



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 72 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om vern av marin natur utenfor  
territorialfarvannet (havvernloven)





DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 72 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om vern av marin natur utenfor  
territorialfarvannet (havvernloven)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Lovforslagets hovedinnhold</b> .....	7	5.1.7	Særlig om internasjonalt samarbeid om skipsfart .....	21
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	9	5.2	Kyststatenes miljøjurisdiksjon utenfor territorialfarvannet .....	22
2.1	Innledning .....	9		Den økonomiske sone .....	22
2.2	Vern som virkemiddel for å bevare marin natur .....	9	5.2.1	Kontinentalsokkelen .....	22
2.3	Vern som en del av en helhetlig, økosystembasert og bærekraftig havforvaltning .....	10	5.2.2	Andre staters rettigheter og grenser for norsk myndighetsutøvelse utenfor territorialfarvannet .....	23
2.4	Vern og klima .....	10	5.2.3	Lovgivningen i andre land .....	24
2.5	Naturmangfold i norske havområder .....	11	5.3	Sverige .....	24
<b>3</b>	<b>Høringen</b> .....	13	5.3.1	Danmark .....	25
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	16	5.3.2	Storbritannia .....	25
4.1	Innledning .....	16	5.3.3	Canada .....	25
4.2	Naturmangfoldloven .....	16	5.3.4		
4.3	Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven .....	16	<b>6</b>	<b>Havvernlovens formål og virkeområde mv.</b> .....	26
4.4	Havressurslova .....	17	6.1	Formål .....	26
4.5	Akvakulturloven .....	17	6.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	26
4.6	Petroleumsloven .....	17	6.1.2	Høringsinstansenes syn .....	26
4.7	Havbunnsmineralloven .....	17	6.1.3	Departementets vurderinger .....	27
4.8	Havenergilova .....	18	6.2	Hvor loven skal gjelde .....	27
4.9	Forskrift om lagring av CO <sub>2</sub> .....	18	6.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	27
4.10	Havne- og farvannsloven .....	18	6.2.2	Høringsinstansenes syn .....	28
4.11	Skipssikkerhetsloven .....	18	6.2.3	Departementets vurderinger .....	28
4.12	Kulturminneloven .....	19	6.3	Forholdet til folkeretten .....	29
4.13	Regulering av Forsvarets øvingsaktivitet .....	19	6.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	29
<b>5</b>	<b>Internasjonal rett</b> .....	20	6.3.2	Høringsinstansenes syn .....	29
5.1	Statenes plikt til å verne og bevare det marine miljø .....	20	6.3.3	Departementets vurderinger .....	29
5.1.1	Havrettskonvensjonen .....	20	6.4	Alminnelige bestemmelser og prinsipper .....	30
5.1.2	Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ) .....	20	6.4.1	Høringsinstansenes syn .....	30
5.1.3	Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) .....	20	6.4.2	Departementets vurderinger .....	30
5.1.4	Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) og Arktisk Råd .....	21	6.5	Definisjoner .....	30
5.1.5	Annet internasjonalt samarbeid ....	21	6.5.1	Høringsinstansenes syn .....	30
5.1.6	Særlig om internasjonalt samarbeid om kulturminneforvaltning .....	21	6.5.2	Departementets vurderinger .....	30
			<b>7</b>	<b>Opprettelse av marine verneområder</b> .....	32
			7.1	Mål for områdevern .....	32
			7.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	32
			7.1.2	Høringsinstansenes syn .....	34
			7.1.3	Departementets vurderinger .....	36
			7.2	Vilkår for opprettelse av marine verneområder .....	38
			7.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	38
			7.2.2	Høringsinstansenes syn .....	40
			7.2.3	Departementets vurderinger .....	40

7.3	Restaurering .....	41	8.8.1	Forslaget i høringsnotatet .....	59
7.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	41	8.8.2	Høringsinstansenes syn .....	61
7.3.2	Høringsinstansenes syn .....	41	8.8.3	Departementets vurderinger .....	61
7.3.3	Departementets vurderinger .....	42	8.9	Kunngjøring av	
7.4	Rettsvirkninger av vernet .....	42		verneforskrifter .....	62
7.4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	42	8.9.1	Forslaget i høringsnotatet .....	62
7.4.2	Høringsinstansenes syn .....	42	8.9.2	Høringsinstansenes syn .....	62
7.4.3	Departementets vurderinger .....	43	8.9.3	Departementets vurderinger .....	62
7.5	Forskrifter om marine				
	verneområder .....	43	<b>9</b>	<b>Forvaltning av</b>	
7.5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	43		<b>verneområder</b> .....	64
7.5.2	Høringsinstansenes syn .....	45	9.1	Overordnet om forvaltning	
7.5.3	Departementets vurderinger .....	46		av verneområder .....	64
7.6	Forholdet til annen lovgivning .....	47	9.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	64
7.6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	47	9.1.2	Høringsinstansenes syn .....	64
7.6.2	Høringsinstansenes syn .....	47	9.1.3	Departementets vurderinger .....	65
7.6.3	Departementets vurderinger .....	48	9.2	Restaurering og skjøtsel	
<b>8</b>	<b>Verneprosessen</b> .....	50		i verneområder .....	65
8.1	Overordnet om verneprosessen ...	50	9.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	65
8.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	50	9.2.2	Høringsinstansenes syn .....	65
8.1.2	Høringsinstansenes syn .....	50	9.2.3	Departementets vurderinger .....	66
8.1.3	Departementets vurderinger .....	50	9.3	Dispensasjon fra	
8.2	Generelle regler for saks-			verneforskrifter .....	67
	behandlingen i saker om vern .....	51	9.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	67
8.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	51	9.3.2	Høringsinstansenes syn .....	67
8.2.2	Høringsinstansenes syn .....	52	9.3.3	Departementets vurderinger .....	68
8.2.3	Departementets vurderinger .....	52	9.4	Endring og omgjøring	
8.3	Kunngjøring av planlagt			av tillatelser .....	70
	verneforslag .....	53	9.4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	70
8.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	53	9.4.2	Høringsinstansenes syn .....	70
8.3.2	Høringsinstansenes syn .....	54	9.4.3	Departementets vurderinger .....	70
8.3.3	Departementets vurderinger .....	54	<b>10</b>	<b>Tilsyn</b> .....	72
8.4	Rettsvirkninger av kunngjøring		10.1	Overordnet om	
	av planlagt verneforslag .....	54		tilsynsmyndighet .....	72
8.4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	54	10.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	72
8.4.2	Høringsinstansenes syn .....	55	10.1.2	Høringsinstansenes syn .....	72
8.4.3	Departementets vurderinger .....	56	10.1.3	Departementets vurderinger .....	73
8.5	Høring av forslag		10.2	Tilsynsplikt .....	73
	til verneforskrifter .....	57	10.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	73
8.5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	57	10.2.2	Høringsinstansenes syn .....	73
8.5.2	Høringsinstansenes syn .....	58	10.2.3	Departementets vurderinger .....	74
8.5.3	Departementets vurderinger .....	58	10.3	Gransking .....	74
8.6	Begrunnelse for		10.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	74
	verneforskrifter .....	58	10.3.2	Høringsinstansenes syn .....	75
8.6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	58	10.3.3	Departementets vurderinger .....	75
8.6.2	Høringsinstansenes syn .....	58	10.4	Opplysningsplikt .....	75
8.6.3	Departementets vurderinger .....	58	10.4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	75
8.7	Mindre endringer i		10.4.2	Høringsinstansenes syn .....	75
	eksisterende verneforskrifter .....	58	10.4.3	Departementets vurderinger .....	75
8.7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	58	10.5	Miljøvedtaksregisteret .....	76
8.7.2	Høringsinstansenes syn .....	59	10.5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	76
8.7.3	Departementets vurderinger .....	59	10.5.2	Høringsinstansenes syn .....	76
8.8	Forskrifter om midlertidig vern ...	59	10.5.3	Departementets vurderinger .....	76

<b>11</b>	<b>Håndheving og sanksjoner</b> .....	77	12.1.3	Departementets vurderinger .....	84
11.1	Overordnet om sanksjoner .....	77	12.2	Fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning .....	84
11.2	Retting og avbøtende tiltak .....	77	12.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	84
11.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	77	12.2.2	Høringsinstansenes syn .....	85
11.2.2	Høringsinstansenes syn .....	78	12.2.3	Departementets vurderinger .....	85
11.2.3	Departementets vurderinger .....	78			
11.3	Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet .....	78	<b>13</b>	<b>Endringer i andre lover</b> .....	86
11.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	78	13.1	Endring i lov om statlig naturoppsyn og kystvaktloven .....	86
11.3.2	Høringsinstansenes syn .....	78	13.2	Endring i straffeloven .....	86
11.3.3	Departementets vurderinger .....	79	13.3	Endringer i akvakulturloven .....	86
11.4	Direkte gjennomføring .....	79	<b>14</b>	<b>Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget</b> .....	87
11.4.1	Forslaget i høringsnotatet .....	79	14.1	Innledning .....	87
11.4.2	Høringsinstansenes syn .....	79	14.2	Konsekvenser for økosystemtjenester og naturmangfold .....	87
11.4.3	Departementets vurderinger .....	79	14.3	Utrednings- og forvaltningskostnader .....	89
11.5	Tvangsmulkt .....	79	14.4	Næringsinteresser og infrastruktur .....	90
11.5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	79			
11.5.2	Høringsinstansenes syn .....	80	<b>15</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafene</b> .....	93
11.5.3	Departementets vurderinger .....	80			
11.6	Overtredelsesgebyr .....	80			
11.6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	80			
11.6.2	Høringsinstansenes syn .....	81			
11.6.3	Departementets vurderinger .....	81			
11.7	Straff .....	81			
11.7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	81			
11.7.2	Høringsinstansenes syn .....	82			
11.7.3	Departementets vurderinger .....	82			
<b>12</b>	<b>Erstatning</b> .....	83			
12.1	Erstatning til rettighetshavere .....	83			
12.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	83			
12.1.2	Høringsinstansenes syn .....	83			
				<b>Forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven)</b> .....	114







DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 72 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 28. mars 2025,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Lovforslagets hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven). Forslaget har som formål å gi hjemmel til å opprette marine verneområder i alle norske jurisdiksjonsområder utenfor 12 nautiske mil, dvs. utenfor territorialfarvannet. Lovforslaget vil følgelig gjelde for de norske 200-milssonene, dvs. økonomisk sone ved Fastlands-Norge, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen, og på norsk kontinentalsokkel i tilknytning til landområdene i nord og i Sørishavet.

Naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven er i dag de eneste lovene som har som hovedformål å bevare natur på tvers av sektorer og i et langsiktig perspektiv. I tillegg kan tverrsektorielt vern av marin natur hjemles i lov om Jan Mayen og bilandsloven. I territorialfarvannet har vi brukt vern etter disse lovene som virkemiddel gjennom lang tid. Bestemmelsene som hjemler områdevern, gjelder likevel bare ut til territorialgrensen ved 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Etter dagens lovgivning har Norge derfor ikke hatt mulighet til å opprette marine verneområder i norske havom-

råder utenfor territorialfarvannet. Den nye loven vil bidra til å tette et stort og viktig «hull» i norsk lovgivning, og vil være et avgjørende verktøy for å følge opp både våre nasjonale mål og de internasjonale målene etter Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (naturavtalen).

Lovforslaget bygger i stor grad på naturmangfoldlovens regler om områdevern. Samtidig er forslaget tilpasset de særlige forholdene utenfor territorialfarvannet. I disse områdene har ikke Norge full suverenitet, og dermed ikke den samme jurisdiksjonen som på land og i havområdene innenfor 12 nautiske mil. Videre har aktørbildet utenfor territorialfarvannet gjort det nødvendig med enkelte justeringer i ordlyd og innhold, sammenlignet med naturmangfoldlovens bestemmelser. I disse havområdene er det ingen private grunneiere, og det er relativt få og store næringsaktører.

Lovforslaget viderefører naturmangfoldloven sin hovedinnretning der områder som i sin helhet ligger i sjø vernes som vernekategorien «marine verneområder». Som etter naturmangfoldloven

kan marine verneområder opprettes for å beskytte verneverdier, inkludert naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter. I områder utenfor territorialfarvannet kan dette for eksempel være aktuelt for områder som har særlig betydning som beiteområder for sjøfugl. Lovforslaget § 6 andre ledd bokstav a–g lister opp hvilke områder som kan vernes som marine verneområder, og er tilnærmet identisk med opplistingen i naturmangfoldloven § 39. Innholdet i de alternative vilkårene tilsvarer i stor grad vilkårene for vernekategoriene nasjonalpark, naturreservat og biotopvernområde i naturmangfoldloven. Departementet foreslår også at den nye loven legger til rette for og synliggjør at områdevern kan bidra til å bevare områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.

Lovforslaget er ment å sikre grundige og inkluderende verneprosesser med involvering av berørte myndigheter og interesser. Generelt skal saksbehandlingen legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensning av området og følger av vernet. Sentrale steg i saksbehandlingen er formell oppstart gjennom kunngjøring av planlagt vern, høring av utkast til verneforskrift og vedtak om vern, som gjøres av Kongen i statsråd. I god tid før kunngjøring av planlagt vern skal berørte myndigheter og interesser involveres i saksforberedelsen. Når et

planlagt vern er kunngjort og verneprosessen pågår, sikrer lovforslaget at statlige myndigheter opptrer koordinert og tar hensyn til verneverdiene som er identifisert.

Miljødirektoratet vil som hovedregel bli ansvarlig myndighet for forvaltningen av verneområder som opprettes etter havvernloven. Lovforslaget legger til rette for og synliggjør betydningen av restaurering, også som en del av forvaltningen av et verneområde. Videre åpner lovforslaget for at forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon fra verneforskriften, samt oppheve, endre eller sette nye vilkår i en tillatelse gitt med hjemmel i den nye loven.

Tilsynsordningen etter havvernloven tar utgangspunkt i samme grunnleggende system som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven. Etter naturmangfoldloven er myndigheten til å gjennomføre tilsyn delegert til Miljødirektoratet. I praksis utøves tilsynet etter naturmangfoldloven i stor grad av Statens naturoppsyn (SNO), som er en del av Miljødirektoratet. I tillegg utføres også tilsyn med kysten og havområdene av Kystvakten. Tilsynet må gjennomføres innenfor folkerettens rammer.

Lovforslaget inneholder hjemler til å pålegge retting og avbøtende tiltak, samt ilegge tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff. Det åpnes også for at rettighetshavere kan få erstatning for tap knyttet til igangværende bruk i områder som blir helt eller delvis vernet etter loven.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Innledning

---

Norge har ansvaret for å sikre en bærekraftig forvaltning av og bevare områder med viktig marin natur i store havområder også utenfor territorialfarvannet. De norske 200-milssonene omfatter økonomisk sone ved Fastlands-Norge, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisone ved Jan Mayen. Norsk kontinentalsokkel strekker seg i noen tilfeller også lengre ut enn 200 nautiske mil og omfatter også områder i Sørishavet.

Et omfattende sektorregelverk, sammen med naturmangfoldlovens prinsipper for bærekraftig bruk i §§ 8–10, regulerer i dag forvaltningen av havområdene under norsk jurisdiksjon utenfor territorialfarvannet. Arealbaserte virkemidler, som marine beskyttede områder etter havressurslova § 19, bidrar til bevaring gjennom å beskytte naturverdiene mot påvirkning fra høsting. Naturverdiene kan ikke gis beskyttelse etter dette regelverket mot annen aktivitet med potensial til å skade verdiene.

