

UiO : **Det juridiske fakultet**

Forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark etter naturmangfoldloven.

Mål og virkemidler for skjønnsutøvelsen i praksis.

Kandidatnummer: 630

Leveringsfrist: 25.11.2012

Antall ord: 15 364



Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING.....	2
1.1 Innledning	2
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Avgrensning.....	4
1.4 Metode	5
1.5 Den videre fremstillingen	7
2 VERNEVERDIER I YTRE HVALER NASJONALPARK	9
2.1 Marine verneverdier.....	10
2.2 Verneverdier på land.....	13
2.3 Sone A til E.....	15
3 BEVARINGSMÅL	16
3.1 Utgangspunkt i verneforskriften	16
3.1.1 Forvaltningsplan som et hjelpemiddel.....	19
3.2 Forvaltningsmål i naturmangfoldloven.....	20
3.3 Internasjonale mål for nasjonalparker.....	24
3.4 Konklusjon.....	25
4 VIRKEMIDLER.....	26
4.1 Utgangspunkt i naturmangfoldloven § 35.....	26
4.2 Hovedregel om vern mot inngrep	29
4.3 Unntak knyttet til lovlig inngrep.....	32
4.3.1 Tråling i nasjonalparken	33
4.4 Inngrep det må søkes tillatelse til.....	34
4.4.1 Dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48	36
5 SKJØNNSUTØVELSEN I PRAKSIS	38

5.1	Innledning	38
5.2	Ombygging av hytter i nasjonalparken	38
5.3	Bygging av ny hytte i nasjonalparken.....	40
5.4	Uttak av ved i nasjonalparken.....	45
5.5	Oppankring i sone A	46
5.6	Bruk av undervannscooter	52
6	KONKLUSJON.....	55
7	LITTERATURLISTE	57

1 Innledning

1.1 Innledning

Temaet for avhandlingen er forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark etter naturmangfoldloven, herunder hvilke mål og virkemidler som ligger til grunn for skjønnsetøvelsen i praksis.

På landbaserte områder har det lenge vært et fokus på vern, og de fleste store verneområder i Norge ligger fremdeles høyt til fjells eller langt mot nord.¹ De marine økosystemene utgjør imidlertid en viktig og sårbar naturtype i Norge, som er under et økende press. Regjeringen har derfor tidligere uttalt at den ønsker å ”etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper og naturverdier i norsk kyst og havområder” og ”beskytte gjenværende korallrev i norske farvann”.² Ytre Hvaler nasjonalpark er den første nasjonalparken i Norge som er opprettet med tanke på å beskytte de marine verdiene.³

Noen få dager etter at Ytre Hvaler ble vernet som nasjonalpark, kom den nye naturmangfoldloven.⁴ En av begrunnelsene for den nye loven var at tidligere naturvernlov⁵ ikke tok tilstrekkelig høyde for de utfordringene vi i dag står overfor når det gjelder forvaltning av natur og biologisk mangfold. Naturmangfoldloven legger således til rette for et mer helhetlig, langsiktig og forpliktende regelverk for å ivareta naturens mangfold,⁶ og et av målene er å stanse tap av biologisk mangfold og legge til rette for en mer bærekraftig bruk av natu-

¹ <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/>

² St. meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav s. 74

³ <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.6671031>

⁴ Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19 juni. 2009 nr. 100.

⁵ Lov om naturvern (naturvernloven) av 19. juni 1970 nr. 63

⁶ Ot. prp. nr 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold s. 14

ren.⁷ En av hovedtruslene mot det biologiske mangfoldet er biotopødeleggelse, og globalt er ødeleggelsene av korallrevene et talende eksempel på dette.⁸ Områdevern er således et viktig virkemiddel for å opprettholde, eller begrense, tap av arter og naturtyper. En annen viktig faktor er hvordan den faktiske forvaltningen av verneområdet gjennomføres i praksis. For å sikre en bedre måloppnåelse har Regjeringen vedtatt at nasjonalparker skal forvaltes lokalt, gjennom et politisk sammensatt organ,⁹ og for å si det med tidligere miljøvernminister Erik Solheims ord, så er forvaltningen av nasjonalparker av ”sentral betydning for at vi skal nå våre nasjonale og internasjonale mål om å bevare naturmangfoldet.”¹⁰

Ytre Hvaler nasjonalpark ligger imidlertid inn mot et av de mest populære hytteområdene langs Oslofjorden, og inntil en tett befolket region. Menneskelig aktivitet og et ønske om fortsatt næringsvirksomhet i området, kan medføre store utfordringer knyttet til verneformålet for nasjonalparken og den faktiske forvaltningen.

1.2 Problemstilling

Naturmangfoldloven har som mål å stanse tap av biologisk mangfold og sikre bærekraftig bruk av naturen. For å nå dette målet er man i stor grad avhengig av hvordan forvaltningen av verneområdet gjennomføres i praksis. Avhandlingens tema er derfor forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark etter naturmangfoldloven. Dette er ment både som et juridisk og et empirisk spørsmål, om hvilke rammer som ligger til grunn for forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark. Både nasjonalt og internasjonalt legges det vekt på at man skal oppnå bestemte mål med områdevern.¹¹ Den første problemstillingen i avhandlingen går derfor på

⁷ *ibid.* s. 14

⁸ Taksdal og Hågvar 2001 s. 158

⁹ St.prp.nr.1 (2008-2009) For budsjettåret 2009 s. 218-226

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506

¹¹ Ot. prp. nr 52 (2008-2009) s. 201-202

å slå fast hvilke *mål* som ligger til grunn for forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark. For det andre reises det spørsmål om hvilke *virkemidler* forvaltningen har for å nå disse målene, og for det tredje hvordan det lokale forvaltningsstyret forholder seg til disse rammene gjennom *skjønnsutøvelsen* i praksis.

Når det kommer til forvaltningen i praksis reiser det et spørsmål er om skjønnsutøvelsen kan bidra til at det skjer en uthuling av verneformålet for nasjonalparken. Tilsvarende spørsmål reises om adgangen til å gi dispensasjon i en nasjonalpark etter naturmangfoldloven § 48. Et sentralt tema i avhandlingen er derfor å undersøke nærmere hva som er årsaken til at det eventuelt skjer en uthuling av vernet, når et område først har fått juridiske rammer for vern.

Videre stilles det spørsmål om det er en forskjell i forvaltningen av de marine miljøene kontra de landbaserte områdene. I og med at et marint verneområde kun skal benyttes på rene marine områder, jf. naturmangfoldloven § 38, ville det ikke vært aktuelt å benytte denne bestemmelsen på Ytre Hvaler nasjonalpark som også omfatter landarealer. Forarbeidene legger imidlertid til grunn at det kan være særtrekk ved det marine miljøet som man må ta hensyn til ved vurderingen av hvilke viremidler som er best egnet for å ta vare på verneverdiene i det marine miljøet.¹² En utfordring med å kombinere områdevern på land med vern av det marine miljøet, kan være at konfliktsituasjoner og utfordringer som knytter seg til land ikke nødvendigvis er tilsvarende for vann, og vice versa. Det er dermed ikke gitt at alt lar seg løse gjennom områdevern, og kanskje må det andre og strengere tiltak til for å tilpasse vernet på det marine miljøet.

1.3 Avgrensning

Avhandlingens tema knytter seg opp mot forvaltningen etter naturmangfoldloven, og det følger derfor en naturlig avgrensning mot de bestemmelsene i verneforskriften som verner

¹² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 222 pkt. 11.8.7.4

om kulturminner. Selv om retten til å utøve et tradisjonelt og enkelt friluftsliv også er en viktig del av nasjonalparkvernet, avgrenses det likevel mot å fordype seg i de bestemmelsene i *verneforskriften*, som regulerer disse temaene.

Når det gjelder undersøkelsen av den faktiske forvaltningen vil det ikke bli foretatt en vurdering av alle vedtakene som foreligger for Ytre Hvaler nasjonalpark. Avhandlingen retter på denne måten inn mot et kvalitativt studie, og det følger derfor en naturlig avgrensning mot det kvantitative element.

1.4 Metode

Ytre Hvaler nasjonalpark er vernet ved kgl.res. 26. juni 2009 med hjemmel i den tidligere naturvernloven.¹³ Få dager senere, den 1. juli 2009 trådte naturmangfoldloven i kraft, og naturvernloven ble opphevet, jf. naturmangfoldloven § 76. Verneforskriften for Ytre Hvaler nasjonalpark er imidlertid gjeldende rett inntil Kongen bestemmer annet, jf. naturmangfoldloven § 77 første punktum.

Når det gjelder hvilken betydning naturmangfoldloven skal ha for eldre vernevedtak, gir naturmangfoldloven § 77 første punktum ingen klare signaler om rammene for hva som er tillatt eller forbudt i en nasjonalpark, også skal gjelde for et verneområde som trådte i kraft før loven. Ordlyden kan forstås slik at bestemmelsene i naturmangfoldloven ikke gjelder, og at det blir et spørsmål om fremtidig revisjon av verneforskriften for å bringe den i samsvar med loven.¹⁴ Forarbeidene gir ingen konkret veiledning bortsett fra å legge til grunn at temaet kan reguleres i forskrift.¹⁵ Tidligere naturvernlov ga på sin side lite konkrete regler om hvilke rettsvirkninger et vern hadde, og sa ellers lite om den generelle forvaltningen av et verneområdet. Om forholdet mellom naturvernloven og naturmangfoldloven kommer det

¹³ FOR 2009-06-26 nr. 833: Verneforskriften

¹⁴ Jf. drøftelser i Backer 2010 s. 625

¹⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 349 pkt. 19.4

frem i et forslag til forvaltningsplan for Ytre Hvaler at: ”Det innebærer at verneforskrifter opprettet etter naturvernloven fortsatt skal gjelde. Utgangspunktet er at disse forskriftene skal forvaltes i tråd med intensjonen på vernetidspunktet. Naturmangfoldlovens bestemmelser vil imidlertid supplere og utfylle eldre verneforskrifter.”¹⁶ En interessant problemstilling er om det skal få en så avgjørende betydning at man ikke ventet et par dager med tilrådingen og på denne måten hadde fått vernet av Ytre Hvaler til å samsvare med naturmangfoldloven.

Arbeidet med den nye loven hadde foregått i flere år før den trådte i kraft og det samme hadde arbeidet med vern av Ytre Hvaler nasjonalpark.¹⁷ Det kan derfor ikke argumenteres for at man ”ikke visste” at det ville komme en ny lov som skulle legge til rette for et mer helhetlig, langsiktig og *forpliktende regelverk* for å ivareta naturens mangfold. Hensynet til klare, effektive og forutsigbare regler taler sterkt for at det er bestemmelsene i naturmangfoldloven som gjelder ved forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark. Grunnloven § 97 om forbud mot tilbakevirkende kraft vil trolig ikke ha en like tungtveiende betydning ved forvaltningen av naturens mangfold, enn som for eksempel på strafferettens område, og i avhandlingen er loven brukt som en viktig tolkningsfaktor.

Naturmangfoldloven er en relativt ny lov, og har grundige forarbeider¹⁸ som er en viktig rettskilde ved tolkningen. Når det kommer til rettspraksis finnes det lite å se hen til, mens praksis etter den tidligere naturvernlov kan komme inn dersom det er av relevans for drøftelsen. Dette åpner for å tillegge reelle hensyn stor vekt som selvstendig rettskilde i den generelle tolkningen.

¹⁶ Forslag til forvaltningsplan s. 9

¹⁷ Kongelig resolusjon (Tilrådingen): Verneplan for Ytre Hvaler nasjonalpark s. 3

¹⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) og NOU 2004:28 er de sentrale forarbeidene. I avhandlingen vil det hovedsakelig bli henvis til Odelstingsproposisjonen.

Hva slags styrke vernet medfører vil i første omgang bero på en tolkning av verneforskriften, og en slik tolkning står sentralt i avhandlingen. Videre vil det også bero på en tolkning av vedtakene. I de delene som går på tolkning av verneforskriften, benyttes alminnelig juridisk metode. I avhandlingens del om skjønnsutøvelsen er det først og fremst benyttet en form for empiri for å si noe om hvordan reglene blir anvendt i praksis. I tillegg er det foretatt intervju med en naturforvalter for Ytre Hvaler nasjonalpark, som på enkelte steder vil bli benyttet som kilde. Intervjuet er gjort for å danne et inntrykk av hvilke utfordringer de står overfor. Gjennomgangen av vedtakene er ikke ment å være uttømmende, men ment å gi et *kvalitativt* innblikk i den faktiske skjønnsutøvelsen. Vedtakene det henvises til er valgt fordi de på en god måte belyser skjønnsutøvelsen i praksis, eller fordi de omhandler saker som er av interesse for problemstillingene i avhandlingen. De er videreformidlet fra Fylkesmannen i Østfold.¹⁹ Det har ikke vært mulig å finne vedtak som omhandler samme tema for land og vann, slik at problemstillingen om forskjellen i forvaltningen av de marine miljøene kontra de landbaserte områdene hovedsakelig vil knytte seg til å slå fast hvilke virkemidler forvaltningen har for disse miljøene.

1.5 Den videre fremstillingen

Avhandlingens hoveddel finner sted i punkt 3, 4 og 5. I punkt 3 blir det foretatt en tolkning av formålsbestemmelsen i verneforskriften. Resultatet av tolkningen blir knyttet opp mot forvaltningsmålene i naturmangfoldloven for å nærmere kunne slå fast hva som er det konkrete målet med vernet. Under punkt 4 redegjøres det for rettsvirkningene av nasjonalparkvernet, og de bestemmelsene i verneforskriften som gir forvaltningen viktige virkemidler for å nå bevaringsmålene. Den faktiske skjønnsutøvelsen kommer inn under punkt 5, før konklusjonen finner sted i punkt 6.

¹⁹ Saksnummeret fremkommer av fotnotene, og dersom enkelte ønske å sette seg ytterligere inn i vedtakene, kan man sende e-post, med saksnummer, til: postmottak@fmos.no

Før jeg går inn på problemstillingene som reises i avhandlingen, vil det imidlertid være hensiktsmessig med en redegjørelse av de naturverdiene som finnes i nasjonalparken. Redegjørelsen, som hovedsakelig vil basere seg på de verneverdiene som kommer frem i formålsbestemmelsen i verneforskriften, vil sette rammene for hvordan forvaltningen *bør* utføres og gjøres derfor innledningsvis som et naturlig utgangspunkt under punkt 2.