I Meld. St. 29 (2020–2021) *Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*, jf. Innst. 557 S (2020–2021), ble det varslet «ein gjennomgang av om og eventuelt korleis dagens lovgiving for vern og bevaring utanfor 12 nautiske mil kan forbedrast». Som en oppfølging av Meld. St. 29 (2020–2021) ble dette arbeidet gjennomført under ledelse av Utenriksdepartementet. Det ble i denne forbindelse konkludert med at det er folkerettslig adgang til å opprette marine verneområder i havområder under norsk jurisdiksjon utenfor territorialfarvannet. Det ble videre konkludert med at det var hensiktsmessig å utarbeide en egen lov for dette formålet. Det gjøres i proposisjonen nærmere rede for de rettslige vurderingene og relevante grenser for norsk jurisdiksjon i disse områdene, se særlig omtalen i punkt 5.2.

### 2.2 Vern som virkemiddel for å bevare marin natur

---

I Meld. St. 29 (2020–2021) *Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*, jf. Innst. 557 S (2020–2021) er begrepene bevaring og vern omtalt på følgende måte:

«I denne meldinga blir bevaring nytta som eit samleomgrep for både marint vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Eit tiltak eller verkemiddel blir omtalt som «arealbasert» når det gjeld eit geografisk avgrensa område. Marint vern omfattar både oppretting av marine verneområde, som er ein eigen vernekategori etter naturmangfoldlova, og mellom anna nasjonalparker og naturreservat med marint areal. Desse tiltaka gir ei langsiktig bevaring mot påverknader på tvers av sektorar. Omgrepet andre effektive arealbaserte bevaringstiltak blir brukt om sektortiltak som gir positiv og langvarig bevaringseffekt for biodiversiteten i eit område.»

Vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak bidrar til å ta vare på viktig marin natur og økologiske funksjoner. Det er et nasjonalt mål at et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for fremtidige generasjoner. Under det 15. partsmøtet til FNs konvensjon om biologisk mangfold i desember 2022 ble blant annet vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, og restaurering, løftet frem som viktige tiltak for å ta vare på naturen. Målene i det nye globale rammeverket for naturmangfold som ble vedtatt på partsmøtet gjelder for alle økosystemer, også havet. Norge har som ambisjon å være en aktiv bidragsyter i gjennomføringen av de internasjonale målene. Relevante internasjonale rammer, mål og ambisjoner blir nærmere redegjort for i punkt 5.

Vern bidrar til å bevare viktige områder for marin natur, med naturverdier som koraller, tare-skog, leveområder for ulike arter mv. Samtidig oppnår vi også andre nytteeffekter i form av bevaring og gjenoppbygging av marine økosystemer og bestander, opptak og lagring av karbon og

annen beskyttelse mot effekter av klimaendringer, jf. også nærmere omtale i punkt 2.4.

### 2.3 Vern som en del av en helhetlig, økosystembasert og bærekraftig havforvaltning

Havøkosystemene og funksjonene de har for naturmangfold, produksjon og høsting i havet, må forvaltes på en måte som gjør økosystemene robuste og sikrer den fremtidige naturlige produksjonen. Sammen med bærekraftig bruk og kunnskapsoppbygging, er bevaring gjennom vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak en sentral komponent innenfor en helhetlig og økosystembasert havforvaltning.

Norge har tatt til orde for en helhetlig og bærekraftig forvaltning av alle havområder, blant annet gjennom Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi – Havpanelet, som Norges statsminister leder sammen med Palaus president. Havpanelet var også tidlig ute med å støtte styrkede globale mål for bevaring av viktige områder for marin natur, som et virkemiddel for å forvalte havområdene på en helhetlig og bærekraftig måte.

Ett av de grunnleggende prinsippene for norsk havpolitikk er å fremme bærekraftig bruk og bevaring av marine økosystemer, jf. Meld. St. 21 (2023–2024) *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene*. Virkemidler for bærekraftig bruk kan være tiltak og metoder for å sikre at aktivitetene skjer på skånsomt vis og unngår eller begrenser skader på naturmangfold og økosystemer. Vern og andre tiltak for bevaring er rettet mot et geografisk avgrenset område med viktig naturmangfold og skal sikre bevaring av dette naturmangfoldet.

Når vi bevarer marint naturmangfold, bidrar vi til å sikre velfungerende marine økosystemer, som igjen er en forutsetning for økosystemtjenester, en bærekraftig havøkonomi og en langsiktig verdiskaping. Arbeidet med bevaring av viktige områder for marin natur har derfor stor betydning i den videre utviklingen av en helhetlig og bærekraftig norsk havforvaltning.

### 2.4 Vern og klima

Havet har en avgjørende rolle i klimasystemene som karbon- og varmelager, men er som økosystem også sterkt påvirket av klimaendringer og havforsuring. Et varmere og surere hav vil endre livsvilkårene i det marine miljøet og kan få store

konsekvenser også for oss mennesker som utnytter ressursene fra havet.

Både FNs klimapanel og FNs naturpanel konkluderer med at forvaltningen av havet må tilpasses de akselererende endringene i klima og miljøforholdene. Forvaltningen må ta høyde for konsekvensene av klimaendringer i kombinasjon med andre påvirkningsfaktorer, og ha evne til å tilpasse seg raskt når endringer oppstår. Et viktig budskap fra klimapanelet er at utfordringene øker og mulighetene for vellykket tilpasning blir mindre jo raskere klimaendringene skjer, og jo senere man kommer i gang med tilpassingsarbeidet. To viktige forutsetninger for en vellykket havforvaltning og tilpasning på lengre sikt er derfor at man lykkes med å redusere de globale klimagassutslippene raskt, og at man iverksetter klimatilpasning tidlig.

FNs klimapanel har fremhevet det som viktig å beskytte økosystemene gjennom arealbaserte tiltak, inkludert nettverk av verneområder på land og i havet, blant annet for å beskytte områder som vil være viktige når arter og økosystemer endrer sin utbredelse i takt med klimaendringene. Dette er også fremhevet gjennom det faglige arbeidet under Havpanelet.

Ifølge FNs klimapanel (IPCC) er hovedmengden av karbonet i havet lagret som oppløst uorganisk karbon (for eksempel CO<sub>2</sub>) i vannsøylen. Havet er dessuten det største lageret i verden av organisk karbon, som særlig er lagret i overflatede sedimenter på havbunnen. Marint vern kan være et viktig tiltak for å bidra til binding og lagring av karbon, ved å legge restriksjoner på aktivitet som forstyrrer bunnsedimenter på en måte som gjør at lagret organisk karbon virvles opp og remineraliseres til uorganisk karbon. Det er behov for å videreutvikle kunnskapen om hvor mye karbon som remineraliseres ved fysisk påvirkning av bunnsedimenter.

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har i samarbeid med Mareano-programmet som kartlegger havbunn undersøkt områder med sedimenteringsrater og stående lager av organisk karbon for Nordsjøen og Skagerrak. Sedimenteringsraten var markert høyest i Norskerenna. Estimert akkumulering av organisk karbon var også markert høyest i Norskerenna, med 87 prosent av totalt akkumulert organisk karbon i Nordsjøen og Skagerrak.

Marint vern kan både bidra til å beskytte intakte områder før de faktisk er truet, og beskytte og gjenoppbygge områder som allerede er påvirket, slik at for eksempel viktige økologiske funksjoner kan reetableres. Havforskningsinstituttet

tet har i sin rapport *Marint vern* (HI-rapport 2021-9) pekt på at intakte økosystemer kan stå bedre rustet til å tåle eller bufre endringer i havet som følge av klimaendringer. Gjenoppbygging av økosystemer med svekkede funksjoner kan betraktes som en måte å «pusse opp huset», og ta vare på infrastrukturen bestandene trenger for å vokse i fremtiden.

Noen kyst- eller havområder kan fungere som klimarefugier med større sannsynlighet for å bevare gunstige temperatur- og miljøforhold enn andre områder, i en fremtid med blant annet varmere og surere hav som en følge av klimaendringer. Å prioritere marint vern og beskyttelse av kyst- eller havområder som kan fungere som «klimarefugier» vil kunne bli et viktig tiltak for klimatilpasning. Dette er områder der marine naturtyper og arter vil kunne trives og opprettholde bestander på tross av effekten av temperaturøkningen. Enkelte områder i havet kan fungere som klimarefugier som følge av stor vannutskiftning og nærhet til dype vannmasser med stabil temperatur, noe som gjør at de er mindre utsatt for klimapåvirkning eksempelvis i form av oppvarming enn andre steder. Andre eksempler er områder som fortsatt vil ha mye havis når havtemperaturene øker, og som dermed kan fungere som klimarefugier for isavhengige arter.

## 2.5 Naturmangfold i norske havområder

Mange områder i de norske havområdene har et stort mangfold av arter og naturtyper og høy biologisk produksjon. Økosystemene i havet har flere dimensjoner: havoverflaten, de frie vannmassene (vannsøylen) og havbunnen. Havmiljøet er dynamisk, med store svingninger fysisk og biologisk. Havstrømmene, terrenget på havbunnen og forekomst av havis er viktige elementer som former de marine økosystemene. Noen naturtyper har en vid geografisk utbredelse, andre er mer avgrenset. Naturtyper knyttet til havis kan variere i utbredelse gjennom året og mellom år. Arter og livsstadier blir spredt ved hjelp av havstrømmene. Naturmangfoldet i de ulike områdene i havet avhenger av fysiske forhold som dybde, strømmer, temperatur, lys, saltinnhold, oksygeninnhold og næringssalter. Det er registrert om lag 7000 marine arter i norske havområder.

Norsk marin natur har viktige naturverdier og viktige funksjonsområder for arter og økosystemer. Grunne kystnære områder er blant de biologisk mest produktive naturtypene i verden.

Kystsonen favner om blant annet korallrev, tare-skoger, elvemunninger, gruntvannsområder og ulike våtmarker som utgjør produksjonsområder og oppvekstområder for viktige bestander av fisk og andre marine organismer. Lenger ut er Norskehavet et dyphav med dyp ned mot 3000–4000 meter, men med rygger og sjøfjell som stikker opp fra dypet, og grunnere områder nær fastlandet. Barentshavet og Nordsjøen–Skagerrak er grunnere havområder. Alle hav- og kystområdene er rike på arter og naturtyper. Naturmangfoldet og den biologiske produksjonen er særlig stor i enkelte områder på grunn av spesielle oseanografiske eller topografiske forhold.

*Barentshavet* er et grunt hav med store bankeområder. Havmiljøet er i stor grad preget av varme atlantiske vannmasser som strømmer inn fra sørvest, og arktiske vannmasser og dravis i nordøst. Disse forholdene, som blant annet styrker næringssalttilgangen til det øvre vannlaget og derfor vekstpotensialet for plante- og dyreplankton, er grunnlaget for den store biologiske produksjonen i økosystemene i området. Barentshavet er det viktigste oppvekst- og beiteområdet for flere av de store fiskebestandene som er fundamentet for fiskerinæringen i Norge. Sild, lodde, torsk, hyse, uer og blåkveite bruker store areal her i hele eller deler av livssyklusen sin. Egg og larver fra gyteområder langs norskekysten og de vestlige delene av Barentshavet driver nordover langs kysten og inn i de sentrale, nordlige og østlige delene av Barentshavet, hvor de vokser opp. Det biologiske mangfoldet på og rundt Svalbard er sterkt tilknyttet de omkringliggende havområdene, som er delvis isdekte deler av året. Svalbard og de omkringliggende hav- og dravisområdene i det nordlige Barentshavet utgjør et sammenhengende naturmiljø, og næringsgrunnlaget her er viktig for sjøfugl, isbjørn, hval, hvalross, sel og en rekke andre arter i ulike deler av næringskjeden. I denne delen av Barentshavet er iskantsonen, som er overgangssonen mellom isdekt og isfritt hav, av særlig betydning for biologisk produksjon og mangfold. Det er også flere viktige bankeområder, hvor Spitsbergenbanken er kjennetegnet av spesielt høy produksjon, særegen bunnfauna og er svært viktig for beitende og overvintrende sjøfugl. Den høye primærproduksjonen på Spitsbergenbanken er helt avgjørende for økosystemet i dette området.

*Norskehavet* har i hovedsak tre vannmasser: atlantehavsvann, arktisk vann og kystvann. Hvert sekund strømmer om lag 8 millioner tonn varmere og mer saltholdig vann inn i Norskehavet fra det nordlige Atlanterhavet. Denne blandingen av

vannmasser med ulik temperatur og saltinnhold har stor betydning for utbredelsen av plankton og fisk i området. Dyreplankton som raudåte og krepsdyr som krill finnes i store mengder og er viktig næring for fiskebestander som norsk vårgytende sild (NVG-sild), kolmule og makrell. Langs kanten av kontinentalsokkelen finnes det store dypvannskorallrev. Svampskoger på bankeområdene er leveområder for et stort antall dyrearter, som igjen er føde for fisk og sjøfugl. Dyphavsområdene i Norskehavet har store mudderdekte dyp-havssletter. Opp fra dette slettelandskapet stikker den midtatlantiske ryggen, som er en undersjøisk fjellkjede som strekker seg gjennom Norskehavet nordover fra Island, mot Jan Mayen og videre mot Polhavet. Midthavsryggen omfatter flere forskjellige rygger, dyphavsfjell og bruddsoner. Langs spredningsaksen på midthavsryggen vokser det frem et fjellandskap som følge av havbunnsspredningen mellom de nord-atlantiske og eurasiske kontinentalplatene. Her dannes det hele tiden ny jordskorpe, og vannmassene skjuler derfor Norges mest dynamiske geologiske provins. Langs spredningsryggen finnes både aktive og utdødde hydrotermale skorsteiner hvor varmt, mineralholdig vann strømmer ut og det felles ut mineraler. Knyttet til slike skorsteiner finnes egne samfunn av arter som lever av energien i de kjemiske reaksjonene som skjer der. I kontrast til de flate, mudderdekte dyphavsslettene danner dyphavsfjellene bratte skråninger med hardbunn og strømforhold som gjør dem egnet som leveområder for svamper og koraller. Lengst nord i Norskehavet ligger Molloydypet, med det dypeste målte punktet i Nord-Atlanteren (5569 meter), rett vest for de nordlige delene av Spitsbergen. Den største muddervulkanen i Nord-Atlanteren, kalt Håkon Mosby, ligger på 1270 meters dyp mellom Svalbard og norskekysten, på grensen mellom Norskehavet og Barentshavet. Mudder og metangass strømmer her opp fra dypere lag i vulkanen. De ulike områdene og naturtypene i dyphavet danner grunnlaget for økosystemer med spesielle arter som er tilpasset et liv uten sollys. Det er liten kunnskap om de ulike naturtypene i dyphavet og rollen deres i økosystemene.

*Nordsjøen* har generelt høy produksjon av planteplankton (primærproduksjon). Dette er i stor grad på grunn av små dyp og den effektive omrøringen av vannmasser som bringer nærings-

rikt bunnvann opp i lyset i de grunnere vannlagene. Tobisfeltene i Nordsjøen er områder som har et særegent bunnhabitat av grov sand og grus, og som er viktige oppvekst- og gyteområder for havsil (tobis). Havsil er en nøkkelart og blir beitet av sjøfugl, større fisk og sjøpattedyr og også er en viktig kommersiell fiskebestand. Videre er områdene i Nordsjøen viktige overvintringsområder for blant annet sjøfuglarten lomvi. Norskerenna har dyp på 200–700 meter og skiller norskekysten fra de grunnere områdene mot vest og sør i Nordsjøen. Norskerenna er formet med en bratt skråning ned til de dypeste partiene rett utfor kysten, for deretter å ha en svak stigning opp til Nordsjøplataet i vest og sør. Den er dypest i Skagerrak sør for Arendal. Norskerenna er det eneste stedet dyreplanktonet raudåte overvintrer i Nordsjøen–Skagerrak, og det er store mengder krill der i tillegg til Nordsjøens eneste forekomst av mesopelagisk fauna (arter som lever på havdyp fra om lag 200–1000 meter), inkludert fisk. Forekomstene av bambuskorall i Norskerenna er de rikeste forekomstene i Norge, utenom forekomster i fjorder. Norskerenna har en av de rikeste forekomstene av dypvannreke i hele Nordøst-Atlanteren.

*Havområdene rundt Bouvetøya*: Bouvetøya ligger i Sør-Atlanteren. Nord for øya møter de kalde vannmassene fra Antarktis de varmere vannmassene fra Atlanterhavet. Dette havområdet kalles Antarktiskonvergensen, eller polarfronten. Sør for Antarktiskonvergensen er det særegne, polare økosystemer tilpasset et kaldt, polart klima. Dyrelivet på Bouvetøya er dominert av sel, pingviner sjøfugl som hekker i kolonier og henter næring i havet rundt øya. Det finnes store kolonier med antarktispelssel på øya, og en del elefantsel. Minst tolv fuglearter hekker på øya, deriblant de to pingvinartene ringpingvin og gulltopp-pingvin. Bouvetøya ligger i et område der tre spredningsrygger på havbunnen møtes. De nære havområdene rundt Bouvetøya har svært variert topografi på havbunnen, med systemer av rygger, forkastningsskrenter, rift-daler, og undersjøiske fjell. Dette er typisk for spredningsområder og skaper stor variasjon i leveområder for arter på havbunnen. Den varierte topografien på havbunnen har betydning for det lokale strømmønsteret, som igjen påvirker leve- og vekstforhold og transport av organismer til og fra området, og med dette også den samlede mengden av organismer der.

### 3 Høringen

Klima- og miljødepartementet sendte forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet på høring 16. mai 2024 med høringsfrist 30. august 2024. Proposisjonen er basert på høringsnotatet.

Høringsnotatet ligger i sin helhet tilgjengelig på regjeringens nettsider.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

#### Departementene

Artsdatabanken  
Bioteknologirådet  
DIGDIR – Digitaliseringsdirektoratet  
Direktoratet for mineralforvaltning  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet  
Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)  
Fiskeridirektoratet  
Folkehelseinstituttet  
Forsvarsbygg  
Havindustritilsynet  
Kartverket  
Klagenemnda for miljøinformasjon  
Kulturrådet  
Kystvakten  
Kystverket  
Mattilsynet  
Miljødirektoratet  
NGU Norges geologiske undersøkelse  
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)  
Riksantikvaren  
Sjøfartsdirektoratet  
Sokkeldirektoratet  
Statistisk sentralbyrå  
Statsforvalterne  
Sysselmasteren på Svalbard  
ØKOKRIM

#### Sametinget

Fylkeskommunene  
Kommunene

Akvaplan-NIVA AS  
Bjerknessenteret for klimaforskning

CICERO Senter for klimaforskning  
Enova SF  
Innovasjon Norge  
Fridtjof Nansens Institutt  
Forskningsstiftelsen Fao  
Havforskningsinstituttet  
Høgskolen i Innlandet  
Høgskolen i Sørøst-Norge  
Kulturhistorisk museum  
Meteorologisk institutt  
Naturhistorisk museum  
Nord universitet  
Norges forskningsråd  
Norges arktiske universitetsmuseum  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norges sjømatråd  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
Norsk institutt for luftforskning  
Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)  
Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)  
Norsk institutt for naturforskning  
Norsk institutt for vannforskning  
Norsk kulturminnefond  
Norsk maritimt museum  
Norsk Polarinstitut  
NTNU Vitenskapsmuseet  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Regelrådet  
Samisk høgskole  
SINTEF  
SIVA – Selskapet for industrivekst  
Statnett SF  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø  
Universitetsmuseet i Bergen

Akademikerne  
Aker BP  
BirdLife Norge  
Bivdi Sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon  
COWI AS  
Den Norske Advokatforening

Den norske Helsingforskomité	Norsk Sjømannsforbund
Den norske turistforening	Norsk Sjøoffisersforbund
DNV GL	Norsk Skipsmeglerforbund
Drivkraft Norge	Norsk zoologisk forening
Equinor	Norske havner
Fellesforbundet	Norut
Fiskebåt	Norske sjømatbedrifters landsforening
Fornybar Norge	NSA Norsk taredyrkerforening
Fortidsminneforeningen	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Forum for miljøteknologi	Odfjell Oceanwind
Forum for natur og friluftsliv	Offshore Norge
Forum for utvikling og miljø	Pelagisk forening
Framtiden i våre hender	Regnskogfondet
Friluftsrådernes landsforbund	Røde Kors
Greenpeace	SABIMA
Hovedorganisasjonen Virke	Samfunnsbedriftene
Hurtigruten AS	Sjømat Norge
Industri Energi	Sjømatbedriftene
Klimarealistene	Spire
KS – Kommunesektorens organisasjon	Standard Norge
Kystrederiene	Stavanger maritime museum
Kystrederiene/Brønnbåteierne forening	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Stiftelsen Miljøfyrtårn
Maritimt forum	Stiftelsen Miljømerking
Miljøstiftelsen Bellona	Svalbards Miljøvernfond
Motvind Norge	Unio
Natur og ungdom	Utviklingsfondet
Naturvernforbundet	Vitenskapskomiteen for mat og miljø
Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid	Vår Energi
NHO Logistikk og Transport	WWF-Norge
NHO Reiseliv	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
NHO Sjøfart	ZERO – Zero Emission Resource Organisation
Nofima AS	
Norconsult AS	Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:
Norges fiskarlag	
Norges jeger- og fiskerforbund	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Norges kulturvernforbund	Fiskeridirektoratet
Norges kystfiskarlag	Forsvaret
Norges miljøvernforbund	Forsvarsbygg
Norges rederiforbund	Kulturdirektoratet
Norges råfisklag	Kystverket
Norges sildesalgslag	Miljødirektoratet
Norges småkvalfangarlag	Norges vassdrag- og energidirektorat
Norsif	Riksantikvaren
Norsk forening for fartøyvern	Sjøfartsdirektoratet
Norsk forening mot støy	Sokkeldirektoratet
Norsk friluftsliv	Statens Kartverk
Norsk forum for marine mineraler	Statistisk sentralbyrå
Norsk Hydro ASA	Statsforvalteren i Agder
Norsk industri	Statsforvalteren i Nordland
Norsk kulturarv	Statsforvalteren i Trøndelag
Norsk ornitologisk forening	Økokrim
Norsk reiseliv	



Agder fylkeskommune	Juridisk klimaforening
Bergen kommune	LO Norge
Stavanger kommune	Natur og ungdom
Troms fylkeskommune	NOAH – for dyrs rettigheter
Træna kommune	Norges Fiskarlag
	Norges Rederiforbund
Havforskningsinstituttet	Norsk Maritimt Museum
Meteorologisk institutt	Motvind Norge
Nord Universitet, Fakultet for biovitenskap og akvakultur, Faggruppe økologi	Offshore Norge
Norsk institutt for vannforskning (NIVA)	Pelagisk forening
NTNU	Sjømat Norge
NTNU Vitenskapsmuseet	Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Stavanger maritime museum	WWF Verdens naturfond
UiT Norges arktiske universitet, juridisk fakultet, Norsk senter for havrett	Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader:
Universitetsmuseet, Universitetet i Bergen	Justis- og beredskapsdepartementet
	Kunnskapsdepartementet
Biomarint forum	Finnmark fylkeskommune
Fiskebåt	
Greenpeace Norge	

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Innledning

Norsk rett inneholder i dag kun hjemmel til å etablere tverrsektorielt områdevern i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge, Svalbard, Jan Mayen, samt Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land. Regelverket som gjelder for områdevern i territorialfarvannet i tilknytning til disse landområdene beskrives kort nedenfor. Da marine verneområder i enkelte tilfeller også kan omfatte kulturhistoriske verdier, gis det avslutningsvis også en kort beskrivelse av relevante deler av kulturminnelovgivningen.

Utenfor territorialgrensen gjelder de fleste av naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk så langt de passer. Videre inneholder sektorlovgivningen arealbaserte virkemidler som kan bidra til å bevare marin natur mot påvirkning fra egen sektor også i norske jurisdiksjonsområder utenfor territorialfarvannet.

### 4.2 Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder regler om områdevern som gjelder for landterritoriet og territorialfarvannet ved Fastlands-Norge. Deler av loven, blant annet de alminnelige bestemmelsene om bærekraftig bruk i §§ 1, 3–5, 7–10, 14–16 og bestemmelser om genetisk materiale i §§ 57 og 58, gjelder også i Norges 200-milssoner og på kontinentalsokkelen så langt de passer, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Dette innebærer blant annet at alle beslutninger skal bygge på kunnskap om naturmangfoldet og hvordan et planlagt tiltak påvirker naturmangfoldet, og at føre-var-prinsippet, og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.

I territorialfarvannet ved Fastlands-Norge kan marine områder vernes etter naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern. Områder som bare består av marint areal vernes med hjemmel i naturmangfoldloven § 39. I tillegg kan

verneområder som består av både sjø- og landomreal opprettes med hjemmel i øvrige vernekategorier i naturmangfoldloven §§ 35–38. Marint areal inngår blant annet i en rekke nasjonalparker, jf. naturmangfoldloven § 35. Det inngår også sjøareal i naturreservater, landskapsvernområder og biotopvernområder, samt fuglefredningsområder opprettet med hjemmel i tidligere lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven).

Ingen må foreta seg noe som forringer verneverdiene i et marint verneområde. Dette følger direkte av § 39 i naturmangfoldloven. I verneforskriften kan det også fastsettes bestemmelser om virksomhet, forurensning, tiltak og bruk på tvers av sektorer. Restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet. Dette innebærer at det ikke vil bli lagt egne restriksjoner på aktivitet i området, dersom det ikke anses nødvendig for å ivareta verneformålet. Det følger av naturmangfoldloven § 39 at høsting og annen utnyttning av viltlevende ressurser i marine verneområder skal reguleres etter havressurslova, innenfor rammen av verneforskriften. Det følger også av § 39 at «[m]arine områder der beskyttelsen kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova».

### 4.3 Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven

Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) gjelder for «Svalbards landområder og sjøområdene ut til territorialgrensen», jf. svalbardmiljøloven § 2. Områdevern etter svalbardmiljøloven er delt inn i vernekategoriene nasjonalparker, naturreservat, verneområder for biotoper og geotoper og kulturmiljøområder. Også områder som bare består av sjøareal kan vernes med utgangspunkt i disse vernekategoriene. Loven har ikke en egen kategori som tilsvarer naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder).

Av lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen følger det av § 2 at Kongen kan gi forskrift om miljøvern på Jan Mayen. Med hjemmel i denne para-

grafen er Jan Mayen med territorialfarvann vernet som naturreservat. Både dyrelivet, planter og landskap er vernet.

Videre følger det av lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven) § 2 at Kongen kan gi forskrift om miljøvern. Med hjemmel i denne paragrafen er Bouvetøya med territorialfarvann vernet som naturreservat. Både dyrelivet, planter og landskap er vernet.

#### 4.4 Havressurslova

---

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova) har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsammfunnene. Havressurslova § 7 angir ulike forvaltningsprinsipper og grunnleggende hensyn som det skal legges vekt på i forvaltningen av viltlevende marine ressursar. Dette gjelder blant annet føre-var-prinsippet og prinsippet om en økosystembasert tilnærming som tar hensyn til leveområder og biologisk mangfold.

Havressurslova § 16 hjemler fastsettelse av restriksjoner i fiskeriaktiviteten i aktuelle områder. Eksempelvis er forskrift om regulering av fiske for å beskytte sårbare marine økosystemer (bunntrålsforbud) hjemlet i § 16. Havressurslova § 19 inneholder en egen hjemmel for å opprette «marine beskytta område» der «hausting eller anna utnytting av viltlevende marine ressursar er forbode». Forskrift om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet er hjemlet i § 19. Tiltak etter havressurslova kan vedtas for kontinentalsokkelen og de tre norske 200-milssonene med bindende virkning både for norske og utenlandske fartøy.

#### 4.5 Akvakulturloven

---

Lov 17. juni 2006 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 10 stiller krav om at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Det er et vilkår for å kunne gi akvakulturtillatelse at dette er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a. Akvakulturloven § 14 hjemler forbud mot akvakultur og andre påbud dersom dette er nødvendig for å bevare områder med særlig verdi for akvatiske organismer. Forskrift om krav til akvakultur-

relatert virksomhet i nasjonale laksefjorder er hjemlet i § 14. Loven gjelder på kontinentalsokkelen og i 200-milssonene, jf. § 3.

#### 4.6 Petroleumsloven

---

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) gjelder petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforkomster underlagt norsk jurisdiksjon (§ 1-4 første ledd), i praksis særlig norsk kontinentalsokkel. Loven etablerer et tillatelsessystem for petroleumsvirksomhet, jf. § 1-3. I områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, jf. § 3-1, kan utvinningstillatelse etter § 3-3 tildeles på nærmere bestemte vilkår. Det kan for eksempel stilles vilkår om beskyttelse av naturverdier i avgrensede områder. Andre eksempel på vilkår som kan stilles er at leteboring må skje innenfor avgrensede tider på året eller at innretninger eller rørledninger og kabler må plasseres slik at koraller eller andre naturverdier beskyttes.

Områdespesifikke rammer for petroleumsvirksomheten følger av de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene, som oppdateres hvert fjerde år. Dette innebærer blant annet at det ikke åpnes for petroleumsvirksomhet i visse områder, at det ikke tildeles utvinningstillatelser i visse områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, at det stilles vilkår om kartlegging og bevaring av korallrev og settes begrensninger for når på året leteboring kan finne sted i visse områder.

Utbygging av nye felt og infrastruktur gjennomføres på grunnlag av en godkjent plan for utbygging og drift av et olje- eller gassfelt (PUD) eller en plan for anlegg og drift av ny infrastruktur (PAD). PUD og PAD består i henhold til petroleumsloven og -forskriften av selve utbyggingsplanen og en konsekvensutredning (KU).

#### 4.7 Havbunnsmineralloven

---

Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) gjelder for indre farvann, territorialfarvannet og norsk kontinentalsokkel. Formålet med havbunnsmineralloven er å legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettinger, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt, jf. § 1-1. Loven etablerer et tillatelsessystem for mineralvirksom-

het, jf. § 1-6. I områder som er åpnet for mineralvirksomhet, jf. § 2-1, kan utvinningstillatelse etter § 4-1 tildeles på nærmere bestemte vilkår. Det kan i denne forbindelse stilles vilkår om beskyttelse av naturverdier i avgrensede områder. Før utvinning kan skje, må rettighetshaver få godkjent plan for utvinning med tilhørende konsekvensvurdering, jf. § 4-4.

#### 4.8 Havenergilova

Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) regulerer forvaltningen av fornybar energiproduksjon til havs. Loven gjelder på norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjen og på kontinentalsokkelen, og bestemmelser i loven er også gjort gjeldende i indre farvann. Loven slår fast at retten til å utnytte fornybare energiressurser til havs tilhører staten.

Etablering av anlegg for produksjon, omforming eller overføring av kraft i lovens virkeområde krever konsesjon. Hovedregelen for etablering av anlegg for kraftproduksjon til havs er at dette først kan omsøkes etter en forutgående konsekvensutredning i statlig regi, med etterfølgende vedtak fra Kongen i statsråd om åpning av områder for konsesjonssøknader. Unntak fra denne hovedregelen kan imidlertid gjøres for tidsmessig avgrensede pilotprosjekter eller tilsvarende. Innenfor arealet som er åpnet kan det inndeles prosjektområder som skal lyses ut og tildeles gjennom konkurranse. I særlige tilfeller kan prosjektområder tildeles uten konkurranse.