2 Verneverdier i Ytre Hvaler nasjonalpark

Nasjonalparken dekker et areal på ca. 354 km², hvorav ca. 340 km² er sjøareal.²⁰ Det vil si at nesten 96 % av nasjonalparken ligger i det marine miljøet. Da området ble foreslått vernet som nasjonalpark utgjorde det et stort og sammenhengende naturområde, som i det vesentlige var fritt for tekniske inngrep. På denne bakgrunn ble både kystlandskapet og det undersjøiske landskapet etablert som nasjonalpark i medhold av naturvernloven § 3. Området fremstår fortsatt som relativt urørt med store verneverdier knyttet til alt fra flora og fauna, kystlyngheier, kystbarskog og kystlandskapet generelt. Området er vurdert til å ha en stor verdi for friluftslivet både lokalt, regionalt og i nasjonal sammenheng.²¹ Videre er en rekke av artene som lever her ført opp i den norske rødlista over truede og sårbare arter, eller arter som er i tilbakegang.²² Det er også mange sjeldne og verdifulle naturtyper i området.²³

Nasjonalparken grenser imidlertid inntil en av landets største hyttekommuner, og i sommermånedene øker befolkningen på Hvaler fra rundt 4000 fastboende til langt over 30 000.²⁴ Dette medfører et sterkt press på naturverdiene. Mennesker har også i generasjoner satt sitt preg på naturen i området gjennom landbruk, fiske og aktiv skjøtsel. Som argument for å opprette nasjonalparken ble det derfor anført at bruken av Ytre Hvaler til rekreasjon stadig øker, blir mer mangfoldig, og at en fortsatt vekst uten klarere styring vil kunne få negative konsekvenser for verneverdiene og redusere noen av arealenes kvaliteter i rekreasjonssammenheng.²⁵

²⁰ Verneforskriften § 1 annet ledd

²¹ Tilrådingen s. 2

²² <http://www.dirnat.no/content/500038712/Storslagent-kystlandskap-vernnet-i-Ytre-Hvaler>

²³ Tilrådingen pkt 1.2

²⁴ <http://www.hvaler.kommune.no/Om-hvaler/>

²⁵ Tilrådingen pkt. 1.3

2.1 Marine verneverdier

Arbeidet med å kartlegge det marine mangfoldet er vanskeligere enn på land hvor naturtyper kan studeres direkte. Utgangspunktet er derfor at det foreligger et *dårligere kunnskapsgrunnlag for de marine miljøene*. Direktoratet for naturforvaltning har imidlertid begynt kartleggingen av de marine naturtypene i Norge, og angitt 12 naturtyper og tre nøkkelområder for spesielle arter.²⁶ I Ytre Hvaler nasjonalpark er følgende marine naturtyper registrert: koraller, tareskog, ålegressenger og bløtbunnsområder i strandsonen.²⁷ I det følgende skal det hovedsakelig sees nærmere på de naturtypene som kommer frem i verneforskriften, og trusler, sårbarhet og utfordringer som knyttes til disse. Dette gjøres for å danne et faktisk utgangspunkt, som vil bli benyttet i de juridiske drøftelsene som kommer senere i avhandlingen.

Grunnet Glommas utløp har landskapet i sjøen i nasjonalparken spesielle marine egenskaper. En konsekvens er variert undersjøisk topografi og ulike bunnforhold. Det undersjøiske landskapet består av dype renner på over 460 m. undersjøiske bratte fjellvegger og grunne områder som er levested for en rekke arter og naturtyper.²⁸ Det marine landskapet er imidlertid preget av snart 100 år med reketraling og det er få områder i nasjonalparken som ikke er negativt påvirket av dette.²⁹ Spørsmålet om tråling i nasjonalparken kommer inn senere under punkt 4.3.1. Tråling foregår hovedsakelig på bløtbunn hvor konsekvensene er at bunnlevende organismer skades. Bløtbunn består generelt av områder med sedimenter av sand, leire eller mudder. Antallet arter som finnes på bløtbunnen er relativt sett lavere enn på hardbunn, men til gjengjeld kan det være stor tetthet av de artene som finnes der.³⁰ Inngrep som oppmudring, hindring av vanngjennomstrømning ved bygging av molo mv. kan

²⁶ DN- håndbok 19-2001, revidert 2007 Kartlegging av marint biologisk mangfold s. 6

²⁷ Forslag til Forvaltningsplan s. 40

²⁸ *ibid.* s. 13

²⁹ *ibid.* s. 56

³⁰ <http://www.artsdatabanken.no/Article.aspx?m=83&amid=418>

endre produktiviteten i området og medføre en trussel mot naturtypen. Naturtypen blir også negativt påvirket av tråling og det antas at påvirkningen fra tråling har økt innenfor nasjonalparkens grenser den senere tid i forbindelse med intensivering av næringen, og at instrumenter og redskaper er blitt modernisert.³¹ Bløtbunnsområder utgjør viktige beiteområder for fugl og fisk. I Norge omfattes en del bløtbunnsområder i strandsonen av Ramsarkonvensjonen for våtmarksområder, men ingen av områdene i Ytre Hvaler er omfattet av dette.

Videre er korallrev en viktig verneverdi og regnes for å være en av de mest artsrike marine biotopene vi har ved at de danner store produktive økosystemer på havbunnen.³² Ved å fungere som tilholdssted for andre organismer, øke tilgangen på føde- og gyteplasser, samt være oppvekstområde for yngre individer, er det biologiske mangfoldet stort. I nasjonalparken forvaltes et av verdens hittil største kjente innenskjærs kaldtvannskorallrev, Tislerrevet.³³ I tillegg finnes to større områder med koraller ved Søsterøyene og Fjellknausene.³⁴ De to korallområdene, Tisler og Fjellknausene, inngår også i det internasjonale nettverket "Marine Protected Areas" (MPA),³⁵ noe som bidrar til å beskytte det marine miljøet i nasjonalparken i en internasjonal sammenheng. Forekomster av koraller i nasjonalparken, med fauna og andre sjeldne dyrearter, gjør området unikt i internasjonal sammenheng.³⁶ Korallrev har imidlertid en langsom vekst og er svært sårbare. I noen tilfeller kan det ta århundrer før de bygges opp igjen etter negativ påvirkning,³⁷ og en av de mest fremtredende påvirkningsfaktorene mot kaldtvannskoraller er menneskelig aktivitet, hvor fiske med

³¹ Forslag til Forvaltningsplan s. 49

³² DN- rapport 4-2008: pkt. 3.1.2

³³ Tilrådingen s. 2

³⁴ Se kart, bilag 1.

³⁵ <http://www.dirnat.no/mpa-i-ospar/>

³⁶ Tilrådingen s. 2

³⁷ Korallrevrapport 2003 s. 5

aktive bunnredskaper (bunntål eller eventuelt annet fiskeredskap som slepes mot bunnen) er antatt å være den største kjente negative faktoren.³⁸ Fiske med garn kan også skade korallrevene, men ikke i like stor grad. Det er anslått at mellom en tredjedel og halvparten av dypvannskorallene som finnes langs Norgeskysten, er skadet eller ødelagt som følge av bunntåling.³⁹ Andre aktiviteter som kan være en trussel mot korallrev er sportsdykking med oppankring.⁴⁰ Dette kommer inn som et eksempel under skjønnsutøvelsen i praksis i punkt 5.5.

Tareskogen innehar et stort biologisk mangfold og er blant de mest produktive økosystemene i verden.⁴¹ Den gir mennesker en viktig økosystemtjeneste ved at den binder klimagassen karbondioksid fra omgivelsene og produserer oksygen mens den vokser.⁴² Ettersom den utgjør et viktig nærings- og oppvekstområde, og er et viktig oppholds- og skjulested, knytter det seg hundrevis av ulike arter til tareskogen. Når det kommer til tareskogen, er det selve biodiversiteten som kan påvirkes negativt av tråling.⁴³ Selv om tareplanten i seg selv vokser relativt rask tilbake, er det et problem at de organismene som er knyttet til tareskogen ikke rekker å reetablere seg før neste tråling finner sted. Andre utfordringer er overbeskatning, utbyggingspress i strandsonen, spredning av fremmede arter, klimaendringer og forurensning.⁴⁴ Sist, men ikke minst, nevnes ålegress, som er en av svært få marine blomsterplanter og en verdifull naturtype som er viktig for det biologiske mangfoldet.⁴⁵ Den tas med i avhandlingen fordi den har en sentral plass i forvaltningen av kystområdene i Norge

³⁸ DN- rapport 4-2008 pkt. 4

³⁹ St. meld. nr. 12 (2001-2002) s. 12

⁴⁰ *ibid.* s. 26

⁴¹ <http://www.dirnat.no/content/500039726/Tareskogen-pa-vei-tilbake>

⁴² <http://www.forskning.no/artikler/2012/april/318742>

⁴³ DN- håndbok 19-2001 revidert 2007 s. 24

⁴⁴ NOU Globale miljøutfordringer - norsk politikk 2009:16 s. 42

⁴⁵ <http://snl.no/ålegress>

ved at den er ett av de valgte elementene som skal inngå i klassifiseringen av vannkvaliteten under Vanddirektivet,⁴⁶ og fordi den finnes på flere steder i nasjonalparken.⁴⁷ På samme måte som tareskogen, bidrar ålegresset med en viktig økosystemtjeneste ved at den renses og tar opp karbondioksid i vann. Arten er svært produktiv og regnes som viktig i marine økosystemer.⁴⁸ Trusselen mot naturtypen ligger i at de er svært sårbare ved at de restitueres dårlig. Ålegress trives i landnære områder, som ofte preges av utbygging av brygger, kaianlegg, veier, marinaer, hytter eller båttrafikk og utfylling. Slike faktorer kan påvirke planten i negativ retning.

2.2 Verneverdier på land

Sett i forhold til naturtypene i havet, er naturtypene på land langt bedre kartlagt. Bevaring av kystlandskapet er fastsatt som et overordnet mål med vernet⁴⁹ og omfatter områder med ulike kvaliteter av stor verdi. Landskapet kan karakteriseres som et åpent kystlandskap, med innslag av viker, kiler og en kystlinje påvirket av vær og vind.⁵⁰ I nasjonalparken er det ingen større tekniske inngrep, og Hvaler kommune er en av kommunene i Østfold med flest inngrepsfrie områder. Herunder finner man fem strekninger med inngrepsfrie strandlinjer. De fleste av de få ”villmarkspregete områdene” i fylket ligger også innenfor nasjonalparken.⁵¹ Utfordringen når det gjelder forvaltningen av landskapet knytter seg til tekniske inngrep som kan gjøre skade eller forringe bildet av urørt natur. Temaet kommer senere inn under den faktiske forvaltningen under punkt 5.2 og 5.3. Videre er det en tendens til gjengroing i det åpne landskapet i nasjonalparken. Følgelig kan dette gå ut over de artene som er knyttet til kulturlandskapet, herunder kalksjøer, strandenger, kalkrike enger og kyst-

⁴⁶ <http://www.klif.no/publikasjoner/2464/ta2464.pdf>

⁴⁷ Forslag til forvaltningsplan s. 142

⁴⁸ <http://www.forskning.no/artikler/2012/april/318742>

⁴⁹ Verneforskriften § 2

⁵⁰ Forslag til forvaltningsplan s. 14

⁵¹ DN utredning nr. 8-1999 s. 32 og Forslag til Forvaltningsplan s. 14

lynghei.⁵² Videre er flora og vegetasjon godt kartlagt, og samlet sett ligger det betydelige nasjonale verneinteresser knyttet til botanikk innenfor nasjonalparken.⁵³ Verneverdiene knytter seg dels til forekomster av spesielle plantesamfunn, og en del sjeldne og truede plantearter.⁵⁴ Hvaler kommune er den kommunen i landet med flest registrerte rødlistarter,⁵⁵ hvor flere av disse befinner seg innenfor nasjonalparkens grenser.⁵⁶ Eksempelvis er to av tre voksesteder for arten honningblom, i Norge, påvist i Ytre Hvaler nasjonalpark.⁵⁷ I 2011 ble arten vernet som prioritert art, jf. naturmangfoldloven § 23 og det er derfor knyttet et særlig forvaltningsansvar til arten.⁵⁸ utfordringene for naturtypene knytter seg hovedsakelig til tekniske inngrep, men det kan også, i større grad enn for vann, knytte seg til gjengroing av det åpne landskapet.

Når det gjelder skogsområdene i Ytre Hvaler, er de i større grad enn for vann naturpreget med relativt lite synlig menneskelig påvirkning, og utvalgte skogsområder i Ytre Hvaler er vurdert å ha nasjonal verdi.⁵⁹ Selv om hvert enkelt skogsområde dekker et beskjedent areal, er de økologisk sett svært variable, med store forskjeller i viktige økologiske faktorer.⁶⁰ En stor del av naturverdiene knytter seg således til deres urørthet. I tråd med dette er det ønskelig med færrest mulig menneskelige inngrep, og skjøtsel er lite påkrevd. Spørsmålet om uttak av ved drøftes nærmere under skjønnsutøvelsen i praksis, punkt 5.4.

⁵² Forslag til forvaltningsplan s. 21

⁵³ *ibid.* s. 16

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ <http://www.hvaler.kommune.no/Tjenester/Natur-skog-vilt-og-landbruk1/Naturforvaltning/>

⁵⁶ Forslag til forvaltningsplan s. 12

⁵⁷ *ibid.* s. 17

⁵⁸ FOR- 2011-05-20-521: Forskrift om honningblom som prioritert art

⁵⁹ Forslag til forvaltningsplan s. 17

⁶⁰ NINA oppdragsmelding, Naturfaglige undersøkelser av skog i Hvaler kommune s. 32

2.3 Sone A til E

Selv om hoveddelen av vernet i nasjonalparken ligger i det marine miljøet og en rekke av naturtypene nevnt ovenfor er sårbare overfor inngrep, da særlig fra menneskelig aktivitet, har ikke den marine delen like omfattende restriksjoner som på land. I den marine delen er det opprettet såkalte ”soner”, sone A til E. Formålet med sonene er å tilfredsstille verneformålet i nasjonalparken. Sone A er det eneste stedet med faktiske restriksjoner på sjøbunnen. I den forbindelse bør det nevnes at sone A ble redusert fra det opprinnelige forslaget på 36,29 km² til 33,81 km².⁶¹ Samlet sett medfører reduksjonen en svekkelse av miljøhensynet, da enkelte dype områder blir dårligere representert. Reduksjonen ble likevel godtatt grunnet et ønske om fortsatt effektivt fiske i nasjonalparken.⁶²

De resterende sonene, herunder sone C og D, retter seg mot ferdselsforbud på enkelte holmer i nasjonalparken. Verneforskriften § 3 pkt 5.5, legger til grunn at all ferdsel er forbudt på land i sone C og D, i perioden 15 april til 15 juni av hensyn til henholdsvis hekkende sjøfugl og kasteplasser for sel. Sone B retter seg mot jaktforbudt for å beskytte fugler, mens sone E retter seg mot hastighetsbegrensninger på 5 knop i enkelte områder i sjøen.⁶³ Sårbarheten overfor menneskelig inngrep er imidlertid ofte like store for naturverdier på land som i vann. Et sentralt spørsmål i avhandlingen er således hvordan denne diskrepansen i restriksjonsnivået gjenspeiles i forvaltningen. Temaet blir nærmere belyst i punkt 4 og 5 om virkemidler og om den faktiske skjønnsutøvelsen.