#### 4.9 Forskrift om lagring av CO<sub>2</sub>

Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub> og om transport av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften), er fastsatt med hjemmel i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster. Forskriften gjennomfører, sammen med forurensningsforskriften kapittel 35 om lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner, EUs lagringsdirektiv (direktiv 2009/31) i norsk rett og etablerer et konsesjonssystem for transport av karbondioksid (CO<sub>2</sub>) i rørledning på norsk sokkel og for permanent lagring av CO<sub>2</sub>. Konsesjonssystemet ligner på det som gjelder i petroleumsvirksomheten, blant annet ved at tillatelser etter forskriften tildeles på nærmere

bestemte vilkår. Slike vilkår kan pålegge rettighetshaverne å beskytte naturverdier i definerte områder.

#### 4.10 Havne- og farvannsloven

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) § 7 hjemler regulering av sjøtransport og annen bruk av farvann. Loven gjelder i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann, jf. lovens § 2 første ledd. Videre er deler av loven gjort gjeldende for Norges økonomiske sone, jf. § 2 fjerde ledd.

Formålet med havne- og farvannsloven er å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Miljøhensyn kan få betydning både for hva som kan reguleres i medhold av loven og hvordan loven skal tolkes, jf. Prop. 86 L (2018–2019) s.148 og s. 38. Begrepet «miljøvennlig» skal tolkes vidt, slik at de til enhver tid relevante miljøutfordringer skal tas i betraktning. Begrepet omfatter blant annet ivaretagelse av naturmangfold, vern mot forurensning av sjø, støy, mål om å redusere klimagassutslipp, bærekraftig bruk og hensyn til luftkvalitet. Hensynet til miljø kan være relevant for hva som kan reguleres i medhold av loven, og det har betydning som tolkningsmoment.

Trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsruter er innført for deler av Norges økonomiske sone for å bidra til at skipstrafikken i farvannet separeres og rutes slik at en reduserer sannsynligheten for kollisjoner og grunnstøtinger, jf. § 167 i sjøtrafikkforskriften. Tiltakene er godkjent av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). Lovens § 10 fjerde ledd hjemler regulering av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt og er delvis gjort gjeldende i Norges økonomiske sone. Hjemmelen er benyttet for å gi forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon.

#### 4.11 Skipssikkerhetsloven

Lov 16. februar 2007 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) regulerer miljøpåvirkning fra skip. Loven gjelder for norske og utenlandske skip, med de begrensninger som følger av folkeretten. Beskyttelse av naturen mot miljøpåvirkning fra skipsfarten er et viktig hensyn i skipssikkerhetsloven. Det følger av havrettskonvensjonens artikkel 211 nr. 1 at etableringen og utviklingene av

internasjonale regler og standarder som gjelder forurensning fra skip skal skje gjennom FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). Miljøreglene i skipssikkerhetsloven er derfor i stor grad basert på det viktigste internasjonale miljøregelverket for skipsfarten, som er den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL).

Skipssikkerhetsloven inneholder et eget kapittel 5 med regler om miljømessig sikkerhet, herunder miljømessig drift, beredskap, varsling og rapportering, levering av skadelige stoffer til mottaksanlegg, sanering av skip, samt skipsførers og andres plikter. Hovedregelen er at det er forbudt å forurense det ytre miljøet fra skipet, og det stilles krav om at skipet skal være prosjektert, bygget og utrustet og driftet på en slik måte at det ikke skjer forurensning til det ytre miljø i strid med loven.

Reglene i skipssikkerhetslovens kapittel 5 er ytterligere presisert i forskrift 30. mai 2012 nr. 488 om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger (miljøsikkerhetsforskriften). I miljø-sikkerhetsforskriften er MARPOL 73/78 vedlegg I–VI tatt inn i norsk rett ved inkorporasjon. Miljø-sikkerhetsforskriften gjennomfører også Polarkodens del II (Polarkodens miljødél), og miljørettslige EU/EØS-regler som angår skip.

#### 4.12 Kulturminneloven

---

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) regulerer vern av kulturminner på land og i sjø. I tilstøtende sone, dvs. i havområdene fra territorialgrensen og ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjene, har man i kulturmiljøforvaltningen lagt samme tolkning til grunn som innenfor territorialfarvannet, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) § 4 tredje ledd, som sier at

tilstøtende sone likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.

Relevant for kulturminner i sjø er forbudet i kulturminneloven § 3 første ledd mot inngrep i eller utilbørlig skjemming av automatisk fredete kulturminner (eldre enn 1537). Videre inneholder § 14 andre ledd forbud mot inngrep i skipsfunn (båter, skrog, tilbehør, last og annet som har vært om bord, samt deler av slike ting) eldre enn 100 år, uten at det foreligger særskilt tillatelse fra kulturmiljømyndighetene.

#### 4.13 Regulering av Forsvarets øvingsaktivitet

---

Forsvaret har anvendt skyte- og øvingsfelt i sjø i mange år. Aktiviteten er per i dag regulert gjennom særskilte skytefeltinstruksjoner for de enkelte feltene, uten at dette hittil har vært nærmere regulert i egen lov eller forskrift. Høsten 2021 sendte Forsvarsdepartementet forslag om forskrift om Forsvarets skyte- og øvingsfelt i sjø på alminnelig høring. I forskriften ble det foreslått at Forsvarets skyte- og øvingsfelt skulle fastsettes som militære forbudsområder med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5 og at Forsvarets aktivitet skulle reguleres i skytefeltinstruksjoner. Etter høringen er det besluttet at skyte- og øvingsfelt innenfor 1 nautisk mil, som i dag, skal reguleres etter plan- og bygningsloven. Skyte- og øvingsfelt utenfor 1 nautisk mil skal reguleres som militære forbudsområder med hjemmel i sikkerhetsloven. For alle skytefelt skal Forsvaret gis en plikt til å utarbeide skytefeltinstruksjoner som gir føringer for Forsvarets aktivitet og hvordan hensynet til blant annet natur og miljø skal ivaretas. Forslag til forskriftsregulering er for tiden under utarbeidelse i departementet.

## 5 Internasjonal rett

### 5.1 Statenes plikt til å verne og bevare det marine miljø

#### 5.1.1 Havrettskonvensjonen

De forente nasjoners havrettskonvensjon (havrettskonvensjonen) artikkel 192 inneholder en utvetydig plikt til å verne og bevare det marine miljø. Denne plikten er generell og gjelder uavhengig av jurisdiksjonsområder. Samtidig fastslår artikkel 193 at stater har suveren rett til å utnytte sine naturressurser i samsvar med sin miljøpolitikk og plikten etter konvensjonen til å verne og bevare det marine miljø.

Etter artikkel 194 nr. 1 skal stater iverksette alle nødvendige tiltak i tråd med havrettskonvensjonen for å hindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljø. Dette skal inkludere nødvendige tiltak for å verne og bevare sjeldne eller sårbare økosystemer og tilholdssteder for truede arter eller andre former for liv i havet, jf. artikkel 194 nr. 5. Slike tiltak kan innebære regulering av aktivitet for å hindre skade på miljøet i et nærmere avgrenset område. Dette betyr at stater kan innføre områdebaserte tiltak, for eksempel marine verneområder eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Statene velger selv hvilke tiltak som anses hensiktsmessige for å oppfylle de relevante miljøkravene.

#### 5.1.2 Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ)

Avtalen ble vedtatt 19. juni 2023 og ble undertegnet av Norge i september 2023. Avtalen har foreløpig ikke trådt i kraft. Avtalen styrker og konkretiserer havrettens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen gjelder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, dvs. internasjonale havområder (utenfor 200-milssonene) og det internasjonale havbunnsområdet (utenfor nasjonale sokler). Avtalen skal tolkes i tråd med havrettskonvensjonen og skal ikke svekke betyd-

ningen av statenes rettigheter, jurisdiksjon og forpliktelser under konvensjonen, herunder relatert til den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen både innenfor og utenfor 200 nautiske mil. Formålet med avtalen er bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i nåtid og på lang sikt.

Partsmøtet gis i avtalen kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Forholdet til eksisterende organisasjoner er klarlagt, slik at partsmøtets kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, er begrenset der det foreligger andre rettslige instrumenter, rammeverk eller organer som har kompetanse til å treffe slike tiltak. Avtalen fastsetter også et rammeverk for og krav til å gjennomføre konsekvensvurderinger for aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 8 pålegger partene en plikt til å samarbeide for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og konkretiserer nærmere hva denne plikten innebærer. Partene skal styrke og forbedre samarbeid med og fremme samarbeid blant relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer for å oppnå formålene med avtalen. Partene skal videre bestrebe seg på å fremme formålene med avtalen når de er med på å treffe beslutninger i relevante rettslige instrumenter og rammeverk eller globale, regionale, subregionale eller sektorielle organer.

#### 5.1.3 Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)

Etter Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) artikkel 8 har partene en rekke plikter knyttet til såkalt *in situ* bevaring. Partene skal i denne forbindelse, så langt det er mulig og hensiktsmessig, etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold, og fremme vern av økosystemene, naturlige habitat og opprettholdelse av levedyktige bestander av

arter i deres naturlige omgivelser. Partene skal anvende en økosystembasert tilnærming for å oppfylle forpliktelsene i konvensjonen, jf. partsmøtevedtak V/6 (2000).

Et nytt globalt rammeverk for naturmangfold ble vedtatt på det 15. partsmøtet til FNs konvensjon om biologisk mangfold i Montreal i desember 2022. Rammeverket er ikke rettslig bindende, men det ble enighet om en rekke handlingsmål. Det ble blant annet enighet om en global målsetting om at minst 30 prosent av verdens kyst- og havområder innen 2030 skal være bevart gjennom marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Disse områdene skal i tråd med Mål 3 være «effektivt bevart og forvaltet gjennom økologisk representative, godt sammenhengende og rettferdig forvaltede systemer av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Videre skal minst 30 prosent av havområdene som er forringet være under restaurering innen 2030. Det pågår arbeid med å vurdere hvordan dette skal følges opp nasjonalt.

#### 5.1.4 Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) og Arktisk Råd

Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) inneholder felles bestemmelser om beskyttelse av marint naturmangfold og har lenge arbeidet med vern og beskyttelse av områder til havs, både innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon. Partene ble på et ministermøte i oktober 2021 enige om et mål om at 30 prosent av havområdene som konvensjonen dekker skal være bevart gjennom marine verneområder eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak innen 2030.

Regionalt har også Arktisk Råd utarbeidet et rammeverk med felles mål og prinsipper for etablering av marine verneområder og marine beskyttede områder, som statene kan bruke ved etableringen av slike områder i Arktis.

#### 5.1.5 Annet internasjonalt samarbeid

Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi – Havpanelet, som ledes av Norges statsminister og Palaus president, har understreket behovet for og sammenhengen mellom bærekraftig bruk og forvaltning av 100 prosent av havområdene og et globalt mål om bevaring av minst 30 prosent av verdens havområder.

Norge er medlem av høyambisjonskoalisjonene som arbeider for minst 30 prosent bevaring av hav og land innen 2030. *Global Ocean Alliance*,

som ledes av Storbritannia, arbeider for bevaring av 30 prosent av havet. *High Ambition Coalition for Nature and People*, som ledes av Frankrike og Costa Rica, arbeider for bevaring av 30 prosent av land og hav innen 2030. Koalisjonene har over 100 land som medlemmer.

Verdens naturvernunion (IUCN), der Norge er medlem, har lenge arbeidet med temaer knyttet til vern og annen bevaring, herunder vern av marine områder. Blant annet har IUCN utarbeidet frivillige retningslinjer med kriterier for bruk av ulike vernekategorier, som landene kan bruke som veiledning i arbeidet med vern nasjonalt.

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) har fastsatt en rekke reguleringer for å beskytte sårbare bunnhabitater i internasjonalt farvann i Nordøst-Atlanteren. Vedtakene gjennomføres i norsk rett gjennom forskrifter. Områdene ligger sør-vest i NEAFC sitt reguleringsområde, sør for Island og vest for de britiske øyer og fastlands-Europa. Kommisjonen for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis (CCAMLR) arbeider også med å få på plass et representativt system av marine verneområder rundt Det antarktiske kontinentet.

#### 5.1.6 Særlig om internasjonalt samarbeid om kulturminneforvaltning

Havrettskonvensjonen artikkel 303 om arkeologiske og historiske gjenstander funnet til sjøs slår fast at statene har plikt til å beskytte gjenstander av arkeologisk og historisk art funnet til sjøs, og skal samarbeide for dette formålet. Videre inneholder Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (Valletta-konvensjonen) og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap kultur og kommunikasjon (UNESCO) sin konvensjon om beskyttelse av den undersjøiske kulturarven relevante regler om beskyttelse av kulturminner.

#### 5.1.7 Særlig om internasjonalt samarbeid om skipsfart

Havrettskonvensjonen artikkel 211 nr. 6 anerkjenner innføring av «Special Areas» for nærmere angitte områder som på grunn av økologiske og oseanografiske forhold krever særskilt beskyttelse fra påvirkning fra skipsfart, ut over de regler og internasjonale standarder som ellers er vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). IMO oppretter «Special Areas», i tråd med MARPOL 73/78 vedlegg I, II, IV, V og VI, der det gjelder strengere regler for operative utslipp enn ellers. «Special Areas» er rettslig bindende for IMOs medlemsland.

«Particularly Sensitive Sea Areas» (PSSAs) har blitt vedtatt av IMO siden 1991. IMO har vedtatt reviderte retningslinjer for identifisering og utpeking av «Particularly Sensitive Sea Areas» i resolusjon 982(24). En søknad om å opprette PSSA kan kun komme fra IMOs medlemsland, og bør blant annet inneholde et forslag til relevante beskyttelsestiltak som tar sikte på å forhindre, redusere eller eliminere fare for miljøskade på den sårbare miljøverdien i området. Relevante beskyttelsestiltak kan være rutetiltak, strenge utslippskrav, utstyrskrav for skip som for eksempel oljetankere, støyreduserende tiltak og installasjon av «Vessel Traffic Services» (VTS). Når et område som blir definert som et PSSA, angis det kun retningslinjer for området som medlemslandene anmodes om å følge. Tiltakene er dermed ikke rettslig bindende for medlemslandene.

## 5.2 Kyststatenes miljøjurisdiksjon utenfor territorialfarvannet

### 5.2.1 Den økonomiske sone

Etter havrettskonvensjonen artikkel 55 er den eksklusive økonomiske sonen et område utenfor sjøterritoriet (inntil 12 nautiske mil fra grunnlinjene) som er underlagt den særlige rettsordning i havrettskonvensjonen del V. Sonen skal etter artikkel 57 ikke strekke seg ut over 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Utstrekningen av den økonomiske sonen skal fremgå av publiserte sjøkart eller lister med geografiske koordinater som skal offentliggjøres og deponeres i FN, jf. artikkel 75.

I den økonomiske sonen har kyststaten etter havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav b (iii) eksplisitt jurisdiksjon med hensyn til bevaring, herunder vern, av det marine miljø. Utøvelsen av denne jurisdiksjonen må kunne tilpasses situasjonen i nærmere avgrensede områder, og aktivitet kan reguleres for å unngå skade på miljøet.

Lov 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven] legger internrettslig til rette for gjennomføring av Norges reguleringskompetanse for ressursutnyttelse og bevaring av det marine miljø i området mellom 12 og 200 nautiske mil. Loven oppretter en økonomisk sone i havområdene utenfor Kongeriket Norge. I loven fremgår det at Kongen skal fastsette tidspunkt for opprettelsen, og dette er fulgt opp med tre forskrifter:

- Forskrift 17. desember 1976, som oppretter den økonomiske sone i havområdene utenfor Fastlands-Norge.