⁶¹ Tilrådningsen s. 18

⁶² *ibid.* s. 18

⁶³ *ibid.* s. 44, 45 og s. 47

3 Bevaringsmål

3.1 Utgangspunkt i verneforskriften

De konkrete rammene og målet med vernet fremkommer av verneforskriften § 2.

Bestemmelsen lyder følgende:

”Formålet med Ytre Hvaler nasjonalpark er å:

- bevare et egenartet, stort og relativt urørt naturområde ved kysten i sørøst-Norge,
- bevare et undersjøisk landskap med variert bunntopografi,
- bevare økosystemer på land og i sjø med naturlig forekommende arter og bestander, kystlandskap med sjøoverflate og havbunn med korallrev, hard- og bløtbunn.

Allmennheten gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av tilrettelegging.”

Formålet med vernet er først og fremst å *bevare* et stort og relativt urørt naturområde ved kysten. Spørsmålet er dermed hva som ligger i uttrykket ”bevaring”. Den naturlige, språklige forståelsen taler på den ene siden for at naturen bør forvaltes med sikte på å ivareta⁶⁴ den naturlige utvikling av økosystemene, uten noen form for menneskelig påvirkning. Det faktum at utviklingen av arter og naturtyper hele tiden er en kontinuerlig prosess, taler videre for at formålet er å ta vare på denne dynamikken. Slikt sett vil naturen også fortsette å være relativt urørt. På den annen side vil skjøtsel i visse tilfeller være nødvendig, også der det er tale om å la naturen gå sin gang, for eksempel ved å innføre positive tiltak for å fjerne fremmede arter. Når det kommer til bevaring av kulturlandskapet vil dette være direkte avhengig av fortsatt bruk, i og med at det ellers risikerer å gro igjen.⁶⁵ Slik sett er det ikke nødvendigvis motsetninger mellom de overnevnte tolkningsalternativer når det gjelder målet om å ivareta naturmangfoldet, ved at det kan være forskjellige forutsetninger for å beva-

⁶⁴ Jf. norsk synonymordbok

⁶⁵ Hågvar og Berntsen 2001 s. 214

re naturverdiene i et område. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å bare foreta en ren ordlydsfortolkning av hva som ligger i ”bevaring”. I samsvar med det kontekstuelle tolkningsprinsipp,⁶⁶ må formålsbestemmelsen tolkes i lys av de andre bestemmelsene i verneforskriften. Uttrykket ”bevaring” kan altså ikke tolkes isolert, men må bedømmes samlet og innenfor de rammene som verneforskriften stiller opp.

For det første gir verneforskriften § 6 hjemmel til å iverksette visse former for skjøtsel, når det går på å fremme formålet med vernet. Bestemmelsen legger på denne måten til rette for at forvaltningen kan opprettholde en tilstand slik den er på et bestemt tidspunkt. Bevaringsmålet for Ytre Hvaler nasjonalpark trenger således ikke å innebære et fravær av tiltak eller virksomhet, og aktiv skjøtsel, bruk eller restaurering kan inngå i begrepet. For det andre legger § 3 pkt. 2.2 litra a og e opp til fortsatt beite i nasjonalparken, og skånsom skjøtsel og beplantning rundt hytter. En viktig forutsetning i den forbindelse må i så fall være at det ikke gjelder innføring av nye arter. For det tredje gir verneforskriften § 3 pkt. 2.2 litra b mulighet til å fjerne trær og busker for å ta vare på spesielle naturtyper, som ledd i skjøtsel av landskapet mer generelt. I tilrådingen legges det til grunn at det kan påregnes å få tillatelse til forsiktig skjøtsel av vegetasjon rundt hytter og andre bygninger, men at omfanget av dette må fremgå nærmere av forvaltningsplanen.⁶⁷

Konklusjonen av det overnevnte er at verneforskriften gjennom uttrykket ”bevaring” legger til rette for at forvaltningen går på å la naturen få utvikle seg naturlig, og på å gjennomføre skjøtselstiltak når verneformålet tilsier det. En slik forståelse harmonerer med bruken av ordet ”bevaring” i naturmangfoldloven § 33, som angir de samlede og mest sentrale målene for områdevern. Forarbeidene legger til grunn at: ”Uttrykket bevaring innebærer at naturen skal ivaretas med dens dynamikk og naturlige prosesser. Vernet kan ta sikte på å la naturen ”gå sin gang”, men målet kan også være å sikre et visst suksesjonstrinn. Er målet å

⁶⁶ Rt. 2012 s. 536 og Rt. 2002 s. 1618

⁶⁷ Tilrådingen s. 41

sikre et visst suksesjonstrinn, må skjøtselen også omfatte tiltak for å hindre visse deler av det som ellers kan kalles en naturlig utvikling, som f.eks gjengroing.”⁶⁸

Problemstillingen videre er om uttrykket bevaring kan tolkes likt for det marine miljøet og på land, eller om det er slik at formålet med å ta vare på en dynamisk utvikling må tolkes forskjellig.

Formålet med bevaring retter seg *både* mot økosystemer på land og i sjøen, og mot alle de naturlig forekommende arter og bestander som hører inn under disse økosystemene, jf. verneforskriften § 2 første ledd tredje strekpunkt. Dette taler for at ivaretakelsen er like sentral på land som i vann. I Ytre Hvaler nasjonalpark er det naturlig å knytte målet opp mot naturtypene og artene som ble gjort rede for under punkt 2. Slik sett er et av bevaringsmålene å sikre det biologiske mangfoldet på stedet, hvor arter og naturtyper forekommer naturlig, samt at truede og sjeldne arter er inkludert, jf. ordlyden ”naturlig forekommende arter og bestander”. Innføring av *nye arter* vil dermed være i direkte strid med verneformålet både på land og i vann. En slik forståelse samsvarer med at verneforskriften § 3 pkt. 1.1 litra a legger til grunn at det er forbudt å etablere akvakulturanlegg i det marine miljøet.

Videre skal det undersjøiske landskapet bevares og målet er å ha en variert bunntopografi, jf. verneforskriften § 2 første ledd annet strekpunkt. Språklig sett taler det for at det er *variasjonsbredden* av det undersjøiske landskapet som skal ivaretas. Bevaringsmålet er også knyttet direkte opp mot kystlandskapet med sjøoverflate og havbunnen, jf. verneforskriften § 2 første ledd tredje strekpunkt. I utgangspunktet kan det tenkes at skjøtsel vil spille en større rolle for ivaretakelsen av kystlandskapet enn for det undersjøiske landskapet. Men som nevnt under punkt 2 er det flere steder i nasjonalparken oppstått skader grunnet tråling i det marine miljøet, og aktiv skjøtsel eller restaurering kan derfor inngå i begrepet.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 404

Verneforskriften skal i utgangspunktet angi det nærmere formålet og hvilken tilstand som ønskes oppnådd med vernet, jf. naturmangfoldloven § 34 annet ledd første punktum. I den enkelte verneforskrift skal det derfor tas utgangspunkt i målene slik de er beskrevet i naturmangfoldloven § 33, men målene må beskrives mer detaljert enn de generelle formuleringene i loven.⁶⁹ Verneforskriften for Ytre Hvaler nasjonalpark gir ingen klar og entydig definisjon av hvilken *tilstand* som ønskes oppnådd med vernet, annet enn at man skal bevare økosystemer, og ivareta arter og bestander som forekommer naturlig på land og i sjøen. Ingen enkeltarter kommer frem av formålsbestemmelsen. Derimot nevnes tre *artssamfunn*, herunder korallrev, hard- og bløtbunn, jf. verneforskriften § 2 første ledd tredje strekpunkt. Mye taler for at et slikt fokus i formålsbestemmelsen på tre konkrete artssamfunn i det marine miljøet kan gi dem en ytterligere styrke i den faktiske forvaltningen.

En delkonklusjon er at formålet etter verneforskriften først og fremst ligger på et mer overordnet nivå. I og med at verneforskriften ble vedtatt under den gamle naturvernloven, bærer den preg av dette ved å ikke gi en klar og entydige definisjon av hvilken tilstand som ønskes oppnådd med vernet. Naturmangfoldloven må derfor brukes aktivt i tolkningen og utfyllingen av verneforskriften.

3.1.1 Forvaltningsplan som et hjelpemiddel

Med dette som et utgangspunkt må det understrekes viktigheten av at vernet følges opp med en aktiv og forutsigbar forvaltning. Forvaltningsplanen skal være et *hjelpemiddel* til dette ved at den skal utdype og realisere formålet med vernet.⁷⁰ Utkast til forvaltningsplan skal derfor legges frem samtidig med vernevedtaket, jf. naturmangfoldloven § 35 tredje ledd. I tilrådingen er det lagt til grunn at det er en ”målsetting at forvaltningsplanen skal foreligge så tett opp til vernevedtaket som mulig. Arbeidet med en forvaltningsplan for den

⁶⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 404

⁷⁰ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187 pkt. 11.1.1

foreslåtte nasjonalparken er allerede i gang og forutsettes slutført i løpet av 2009.”⁷¹ For Ytre Hvaler nasjonalpark foreligger det imidlertid ingen endelig forvaltningsplan. Nå, snart tre og et halvt år etter at området ble vernet som nasjonalpark, foreligger det kun *et forslag* til forvaltningsplan.

3.2 Forvaltningsmål i naturmangfoldloven

Det er særlig naturmangfoldloven § 35 første ledd som er av interesse for den videre tolkingen.

Bestemmelsen lyder:

”Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep.”

Første ledd angir vilkårene for at et område kan vernes som nasjonalpark. Da området må inneholde særegne eller representative økosystemer vil det si at ikke alt kan vernes som nasjonalpark. En språklig forståelse taler for at det må være et enestående⁷² område.

Forarbeidene legger til grunn at det må ha ”karaktertrett som skiller det fra andre områder”.⁷³ Området skal i tillegg være uten tyngre naturinngrep. Språklig sett taler uttrykket ”uten tyngre naturinngrep” for at det må dreie seg om et mer eller mindre naturlig område. Begrepet svarer til det som etter forvaltningspraksis kalles for ”inngrepsfrie områder”, hvor det avgjørende må være om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep.⁷⁴ Et av hovedmålene med Ytre Hvaler nasjonalpark er altså å sik-

⁷¹ Tilrådningsen s. 25-26

⁷² Jf. norsk synonymordbok

⁷³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 409

⁷⁴ *ibid.* s. 410

re større økosystemer som er uten tyngre tekniske inngrep. Dette kan sees på som et krav til områdets kvalitet og at bestemmelsen legger klare rammer for hvilke inngrep som kan gjøres i en nasjonalpark. Under punkt 4, om virkemidler, vil det bli foretatt en nærmere redegjørelse for hva disse rammene går ut på.

Verneforskriften må videre sees i sammenheng med hva som er forvaltningsmålet for naturtyper og økosystemer, og hva som er forvaltningsmålet for arter, jf. naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Målet er at mangfoldet av *naturtyper* skal ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområder, og med det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype, jf. naturmangfoldloven § 4. For de naturtypene som finnes i Ytre Hvaler innebærer det at både et *kvalitativt* og *kvantitativt* element skal være oppfylt, jf. ordlyden ”at mangfoldet av naturtyper ivaretas”.⁷⁵ Det vil si at de naturtypene som ble nevnt under punkt 2 skal finnes med et tilstrekkelig antall lokaliteter og arealomfang. Det innebærer også at den økologiske kvaliteten *skal* være bra. Sagt på en annen måte så må naturtypene i Ytre Hvaler være av en viss *størrelse og kvalitet*, som samlet sett gjør dem robuste mot eventuelle utfordringer, slik som klimaendringer.

Annet punktum i naturmangfoldloven § 4 legger til grunn at økosystemers funksjon, struktur og produktivitet skal ivaretas, så langt det anses rimelig. Med uttrykket ”ivareta” siktes det språklig sett til det samme som ligger inn under uttrykket bevaring.⁷⁶ Det vil si at naturen både kan gå sin gang og at aktiv forvaltning kan inngå i begrepet, jf. drøftelsen ovenfor under punkt 3.1. Når det kommer til økosystemers funksjon, struktur og produktivitet, så er det dynamiske begreper⁷⁷ som kan være med på å beskrive den naturlige utviklingen i et område. Gjennom ivaretagelse av de nevnte parametre kan en således si noe om den økologiske tilstanden i nasjonalparken er god eller dårlig.

⁷⁵ *ibid.* s. 81 pkt. 8.3.6.2

⁷⁶ Jf. norsk synonymordbok

⁷⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 375, merknader til § 4

Annet ledd viser til en forholdsmessighetsvurdering, jf. ordlyden ”så langt det ansees rimelig”. Det vil si at tiltak som vurderes i utgangspunktet skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 14. Hensynet til andre samfunnsinteresser kommer imidlertid først inn i den konkrete skjønnsutøvelsen, og medfører *ikke* at målene i naturmangfoldloven § 4 kan fravikes, men at målet kan nås på andre måter eller i et annet tempo enn hva som ville ha vært tilfellet dersom naturmangfoldet var det eneste hensynet å ta.⁷⁸

I en nasjonalpark er imidlertid ivaretagelsen av naturmangfoldet selve hovedfokuset med vernet. Selv om forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 4 er generelt og gjelder for alle naturtyper i Norge,⁷⁹ taler reelle hensyn for at forholdsmessighetsvurderingen *ikke* kommer inn ved forvaltningen av en nasjonalpark hvor lovgiver *på forhånd* har foretatt en avveining mellom bruk og vern og kommet til at naturverdiene skal komme foran brukerinteresser.⁸⁰ Gode grunner taler videre for at når forvaltningsmålet for naturtyper i naturmangfoldloven gjelder på et generelt nivå for *hele Norge*, må det gjelde *ekstra strengt* i et område vernet som nasjonalpark.

Når det gjelder forvaltningsmålet for *arter*, innebærer det at artene og deres genetiske mangfold skal ivaretas på lang sikt, også slik at artene kan forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, jf. naturmangfoldloven § 5. Forvaltningsmålet gjelder etter ordlyden generelt og for alle arter, uansett om artene har en direkte nytteverdi

⁷⁸ *ibid.* s. 375

⁷⁹ jf. kapitteloverskrift: ”Kapittel II. Alminnelige bestemmelser...”.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187

for mennesker eller ikke.⁸¹ Forarbeidene legger til grunn at det skal oppnås en god tilstand⁸² og spørsmålet er således hva som menes med ”god”.

Hva som skal til for at en bestand er god, kan i enkelte tilfelle være vanskelig å besvare, og vil også kunne variere fra art til art. Det som imidlertid kan sies med sikkerhet er at når forvaltningen treffer et vedtak som kan påvirke artene eller deres leveområder, skal bevaringsmålet legges til grunn slik at artene fortsatt kan forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Som et eksempel under punkt 2, er det nevnt at arten honningblom er vernet som en prioritert art. Dette innebærer at enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse er forbudt. I forskrift om honningblom § 3 regnes ødeleggelse som gjødsling, drenering, tørrlegging og andre handlinger som er egnet til å skade, forandre, tildekke eller på annen måte forringe individer av arten. I og med at arten honningblom har et særskilt vern som prioritert art, taler det for at terskelen er noe høyere enn for arter som ikke er prioriterte. Likevel gir bestemmelsen en viktig retningslinje som bør legges til grunn ved forvaltningen av alle artene i en nasjonalpark.