- Forskrift 3. juni 1977, som oppretter en fiskevernsonen utenfor Svalbard.
- Forskrift 23. mai 1980, som oppretter en fiskevernsonen i havområdene utenfor Jan Mayen.

De nevnte tre forskriftene gir nærmere regler om den internrettslige gjennomføringen av Norges rettigheter knyttet til utnyttelse av ressursene i vannsøylen i områdene mellom 12 og 200 nautiske mil, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav a.

Kart som viser grensene for sonene ble deponert hos FN 24. juli 1996 sammen med relevante koordinater, som senere er oppdatert, jf. ovennevnte krav etter havrettskonvensjonen artikkel 75. Økonomisk soneloven gjelder per i dag ikke for Bouvetøya.

Økonomisk soneloven § 7 første ledd bokstav a) legger til rette for internrettslig gjennomføring av Norges reguleringskompetanse når det gjelder bevaring av det marine miljø i de tre norske 200 milssonene, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav b (iii). Denne forskriftshjemmelen er så langt ikke benyttet. I forskrift 30. mars 2001, som blant annet er fastsatt med hjemmel økonomisk soneloven § 7, er det gitt særlige regler om gjennomføring av havrettens rettigheter og plikter når det gjelder utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav b (ii).

### 5.2.2 Kontinentalsokkelen

Kyststatens kontinentalsokkel omfatter havbunnen og undergrunnen utenfor sjøterritoriet ut til avgrensingslinjen mot en annen stats sokkel, jf. havrettskonvensjonen artikkel 83 nr. 1, eller som hovedregel ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen eller til ytterkanten av kontinentalmarginen, jf. havrettskonvensjonen artikkel 76 nr. 1. Sjøkart og relevante opplysninger som gir en varig beskrivelse av kontinentalsokkelen, skal deponeres i FN, jf. havrettskonvensjonen artikkel 76 nr. 9.

Havrettskonvensjonen kapittel VI om kontinentalsokkelen har ingen eksplisitte referanser til bevaring av det marine miljø, slik artikkel 56 nr. 1 har for den økonomiske sonen. Kyststatens plikt etter artikkel 192 til å bevare det marine miljø gjelder imidlertid også på kontinentalsokkelen. Det samme gjelder artikkel 193 om staters rett til å utnytte sine naturforekomster i overensstemmelse med sin miljøpolitikk og i samsvar med sin plikt til å verne og bevare det marine miljø. Generelt må kyststatens eksklusive rett etter artikkel 77 nr. 1 til å utforske og utnytte levende og ikke-levende res-



surser på sokkelen også anses å innebære en rett og plikt til å bevare havmiljøet på sokkelen. Bevaring kan inkludere regulering av aktivitet i nærmere avgrensede områder for å beskytte miljøet mot negativ påvirkning. Etter artikkel 208 skal kyststaten vedta lover og forskrifter og iverksette tiltak for å hindre forurensning av det marine miljø fra havbunnsvirksomhet og kunstige innretninger og anlegg under dens jurisdiksjon.

### 5.2.3 Andre staters rettigheter og grenser for norsk myndighetsutøvelse utenfor territorialfarvannet

#### 5.2.3.1 Innledning

For den folkerettslige vurderingen kan forvaltningsverktøyet «marine verneområder» og prosessen som leder til etablering av tiltakene deles i to elementer:

- identifisering av naturverdier og verneverdier, vurdering av sårbarhet og beskrivelse av verneformål, samt konnektivitet (økologisk sammenheng) mellom områder, representativitet, samt trusler, og
- vurdering og eventuell innføring av tiltak i form av restriksjoner på aktivitet som kan forringe verneformålet.

Selve klassifiseringen av et område som «marint verneområde» reiser ikke nødvendigvis havrettslige spørsmål. Det er eventuell vedtagelse og håndheving av restriksjoner på utenlandsk *aktivitet* i norske jurisdiksjonsområder utenfor territorialfarvannet som krever en vurdering av folkerettens rammer for slik myndighetsutøvelse. Spørsmålet er i denne sammenheng hvilke begrensninger Norge etter havretten eventuelt kan vedta og håndheve i et marint verneområde utenfor territorialfarvannet.

Aktuell og fremtidig aktivitet som kan forringe marine verneverdier og som det dermed kan være aktuelt å legge restriksjoner på i et eventuelt marint verneområde, vil i ulik grad for eksempel kunne være skipsfart, legging av kabler og rørledninger på havbunnen, fiskeri, akvakultur- og vindkraftanlegg, utvinning av petroleums- og mineralressurser, samt lagring av CO<sub>2</sub>. Aktivitet som ikke er i strid med verneformålet vil fortsatt være tillatt.

I vurderingen av Norges reguleringskompetanse over aktivitet utenfor territorialfarvannet er det hensiktsmessig å skille mellom

- aktivitet under norsk primærjurisdiksjon og fartøyer under norsk flagg og

- aktivitet under fremmed primærjurisdiksjon og fartøyer under utenlandsk flagg.

Mens Norge uten særlige begrensninger i havretten kan vedta og håndheve reguleringer for miljøformål overfor den første gruppen, kan Norge regulere overfor den andre gruppen bare så langt dette ikke krenker andre staters rettigheter etter folkeretten. Dette gjelder for norsk regulering i områder utenfor territorialfarvannet generelt, inkludert reguleringer i eventuelle fremtidige marine verneområder her.

I den økonomiske sonen har andre stater etter havrettskonvensjonen artikkel 58 nr. 1 frihet til skipsfart, overflyvning, legging og drift av under-sjøiske kabler og rørledninger og annen rettmessig bruk. Økonomisk soneloven bestemmer derfor i § 2 at opprettelsen av den økonomiske sone ikke berører disse rettighetene. Dette er ikke til hinder for norsk regulering av utenlandsk aktivitet på disse områdene, men norske tiltak for bevaring av det marine miljø på kontinentalsokkelen må etter artikkel 78 nr. 2 ikke krenke eller medføre uberettiget innblanding i skipsfarten og andre staters friheter etter havrettskonvensjonen. Tiltak mot forurensning skal etter artikkel 194 nr. 4 generelt ikke innebære uberettiget innblanding i andre staters virksomhet.

#### 5.2.3.2 Skipsfart

Etter artikkel 211 nr. 5 i havrettskonvensjonen kan Norge vedta lover og forskrifter for å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra skip for å gjennomføre regler og standarder fastsatt i FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). Dersom det er påkrevet ut fra for eksempel økologiske forhold, kan Norge etter et særlig vedtak i IMO, vedta lover og forskrifter mot forurensning i et klart avgrenset område, jf. artikkel 211 nr. 6. Innenfor klart angitte rammer, kan Norge håndheve slike nasjonale lover gjennom rettsforfølging og tilbakeholdelse av skip, jf. artikkel 220.

Ved utenlandske skips brudd på miljøbestemmelsene i skipssikkerhetsloven med tilhørende forskrifter, gjelder forskrift 2. juni 2007 nr. 850 om undersøkelse, stansing og bording av utenlandske skip ved mistanke om miljøovertredelser. Forskriften er begrenset til å gjelde miljøovertredelser som rammes av internasjonale instrumenter og skipssikkerhetslovens kapittel 5. Dersom vilkårene for bording og stansing er oppfylt, kan dette skje også i den økonomiske sonen. Bordning og stansing skal skje innenfor rammene av internasjonal rett.

Eksempler på norsk regulering i Norges økonomiske sone er for øvrig kapittel 4 i forskrift 10. februar 2021 om bruk av sjøtrafikksentralens tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften), som i § 167 innfører trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsleder, og i forskrift 19. september 1997 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en sjøulykke (inngrepsforskriften).

#### 5.2.3.3 *Legging og drift av kabler og rørledninger på havbunnen*

Alle stater har rett til å legge undersjøiske kabler og rørledninger også på andre staters kontinentalsokkel, jf. havrettskonvensjonen artikkel 79 nr. 1. Kyststaten har imidlertid rett til å treffe rimelige tiltak for blant annet å undersøke kontinentalsokkelen og utnytte dens naturforekomster. Norge har rett til å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra rørledninger på norsk kontinentalsokkel, jf. artikkel 79 nr. 2. Trasévalget for rørledninger er betinget av Norges samtykke, jf. artikkel 79 nr. 3. Kabler og rørledninger som er bygd eller benyttet i forbindelse med undersøkelse eller utvinning av norsk kontinentalsokkel er underlagt norsk jurisdiksjon. Etter petroleumsloven § 4-3 kan det for eksempel settes vilkår for tillatelse til legging av rørledninger og kabler på norsk kontinentalsokkel.

#### 5.2.3.4 *Fiskeri*

I tråd med de suverene rettighetene over villtlevende marine ressurser i 200-milssonene, kan Norge regulere også utlendingers fiske gjennom lover og forskrifter og håndheve disse gjennom bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, jf. artikkel 73. Norge har også suverene rettigheter over sedentære arter på hele kontinentalsokkelen. Høsting i norske områder er underlagt omfattende reguleringer, særlig gjennom økonomisk soneloven og havressurslova.

#### 5.2.3.5 *Akvakultur- og vindkraftanlegg*

Norge har enerett til å oppføre, tillate og regulere oppføring og bruk av kunstige øyer, innretninger og anlegg på norsk kontinentalsokkel og i de norske 200-milssonene, jf. artiklene 56 nr. 1 bokstav b (i), 60 og 80. Norge kan dermed lovregulere og håndheve disse reguleringene overfor utenlandske aktører, som vil trenge norsk tillatelse for å

operere. Dette er regulert for eksempel i akvakulturloven, som også gjelder i Norges økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, og havenergi-lova, som gjelder for territorialfarvannet utenfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen, samt at bestemmelser også kan gjøres gjeldende i økonomisk sone. Havne- og farvannslovens §§ 7 og 10 jf. § 53, som hjemler forskrift om merking av og etablering av sikkerhetssoner tilknyttet innretning for fornybar energiproduksjon, er også gjort gjeldende i norsk økonomisk sone, jf. kongelig resolusjon 17. desember 2010 nr. 1607 og kongelig resolusjon 10. oktober 2014 nr. 1287, jf. havne- og farvannsloven § 53 første ledd. I forskriften fremgår det blant annet at det kan settes krav om etablering av en sikkerhetssone med en utstrekning på inntil 500 meter rundt energiproduksjonsanlegget.

#### 5.2.3.6 *Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*

Matloven skal sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt miljøvennlig produksjon. I henhold til matloven § 3 gjelder loven for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og innretninger på norsk kontinentalsokkel. I medhold av lovens § 3 er dyrehelseregulverket gitt anvendelse i Norges økonomiske sone.

#### 5.2.3.7 *Petroleums- og mineralutvinning, samt lagring av CO<sub>2</sub>*

I tråd med sine suverene rettigheter, kan Norge lovregulere og håndheve regelverket overfor utenlandske aktører involvert i utvinning av ressurser eller lagring av CO<sub>2</sub> på Norges kontinentalsokkel. Slik virksomhet er regulert blant annet i medhold av i lov 21. juni 1963 nr. 12 om andre naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster, petroleumsloven og havbunnsmineralloven.

## 5.3 **Lovgivningen i andre land**

### 5.3.1 **Sverige**

Sverige har bestemmelser om vern av områder i Miljöbalk (1998:808) kapittel 7 om «skydd av områden». Loven har vernekategoriene «nationalpark», «naturreservat», «biotopskyddsområden», «kulturresevat», «naturminne», samt «Natura 2000-områden», som benyttes i gjennomføringen

av EUs Natura 2000-program. Disse vernekategoriene blir også brukt ved vern av sjøarealer. Det er mulig å verne områder samtidig som eksempelvis naturreservat og Natura 2000-område forutsatt at kriteriene i begge bestemmelsene er oppfylt. Bestemmelsene om vern gjelder i utgangspunktet ut til territorialgrensen, likevel slik at det i økonomisk sone er anledning til å verne områder som Natura 2000-områder.

### 5.3.2 Danmark

I Danmark utpekes blant annet beskyttede havstrategiområder, i tråd med *lov om havstrategi*, som gjennomfører EUs havstrategidirektiv i dansk rett. Loven gjelder for territorialfarvannet og økonomisk sone. Områder kan også beskyttes som nasjonalparker etter *lov om nationalparker* og som naturreservater etter *Naturbeskyttelsesloven*. Videre utpekes det Natura 2000-områder i form av fuglebeskyttelsesområder og habitatområder, jf. *Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter*. Områdene kan også etableres i økonomisk sone. *Miljømålsloven* inneholder også bestemmelser om marint vern, og setter rammer for beskyttelse og forvaltning av marine miljøer.

### 5.3.3 Storbritannia

Storbritannia gjør aktiv bruk av marine verneområder som virkemiddel innenfor sin havforvaltning, med utgangspunkt i relativt ny og omfattende lovgivning som regulerer bruk og vern av havområdene. «Marine Conservation Zone» kan opprettes i territorialfarvannet, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen i England, Wales og

Nord-Irland under *Marine and Coastal Access Act (2009)*. Tilsvarende opprettes det i Skottland «Marine Protected Areas», i tråd med *Marine (Scotland) Act (2010)*. Når et område er utpekt som verneområde, gjelder felles sektorovergripende krav til blant annet aktsomhet og konsultasjon ved forvaltningen av områdene for å hindre at verneverdiene blir skadet. Forvaltningen av områdene er relativt dynamisk ved at ulike berørte myndigheter forløpende kan stille konkrete krav til forvaltningen av området for å sikre naturverdiene i området.

I tillegg benytter Storbritannia seg også av andre former for verneområder, som «Special Areas of Conservation» og «Special Protection Areas». Det finnes også «Marine Nature Reserves» etter eldre lovgivning, og ulike former for «frivillige» verneområder kan forvaltes gjennom avtaler med aktuelle berørte aktører, eksempelvis lokale fiskere.

### 5.3.4 Canada

Canada har på flere punkter en lignende tilnærming til forvaltningen av havområdene som Norge. Sektorovergripende rammer legges gjennom helhetlige forvaltningsplaner, og marint vern er ett av flere virkemidler som brukes innenfor en slik forvaltning. Tverrsektorielle «Marine Protected Areas» etableres i medhold av *Oceans Act*. Disse kan opprettes i indre farvann, territorialfarvannet og økonomisk sone. I tillegg opprettes «Marine Conservation Areas» etter *Canada National Marine Conservation Areas Act*, også disse kan opprettes til havs ut til og med i økonomisk sone. Canada gjør også aktiv bruk av «Marine Refuges», som bare regulerer fiskerivirksomhet innenfor områdene, og vedtas under *Fisheries Act*.

## 6 Havvernlovens formål og virkeområde mv.

### 6.1 Formål

#### 6.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at lovens formål skal være å «bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern, som en del av en helhetlig og økosystembasert havforvaltning».

Departementet forklarte at «å bevare» gir uttrykk for hva som oppnås gjennom bruk av hjemlene i loven. Dette kan være å opprettholde en eksisterende tilstand for naturen i området, men det kan også innebære en plan for å forbedre tilstanden, for eksempel gjennom restaurering.

Departementet foreslo å bruke begrepet «marin natur» som en samlebetegnelse som omfatter naturmangfold, både i biologisk, landskapsmessig og geologisk forstand, samt økologiske prosesser og økosystemtjenester.

Når det gjelder begrepene «vern» eller «områdevær», klargjorde departementet at dette skal forstås som et tverrsektorielt og langsiktig virkemiddel for effektiv bevaring, som i utgangspunktet regulerer all aktivitet som kan påvirke verneverdiene negativt. Vern virker videre i samspill med andre virkemidler etter blant annet sektorlovene som også bidrar til bevaring, herunder såkalte «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», eksempelvis etter havressurslova.

Departementet foreslo at et av lovens formål skal være at vern skal være «langsiktig». Dette innebærer at opprettelse av marine verneområder etter den nye loven, på samme måte som etter naturmangfoldloven, er ment å være varig. Vern skiller seg derfor fra mer kortvarig eller midlertidig arealregulering, eksempelvis gjennom planer som oppdateres med jevne mellomrom. De omfattende reglene som styrer verneprosessene etter den nye loven, herunder at forskrifter om verneområder fastsettes av Kongen i statsråd, er også et uttrykk for dette.

Videre foreslo departementet at vernet skal være «effektivt». Dette er et uttrykk for det grunnleggende utgangspunktet om at vernet må forventes å innebære en faktisk og positiv effekt for

naturen. Vern etter den nye loven vil likevel ikke være til hinder for at det samtidig kan tillates ulike former for bruk i området, så lenge bruken ikke forringer verneverdiene angitt i verneformålet og er i tråd med den enkelte verneforskrift. Departementet viste til at nærmere føringer for hvilke reguleringer som vil gjelde i det enkelte området konkretiseres i lovens bestemmelse om marine verneområder og forskrifter om verneområder som blir vedtatt i medhold av loven.

Videre foreslo departementet at vernet skal være «representativt». Gjennom et representativt vern fanger man opp blant annet den store variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap. Norge har et nasjonalt mål om at et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner. Vedtak under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) fremhever blant annet betydningen av at verneområder også skal kunne inngå som en del av et større og økologisk sammenhengende nettverk. Verneområdene som etableres etter den nye loven skal, sammen med verneområder opprettet i territorialfarvannet og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», bidra til slike nettverk.

Departementet pekte også på at formålsbestemmelsen må ses i sammenheng med høringsforslaget § 4 om mål for områdevær, som gir mer konkrete føringer for hvilke mål som hvert enkelt verneområde skal bidra til å bevare.

I høringsnotatet påpekte departementet at vern som virkemiddel må vurderes innenfor en større ramme, som ett av flere virkemidler innenfor en helhetlig og økosystembasert havforvaltning. Departementet foreslo å uttrykke dette i høringsforslaget § 1.

#### 6.1.2 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser uttrykker overordnet støtte til en ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet, inkludert forslag til formålsparagraf.

Av overordnede kommentarer gir *UiT Norges arktiske universitet*, *Norsk senter for havrett* uttrykk for at prinsipielle spørsmål i liten grad er løftet frem

og tydeliggjort i høringsnotatet. *Motvind Norge* gir uttrykk for at de hadde trodd og håpet at den nye loven ville bli noe tilsvarende naturmangfoldloven. Dette lovforslaget er begrenset til å gi hjemmel for å verne områder på et senere tidspunkt og svarer derfor ikke til forventningene.

*BirdLife Norge* og *Sabima* mener lovtteksten må tydeliggjøre hva som er ønsket effekt av vernetiltak, utover et generelt verneformål om å bevare spesifikke arter og naturverdier.

*Juridisk klimaforening* mener at loven eksplisitt bør gi uttrykk for at vernet skal fremme bærekraftig forvaltning, og at formålet også bør fremme restaurering eller gjenoppretting. *NIVA* har påpekt at begrepet «effektivt vern» må bety at naturen gis et ekte vern mot ytre påvirkninger og aktiviteter som forringer og påvirker formålet med vernet.

*Havforskningsinstituttet* påpeker at et viktig spørsmål er hvordan man definerer begrepet «representativitet», og viser til forståelsen av begrepet i CBD. *Fiskebåt* gir uttrykk for at det er positivt at formålsbestemmelsen er tydelig på at målet er å ta vare på et utvalg, og at forarbeidene må avklare hvor mye som må vernes av den enkelte naturtype for at det skal betraktes som representativt.

*Norges Fiskerlag* mener at et mål om «representativt» vern kan være problematisk ettersom konkrete verneverdier kan havne litt i andre rekke. *Pelagisk forening* gir uttrykk for at formålet burde samsvare med formålet til havressurslova. *Sjømat Norge* støtter forslaget til formål, men mener det i tillegg bør gå frem av lovtteksten at et formål med havforvaltningen blant annet er å bidra til størst mulig matproduksjon basert på bærekraftig utnyttelse av økosystemtjenestene.

Når det gjelder forholdet til kulturminner, mener *Riksantikvaren* at lovens mål og formål er i tråd med utgangspunktene i kulturminneloven og konvensjoner knyttet til bevaring av kulturminner. *Norsk maritimt museum*, *Riksantikvaren* og *Stavanger Maritime Museum* foreslår at begrepet «natur» i loven gjennomgående erstattes med «miljø» som er et bredere begrep som anses for også å inkludere kulturminner.

### 6.1.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at loven er en hjemmelslov, som gir adgang til å fastsette forskrifter om vern. Lovens formål angir viktige føringer for hva som ønskes oppnådd gjennom vedtak om vern i medhold av loven. Departementet foreslår at for-

målsbestemmelsen videreføres i tråd med forslaget i høringsnotatet.

Målet om et «representativt» vern har gjennom lang tid vært førende for norsk vernepolitikk. Marin verneplan fra 2004, som inneholdt 36 kandidat områder som samlet skulle utgjøre et representativt utvalg av norsk undersjøisk natur, er et eksempel på denne tilnærmingen. Videre arbeid med marint vern, også i områder lengre fra kysten, vil bygge på og ved behov videreutvikle denne tilnærmingen. Departementet viser også til at det i kraft av lovens formål forutsettes at vern etter loven skal være «effektivt». Dette må følges opp gjennom de konkrete reguleringene som skal gjelde for det enkelte verneområdet. Det er også en del av lovens formål at vern skal være «langsiktig». Dette innebærer at opprettelse av marine verneområder etter havvernloven, på samme måte som etter naturmangfoldloven, er ment å være varig.

Departementet vurderer at bevaring av «marin natur» er det sentrale formålet med loven. «Natur» er et sentralt og innarbeidet begrep i forbindelse med områdevern, som også brukes blant annet i naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven. Departementet foreslår derfor å videreføre bruken av begrepet «natur» i havvernloven, og understreker at dette ikke er til hinder for at kulturhistoriske verdier blir ivaretatt gjennom verneforskriften der dette er aktuelt.

Helhetlig og økosystembasert forvaltning av havet er en tilnærming til forvaltning av økosystemer og ressurser som innebærer avveininger av bruk og bevaring av rike og produktive økosystemer og tjenestene de leverer, og gjennom dette fremmer bærekraftig bruk og bevaring på en rettferdig måte. Med grunnlag i tilgjengelig kunnskap tar økosystembasert forvaltning hensyn til hele økosystemet, inkludert mennesker, i beslutninger om forvaltning av havområder og havøkosystemer.

Departementet understreker at det også vil være naturlig å se hen til de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder, der det identifiseres «særlig verdifulle og sårbare områder» (SVO-er). Samtidig kan det også være aktuelt å verne områder som ligger utenfor SVO-ene.

## 6.2 Hvor loven skal gjelde

### 6.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at loven skal gjelde i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven] og på den norske

kontinentalsokkelen som angitt i lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel. Dette er områder som per i dag ikke er omfattet av hjemlene som kan brukes for å etablere verneområder etter naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen eller bilandsloven.

Med hjemmel i økonomiske soneloven § 1 er det opprettet soner etter havrettskonvensjonen kapittel V på 200 nautiske mil fra grunnlinjene utenfor Fastlands-Norge, Jan Mayen og Svalbard. 200-milssonene er fastsatt ved forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone, forskrift 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisonen ved Jan Mayen og forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard. Departementet foreslår at loven skal gjelde i disse sonene.

Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel definerer Norges kontinentalsokkel i tråd med havretten og legger til rette for at Kongen kan fastsette yttergrenser og avgrensingslinjer. Lovens § 1 omtaler kontinentalsokkelen som «havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra.» Utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene har Kontinentalsokkelkommisjonen vedtatt anbefalinger om utstrekningen av norsk kontinentalsokkel i nordområdene og ved Bouvetøya. Av hensyn til antarktissamarbeidet har Norge bedt kommisjonen om foreløpig ikke å realitetsbehandle dokumentasjonen for Dronning Maud Land.

I 200-milssonene opprettet med hjemmel i økonomiske soneloven vil vernebestemmelser gitt med hjemmel i lovforslaget kunne omfatte «vannmassene over havbunnen, havbunnen og undergrunnen», i tråd med blant annet ordlyden i Havrettskonvensjonen artikkel 56. På norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, påpekte departementet at vernebestemmelser med hjemmel i lovforslaget vil rette seg mot «havbunnen og undergrunnen», i tråd med Havrettskonvensjonen artikkel 76 og lov om Norges kontinentalsokkel.

### 6.2.2 Høringsinstansenes syn

NIVA påpeker at departementet bør legge frem en oppdatert verneplan som inneholder et representativt utvalg av kandidatområder utenfor territorialgrensen. Planen bør forankres i høringsforslaget § 2 og oppdateres jevnlig.

WWF påpeker at ulike deler av miljøforvaltningen vil være ansvarlig for prosessene innenfor og

utenfor territorialfarvannet. Det påpekes videre at forslaget ikke beskriver tilfeller hvor et verneområde som skal etableres ligger både innenfor og utenfor territorialfarvannet.

*Forsvaret* har spilt inn at det bør vurderes å ta inn en bestemmelse om lovens personelle og eventuelt saklige virkeområde.

### 6.2.3 Departementets vurderinger

Loven skal gjelde i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven] og på den norske kontinentalsokkelen som angitt i lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel. Dette innebærer at loven skal gjelde i 200-milssonene ved Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen, samt på kontinentalsokkelen, inkludert på norsk kontinentalsokkel i Sørishavet.

Loven gir hjemmel for å etablere områdebaserte reguleringer i form av verneforskrifter. Disse verneforskriftene vil være tverrsektorielle, og dermed gjelde for all relevant aktivitet, likevel slik at reguleringene i verneforskriften må være innenfor folkerettens grenser. Departementet vurderer derfor ikke at det er behov for en egen bestemmelse om personelt og saklig virkeområde i havvernloven, men at dette er noe som kan vurderes tatt inn i verneforskriftene der det synes å være aktuelt.

Departementet bemerker videre at arbeidet med å identifisere kandidatområder for vern etter havvernloven er en prioritert oppgave som allerede er igangsatt. Dette er et arbeid som er avgjørende for at loven skal kunne tas i bruk.

At kandidatområder for vern ligger delvis innenfor og delvis utenfor territorialfarvannet antas å være en situasjon som ikke sjelden vil oppstå i praksis. Lovforslaget som ble sendt på høring avklarer ikke hvordan verneprosessen og etterfølgende forvaltning av verneområder skal foregå i disse tilfellene. Departementet vurderer at man i slike tilfeller, innenfor rammene av bestemmelser i eller i medhold av havvernloven og lovverket som hjemler områdevern i territorialfarvannet, må finne hensiktsmessige løsninger tilpasset det enkelte området.

Det kan være aktuelt at Statsforvalteren leder en felles verneprosess for områder som i hovedsak ligger innenfor territorialfarvannet ved Fastlands-Norge, men der et lite areal ligger i økonomisk sone. Det kan også være aktuelt at Statsforvalteren eller et verneområdestyre blir forvaltningsmyndighet for hele området, jf. også omtale i proposisjonens punkt 9.1.3. Tilsvarende kan Miljø-

direktoratet lede verneprosessen og være forvaltningsmyndighet for områder som i hovedsak ligger utenfor territorialfarvannet, men der et mindre areal ligger innenfor territorialfarvannet. For områder med betydelige arealer både innenfor og utenfor territorialfarvannet må det tilstrebes å finne praktiske løsninger. Et nært samarbeid og delt myndighet mellom Statsforvalteren, eventuelt Sysselmesteren på Svalbard, og Miljødirektoratet vil etter departementets vurdering være aktuelt i disse tilfellene.

## 6.3 Forholdet til folkeretten

### 6.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo også å innta en bestemmelse i høringsforslaget § 3 om at loven skal gjelde med de begrensningene som følger av folkeretten. Departementet pekte på at dette innebærer at loven skal tolkes innskrenkende eller settes til side der lovens bestemmelser kommer i konflikt med folkerettslige forpliktelser.

Departementet viste til at andre stater har rettigheter knyttet til blant annet skipsfart og legging av kabler og rørledninger, likevel med de begrensninger som er nærmere beskrevet i proposisjonens punkt 5.2. Det ble pekt på at norsk jurisdiksjon på noen punkter er ulik innenfor 200-milssonene og på den delen av norsk kontinentalsokkel som befinner seg utenfor disse sonene. Dette kan eksempelvis være relevant for adgangen til å regulere høsting fra utenlandske fiskefartøy. Departementet understrekte at for marine verneområder som opprettes på norsk kontinentalsokkel i områder utenfor 200-milssonene, må det tas hensyn til slike folkerettslige begrensninger ved utforming av verneforskrifter for området.

### 6.3.2 Høringsinstansenes syn

*Fiskebåt* påpeker at grunnlaget og grensene for norsk jurisdiksjon kan være ulik innenfor 200-milssonene, og der kontinentalsokkelen strekker seg lengre ut. *Fiskebåt* og *Pelagisk forening* forutsetter videre at dette ikke vil innebære forskjellsbehandling av næringsaktivitet basert på flagg. *NVE* ber om en nærmere klargjøring av jurisdiksjon når det gjelder aktører som gis konsesjon i tråd med havenergilova § 3-5 første ledd.

*Rederiforbundet* viser til at bestemmelsen må forstås slik at det ikke skal gis regler for skip som opererer i internasjonalt farvann og at dette må presiseres uttrykkelig, fortrinnsvis i selve lovteksten.

*Juridisk klimaforening* foreslår at det inntas i bestemmelsen at «vern med hjemmel i loven skal bidra til å ivareta Norges forpliktelser etter folkeretten».

### 6.3.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at en bestemmelse om at loven skal gjelde med de begrensningene som følger av folkeretten ofte tas inn i lovgivningen som en form for «sikkerhetsventil». Bestemmelsen innebærer at loven skal tolkes innskrenkende eller settes til side der lovens bestemmelser kommer i konflikt med folkerettslige forpliktelser. I praksis antas forholdet til folkeretten og eventuelle begrensninger i norsk jurisdiksjon først og fremst å være aktuelt ved utforming og håndheving av verneforskrifter for det enkelte verneområdet. Videre vil begrensningen være aktuell ved tilsyn med utenlandske fartøy, jf. nærmere omtale i punkt 10.

Departementet viser videre til at restriksjoner gitt i medhold av havvernloven vil gjelde innenfor verneområdets grenser. Dette utgangspunktet innebærer at havvernloven ikke hjemler fastsettelse av restriksjoner utenfor dette geografiske området. Dette betyr igjen at skipsfart ikke blir berørt når denne opererer eksempelvis i områder utenfor norsk jurisdiksjon.

Restriksjoner på norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene må baseres på vår jurisdiksjon over kontinentalsokkelen i tråd med havretten som beskrevet i punkt 5. Det vil si at restriksjoner vil være knyttet til aktivitet på havbunnen, inkludert undergrunnen under havbunnen. Det vil ikke bli fastsatt egne restriksjoner som utelukkende skal gjelde for norske skip basert på flaggstatsjurisdiksjon.

Når det gjelder aktører som gis konsesjon etter havenergilova, er disse som påpekt av *NVE* aktører som Norge utøver territorial jurisdiksjon over og som vil være bundet av loven.