Annet punktum i naturmangfoldloven § 5 legger til grunn at ”så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene de er avhengige av”. Selv om forvaltningsmålet i naturmangfoldloven § 5 er generelt og gjelder for alle arter i Norge,⁸³ taler gode grunner for, som ovenfor, at de må gjelde ekstra strengt i et område som er vernet som nasjonalpark, og at forholdsmessighetsvurderingen ikke kommer inn ved forvaltningen av arter.

⁸¹ *ibid.* s. 82

⁸² *ibid.* s. 376

⁸³ jf. kapitteloverskrift: ”Kapittel II. Alminnelige bestemmelser...”.

3.3 Internasjonale mål for nasjonalparker

Avslutningsvis vises det til internasjonale mål ved nasjonalparkvern, herunder IUCNs retningslinjer for nasjonalparker, kalt ”category II”, hvor det blant annet legges det til grunn følgende mål:

“The area should contain representative examples of major natural regions, and biological and environmental features or scenery, where native plant and animal species, habitats and geodiversity sites are of special spiritual, scientific, educational, recreational or tourist significance.

The area should be of sufficient size and ecological quality so as to maintain ecological functions and processes that will allow the native species and communities to persist for the long term with minimal management intervention.

The composition, structure and function of biodiversity should be to a great degree in a “natural” state or have the potential to be restored to such a state, with relatively low risk of successful invasions by non-native species.⁸⁴

Som nevnt i punkt 2 er et par av korallrevene innenfor nasjonalparkens grenser vernet som MPA. Om forvaltningen av de marine miljøene, herunder MPA, legger OSPAR konvensjonen følgende mål til grunn:

“to protect, conserve and restore species, habitats and ecological processes which have been adversely affected by human activities;

to prevent degradation of, and damage to, species, habitats and ecological processes, following the precautionary principle;

to protect and conserve areas that best represent the range of species, habitats and ecological processes in the maritime area.”⁸⁵

Når det kommer til IUCNs retningslinjer, så er de ikke rettslig bindende. Vider er de utviklet i et internasjonalt perspektiv og derfor ikke fullt ut tilpasset norske forhold. Likevel legger forarbeidene til grunn at: ”[d]et ansees (...) som en fordel å tilnærme norsk rett til ret-

⁸⁴ IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories s. 16

⁸⁵ http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00700302210000_000000_000000

ningslinjene”.⁸⁶ De internasjonale retningslinjene støtter således konklusjonen ovenfor om at målet med nasjonalparkvern knytter seg til bevaring av større urørte naturområder hvor det først og fremst skal skje en naturlig utvikling. På det marine miljøet skal skade unngås og fokuset rettes mot bevaring eller restaurering der hvor menneskelig aktivitet har påført skade på naturverdiene. Videre er føre-var-prinsippet en sentral del ved forvaltningen av det marine miljøet.

3.4 Konklusjon

Verneforskriften ble vedtatt under den gamle naturvernloven og bærer preg av dette ved at den ikke gir klare og entydige mål, og heller ingen resultatforpliktelse for forvaltningen. Når verneforskriften tolkes i lys av naturmangfoldloven, fremstår imidlertid målene klare og mer presise. Naturmangfoldloven § 35 første ledd setter klare krav til områdets kvalitet og fastsetter rammene for nasjonalparkvern. Videre angir naturmangfoldloven §§ 4 og 5 samlede og langsiktige forvaltningsmål for naturtyper og arter på et generelt basis, men som likevel må gjelde ekstra sterkt i en nasjonalpark. Forvaltningsmålene i naturmangfoldloven er formulert på en slik måte at det bør være etterprøvbart om de nås og de gir således klare rammer for forvaltningen. For Ytre Hvaler nasjonalpark skjer dette først og fremst gjennom bruk av virkemidler i verneforskriften. Det vil si når forvaltningsstyret treffer et vedtak, som kan virke inn på om målene nås, *må* de ta hensyn til forvaltningsmålene ved skjønnsutøvelsen og unngå at vedtaket får et innhold som gjør det vanskelig å nå målene.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 191 pkt. 11.3.3

4 Virkemidler

4.1 Utgangspunkt i naturmangfoldloven § 35

I dette avsnittet skal virkemidlene til forvaltningen undersøkes nærmere og formålet er å se på hvilke virkemidler forvaltningen har for å nå de overnevnte bevaringsmålene. Mens nasjonalparkvern er et sentralt virkemiddel for å nå de overordnede forvaltningsmålene etter naturmangfoldloven, er virkemidlene til forvaltningen først og fremst fastsatt i verneforskriften § 3. Bestemmelsen definerer den fremtidige bruken av nasjonalparken og er samlet under tema. Den er bygd opp slik at hovedregelen om vern kommer først, før unntak og eventuelle tillatelser til inngrep i verneområdet listes opp.

Før jeg går inn på vernebestemmelsene i verneforskriften, er det hensiktsmessig å gjøre rede for de overordnede virkemidlene som stilles opp gjennom naturmangfoldloven § 35. Bestemmelsen setter viktige rammer for virkemidlene, og det er særlig annet ledd som er av interesse for avhandlingens tema.

Annet ledd lyder:

”I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.”

Ordlyden legger til grunn at nasjonalparkvern beskytter mot all varig påvirkning av naturmiljøet. Problemstillingen er således hva som er en varig påvirkning i en nasjonalpark.

En naturlig, språklig forståelse taler for at naturmiljøet skal ”bli ved sitt”,⁸⁷ altså ikke endres. Under forutsetning av at en språklig forståelse legges til grunn, vil oppføring av hytte i en nasjonalpark ansees som et varig inngrep. På den annen side vil oppsetting av telt ikke være det, mens det å anlegge en teltplass i en nasjonalpark lettere kan tenkes å være et

⁸⁷ Jf. norsk synonymordbok

tvilstilfelle. Det er flere aktiviteter som vil kunne være en varig påvirkning og et spørsmål er om vurderingen stiller seg annerledes for sjøen enn på land.

En varig påvirkning på land kan for eksempel omfatte bilkjøring, mens båtkjøring på havet ikke gir et like klart svar. Selv om marine økosystemer på enkelte punkter skiller seg fra økosystemer på land, er det og viktige sammenhenger mellom dem. Som nevnt under punkt 2 er sårbarheten til naturtypene i havet like utsatt for negativ påvirkning fra menneskelig aktivitet. Utgangspunktet er derfor at det marine miljøet bør behandles likt med det terrestre, så langt det lar seg gjøre.⁸⁸

Videre er det viktig å få frem at selv om naturmangfoldloven § 35 annet ledd ikke direkte blir supplert av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8- 12, taler gode grunner for at prinsippene om ”føre-var” og ”samlet belastning” vil komme inn i vurderingen. Begrunnelsen er at rettspraksis har henvist til føre-var prinsippet som et alminnelig miljørettslig prinsipp, også før naturmangfoldloven trådte i kraft.⁸⁹ Videre er økosystemtilnærming karakterisert som et alminnelig forvaltningsprinsipp for alle myndighetsområder.⁹⁰ Hvor utslagsgivende prinsippene vil være må særlig sees i sammenheng med det som er nevnt ovenfor om forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Slik sett vil prinsippet om samlet belastning komme inn i en vurdering hvor forvaltningen står overfor et vedtak, som isolert sett ikke vil påvirke naturtypene eller artene, men hvor flere vedtak av samme art vil kunne medføre at det skjer en varig påvirkning. Som et eksempel vises det til at korallrevene har en langsom vekst og at de er svært sårbare. Korallrevene og korallskogenes betydning i økosystemet, deres sårbarhet og tilstand, tilsier at en føre- var tilnærming ved forvaltning

⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 222 pkt. 11.8.7.4

⁸⁹ St.meld. nr. 42 (2000-2001) s. 19- 20 og eksempelvis RG 2000 s. 1125

⁹⁰ St.meld. nr. 42 (2000-2001) s. 20

av disse naturtypene er svært viktig.⁹¹ Videre vil prinsippet om samlet belastning motvirke at naturtypen gradvis forringes ved at ethvert inngrep vurderes samlet og ikke isolert.

Forarbeidene legger til grunn at uttrykket ”varig påvirkning” innebærer at all vedvarende virksomhet skal være forbudt i en nasjonalpark. Men at visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur, og i noen tilfeller slått eller beite, fremdeles kan finne sted. Det skal imidlertid være forbudt å føre opp nye bygninger.⁹² Videre vises det til IUCNs retningslinjer for nasjonalparkvern, hvor det legges til grunn at: “Category II areas should be more strictly protected” og at “Category II will not generally have resource use permitted except for subsistence or minor recreational purposes”.⁹³ Slikt sett samsvarer de internasjonale retningslinjene med forståelsen av nasjonalpark som en streng vernekategori.

Konklusjonen av en ordlydsfortolkning, fra uttalelser i forarbeidene og fra de internasjonale retningslinjene, taler for at terskelen for å gjøre inngrep i Ytre Hvaler nasjonalpark er høy. Vern som nasjonalpark gir en sterk beskyttelse, slik at inngrep som skader eller forringer verneverdiene som hovedregel skal unngås eller begrenses. En slik forståelse underbygges også av unntaket i naturmangfoldloven § 35 annet ledd som kun gjelder hvor påvirkningen er en *forutsetning for å ivareta verneformålet*.

Det gir imidlertid ingen klar og entydig definisjon av hva som ligger i ”varig påvirkning”. I utgangspunktet må det derfor vurderes konkret i hver enkelt sak hva som kan sies å være en varig påvirkning i en nasjonalpark. Eller det kan være opp til fremtidig rettspraksis å trekke opp linjene. Vurderingen kan også være forsøkt foretatt i verneforskriften, slik som tilfellet er for Ytre Hvaler nasjonalpark.

⁹¹ St. meld nr. 37 (2008-2009) s. 56- 57

⁹² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 410

⁹³ IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories s. 16

4.2 Hovedregel om vern mot inngrep

Det rettslige grunnlaget for vern av landskapet og sjøbunnen følger av verneforskriften § 3 pkt.1.1. Bestemmelsen legger til grunn at landskapet og sjøbunnen er vernet mot ”inngrep av enhver art”. Problemstillingen er dermed hva som er et ”inngrep”. Når det kommer til den naturlige språklige forståelsen, taler det for at det må dreie seg om et tiltak som kan påvirke verneverdiene. Et sentralt moment i vurderingen er om inngrepet kan påvirke landskapsbildet på land eller i sjøen. Dette må sees i sammenheng med det overordnede formålet i verneforskriften § 2 om bevaring av kystlandskapet og det undersjøiske landskapet. Ved tolkningen av hva som ligger i ”enhver art”, taler det språklig sett for at alle⁹⁴ inngrep i utgangspunktet kan falle inn under bestemmelsen. Dette er en streng forståelse som samsvarer med konklusjonen under punkt 4.1.

En varig påvirkning i en nasjonalpark vil nok i de fleste tilfeller ansees som et inngrep. Motsatt vil det som ikke kan påvirke verneformålet, heller ikke omfattes av begrepet. Det gir imidlertid ikke en klar og entydig definisjon av hva som ligger i ”inngrep”. Når man skal tolke dette, kan formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 1 ha relevans. Bestemmelsen har betydning ved at den kan være et tilleggshensyn ved skjønnsutøvelsen.⁹⁵ Under forutsetningen av at forvaltningen har valget mellom to tolkningsalternativer, må tiltaket som vurderes tillatt være slik at det fremmer formålet om å ta vare på naturen.⁹⁶ Videre kan Grunnloven § 110 b ha relevans som et støtteargument,⁹⁷ slik at ethvert inngrep i Ytre Hvaler nasjonalpark må sees i sammenheng med retten til god miljøkvalitet.

⁹⁴ Jf. norsk synonymordbok

⁹⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 57 pkt. 6.1

⁹⁶ Backer 2010 s. 44

⁹⁷ Fauchald 2007 s. 56

Noen aktiviteter faller direkte inn under begrepet ved at de er positivt regulert i verneforskriften. Men hva så med alle de aktivitetene som ikke er regulert i verneforskriften. Motorferdsel er et eksempel på en handling som kan ha negativ innvirkning på landskapet og friluftslivet, og dermed ansees som et inngrep. Utgangspunktet er derfor at motorisert ferdsel er forbudt på land i nasjonalparken, jf. verneforskriften § 3 pkt. 6.1 litra a. På det marine miljøet er det imidlertid ingen tilsvarende restriksjon mot motorferdsel, jf. verneforskriften § 3 pkt. 6.1 litra b. Spørsmålet er om dette medfører at terskelen for hva som er et inngrep, er det samme på land som i vann. Vil det for eksempel si at det er et inngrep når en bil kjører over planter på land, men ikke når båttrafikk berører forekomster av ålegress i det marine miljøet.

Det er et faktum at båttrafikken i området stadig øker. Sammen med andre aktiviteter kan dette påvirke naturverdiene i havet i en negativ retning. Havet er også i en særlig utsatt posisjon for trusler som langtransportert forurensning eller oljesøl. På dette punkt har verneforskriften regulert et generelt forbud mot forurensning, jf. verneforskriften § 3 pkt. 7.1. Likevel er båttrafikken en utfordring, og utslipp av olje fra skip som grunnstøter er trolig en av de største og mest reelle truslene for inngrep i Ytre Hvaler.⁹⁸ Det at nasjonalparken ligger i et område som er eksponert for trafikk av lastebåter, ferger og tankskip, fører til at sannsynligheten for at en ulykke skal inntreffe er høyere for land enn for vann. I 2009 skjedde det et alvorlig utslipp utenfor nasjonalparken da lastebåten ”Full City” gikk på grunn utenfor Telemark/Vestfold,⁹⁹ og i 2011 inntraff det på nytt et oljeutslipp grunnet grunnstøtingen fra ”Godafoss”.¹⁰⁰ Videre er utslipp i Glomma, som følger med vannstrømmene til nasjonalparken, også en faktor som kan anses som et inngrep og føre til uforutsette utfordringer for forvaltningen. Dette skjedde senest sommeren 2012, da Fyl-

⁹⁸ Forslag til forvaltningsplan s. 120

⁹⁹ <http://www.kystverket.no/Beredskap/Arkiv-over-aksjoner/Full-City/>

¹⁰⁰ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Krever-85-millioner-etter-Godafoss-havariet-6968511.html>

kesmannen i Østfold ga Sarpsborg kommune tillatelse til å slippe ut urensset kloakk i Glomma i inntil ni uker.¹⁰¹

Både forurensning og utslipp av kloakkvann er positivt regulert i verneforskriften, jf. verneforskriften § 3 pkt 7 første og annet ledd. Når det gjelder forurensning knytter problemstillingen seg ikke direkte opp mot en tolkning av bestemmelsen i verneforskriften, men mer om hvordan forvaltningen aktivt kan bruke virkemiddelet for å forhindre at forurensning oppstår i nasjonalparken. Mye taler for at hensynet til bevaring av naturmiljøet i nasjonalparken på *dette felt* i større grad må ivaretas gjennom andre virkemidler og prosesser.