Departementet er enig med *Juridisk klimaforening* i at loven vil bidra til å ivareta Norges forpliktelser etter folkeretten, som nærmere beskrevet i punkt 5. Dette er et hensyn som først og fremst knytter seg til lovens formål. Når det gjelder lovforslaget § 3 spesielt er dette imidlertid ment som en standard sikkerhetsventil, som først og fremst får betydning dersom det mot formodning skulle bli gitt restriksjoner innenfor et verneområde som det ikke er anledning til etter folkeretten. Departementet vurderer derfor at det ikke er naturlig med et tillegg som foreslått i denne bestemmelsen.

## 6.4 Almennelige bestemmelser og prinsipper

### 6.4.1 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser påpeker forholdet mellom lovforslaget og de almennelige bestemmelsene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven kapittel II.

*Miljødirektoratet* viser til at det ikke er foreslått noen endringer i virkeområdet for de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II, og mener at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 11 og 12 også bør gjelde i saker som gjelder vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Videre viser direktoratet til at prinsippene særlig vil være relevante ved behandling av søknader om tillatelser. *Miljødirektoratet* foreslår derfor at virkeområdet i naturmangfoldloven § 2 endres, slik at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 11 og 12 også gjelder i saker etter den nye loven.

*WWF, Tekna og Træna kommune* viser til at det er viktig at de almennelige bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II kommer til anvendelse også for arbeid med områdevern etter den nye loven, slik departementet har foreslått. *WWF* viser i denne forbindelse også til at forbeholdet i naturmangfoldloven om at bestemmelsene gjelder «så langt de passer» kan skape usikkerhet om hva som gjelder. *WWF* og *Tekna* mener videre at det vil være hensiktsmessig at det henvises til bestemmelsene også i lovteksten, og foreslår følgende formulering:

«Prinsippene i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 8–10 kommer til anvendelse under denne loven. Vurderingene skal fremgå av beslutningen.»

### 6.4.2 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg innspillene som har kommet knyttet til forholdet mellom lovforslaget og de almennelige prinsippene i naturmangfoldloven. Departementet mener at dette forholdet med fordel kan klargjøres. Departementet foreslår derfor at det legges til en ny bestemmelse i lovforslaget om at prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 8–12 skal legges til grunn som retningslinjer for arbeid etter havvernloven.

Naturmangfoldloven § 2 slår allerede fast at prinsippene i naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget, § 9 om føre-var-prinsippet, og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belast-

ning gjelder «så langt det passer» for områdene som havvernloven regulerer.

Naturmangfoldloven § 11 om at kostnader ved miljøforingelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 om miljøforsvarlige teknikker er som tidligere nevnt hittil ikke gitt anvendelse utenfor territorialfarvannet, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Bestemmelsene gir uttrykk for anerkjente miljørettslige prinsipper, som kommer til uttrykk i eksempelvis forurensningsloven § 2, der de allerede er gitt anvendelse i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen for beslutninger innenfor forurensningslovens saklige virkeområde. Prinsippene er også nedfelt i svalbardmiljøloven §§ 9 og 10, der de gjelder «ved myndighetsutøving» for Svalbards landområder med sjøområdet ut til territorialgrensen, jf. svalbardmiljøloven § 2. I tråd med innspill fra *Miljødirektoratet* vurderer departementet at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 11 og 12 bør gjelde også i saker om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Prinsippene vil særlig være relevante ved utforming av vernebestemmelser og ved behandling av søknader om tillatelser.

Departementet vurderer videre at prinsippene på samme måte som etter naturmangfoldloven § 7 skal «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet», jf. naturmangfoldloven § 7. Formuleringen «legges til grunn som retningslinjer» betyr at bestemmelsene legger viktige føringer, men ikke trenger være utslagsgivende for resultatet i saken som er til vurdering.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgende legges til som ny § 4 i lovforslaget:

«Prinsippene i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet etter loven her. Vurderingene skal fremgå av beslutningen.»

## 6.5 Definisjoner

### 6.5.1 Høringsinstansenes syn

*BirdLife Norge* og *Sabima* etterspør en liste med definisjoner i loven for å gjøre denne lettere tilgjengelig.

### 6.5.2 Departementets vurderinger

Departementet vurderer at det ikke er behov for en liste med definisjoner da loven anses for å gjøre



bruk av innarbeide begreper som i mange tilfeller også er definert, eksempelvis i naturmangfoldloven. Definisjoner i annet lovverk vil i tilfeller

være viktige tolkningsfaktorer i forståelsen av den nye loven.

## 7 Opprettelse av marine verneområder

### 7.1 Mål for områdevern

#### 7.1.1 Forslaget i høringsnotatet

##### 7.1.1.1 Overordnet om mål for områdevern

I høringsnotatet pekte departementet på at når verneområder opprettes etter naturmangfoldloven, så gjøres dette med utgangspunkt i ett eller flere generelle verneformål. Åtte overordnede mål for områdevern følger av naturmangfoldloven § 33. Disse angir både mål for det samlede områdevernet og mål som også kan være aktuelle for det enkelte verneområdet. Oppregningen er ikke uttømmende, men angir de mest sentrale målene. I tillegg er mer konkrete verneformål for de ulike vernekategorier omtalt i naturmangfoldloven §§ 35–39.

I høringsnotatet ble det utdypet at et verneområde som et minimum skal bidra til å nå ett av de overordnede målene for områdevern, men noen av målene kan være særlig aktuelle for bestemte kategorier. Som regel vil flere mål være aktuelle. Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor målene som er angitt, men det kan i tillegg legges vekt på andre hensyn. Andre hensyn kan likevel ikke være selvstendig eller utgjøre hovedbegrunnelsen for vernet. Eksempler fra praksis på andre hensyn kan være at vern av området kan ha betydning som klimatiltak eller for klimatilpasning.

Departementet slo fast i høringsnotatet at det vil være naturlig at målene for områdevern etter den nye loven tar utgangspunkt i naturmangfoldlovens mål for områdevern i § 33. Samtidig påpekte departementet at det vil være behov for enkelte mindre justeringer i ordlyden for å tilpasse målene for områdevern til den nye lovens virkeområde. Departementet mente i tillegg at det ville være hensiktsmessig å tydeliggjøre i bestemmelsen om mål for områdevern at klima kan utgjøre et tilleggshensyn.

##### 7.1.1.2 Variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap

I høringsnotatet foreslo departementet at områdevern skal bidra til bevaring av «variasjonsbredden

av naturtyper og undersjøiske landskap», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav a. Departementet pekte på at dette er viktig for å nå lovens formål om representativ bevaring, jf. høringsforslaget § 1. Bestemmelsen er som i naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav a et sentralt mål for områdevern, og er blant annet et uttrykk for føre var-prinsippet. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at «[v]ed å verne variasjonsbredden av natur og landskap, sikrer man seg de naturverdiene som områdene inneholder, selv om ikke alle arter og sammenhenger i økosystemet er kjent på forhånd», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 404. Departementet pekte på at målet etter bokstav a også kan være viktig for å sikre et representativt vern av områder som kan tilby opphold for arter langs ulike klimagrader i fremtiden. Målet vil dermed bidra til klimatilpasning, som beskrevet innledningsvis i punkt 2.4.

##### 7.1.1.3 Arter og genetisk mangfold

Departementet foreslo videre at områdevern skal bidra til bevaring av «arter og genetisk mangfold», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav b. Som etter naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav b, kan vernet være rettet mot blant annet en art, et artssamfunn, en naturtype, en bestand eller en lokalitet. Vernet kan være rettet både mot naturtyper der visse arter er kjent for å ha sine leveområder, men også for å sikre foreløpige ukjente arter. For å sikre genetisk mangfold kan det også være aktuelt å verne områder av hensyn til visse bestander. Videre kan det være viktig å verne forskjellige lokaliteter der bestemte arter forekommer, for å ta vare på genetiske variasjoner. Målet kan også være aktuelt i forbindelse med vern av områder som fungerer som «klimarefugier», dvs. områder der marine naturtyper og arter vil kunne trives og opprettholde bestander på tross av den marginaliserende effekten av temperaturøkningen. FNs klimapanel har pekt på at selv om marine verneområder ikke kan forhindre ekstremhendelser som marine hetebølger, kan de gi marine planter og dyr en bedre mulighet til å tilpasse seg klima-

endringene uten å måtte ta hensyn til andre stressfaktorer.

#### 7.1.1.4 Truet natur

Departementet foreslo videre at områdevern skal bidra til bevaring av «truet natur», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav c. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav c. Med truet natur menes naturtyper eller arter som er i ferd med å forsvinne eller som er i sterk nedgang. De norske rødlistene fra Artsdatabanken, samt internasjonale lister over trua og nedadgående arter og habitater fra for eksempel IUCN og OSPAR, gir et godt utgangspunkt for hva slags og hvor mange arter og naturtyper som er aktuelle som grunnlag for vern. Rødlistene skiller ikke mellom hvilke arter som finnes innenfor eller utenfor territorialfarvannet. Rødlistene er for øvrig dynamiske og oppdateres med jevne mellomrom.

#### 7.1.1.5 Større intakte økosystemer

Departementet foreslo også at områdevern kan bidra til bevaring av «større intakte økosystemer», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav d. Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav d. Ordlyden «også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv» er likevel tatt ut, da dette er et begrepet man i hovedsak assosierer med friluftsliv slik det utøves på land og i mer kystnære områder. Enkelte former for friluftsliv, kan imidlertid også være aktuelt i områdene som dekkes av den nye loven. Begrepet økosystem er nærmere definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav t: «økosystem: et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet.» Også dette målet for områdevern kan være viktig som en del av klimatilpasning, ved å bevare økosystemer som står rustet til å tåle eller bufre klimaendringer.

Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at «verneområdet må være av en viss størrelse for å oppnå målet i bokstav d, jf. ordet større.», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 405. Dette betyr at området må ha en størrelse som er tilstrekkelig til å opprettholde det økologiske spillet og de verdiene eller funksjonene vernet retter seg mot. Videre fremgår det av forarbeidene til naturmangfoldloven at «ordet intakt innebærer ikke nødvendigvis at området må være helt uberørt av mennesker [...] men det er en forutset-

ning at økosystemets prosesser og funksjoner er intakte eller kan bli det» gjennom restaurering. Det vil også bety at området er relativt lite berørt av tekniske inngrep.

#### 7.1.1.6 Særskilte naturhistoriske verdier

Videre foreslo departementet at områdevern også skal bidra til bevaring av «områder med særskilte naturhistoriske verdier», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav e. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav e. I praksis knytter de naturhistoriske verdiene seg gjerne til landskap, og kan synliggjøre utviklingshistorien. Geologiske naturminner er et eksempel på en særskilt naturhistorisk verdi.

#### 7.1.1.7 Særskilte kulturhistoriske verdier

Etter høringsforslaget § 4 første ledd bokstav f skal områdevern også kunne bidra til å bevare «områder med særskilte kulturhistoriske verdier» der dette passer. Tilsvarende bestemmelse er innført i naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav f. Da vilkårene for vern etter høringsforslaget § 5, må være oppfylt for det enkelte område, viste departementet til at det i praksis er lite aktuelt at et område blir vernet basert på kulturhistoriske verdier alene. Kulturhistoriske verdier kan imidlertid være et tilleggshensyn som der det er aktuelt også kan omfattes av vernet. Departementet pekte på at kulturhistoriske verdier som vernes som ledd i områdevern kan være utvalgte skipsvrak, menneskeskapte installasjoner eller andre spor av menneskelig aktivitet av særskilt kulturhistorisk verdi. Disse verdiene skal i slike tilfeller spesifiseres i verneforskriften.

#### 7.1.1.8 Økologiske sammenhenger nasjonalt og internasjonalt

Departementet foreslo også at områdevern skal bidra til bevaring av «økologiske sammenhenger nasjonalt og internasjonalt.», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav g. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav g. Av forarbeidene til naturmangfoldloven § 33, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 406, fremgår det at et mål med vernet kan være nettverksbygging for naturområder og økologiske sammenhenger:

«Nettverksbyggingen innebærer for det første at tilnærmingen til vern bør være systematisk. Videre innebærer det at man skaper økologiske forbindelser mellom verneområder [...].

Ordet sammenhenger refererer ikke bare til de fysiske sammenhengene mellom verneområdene, men også til at man ved vern av områder må se hen til hvordan utvalget av verneområder bidrar til et helhetlig økologisk og landskapsmessig vern.»

#### 7.1.1.9 Referanseområder

Videre foreslo departementet at områdevern skal bidra til bevaring av «referanseområder for å følge utviklingen av naturen», jf. høringsforslaget § 4 første ledd bokstav h. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav h. Målet er først og fremst aktuelt der området brukes til vitenskapelig forskning, og vil ikke minst være viktig med tanke på å følge utviklingen av naturen som følge av klimaendringer. I et referanseområde vil menneskelig påvirkning være redusert til et minimum.

#### 7.1.1.10 Binding og lagring av karbon

I høringsforslaget § 4 andre ledd foreslo departementet å innta en ny bestemmelse om at verneområder i tillegg kan bidra til bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon. Departementet pekte på at havet har stor betydning i klimasystemet, inkludert gjennom naturens egne funksjoner og prosesser som tar opp og lagrer karbon. Formålet med områdevern vil alltid være å ta vare på naturmangfold. I noen tilfeller kan dette naturmangfoldet *også* ha viktige funksjoner for klimaet, og bidra til opptak og lagring av karbon.

Etter gjeldende rett kan klimahensyn utgjøre et tilleggshensyn for vern etter naturmangfoldloven. Departementet pekte på at dette er noe det i dag kan legges vekt på ved begrunnelsen for vernet, så lenge vernet bidrar til å nå minst ett av målene for områdevern i naturmangfoldloven § 33 bokstav a til h, og for øvrig oppfyller vilkårene for vern angitt i vernekategoriene §§ 35–39.

På denne bakgrunn foreslo departementet å innta en bestemmelse som tydeliggjør at klima kan være et tilleggshensyn ved begrunnelsen for vern av marine områder. Departementet understrekte at naturens evne til å binde og lagre karbon ikke er et hensyn som kan begrunne vern alene, og at ved opprettelse av marine verneområder må minst ett av målene i høringsforslaget § 4 første ledd være oppfylt. I tillegg viste departementet til at vern av konkrete områder i alle tilfeller må oppfylle vilkårene for opprettelse av marine verneområder i høringsforslaget § 5 andre ledd,

som stiller spesifikke krav til naturkvaliteten i slike områder.

### 7.1.2 Høringsinstansenes syn

#### 7.1.2.1 Særskilte kulturhistoriske verdier

Når det gjelder målet knyttet til særskilte kulturhistoriske verdier i høringsforslaget § 4 første ledd bokstav f etterlyser *Sjømat Norge* en plan for hvordan og hvilke områder og hvilken etat som skal vurdere områder med kulturhistoriske verdier, og som ikke ligger innenfor naturvitenskapelige forvaltningsrammer.

*Pelagisk forening* peker på at i forvaltningen av landområder er det et politisk mål å verne kulturlandskap, dvs. landskap som er formet av menneskelig bruk. Foreningen mener det bør vurderes om kulturlandskap under vann har en egenverdi, og bør bevares. Som eksempel trekker de frem område som er brukt til fiske over lang tid og er formet av dette, herunder trålefelt. *Miljødirektoratet* viser til at det fremgår av høringsnotatet at særskilte kulturhistoriske verdier kun skal være et mulig tilleggshensyn ved vern av områder. Dersom det er meningen at særskilte kulturhistoriske verdier kun skal være et mulig tilleggshensyn, har direktoratet foreslått å flytte dette ned til andre ledd i § 5, på lik linje med bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon.