Løsningen på problemstillingen ovenfor må imidlertid først og fremst basere seg på ordlyden i verneforskriften § 3 pkt 1.1, hvor en naturlig språklig forståelse taler for at selv små inngrep omfattes av bestemmelsen. Dette må videre sees opp mot verneforskriftens formål, som verner om det undersjøiske landskapet og kystlandskapet med sjøoverflate, og økosystemer både på land og i vann. Videre må det sees i sammenheng med at en nasjonalpark utgjør et sterkt vern, jf. naturmangfoldloven § 35. Dette leder til den konklusjon at restriksjonsnivået *er* likt for begge miljøer. Også reelle hensyn taler for å forstå bestemmelsen på en slik måte. Spørsmålet videre knytter seg derfor mer til hvordan forvaltningen faktisk skal klare å forhindre at det oppstår mindre inngrep, da særlig på det marine miljøet. Burde nasjonalparkstyret vært høringsinstans når offentlige beslutninger som kan påvirke forvaltningen treffes, slik som eksemplet om utslipp av kloakk i Glomma ovenfor. Dette er et interessant spørsmål, men avhandlingens rammer tillater dessverre ikke å gå dypere inn i denne problemstillingen.

Konklusjonen er at selv om bestemmelsen legger til grunn en lik juridisk terskel for hva som utgjør et inngrep på land og i vann, fremstår det som en svakhet at verneforskriften

¹⁰¹ <http://www.f-b.no/nyheter/25-millioner-liter-sarpemokk-i-dognet-1.7155270>

legger til grunn *ulike* restriksjonsnivåer på land og i vann, da dette kan medføre en større mulighet for en uthuling av formålet med nasjonalparkvernet.

4.3 Unntak knyttet til lovlig inngrep

Hovedregelen om vern av landskapet er ikke til hinder for *vedlikehold* av bygninger, stier, bruer, grøfter eller fortøyningsbolter mv., jf. verneforskriften § 3 pkt.1.2 litra a til f. Unntaksbestemmelsene viser til forvaltningsplanen, slik at det er denne som skal fastsette nærmere bestemte retningslinjer for hva vedlikeholdet eventuelt kan gå ut på. Når det gjelder plantelivet på land, legger verneforskriften i stor grad opp til bevaring gjennom skjøtsel. Vernet er derfor ikke til hinder for fortsatt beite i nasjonalparken, jf. verneforskriften § 3 pkt. 2.2 litra a og dette betraktes heller ikke som utsetting av dyr jf. verneforskriften § 3 pkt.3.1 litra a. Tilrådingen legger til grunn at beiting er et av de viktigste skjøtselstiltakene for å ivareta verneverdiene knyttet til landskapet på land og spesielle arter.¹⁰²

Verneforskriften gir også mulighet til å fjerne trær og busker for å ta vare på spesielle naturtyper, som et ledd i skjøtsel av landskapet mer generelt, jf. verneforskriften § 3 pkt. 2.2 litra e og pkt. 2.3. I tilrådingen er det lagt til grunn at det kan påregnes å få tillatelse til forsiktig skjøtsel av vegetasjon rundt hytter og andre bygninger.¹⁰³ Omfanget av dette må i så fall fremgå nærmere av forvaltningsplanen. For uttak av ved til eget bruk foreslår tilrådingen at det kan gis tillatelse også til dette, og at det vil fremgå nærmere av forvaltningsplanen hvor dette kan skje og i hvilket omfang. Det kan imidlertid ikke forventes å få tillatelse til hogst i områder med nasjonal og regional verneverdi.¹⁰⁴

Vernet er heller ikke til hinder for fortsatt fiske og fangst i sjøen, og jakt og fangst på land i nasjonalparken, jf. verneforskriften § 3 pkt. 3.2 litra a, b og c. Det er heller ikke til hinder

¹⁰² Tilrådingen s. 40-41

¹⁰³ *ibid.* s. 40-41

¹⁰⁴ *ibid.* s. 40

for fiske med aktiv redskap som slepes under fiske og som i den forbindelse kan berøre bunnen. Tilrådingen legger til grunn at § 3 pkt 3.2 litra a innebærer at vernet ”ikke er til hinder for fiske med bunntål etter reker og sjøkreps på større dyp enn 60 m. unntatt i sone A.

4.3.1 Tråling i nasjonalparken

En problemstilling er hvorvidt unntaket om fortsatt fiske og fangst i sjøen med redskaper som kan berøre bunnen, jf. verneforskriften § 3 pkt. 3.2 litra a, kan modifisere den strenge hovedregelen om vern mot inngrep, jf. verneforskriften § 3 pkt. 1.1 litra a. Under punkt 2 ble det gjort rede for hvordan flere av naturtypene i nasjonalparken blir negativt påvirket av tråling og at det antas at påvirkningen fra tråling har økt innenfor nasjonalparkens grenser i forbindelse med en intensivering av næringen.

Utgangspunktet for vurderingen er at tråling faller inn under en naturlig språklig forståelse av uttrykket ”inngrep”. Verneforskriften legger imidlertid til grunn at det strenge vernet ikke er til hinder for fortsatt fiske med trål, jf. verneforskriften § 3 pkt. 3.2 litra a. I tilrådingen er det lagt til grunn at vernet ikke er til hinder for fiske med aktive redskaper, under den forutsetning at det ”ikke påfører organismer og strukturer på havbunnen skade.”¹⁰⁵ Likevel kommer det frem at det ikke sees bort fra at ”skader fortsatt vil kunne inntreffe i forbindelse med tråling”.¹⁰⁶

I forslag til forvaltningsplan er det satt som mål at det marine miljøet skal utnyttes som en ressurs for fiskerinæringen innefor rammene av verneformålet. Men det kommer også frem at det er en utfordring å utvikle et miljøvennlig fiske.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Tilrådingen s. 44

¹⁰⁶ *ibid* s. 8

¹⁰⁷ *ibid.* s. 56

Selv om verneforskriften legger til grunn et unntak om næringsvirksomhet i nasjonalparken, legger hovedregelen til grunn at nasjonalpark er et strengt vern. Når et område først er vernet som nasjonalpark innebærer det at det på forhånd er foretatt en avveining mellom bruk og vern på et generelt grunnlag, og besluttet at *naturverdiene* skal komme foran *brukerinteressene*.¹⁰⁸ I det følgende vil det ikke bli foretatt en ny drøftelse av hva som ligger i nasjonalparkvernet, men henvist til konklusjonen under punkt 4.1 og 4.2. I tillegg til det som er sagt der vises det til IUCN sine retningslinjer hvor det uttales følgende:

“Category II areas present a particular challenge in the marine environment, as they are managed for “ecosystem protection”, with provision for visitation, recreational activities and nature tourism. In marine environments, extractive use (of living or dead material) as a key activity is generally not consistent with the objectives of category II areas. This is because many human activities even undertaken at low levels (such as fishing) are now recognised as causing ecological draw-down on resources, and are therefore now seen as incompatible with effective ecosystem protection. Where such uses cannot be actively managed in a category II area to ensure the overall objectives of ecosystem protection are met, consideration may need to be given to whether any take should be permitted at all.”¹⁰⁹

Ifølge retningslinjene kan selv enkle aktiviteter, slik som fiske, være en utfordring i forhold til restriksjonsnivået i en marin nasjonalpark. Konklusjonen er derfor at unntaket om næringsvirksomhet i form av fiske med trål ikke kan modifisere den strenge hovedregelen om vern mot inngrep i Ytre Hvaler nasjonalpark. Dette tilsier at dersom aktiviteten viser seg å komme i konflikt med bevaringsmålene, *skal* det vurderes om aktiviteten overhodet kan finne sted innefor verneområdet.

4.4 Inngrep det må søkes tillatelse til

Dersom et tiltak går ut over lovlig vedlikehold, er man over i en vurdering av hva som krever tillatelse. Forvaltningsmyndigheten kan, etter søknad, gi tillatelse til visse inngrep, jf. verneforskriften § 3 pkt. 1.3 litra a til n, pkt. 2.3 litra a og b og pkt 3.3. Dette omfatter alt

¹⁰⁸ Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187, punkt 11.1

¹⁰⁹ IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories s. 58

fra ombygging av bygninger, mindre utvidelser, bygging av enkle brygger, oppsetting av gjerder eller innlegging av vann, hogst av ved for eget bruk og oppankring i sone A.

Et sentralt moment i den forbindelse er hvordan forvaltningen tolker de enkelte ord og uttrykk i verneforskriften. I tillegg til dette kan de gi dispensasjon til inngrep i nasjonalparken etter naturmangfoldloven § 48. Verneforskriften gjør imidlertid tolkningen ”enklere” for forvaltningen ved at den lister opp hva som kan anses som et inngrep. Den pretenderer ikke å være uttømmende, slik at andre inngrep kan falle inn under ordlyden. Slik sett er det til en viss grad opp til det lokale forvaltningsstyret å fastsette nærmere hva som er å anses som et inngrep. I selve skjønnsutøvelsen må inngrepet som vurderes tillatt være i samsvar med det som tidligere er sagt både om bevaringsmålene og naturmangfoldloven generelt.

Hvilke virkemidler forvaltningen har, knytter seg derfor i stor grad opp til *hvordan forvaltningen selv tolker* de enkelte ord og uttrykk i verneforskriften, som for eksempel ”bygging av enkle brygger”, jf. verneforskriften § 3 pkt. 1.3.litra c. En språklig forståelse av ordlyden taler for at det må dreie seg om små brygger, og sett opp mot formålet med vernet, om bevaring av landskapet og et relativt urørt naturområdet, taler gode grunner for at enhver vurdering skal være streng. Tilrådningsen presiserer at det *kun* skal gjelde små, enkle brygger for å lette ilandstigning. Det blir videre understreket at det ikke skal dimensjoneres for at båter skal ligge fortøyd over lengre tid.¹¹⁰ Nasjonalparkvernet tilsier imidlertid *ikke* at enhver kan forvente å få tillatelse selv om det er en liten og enkel brygge. Det må være opp til forvaltningen etter en konkret vurdering.

For å bruke virkemidlene som er stilt opp i verneforskriften, må forvaltningen ta et *klart utgangspunkt i hovedregelen* om vern. Dersom det søkes om et inngrep er det sentralt at forvaltningen får frem at det beror på en konkret vurdering, og at de foretar en selvstendig tolkning av hva som ligger i de enkelte ord og uttrykk.

¹¹⁰ Tilrådningsen s. 36

Under punkt 5 vil det bli redegjort for adgangen til å gi tillatelse, og temaet vil belyses med konkrete eksempler. Før skjønnsutøvelsen i praksis, vil det kort gjøres rede for forvaltningens adgang til å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48

4.4.1 Dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48

Det lokale forvaltningsstyret kan gi dispensasjon fra et vernevedtak, og siden verneforskriften er vedtatt før naturmangfoldloven trådte i kraft, har den allerede en generell dispensasjonsbestemmelse i verneforskriften § 4. I forslag til forvaltningsplan er det imidlertid lagt til grunn at i de tilfeller det søkes om dispensasjon etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i verneforskriften, skal disse vurderes etter naturmangfoldlovens § 48. Videre uttales det at: ”Verneforskriftens generelle dispensasjonsbestemmelse er satt ut av kraft.”¹¹¹

Et forslag til forvaltningsplan er ikke rettslig bindende og kan ikke sette en bestemmelse ut av kraft ved å oppstille nye rettigheter og plikter utover rammene i verneforskriften eller loven.¹¹² Utgangspunktet, de lege lata, er at naturmangfoldloven § 48 skal gjelde for eldre vernevedtak, jf. naturmangfoldloven § 77 annet punktum. Men når naturmangfoldloven, slik som her, supplerer et eldre vernevedtak som selv har en dispensasjonsbestemmelse, kan det forekomme motstrid mellom vernevedtaket og naturmangfoldloven. Et sentralt spørsmål er da om det er verneforskriften eller naturmangfoldloven som kommer til anvendelse. Verneforskriften kan for eksempel ha en dispensasjonsbestemmelse som går kortere og lengre enn det naturmangfoldloven § 48 gjør. Dersom det er tilfellet gir verken lovens ordlyd eller forarbeidene det klart hva som er løsningen. I juridisk teori er det imidlertid antydnet at det i slike tilfeller er naturmangfoldloven som går foran.¹¹³ I samsvar med dette

¹¹¹ Forslag til forvaltningsplan s. 8

¹¹² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 187 pkt. 11.1.1

¹¹³ Jf. uttalelser i Backer 2010 s. 407- 408

er det naturmangfoldloven § 48 som kommer til anvendelse når spørsmålet om dispensasjon blir gjort rede for i det følgende.

Bestemmelsen lyder:

”Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.”

Naturmangfoldloven § 48 oppstiller tre alternative vilkår for å kunne gi dispensasjon. I forbindelse med hytteutbygging, som kommer inn som et eksempel under punkt 5.3, er det første alternativ som kommer til anvendelse. Her må to kumulative vilkår være oppfylt. For det første må det *ikke* stride mot vernevedtakets formål, og for det andre må det ikke ha nevneverdig påvirkning på verneverdiene. En naturlig, språklig forståelse av ordlyden taler for at vilkårene skal tolkes restriktivt, jf. bruken av ordet ”nevneverdig”. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i forarbeidene, hvor det i tillegg uttales følgende:

”Begge kravene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Men det følger ikke av dette at dispensasjon nødvendigvis skal gis dersom kravene er oppfylt. Ingen har krav på dispensasjon, og andre vurderingsmomenter kan komme inn. Vurderingen er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler og retningslinjer og instruksjer fra overordnet myndighet. Bl.a vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, ha betydning. Også de hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen.”¹¹⁴

Det vil si at det kun er i de tilfeller hvor tiltaket vil ha en begrenset virkning på verneverdiene at bestemmelsen kommer til anvendelse. Videre legger naturmangfoldloven § 35 en ytre ramme for hva det kan gis dispensasjon til og vurderingen må sees i sammenheng med hovedregelen om at ingen varig påvirkning skal finne sted i en nasjonalpark, jf. drøftelsen under punkt 4.1.

¹¹⁴ Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424

5 Skjønnsutøvelsen i praksis

5.1 Innledning

I avgrensningen ble det lagt til grunn at avhandlingen ikke vil forsøke å foreta en uttømmende oversikt over alle forvaltningsvedtak i Ytre Hvaler nasjonalpark, men et kvalitativt innblikk i enkelte saker. Hittil har hoveddelen av avhandlingen bestått i å undersøke mål og virkemidler for forvaltningen. Spørsmålet videre er hvordan forvaltningen bruker disse virkemidlene for å nå bevaringsmålene.

Når det kommer til den faktiske forvaltning foreligger det flest vedtak som knytter seg til de landbaserte områdene, og gjerne ”mindre” saker slik som kjøretillatelse. Gjennom intervju med nasjonalparkforvalteren for Ytre Hvaler kom det frem at de har en overvåkingsplan som viser hvordan de vil prioritere overvåking av verdifulle miljøkvaliteter på land og i sjøen. Overvåkingen finansieres gjennom årlige tildelinger og lokale prioriteringer. Overvåking av de marine naturkvalitetene er kostbare tiltak ved at de må kjøpe konsulenttjenester som også inkluderer dyrt utstyr, båter etc. Når det gjelder de konkrete bevaringsmål som er fastsatt i forslag til forvaltningsplan, kom det derfor frem at: ”Vi har svært mange bevaringsmål, og ut fra dagens tildelinger er det ikke realistisk å kunne ”måle” at vi når alle disse.” Videre er det et problem for forvaltningen og en utfordring at det generelt er vanskeligere å kontrollere at forbudene på det marine miljøet håndheves.¹¹⁵

5.2 Ombygging av hytter i nasjonalparken

Når det kommer til skjønnsutøvelsen i praksis, reiser det et spørsmål om den faktiske forvaltningen kan medføre en uthuling av verneformålet. Saken som skal belyse problemstillingen er et vedtak som omhandler riving av eksisterende bygning, og spørsmål om å få tillatelse til å føre opp en ny og større fritidsbolig inne i nasjonalparken.¹¹⁶

¹¹⁵ Jf. samtale med Monica Olsen, naturforvalter for Ytre Hvaler nasjonalpark

¹¹⁶ Jf. sak 2011-18

Det rettslige grunnlaget for vurderingen er verneforskriften § 3 pkt. 1.1. Hovedregelen er at landskapet er vernet mot inngrep av enhver art. Verneforskriften § 3 pkt. 1.3 litra a legger imidlertid til grunn at forvaltningsmyndigheten *kan gi tillatelse* til mindre utvidelse av bygninger i nasjonalparken. Spørsmålet er således hva som utgjør en mindre utvidelse inne i en nasjonalpark. Det er tidligere konkludert med at en naturlig språklig forståelse av ordlyden taler for at det må dreie seg om små, bagatellmessige inngrep, som ikke vil endre landskapskvaliteten eller formålet om bevaring av urørt natur. Et sentralt moment bør også være om tiltaket finner sted i nærheten av kjente forekomster av sjeldne eller truede arter eller naturtyper. Videre er det et overordnet mål med nasjonalparken å ta vare på landskapet og den urørte naturen. Mange mindre utvidelser kan over tid få direkte konsekvenser både for landskapet i nasjonalparken og for urørtheten. Et sentralt poeng i vurderingen er at forvaltningen tenker langsiktig, slik at det ikke skjer en uthuling av verneformålet.

I vedtaket foretar det lokale forvaltningsstyret ingen tolkning av ordlyden, men henviser direkte til forslag til forvaltningsplan, hvor det er *foreslått* at tilbygg på inntil 5 m² kan regnes som mindre utvidelser.¹¹⁷ I den konkrete saken dreide det seg om en utvidelse på ca. 10 m². Dette reiser en ny problemstilling om tiltaket er en ”vesentlig utvidelse” som vurderes etter naturmangfoldloven § 48. Spørsmålet er om en utvidelse på 10 m² kan anses å stride mot vernevedtakets formål. Forvaltningsstyrets oppfatning er at et slikt tiltak er i strid med vernevedtakets formål, og at det kan medføre en uheldig presedensvirkning i forhold til andre hytteeiere, som også kan være i samme situasjon. En vesentlig utvidelse er heller ikke i tråd med kravene i naturmangfoldloven § 48, og søknaden blir avslått.

Det at de legger vekt på den totale virkningen en dispensasjon kan få, og ser det opp mot de påregnelige langtidsvirkningene, er i tråd med prinsippet om samlet miljøbelastning. Til

¹¹⁷ Forslag til forvaltningsplan s. 94

tross for dette kommer det frem av vedtaket at tillatelse kan forventes, dersom det søkes om en ”mindre vesentlig” endring på inntil 5 m².

I Ytre Hvaler nasjonalpark er det totalt 185 bygninger, hvorav ca. 60 er hytter.¹¹⁸ Under den forutsetningen at samtlige hytteeiere søker om en mindre utvidelse, vil det tilvare en utvidelse på ca. 300 m². Eksempelet viser, selv om det er satt på spissen, problemet med at forvaltningen tilsynelatende innfører en standard regel for hva som utgjør en ”mindre utvidelse”, når det i utgangspunktet skal være en konkret vurdering fra sak til sak. Med et stort antall hytter allerede etablert i nasjonalparken, understreker det viktigheten av at forvaltningen i hver enkelt sak foretar en vurdering basert på hvilke konsekvenser en mindre utvidelse vil få for området. Det fremstår som en svakhet at forvaltningen ikke foretar en selvstendig tolkning av hva som ligger i ordlyden ”mindre utvidelser”, og at de kun henviser til *forslag* til forvaltningsplan. Videre hadde det vært en fordel om det hadde kommet klarere frem av vedtaket at de foretar en konkret vurdering, for deretter å knytte dette opp mot bevaringsmålet, slik de gjør i forhold til dispensasjonsspørsmålet.

5.3 Bygging av ny hytte i nasjonalparken

I avhandlingen er det også reist spørsmål om adgangen til å gi dispensasjon kan medføre en uthuling av verneformål. Problemstillingen skal belyses nærmere med en søknad som går på tillatelse til å bygge hytte og brygge i Ytre Hvaler nasjonalpark.

I begynnelsen av 2012 ble det vedtatt å innvilge dispensasjon til bygging av hytte og brygge på Tisler.¹¹⁹ Saken går i korte trekk ut på at det i 1967 ble inngått en avtale mellom staten og en privatperson, som han mener gir eier av tomta varig dispensasjon fra byggeforbudet og en rett til å føre opp hytte med tilhørende brygge i nasjonalparken. Hvaler kommune behandlet saken i 2006, og avslo den gang dispensasjonssøknaden. Deretter havnet saken

¹¹⁸ *ibid.* s. 91 pkt. 3.1.6

¹¹⁹ Jf. sak 2011- 5485

hos Miljøverndepartementet for en vurdering av hvilken betydning avtalen fra 1967 hadde. Der kom det frem at avtalen var tidsubestemt, men at den ikke kunne forhåndsbinde saksbehandlingen verken etter plan- og bygningsloven, eller behandling etter verneforskriften.

I utgangspunktet er det derfor opp til det lokale forvaltningsstyret å foreta en *selvstendig* vurdering av hvorvidt tillatelse til bygging av hytte og brygge skal innvilges etter verneforskriften.

Hovedregelen er at landskapet er vernet mot inngrep av enhver art, jf. verneforskriften § 3 pkt. 1.1. Vernet inkluderer utbygging av hytte og brygge. Det lokale forvaltningsstyret kan imidlertid gi dispensasjon fra et vernevedtak. Rettslig grunnlag for dispensasjon er naturmangfoldloven § 48. Bestemmelsen krever for det første at vedtaket ”ikke strider mot vernevedtakets formål”. Bevaring av et stort og relativt urørt naturområde, herunder kystlandskapet, er et av hovedformålene med Ytre Hvaler nasjonalpark. Den neste forutsetningen for dispensasjonsvedtakets gyldighet er at det ”ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig”. Spørsmålet i vedtaket er derfor om det kan påvirke formålet om bevaring av landskapet nevneverdig at det bygges en ny hytte og brygge inne i nasjonalparken. Som nevnt under punkt 2 er en av de store utfordringene når det gjelder forvaltningen av landskapet knyttet til tekniske inngrep, som kan gjøre skade eller forringe bildet av urørt natur. Om dette uttaler forvaltningen følgende:

”Et nytt bygg vil være godt synlig i det åpne landskapet på Tisler. Hytta vil ligge i et område med fjell og stein og grunnlendt mark, men med en del busk- og trevegetasjon. Det er ikke vegetasjon med spesielle naturkvaliteter ved hytta. En ny hytte og bryggeanlegg (...) med båttopplag vil generelt endre landskapsbildet og skade landskapskvalitetene i større grad enn det vil skade naturkvaliteter knyttet til enkeltarter. Tisler benyttes til friluftsmål og det er ikke usannsynlig at hytta og bryggas beliggenhet kan virke avvisende på en del besøkende i dette området av øya.”¹²⁰

¹²⁰ Jf. sak 2011- 5485 s. 4

Videre uttales det at:

”Utover forholdet til landskapsverdier er det ingen kartlagte verdier som synes å ha betydning for vurdering av dispensasjon (...) Forvaltningsmyndigheten har på bakgrunn av dette kommet til at det foreligger en overvekt av hensyn som taler for at det innvilges dispensasjon i denne saken. Avtalen fra 1967 med tilhørende skjøtevilkår, hensikten og virkningene av avtalen, samt omstendighetene rundt avtaleinngåelsen, er etter forvaltningsmyndighetens syn så tungtveiende grunner, at de må slå gjennom overfor hensynene vernevedtaket er ment å ivareta.”¹²¹

En lignende sak var i 2010 oppe for Oslo tingrett.¹²² Saken gikk ut på ut på å fastsette gyldigheten av et vedtak om å dispensere fra verneplanen for å reetablere driften av en turisthytte i Dovrefjell Sunndalsfjella nasjonalpark og på en vurdering av hvorvidt naturmangfoldloven § 48 er ment å være underlagt domstolskontroll. Det var den Norske Turistforening som ønsket å reetablere driften, og spørsmålet i saken var om hyttedriften ville påvirke villreinens levekår på en slik måte at det ville stride mot vernevedtakets formål eller påvirke verneverdiene nevneverdig. Etter en konkret helhetsvurdering besvarte retten dette benektende, og vedtaket ble opprettholdt. Når det gjelder spørsmålet om domstolskontroll la retten til grunn at naturmangfoldloven § 48 er ment å være underlagt domstolskontroll, men at det overlates til forvaltningens skjønn å avgjøre om dispensasjon skal gis når vilkårene først er oppfylt. En slik forståelse synes ifølge retten også å ha blitt lagt til grunn i juridisk teori.¹²³ På denne bakgrunn konkluderte retten med at den fullt ut kunne prøve om dispensasjonsvedtaket lovlig kunne fattes i medhold av naturmangfoldloven § 48.

¹²¹ Jf. sak 2011- 5485 s. 4 og 5

¹²² TOSLO-2010-109768

¹²³ Backer 2010 s. 411- 412

Den rettskildemessige betydningen av tingrettsdommen er begrenset, og har ikke tradisjonell prejudikatsverdi som Høyesteretts avgjørelser har.¹²⁴ Hovedtanken med å vise til dommen er således for å illustrere og sammenligne de to sakene.

Begge sakene gjelder et inngrep i en nasjonalpark. Tingrettssaken skiller seg imidlertid fra hyttevedtaket ved at det dreier seg om å ta opp igjen driften av en *allerede eksisterende turisthytte*, og ikke et spørsmål om å bygge en ny hytte. Retten la vekt på at det meste av teknisk tilrettelegging allerede var gjort da dispensasjonsspørsmålet ble reist, noe som ikke er tilfellet på Tisler hvor alt må bygges nytt. Videre ble det lagt vekt på at hytten i Dovre nasjonalpark kun skal holdes *åpen i en begrenset periode* av året, mellom juli og september, slik at villreinen vil forbli uforstyrret under kalvingsperioden. Hytten på Tisler har ingen slike begrensninger. Hytten i Dovre er også en hytte som er tilgjengelig for allmennheten og ikke rettet mot en privatperson.

Et annet moment som av retten ble tillagt vekt var at dispensasjonen ikke ville få uheldige presedensvirkninger. Saken var så vidt særegen og dermed ikke egnet til å gi følger. Heller ikke det lokale forvaltningsstyret mener at saken vil få uheldig presedensvirkninger, og at saken er av en spesiell karakter. Det vil i følge forvaltningen ”ikke svekke de statlige føringene om en streng forvaltning i en nasjonalpark”¹²⁵ at de gir dispensasjon til bygging av hytte og brygge.

I forhold til hyttevedtaket er det et sentralt poeng at Miljøverndepartementet kom til at det var opp til det lokale forvaltningsstyret å foreta en *selvstendig vurdering*, og at avtalen fra 1967 ikke kunne forhåndsbinde behandling etter verneforskriften.

¹²⁴ Eckoff 2007 s. 161-163

¹²⁵ Jf. sak 2011- 5485 s. 5

Hensikten med naturmangfoldloven § 48 er at den i første rekke skal benyttes til bagatellmessige inngrep. Videre vil bygging av en ny hytte og et bryggeanlegg i utgangspunktet være i direkte strid med formålet med nasjonalparken ved at det endrer landskapsbildet og skader landskapskvaliteten. Det er heller ikke usannsynlig at en ny hytte og brygge vil kunne virke avvisende på en del besøkende i nasjonalparken. Tiltaket faller således klart inn under hva som ansees som en ”varig påvirkning”, jf. naturmangfoldloven § 35, og må sees i sammenheng med de strenge rammene for hva som kan tillates i en nasjonalpark.

Forarbeidene til naturmangfoldloven legger til grunn at oppføring av nye bygg er forbudt i en nasjonalpark.¹²⁶ I vurdering vil også naturmangfoldloven § 1 ha relevans ved at hytteutbyggingen må være slik at det fremmer formålet om å ta vare på naturen. Videre kan Grunnloven § 110 b ha relevans som et støtteargument,¹²⁷ slik at ethvert inngrep i Ytre Hvaler nasjonalpark må sees i sammenheng med retten til god miljøkvalitet. Det følger og strenge rammer for når en dispensasjon kan gis i et verneområde av EUs habitatdirektiv, jf. art. 6.2. Selv om habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen, gir direktivet viktige signaler om hva som bør tillates innenfor et verneområde.¹²⁸

Konklusjonen er at når man bruker dispensasjonsbestemmelsen til å gi tillatelse til bygging av hytte i en nasjonalpark til en privatperson, taler det sterkt for at forvaltningen bidrar til at det skjer en uthuling av verneformålet. I forhold til sammenligningen med dommen fra Oslo tingrett, taler også mye for at dersom det skulle bli reist klage eller søksmål om gyldigheten av vedtaket, foreligger det flere tungtveiende argumenter for å få kjent vedtaket i strid med verneformålet og dermed ugyldig.

¹²⁶ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 410

¹²⁷ Fauchald 2007 s. 56

¹²⁸ Jf. Lovavdelingens uttalelser 2012-07-04

5.4 Uttak av ved i nasjonalparken

Når det gjelder vern av plantelivet på land og i sjø vises det til to søknader om uttak av ved i nasjonalparken.¹²⁹ Det rettslige grunnlaget for vern av plantelivet følger av verneforskriften § 3 pkt. 2.1, som legger til grunn at vegetasjonen på land og i sjø er vernet mot all skade og ødeleggelse. Problemstillingen er dermed hva som utgjør en ”skade og ødeleggelse”.

En naturlig, språklig forståelse av ordlyden taler for at det er en skade og ødeleggelse når plantelivet blir ”forringet”.¹³⁰ Dette kan innebære rent hærverk¹³¹ slik at selv mindre handlinger utgjør en skade. Sett opp mot verneforskriftens formål som verner om økosystemer på land og i vann, og i sammenheng med at en nasjonalpark utgjør et strengt vern etter naturmangfoldloven, leder det til den konklusjon at det foreligger et like strengt restriksjonsnivå både for land og det marine miljøet. Også reelle hensyn taler for å forstå bestemmelsen på en slik måte. Det er imidlertid ikke funnet vedtak som kan belyse tilsvarene forvaltning i det marine miljøet.

I vedtaket om uttak av ved uttaler forvaltningen at all vegetasjon i utgangspunktet er vernet, men at de kan gi tillatelse til uttak av ved til eget bruk. Søknaden knyttet seg imidlertid ikke til uttak av ved til eget bruk, men et ønske om å fjerne trær for å bedre utsikten fra eiendom mot sjøen. Forvaltningen foretar ingen vurdering av hvorvidt fjerning av trær kan anses som en ”skade og ødeleggelse” av plantelivet, men henviser direkte til forslag til forvaltningsplan hvor det er pekt ut to områder hvor det kan tas ut ved til eget bruk. Det omsøkte området faller ikke inn under disse. Forvaltningen vil derfor ikke vil gi tillatelse før forvaltningsplanen er vedtatt og skjøtselsplanen for enkeltområder er prioritert og utarbeidet.

¹²⁹ Jf. sak 2011- 47

¹³⁰ Jf. norsk synonymordbok

¹³¹ *ibid.*

Et annet vedtak, om uttak av ved, er foretatt på tilsvarende måte.¹³² Heller ikke her foretar forvaltningen en tolkning av verneforskriften, men henviser direkte til forslag til forvaltningsplan og peker på at det er to områder i nasjonalparken hvor det kan gis tillatelse til uttak av ved. Det omsøkte området ligger imidlertid på et sted hvor store deler av skogen er registrert som nasjonalt verneverdig av Norsk Institutt for Naturforskning.¹³³ Dette er verdifull skog, hvor det er ønskelig at skogen skal få utvikle seg naturlig. Slikt sett foreligger det gode argumenter for å si at uttak av ved er en skade på plantelivet og heller ikke skal finne sted. Også tilrådingen bygger opp under en slik forståelse ved å legge til grunn at det ikke kan forventes å få tillatelse til hogst i områder med nasjonal og regional verneverdi.¹³⁴

Hovedinntrykket av vedtakene er at det fremstår som en styrke at forvaltningen ikke ønsker å gi tillatelse til uttak før forvaltningsplanen er vedtatt. Inntrykket av vedtakene som knytter seg til vern av vegetasjon på land, er at det følges opp på en god og forutsigbar måte. Likevel kunne det med fordel vært foretatt en tolkning av hva som ligger i ”skade og ødeleggelse” i verneforskriften.

5.5 Oppankring i sone A

Når det gjelder forvaltningen av dyrelivet, vil det i det følgende redegjøres nærmere for vern av dyrelivet i det marine miljøet, nærmere bestemt om oppankring i sone A. Begrunnelsen for å gå dypere inn i forvaltningen av sone A er fordi stedet er blant de viktigste marine områdene, og det eneste stedet i nasjonalparken hvor det foreligger restriksjoner mot bunntåling. Det er ikke funnet vedtak som kan belyse tilsvarende forvaltningen på de landbaserte områdene.

¹³² Jf. sak 2011- 27

¹³³ NINA oppdragsmelding 801.2003

¹³⁴ Tilrådingen s. 40

Vedtakene dreier seg om søknad om tillatelse til oppankring fra ca. 20-30 ganger per år, til én mer permanent tillatelse.¹³⁵ I det følgende er det tatt med et utdrag fra ett av de tre vedtakene, som er mer eller mindre identisk med de to andre:

”Sone A er blant de viktigste marine områdene i nasjonalparken, med stort biologisk mangfold, store variasjoner i bunntopografi og naturtyper og mange sjeldne arter. Tiltak eller aktiviteter som kan skade organismer og strukturer på sjøbunnen er ikke tillatt. Det antas at skadene på naturmiljøet, spesielt på sårbare og ømfintlige arter vil være begrenset i en sone på 50 m fra land og inntil 30 m dyp. Forvaltningen har begrenset detaljkunnskap om utbredelsen av enkeltarter i denne sonen. Det antas at det kan være enkelte sårbare arter eller artsgrupper som kan ta skade av gjentatt oppankring. Ved en tillatelse er det derfor aktuelt å stille vilkår om dokumentasjon av de lokalitetene som benyttes. Arter eller artsgrupper som antas å ta skade av oppankring er sjøpunger, svampdyr, solitære koraller bl.a hornkoraller og mosdyr (...). De mest sårbare miljøene (...) finnes på større dyp. Forvaltningsmyndigheten vurderer en oppankring på dyp inntil 30 meter og innenfor en sone på 50 meter fra land til å være svært lik ”oppankring for å fortøye mot land” som er tillatt etter vernebestemmelsene jf. verneforskriften § 3 pkt.3.1.b). Oppankring i det omfanget det søkes om her skader totalt sett små arealer innenfor en sone som beskrevet ovenfor.”¹³⁶

Det rettslige grunnlaget for vern av dyrelivet følger av verneforskriften § 3 pkt. 3.1. Hovedregelen er at dyrelivet, herunder hi, reir, hekke-, yngle- og gyteplasser er vernet mot skade og unødig forstyrrelse. Den konkrete problemstillingen er hva som utgjør en ”skade og unødvendig forstyrrelse”.

En naturlig, språklig forståelse av ordlyden taler for at det er en skade når dyrelivet blir ”ferringet”.¹³⁷ Som nevnt ovenfor under punkt 5.4 kan begrepet også innebære hærverk. En isolert tolkning av ordlyden taler således for at selv små inngrep faller inn under bestemmelsen. Spørsmålet er dernest hva som ligger i ”unødig forstyrrelse”. Den naturlige forståelsen taler for at det omfatter selv den minste bevegelse.¹³⁸ Hovedregelen dekker i utgangspunktet kun handlinger som ”ferringet” dyrelivet på land og i sjøen, men ikke handlinger

¹³⁵ Jf. sak 2011- 26, sak 2011- 21, sak 2011- 39

¹³⁶ Jf. sak 2011- 26 s. 2

¹³⁷ Jf. norsk synonymordbok

¹³⁸ Jf. norsk synonymordbok

som *kan* forringe dem. Det er imidlertid ikke alltid slik at en enkelt handling alene medfører en forringelse, men at den sett sammen med andre handlinger kan medføre at den samlede belastningen blir for stor. Dette kan være aktiviteter som ikke direkte er regulert i verneforskriften, men som likevel utgjør en trussel mot naturen. Forsøpling av havet er en stor utfordring for dyrelivet. Økt levestandard og mer fritid har medført en stadig økende båttrafikk innenfor nasjonalparkens grenser, og sett i sammenheng med en del ”nye” aktiviteter, som for eksempel kiting, kan dette samlet sett utgjøre unødvendig forstyrrelse på dyrelivet. Eksemplene er tatt med for å illustrere, og for å få frem, hvordan visse typer aktiviteter reguleres og regnes som et problem, mens en rekke andre utfordringer ikke er tatt med i verneforskriften. Det at slike aktiviteter kan medføre en forringelse av dyrelivet kan vanskelig være uten betydning ved tolkningen av bestemmelsen. Prinsippene om samlet belastning og føre-var har derfor betydning ved tolkningen av ordlyden. Prinsippene, sett opp mot naturmangfoldloven og verneforskriftens formål om bevaring av havbunn med korallrev, hard- og bløtbunn, tilsier som en delkonklusjon at ”skade og unødvendig forstyrrelse” ikke er begrenset til å bare ramme handlinger som faktisk fører til forringelse av dyrelivet, men at det er tilstrekkelig med en *rimelig sannsynlighet* for at det vil skje noe som følge av en handling. Dette tilsier at terskelen er lik på land og i vann når det kommer til en handling som kan skade og forstyrre dyrelivet. Og at aktiviteter som ikke direkte er regulert i verneforskriften, likevel vil kunne falle inn under ordlyden.

I forbindelse med de tre vedtakene slår forvaltningsstyret fast at tiltak eller aktiviteter som kan skade organismer og strukturer på sjøbunnen ikke er tillatt, jf. verneforskriften § 3 pkt. 3.1 litra b. De foretar ingen selvstendig tolkning av hva som ligger i ”skade og ødeleggelse”, men legger direkte til grunn at enkelte sårbare arter ”kan ta skade av gjentatt oppankring”, jf. referatet ovenfor.

Tilrådommen inneholder ingen nærmere beskrivelse av hva som ligger i ordlyden, men uttaler i forhold til § 3 pkt 3.1 litra b at bestemmelsen ”kan medføre endringer og restriksjoner

også for dykkere”.¹³⁹ En interessant side av vedtakene er dermed at det fremstår som relativt lett å få tillatelse, selv om forvaltningsmyndigheten antar at enkelte arter kan ta skade av gjentatt oppankring.

Sett i sammenheng med delkonklusjonen ovenfor, om at skade eller ødeleggelse kan foreligge selv når det bare er en rimelig sannsynlighet for at noe vil skje noe som følge av en handling, fremstår det som en svakhet at forvaltningen ikke foretar en tolkning av hva som ligger i ordlyden og heller ikke legger en klarere ramme for hva som er hovedregelen for vern. I stedet går de direkte til unntaket om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppankring og foretar drøftelsen derfra. Den rettslige vurderingen som forvaltningsstyret foretar knytter seg derfor i stor grad opp mot naturmangfoldloven og ikke verneforskriften. I det følgende vil det derfor bli redegjort nærmere for hvordan skjønnet samsvarer med retningslinjene i naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. Når det gjelder den konkrete vurderingen følger det av naturmangfoldloven § 7 at vedtaket skal vise *hvordan* prinsippene er kommet inn i den konkrete saken, og *hvilken vekt* de har tillagt.¹⁴⁰

I vedtakene uttaler forvaltningsmyndigheten at de har tilstrekkelig kunnskap til å fatte en beslutning jf. naturmangfoldlovens § 8. Videre at de omsøkte aktivitetene ikke vil medføre en samlet belastning som skader økosystemet jf. naturmangfoldloven § 10. Naturmangfoldloven §§ 9, 11, 12 er ifølge forvaltningen ikke aktuelle.¹⁴¹

Kunnskap er en viktig forutsetning for å føre en forutsigbar og effektiv forvaltning av naturmangfoldet i en nasjonalpark. Med begrenset detaljkunnskap om utbredelsen av enkeltarter i området hvor det søkes om oppankring, taler kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8 for at det burde vært innhentet kunnskap av det lokale forvaltningsstyret.

¹³⁹ Tiltrådningen s. 45

¹⁴⁰ Jf. naturmangfoldloven § 7 annet punktum

¹⁴¹ Jf. eksempelvis sak 2011-26 s. 3

Det er imidlertid på det rene at kunnskapskravet må stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang, og bare gjelder ”så langt det er rimelig”, jf. naturmangfoldloven § 8 første ledd første punktum. Bestemmelsen presiser rimelighetsstandarden i annet ledd ved å legge til grunn at det skal foretas en avveining mellom kostnadene ved å skaffe et vitenskapelig beslutningsgrunnlag på den ene siden, og sakens karakter og mulig miljøpåvirkning på den annen side.

Detalj kunnskap om de viktigste marine områdene i nasjonalparken, som omfatter et stort biologisk mangfold, variasjoner i bunntopografi, naturtyper og mange sjeldne arter, bør ligge inn under overvåkingsansvaret til det lokale forvaltningsstyret. Utgangspunktet ved forvaltningen av de marine miljøene er derfor at de beslutningene som fattes skal bygge på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Dersom det likevel er usikkerhet knyttet til konsekvensene for miljøet, skal det lokale forvaltningsstyret legge vekt på denne usikkerheten og legge til rette for at vesentlig skade unngås.

Videre tilsier kunnskapsgrunnlaget at før-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9 kommer inn. En slik vurdering er ifølge forvaltningen ikke aktuell og foretas heller ikke.

Den rettslige betydningen av føre-var-prinsippet er at det utgjør et tungtveiende hensyn i beslutningsprosessen, og at det må tas i betraktning når en avgjørelse skal treffes.¹⁴² Prinsippet innebærer at dersom forvaltningsstyret er i tvil om gjentatt oppankring kan få negative konsekvenser for miljøet, skal tiltaket som utgangspunkt ikke gjennomføres. Det vises på nytt til den refererte del av vedtaket, hvor det uttales at det antas at det kan være enkelte sårbare arter eller artsgrupper som kan ta skade av gjentatt oppankring. Nøyaktig samme formulering er å finne i de to andre vedtakene.

¹⁴² Backer 2012 s. 97

Spørsmålet videre er om gjentatt oppankring skal sees i sammenheng med naturmangfoldloven § 9. Bestemmelsen legger til grunn at når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, *skal det* tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 9 første punktum. Korallrevene har en langsom vekst og de er svært sårbare. Slik sett vil korallrevene og korallskogenes betydning i økosystemet, deres sårbarhet og tilstand, tilsa at en føre-var tilnærming ved forvaltning av disse naturtypene er svært viktig.¹⁴³ Den lave veksthastigheten til koraller tilsier videre at en bør være ytterst forsiktig med å tillate aktiviteter som kan skade dem, og at et strengt føre-var-prinsipp skal legges til grunn ved forvaltningen av koraller og svampesamfunn.

Et sentralt spørsmål i disse sakene er om en gjentatt tillatelse kan skape presedens og på den måte bidra til en forringelse av området. Formålet med nasjonalparken er å bevare havbunnen med korallrev, hard- og bløtbunn. En gradvis utvidelse eller tillatelse av aktiviteter i området kan på sikt påvirke verneverdiene og naturmangfoldet i nasjonalparken. I samsvar med naturmangfoldloven § 10, og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, *skal* derfor en beslutning vurderes i lys av flere påvirkninger senere. Prinsippet om samlet belastning skal motvirke at naturverdiene gradvis forringes ved at hvert inngrep vurderes samlet og ikke isolert. I søknaden om permanent tillatelse til oppankring tar forvaltningsstyret et forbehold, og tillatelsen begrenses i omfang. En revurdering av en permanent oppankringen vil dermed skje på bakgrunn av ny søknad, der omfanget av og erfaringer med aktiviteten, samt eventuelle konsekvenser for det sårbare miljøet og det biologiske mangfoldet, skal fremgå.¹⁴⁴ Dette fremstår som et positivt element i vedtaket.

Konklusjonen av det overnevnte er imidlertid at det bør legges en streng vurdering til grunn ved behandlingen av søknader om oppankring i sone A. Forvaltningsmyndigheten har i

¹⁴³ St. meld nr. 37 (2008-2009) s. 56- 57

¹⁴⁴ Jf. sak 2011- 39

utgangspunktet gode virkemidler for å regulere oppankring, eller andre tiltak som kan påføre organismer og strukturer på havbunnen skade og ødeleggelse. Det er viktig at det ikke skjer en uthuling av verneformålet, og hvis usikkerheten er stor, sett opp mot mulige konsekvenser, tilsier det at en søknad om aktivitet i sone A må avslås.

5.6 Bruk av undervannsscooter

Et av vedtakene under punkt 5.5 knytter seg også til søknad om dispensasjon for å få bruke batteridrevet vannscooter.¹⁴⁵ Det rettslige grunnlaget er verneforskriften § 3 pkt. 7.2, hvor første ledd legger til grunn at unødvendig støy er forbudt i nasjonalparken og annet ledd som gir et direkte forbud mot bruk av vannscooter, motordrevet modellfly, motorisert isbor og lignende.

Første ledd i verneforskriften § 3 pkt. 7.2. gir klart uttrykk av å være en rettslig standard, jf. bruken av ordet ”unødvendig”. En rettslig standard er et begrep hvor innholdet kan utvikle seg over tid. Det er normalt normer utenfor begrepet selv som har betydning for hvordan innholdet skal tolkes og anvendes. Slike normer kan være av både moralsk, samfunnsmessig og forretningsmessig art.¹⁴⁶ Hva som er ”unødvendig” vil derfor kunne være forskjellig ut i fra samfunnsutviklingen og det tidspunktet standarden blir vurdert på. Et hovedpoeng med denne type rettslig regulering er at den åpner for at én og samme bestemmelse kan tillegges et ulikt innhold på ulik tid. Problemstillingen her vil knytte seg til hva som er ”unødvendig” støy i en nasjonalpark.

En naturlig, språklig forståelse taler for at lyd som er overflødig¹⁴⁷ også kan karakteriseres som støy. Stillhet er et viktig element i en nasjonalpark og naturens egne lyder er en viktig del av naturmiljøet, som kan være avgjørende for en positiv natur- og friluftsopplevelse.

¹⁴⁵ Jf. sak 2011- 26

¹⁴⁶ Gisle (2007) s. 273

¹⁴⁷ Jf. norsk synonymordbok

Dette taler det for at terskelen for hva som er støy i en nasjonalpark er lavere enn ellers. I tilrådingen er det lagt til grunn at det er viktig å kontrollere den form for støy som ikke er knyttet til aktiviteter som verneforslaget aksepterer.¹⁴⁸

Utgangspunktet for forvaltningen og det rettslige grunnlaget for vurderingen er verneforskriften § 3 pkt.7.2 annet ledd. I vedtaket uttales det at: ”Batteridrevet undervannskuter er å betrakte som vannskuter i henhold til annet lovverk som definerer disse”.¹⁴⁹ Uttalelsen er å forstå som en henvisning til lov om fritids- og småbåter § 40 som nedlegger et generelt forbud mot bruk av vannscooter. Forvaltningsmyndigheten tolker en batteridrevet motor for å være vannscooter og gir ikke tillatelse til å bruke den i forbindelse med dykking.

Bestemmelsen i småbåtloven § 40 gjelder imidlertid etter ordlyden kun for vannscooter og mindre motordrevne fartøy, som er konstruert for å *føre personer*, og som etter alminnelig språkbruk ikke kan betegnes som båter. En UV scooter er ikke konstruert for å føre personer, men et hjelpemiddel for dykkere i sterk strøm under vann. Den består av en batteripakke og en liten propell, og forurenser heller ikke. I tilrådingen er det lagt til grunn at elektrisk drevne undervannscootere ikke antas å rammes av forbudet.¹⁵⁰

Hva som da er *årsaken* til at forvaltningsstyret fører en såpass restriktiv linje på dette område, og ikke på oppankringstillatelsene ovenfor, er et interessant spørsmål. Oppgavens rammer tillater dessverre ikke å gå dypere inn i dette.

Når det gjelder støy på et mer generelt nivå, er det et problem at ulovlig kjøring ser ut til å øke i omfang på land i nasjonalparken og i forslag til forvaltningsplan kommer det frem at

¹⁴⁸ Tilrådingen s. 49

¹⁴⁹ Jf. sak 2011- 26

¹⁵⁰ Tilrådingen s. 49

det er en utfordring å få forståelse for at det må søkes om tillatelse til motorferdsel.¹⁵¹ I den forbindelse vises det på nytt til at det ikke er et tilsvarende forbud på sjøen. En utfordring med en slik forskjell i forvaltningen av land kontra vann er at antall fritidsbåter stadig øker i omfang, noe som igjen medfører økt støy og et økt konfliktnivå mellom ulike grupper som bruker området i fritiden. Videre kan det på sikt gi større fare for ulykker i det marine miljøet. Med et stort antall fritidsbåter og mange besøkende, vil støy ofte kunne fremstå som et uønsket resultat når målet er gode naturopplevelser. Det ble derfor vurdert å etablere områder i det marine miljøet der all motorferdsel på sjøen skulle forbys, blant annet av hensynet til stillhet og ro. Forslaget ble likevel ikke gjennomført med den begrunnelse at tidligere naturvernlov ikke ga hjemmel til det.¹⁵² I Kosterhavets nasjonalpark, på svensk side, er det innført det som kalles ”tysta områder” hvor motorisert ferdsel på sjøen *er forbudt*. Et slikt forbud samsvarer med tanken om nasjonalpark som et område hvor man kan dra for å ”komme i kontakt med” naturen og kanskje burde tilsvarende virkemiddel vurderes på nytt etter *naturmangfoldloven* for Ytre Hvaler nasjonalpark.

¹⁵¹ Forslag til forvaltningsplan s. 99

¹⁵² Tilrådingen s. 47

6 Konklusjon

Konklusjonen i avhandlingen er at verneforskriften bærer preg av å ha blitt vedtatt under den gamle naturvernloven ved at den ikke stiller opp klare mål og heller ikke gir noen direkte resultatforpliktelse for forvaltningen av nasjonalparken. En hypotese¹⁵³ er at man opprettet verneområdet rett før naturmangfoldloven trådte i kraft nettopp for å unngå å gi klare mål i et område hvor man allerede har store nærings- og bruksinteresser. Det fremstår derfor som en svakhet med verneforskriften at man i så stor grad må benytte naturmangfoldloven til tolkning og utfylling av hvilke mål og virkemidler som ligger til grunn for nasjonalparken. Når tolkningen først er gjort, er konklusjonen at det foreligger *klare mål* for forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark.

Når det gjelder virkemidlene for å nå bevaringsmålene er utgangspunktet at forvaltningen har *gode virkemidler* ved at terskelen for å tillate en varig påvirkning eller et inngrep i en nasjonalpark, de lege lata, er høy. Verneforskriften gir en sterk beskyttelse ved at inngrep som kan skade eller ødelegge naturverdiene skal unngås eller begrenses. Til tross for dette legger verneforskriften til rette for fortsatt næringsvirksomhet i nasjonalparken, som kan komme i direkte konflikt med verneformålet. Innledningsvis ble det nevnt at forvaltningen av Ytre Hvaler er av sentral betydning for at vi skal nå våre nasjonale og internasjonale mål om å bevare naturmangfoldet. Videre kom det frem at det er et politisk ønske å beskytte gjenværende korallrev i norske farvann. Likevel er det et faktum at kun 33,81 km² av ca. 340 km² av vernet i det marine miljøet innebærer faktiske restriksjoner mot tråling og andre aktiviteter som kan påføre skade og ødeleggelse av verneverdiene. Det fremstår som motstridene at det i en nasjonalpark, som er et av de strengeste formene for vern vi har i Norge, i så stor grad legges til rette for et fortsatt effektivt fiske med fiskeredskaper som er antatt å være den største negative faktoren for enkelte av naturtypene som finnes i det marine mil-

¹⁵³ En hypotese beskrives her som en kvalifisert gjetning, basert på en eller flere observasjoner.

jøet, mens det på den annen side fremgår av verneformålet at bevaring av korallrev, hard- og bløtbunn er et av de viktigste formålene med vernet. Med tanke på at nasjonalparken har et ønske om fortsatt næringsvirksomhet, fremstår viktigheten av at det juridiske utgangspunktet reflekteres på en god og klar måte i *den faktiske skjønnsutøvelsen* som desto viktigere. Inntrykket av vedtakene som er gjennomgått i avhandlingen er imidlertid at forvaltningen, ved å gå direkte til unntakene og begynne saksbehandlingen der, bidrar til at det på sikt vil kunne skje en uthuling av verneformålet, selv om området har fått juridiske rammer for vern. En stadig utvidelse og økte tillatelser vil kunne føre til en utfordring for naturverdiene, og selv små enkeltsaker, som for eksempel bygging av en liten brygge, ombygging av hytte, oppankring i sone A, eller kjøring i nasjonalparken, som hver for seg er ”ubetydelige”, blir i sum over tid vesentlige og for mange. Det må imidlertid understrekes at dette har vært et kvalitativt studie og at det tas et forbehold om at forvaltningen fremstår annerledes i andre saker.

Når det gjelder forvaltningen av land kontra vann ble det nevnt innledningsvis at det ikke er gitt at alt lar seg løse gjennom områdevern, og at det kanskje må andre og strengere tiltak til for å tilpasse vernet på det marine miljøet. Dette kommer særlig frem i forbindelse med utfordringer knyttet til forurensning og støy hvor inntrykket er at det må andre og strengere tiltak til, i tillegg til det allerede eksisterende nasjonalparkvernet. Det er selvsagt positivt at man har fått en marin nasjonalpark i Norge, men de klare juridiske utgangspunktene kommer kortere til når det marine miljøet, som består av ca. 96 % av vernet, har langt færre restriksjoner enn på land. Selv om det er forståelig at det kan være vanskeligere å regulere forbud som for eksempel båtlivet til havs, viser eksemplet fra Kosterhavets nasjonalpark at det lar seg gjennomføre.

Avslutningsvis understrekes det at selv om det foreligger klare mål og gode virkemidler, er det en viktig forutsetning ved forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark at det foreligger en forvaltningsplan, og det betraktes som en svakhet at den *fremdeles*, nå tre og et halvt år etter at området ble vernet, foreligger som kun et forslag.

7 Litteraturliste

Lov

Lov om Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven) av 17 mai. 1814 nr. 00

Lov om naturvern (naturvernloven) av 19. juni 1970 nr. 63

Lov om fritids- og småbåter (småbåtloven) av 26. juni 1998 nr. 47

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19 juni. 2009 nr. 100.

Forskrift

Forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark (verneforskriften) av 6. juni 2009 nr. 833

Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven av 13. mai 2011 nr. 512

Forskrift om honningblom (*Herminium monocrchis*) som prioritert art av 20.mai 2011 nr. 521

Forarbeider

NOU 2004:28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*

NOU 2009:16 *Globale miljøutfordringer – norsk politikk Hvordan bærekraftig utvikling og klima kan ivaretas i offentlige beslutninger.*

Ot.prp.nr.52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold*

Kongelig resolusjon 2009 (Tilrådingen): *Verneplan for Ytre Hvaler nasjonalpark*

Rettspraksis

Rt. 1995 s. 1427

Rt. 2002 s. 1618

Rt. 2012 s. 536

RG 2000 s. 1125

TOSLO-2010-109768

Stortingsmelding

St.meld. nr. 42 (2000-2001) *Om Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning*

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

St.prp.nr.1(2008-2009) For budsjettåret 2009

St.meld. nr. 37 (2008-2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*

Litteratur

Backer, Inge Lorange 2010 *Naturmangfoldloven Kommentarutgave* Oslo, Universitetsforlaget

Bugge, Hans Chr. 2011 *Lærebok i miljøforvaltning* 3.utg Oslo, Universitetsforlaget

Eckhoff, Torstein 2006 *Forvaltningsrett* 8.utg Oslo, Universitetsforlaget

Fauchald, Ole Kristian 2007 *Forfatning og miljøvern- en analyse av grunnlovens § 110 b I:*

Gisle, Jon *Jusleksikon* 3. Utgave Oslo 2007

Gudmund Taksdal og Sigmund Hågvar 2001 *Økologi og miljøvern*, Landbruksforlaget

IUCN *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, Switzerland 2008

Lovavdelingens uttalelser *Vurdering av naturmangfoldloven § 48 JDLOV-2012-871*, 2012-07-04

OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas

Sigmund Hågvar og Bredo Bertsen 2001 *Norsk naturarv våre naturverdier i internasjonalt lys* Oslo, Andresen & Butenschøn AS

Tidsskrift for rettsvitenskap nr. 01-02/2007

Rapporter

DN utredning nr. 8-1999 *Vern av viktige naturområder rundt Oslofjorden og Telemarkskysten*

DN- håndbok nr. 19-2001 revidert 2007 *Kartlegging av marint biologisk mangfold*

Rapport 2/2007 *Verneforslag og konsekvensutredning for Ytre Hvaler nasjonalpark.*

DN- rapport 4-2008: *Tiltak for koraller og svampesamfunn*

DN- håndbok nr. 17-2008 “*Områdevern og forvaltning*”

DN-Rapport2010-XX ”Utkast til handlingsplan for Honningblomst *Herminium Monochis*”
Rapport fra arbeidsgruppen for vern av koraller, 2003, *Korallrevrapport*
Naturfaglige undersøkelser av skog i Hvaler kommune. NINA Oppdragsmelding nr. 801

Nettsider

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Krever-85-millioner-etter-Godafoss-havariet-6968511.html>

<http://www.dirnat.no/nasjonalparker/>

<http://www.dirnat.no/content/500039726/Tareskogen-pa-vei-tilbake>

<http://www.hvaler.kommune.no/Om-hvaler/>

<http://www.dirnat.no/mpa-i-ospar/>

<http://www.dirnat.no/content/500038712/Storslagent-kystlandskap-vernet-i-Ytre-Hvaler>

<http://www.dirnat.no/content/426/Tiltak-for-koraller-og-svampsamfunn>

<http://www.f-b.no/nyheter/25-millioner-liter-sarpemokk-i-dogget-1.7155270>

<http://www.forskning.no/artikler/2012/april/318742>

www.fylkesmannen.no/Alvimklager_til_klif_AawHS.pdf

<http://www.kystverket.no/Beredskap/Arkiv-over-aksjoner/Full-City/>

<http://www.klif.no/publikasjoner/2464/ta2464.pdf>

<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.6671031>

<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/>

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506

http://www.oslofjorden.org/portal/page/portal/of/nyhet?element_id=5174246&displaypage=TRUE

<http://snl.no/ålegress>