#### 7.1.2.2 Binding og lagring av karbon

Mange høringsinstanser er positive til at departementet har foreslått å innta en bestemmelse i lovforslaget som tydeliggjør at klima kan være et tilleggshensyn ved begrunnelsen for vern av marine områder. *Statsforvalteren i Trøndelag* mener marint vern kan være et viktig tiltak for å hindre utslipp av karbon. *Agder Fylkeskommune* har påpekt at intakte økosystemer er viktige fordi de lagrer karbon.

*WWF* mener lovforslaget bør gjenspeile den internasjonale rettslige utviklingen og viser til ITLOS (The International Tribunal for the Law of the Sea «ITLOS») sin rådgivende uttalelse (Case No. 13, 21 May 2024). *WWF* viser til at ITLOS sin rådgivende uttalelse slår fast at stater som er part i havrettskonvensjonen plikter å forebygge, redusere og kontrollere skadelige virkninger som følge av klimaendringer, jf. art. 192 og at statene etter artikkel 194 nr. 1 har spesifikke forpliktelser til å iverksette alle nødvendige tiltak for å forhindre, redusere og kontrollere marin forurensning

fra menneskeskapte klimagassutslipp. Det understrekes at dette betyr en plikt til å bestrebe seg på å harmonisere sin politikk og nasjonale regelverk. Hvordan plikten skal overholdes, herunder hvilke tiltak som skal iverksettes, vil være opp til den enkelte stat å bestemme. ITLOS understreker at forpliktelsen slik det er formulert i havrettskonvensjonen har dobbel betydning ved at det fremmer bevaring og motstandsdyktighet for levende marine ressurser, samtidig som det reduserer menneskeskapte klimagassutslipp ved å styrke karbonbindingen gjennom tiltak for å gjenopprette det marine miljøet. WWF peker på at det er kun er den andre delen, altså havets rolle som karbonlager, som er fanget opp i § 5 andre ledd om klimahensyn som tilleggshensyn. WWF anbefaler at lovforslaget også gjenspeiler den internasjonale rettslige utviklingen hvor det tydelig slås fast at plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet også omfatter forebygging av og tilpasning til klimaendringer.

*Juridisk klimaforening* har også vist til ITLOS sin tolkingsuttalelse og plikten til å verne det marine miljø slik denne fremgår av UNCLOS del XXI, men også Parisavtalens overordnede mål og at vern av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon vil være et virkemiddel som kan brukes for å ivareta begge disse forpliktelsene.

WWF, *Havforskningsinstituttet*, *Greenpeace*, *Natur og ungdom*, *Birdlife Norge og Sabima*, og *Juridisk klimaforening* tar til orde for at bevaring av områder av klimahensyn ikke bør være et tilleggshensyn, men et hensyn som alene kan utgjøre grunnlaget for områdevern. Høringsinstansene mener derfor at hensynet til klima bør inntas i en egen bestemmelse i opplistingen i § 5 bokstav i).

I tillegg mener flere høringsinstanser at § 5 andre ledd bør utvides til ikke bare å omfatte havets rolle som karbonlager, men også inkludere bevaring ut fra et bredere klimahensyn. WWF har kommet med to endringsforslag: 1) «Områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller for å beskytte og bevare natur og arter fra konsekvensene av klimaendringer.», 2) «Områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, for å bygge opp motstandskraft i økosystemet, inkludert mot negative effekter av klimaendringer og havforsuring, eller for å opprettholde og gjenopprette integriteten i økosystemet.» Alternativ to bygger på terminologien i BBNJ. *Tekna* mener at sammenhengen mellom klimaendringer og naturbaserte løsninger, både for reduksjon av samlede klimagassutslipp og for

klimatilpasning, blir stadig klarere og dette bør reflekteres tydeligere i lovteksten. *Tekna* har foreslått et forslag til endring i ordlyden som samsvarer med WWF sitt første alternativ.

*Birdlife Norge og Sabima* peker på at marine verneområder kan benyttes som klimarefugier for arter som direkte påvirkes av klimaendringene, og vern kan også brukes som et virkemiddel for å beskytte arter og økosystemer mot utfordringene som følger av klimaendringer. Høringsinstansen mener derfor det bør opprettes et eget punkt om dette i første ledd som kan lyde: «områder som kan styrke økosystemers og arters langsiktige overlevelse i møte med klimaendringer».

*UiT* peker på at nyere forskning viser at organismer på havbunnen kan produsere oksygen, og foreslår derfor å utvide verneformålet slik: «som er viktige for naturens evne til å fornye seg eller ivaretar viktige prosesser og funksjoner i naturen som f.eks. å binde og lagre karbon eller å produsere oksygen.»

*NIVA* uttaler at det fremstår som uklart hvorfor evne til å binde og lagre karbon ikke kan begrunne vern alene og tror at det kan være tilfeller hvor dette vil kunne være nyttig. *NIVA* peker imidlertid at høringsforslaget § 5 a (større intakte økosystemer) må kunne brukes for å verne større bløtbunnsområder, og disse er ofte viktige karbonlagre.

*Miljødirektoratet* viser til at hovedmålene som er angitt i § 5 bokstav a–h også kan omfatte økosystemer som er spesielt viktige for binding og lagring av karbon eller klimatilpasninger. Direktoratet peker på at bestemmelsen i § 5 andre ledd er ment å tydeliggjøre det som er rettstilstanden etter naturmangfoldloven. De tolker forslaget slik at binding og lagring av karbon er et eksempel på klimahensyn, og andre ledd ikke er til hinder for at også andre klimahensyn kan være et tilleggsformål. For å tydeliggjøre dette foreslår Miljødirektoratet å utvide ordlyden i andre ledd, for eksempel til «Verneområder kan i tillegg bidra til bevaring av naturens økologiske prosesser som bidrar til å binde og lagre karbon og natur som reduserer de negative effektene av et endret klima». Miljødirektoratet peker på at bestemmelsen bør være så vid at den også fanger opp andre former for klimahensyn enn de som er aktuelle i dag, men samtidig bør ikke målet være så vidt at det ikke blir naturverdiene som er det viktigste med vernet. Med «natur» i målets siste del viser Miljødirektoratet til at det er ment å avgrense mot klimatilpasningstiltak hvor det kan bli målkonflikt mellom bevaring av natur og klimahensyn. Et eksempel som kan omfattes av Miljødirektoratets forslag er øko-

systemer som med stor sannsynlighet vil kunne bevare sin struktur og funksjon med klimaendringer, og at slike klimarefugier kan redusere de negative effektene av et endret klima, ved å sikre leveområder for arter som rammes av klimaendringer.

Miljødirektoratet peker også på at når det synliggjøres i § 5 at klimahensyn kan være en del av målet med et vernevedtak, bør det også tydeliggjøres at det vil være adgang til å ta med klimahensyn som en del av verneformålet for det enkelte området, og at det bør presiseres i merknadene. Verneformålet for det enkelte verneområdet har stor betydning for forvaltningen av verneområdene. Miljødirektoratet mener det derfor bør komme tydelig frem av verneformålet hvilke klimahensyn det er lagt vekt på.

#### 7.1.2.3 Øvrige mål for områdevern

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til målene for områdevern i høringsforslaget § 4 første ledd bokstav a–e og g–h.

### 7.1.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringen om at en bestemmelse om overordnede mål for områdevern inntas i lovforslaget. For det første er dette mål for det samlede områdevernet ved bruk av havvernloven. For det andre er dette ulike mål som hvert enkelt verneområde skal bidra til bevaringen av. Som nevnt i høringsnotatet skal et verneområde som et minimum bidra til at ett av målene for områdevern blir oppfylt, men som regel vil flere mål være aktuelle. Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen at det er «marine» verneområder det er snakk om. Som en følge av at departementet foreslår å innta en ny § 4 i lovforslaget blir ny nummering av bestemmelsen om mål for områdevern § 5. Nummereringen av bestemmelsene videre i lovforslaget har blitt justert påfølgende.

Som nevnt i høringsnotatet, vil vilkårene for vern også måtte være oppfylt for det enkelte område. Disse vilkårene knytter seg til naturverdier. Gjennom verneprosessene kan det komme frem opplysninger fra kulturmyndighetene eller andre, om at det aktuelle arealet også inneholder kulturhistoriske verdier. Det vil ikke være aktuelt å starte en verneprosess kun med utgangspunkt i kulturhistoriske verdier. Departementet ønsker likevel å legge til rette for at særlige kulturhistoriske verdier, kan være et hensyn ved vernet. Dette samsvarer med naturmangfoldlovens

utgangspunkt, hvor det fremgår at vern av kulturhistoriske verdier kan komme som et tillegg til vern av naturverdier, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 406. Departementet mener det vil fremgå av lovens system at kulturhistoriske hensyn vil være et tilleggsmål ved vernet, og foreslår derfor å la det stå i lovforslaget § 5 første ledd bokstav f.

Ved en eventuell interessekonflikt mellom naturfaglige og kulturhistoriske interesser, så vil de naturfaglige interessene normalt veie tyngst innenfor et verneområde etter havvernloven. Da gjelder verneforskriften. Slik interessekonflikt er omtalt i veileder om kulturminner i områder vernet etter naturmangfoldloven kapittel 6.2, og det kan være aktuelt å se hen til denne veilederen også i saker etter havvernloven.

Departementet viser til at Miljødirektoratet vil få tildelt sentrale oppgaver knyttet til opprettelsen av marine verneområder og vil være ansvarlig myndighet for forvaltningen av verneområder etter den nye loven. Der bevaring av særskilte kulturhistoriske verdier er en del av målet med et verneområde etter naturmangfoldloven har forvaltningsmyndigheten kontakt med kulturmiljømyndighetene der det er behov for det. Naturforvaltningsmyndighetene og kulturmiljømyndighetene har på ulike nivå også kontakt under den forutgående verneprosessen. Departementet legger tilsvarende til grunn etter havvernloven. Hvilke områder som kan bli aktuelle å verne, vil avhenge av en nærmere og konkret vurdering.

Videre er mange høringsinstanser positive til at departementet har foreslått å innta en bestemmelse i lovforslaget som tydeliggjør at klima kan være et tilleggshensyn ved begrunnelsen for vern av marine områder. Departementet mener dette er en viktig tydeliggjøring i loven.

Flere høringsinstanser mener at hensynet til klima bør inntas som en egen bokstav i opplistingen i bestemmelsens første ledd. Som påpekt i høringsnotatet vurderer departementet at det vil være naturlig at målene for områdevern etter den nye loven tar utgangspunkt i naturmangfoldlovens mål for områdevern i § 33. Klimahensyn kan i dag utgjøre et relevant hensyn som det legges vekt på ved vern etter naturmangfoldloven, i tillegg til målene som er listet opp i naturmangfoldloven § 33. Bestemmelsen i lovforslaget § 5 andre ledd er derfor etter departementets vurdering en tydeliggjøring av gjeldende rett ved områdevern i dag. Departementet opprettholder derfor forslaget om å innta en bestemmelse i lovforslaget § 5 andre ledd om at verneområder i tillegg kan bidra til bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon.

Selv om ikke binding og lagring av karbon kan begrunne vern alene, er det som NIVA har påpekt i høringen for eksempel slik at lovforslaget § 5 d om «større intakte økosystemer» vil kunne brukes for å verne større bløtbunnsområder, og disse er ofte viktige karbonlagre. Dette hensynet er ivaretatt ved at det kan vernes som «bestemt type natur» jf. lovforslaget § 6 andre ledd bokstav c. Som WWF har pekt på vil «truet natur» i bokstav c kunne omfatte natur som er truet som følge av klimaendringer, og «arter og genetisk mangfold» etter bokstav b vil være et mål som kan være aktuelt i forbindelse med områder som fungerer som «klimarefugier».

Flere høringsinstanser mener at bestemmelsen bør utvides slik at den også kan romme andre hensyn til klima enn binding og lagring av karbon, eksempelvis klimarefugier, tiltak for klimatilpasning mv. Departementet mener det er gode grunner for å følge opp disse høringsinnspillene. Som Miljødirektoratet er inne på er det slik at binding og lagring av karbon kun er et eksempel på klimahensyn som kan være et tilleggsformål ved vern av marine områder, og at andre ledd ikke er til hinder for at også andre klimahensyn kan være tilleggsformål. At sammenhengen mellom klimaendringer og naturbaserte løsninger blir stadig klarere, er også noe departementet mener bør reflekteres tydeligere i lovteksten. Som det har kommet frem i høringen kan også vern brukes som et virkemiddel for å beskytte arter og økosystemer mot utfordringene som følger av klimaendringer, for eksempel ved at marine verneområder benyttes som beskyttelse av klimarefugier.

Siden utkastet til loven ble sendt på høring har det som nevnt av høringsinstansene blitt avsagt en rådgivende uttalelse fra Det internasjonale havrettstribunalet (ITLOS) hvor de uttaler seg om hvilke forpliktelser stater har etter havrettskonvensjonen i forhold til klimaendringer, herunder til å beskytte og bevare det marine miljø i forhold til skadelige virkninger av klimaendringer. I avsnitt 385 uttales det at:

«The obligation to protect and preserve the marine environment is therefore of dual significance in that it promotes the conservation and resilience of living marine resources, while also mitigating anthropogenic GHG emissions by enhancing carbon sequestration through measures to restore the marine environment (see also Article 4, paragraph 1(d), of the UNFCCC and Article 5, paragraph 1, of the Paris Agreement).»

Som WWF påpeker i utredningen understreker ITLOS her at forpliktelsen til å beskytte og bevare det marine miljøet slik det er formulert i havrettskonvensjonen har dobbel betydning ved at det fremmer bevaring og motstandsdyktighet for levende marine ressurser, samtidig som det reduserer menneskeskapte klimagassutslipp ved å styrke karbonbindingen gjennom tiltak for å gjenopprette det marine miljøet. WWF har pekt på at det kun er den andre delen, havets rolle som karbonlager, som er fanget opp i § 5 andre ledd om klimahensyn som tilleggshensyn. Departementet er enige med høringsinstansen i at lovforslaget bør gjenspeile den internasjonale rettslige utviklingen, ved at det også omfatter forebygging av og tilpasning til klimaendringer.

På denne bakgrunn foreslår departementet at følgende legges til i lovforslaget § 5 andre ledd (ny tekst i kursiv): «Verneområder kan i tillegg bidra til bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, *eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.*» Forslaget bygger i stor grad på Miljødirektoratets forslag i høringen. Høringsinnspillet tilsvarer direktoratets svar på oppdrag i tildelingsbrevet for 2024 om å vurdere behovet for endringer i naturmangfoldloven slik at bevaring av naturlige økosystemer gjennom områdevern også kan bidra til for eksempel karbonopptak og lagring eller tilpasning til klimaendringer.

Det nye tillegget i lovforslaget § 5 andre ledd vil kunne romme enkelte arters behov for tilgang til nye leveområder som en klimatilpasning, for eksempel i sammenheng med temperaturrendringer i havet. Det er tenkelig at enkelte arter vil få behov for nye leveområder i dypere vannlag med kaldere vann. Det kan også være arter som endrer vandringsmønster og eksempelvis gyter i nordligere og kaldere områder. I spesielle tilfeller kan det også være et behov for å ivareta relikter som består i områder med spesielle livsmiljøer. Dette kan være begrensede områder eller et særlig miljø (refugium) hvor det lever en gjenværende art som tidligere har hatt større utbredelse.

Departementet er enig med Miljødirektoratets innspill om at når det synliggjøres i loven at klimahensyn kan være en del av målet med et vernevedtak, vil være adgang til å ta med klimahensyn som en del av verneformålet for det enkelte området og at det derfor bør komme tydelig frem at verneformålet i verneforskriften hvilke klimahensyn det er lagt vekt på.

Departementet opprettholder for øvrig forslaget til § 5 første ledd bokstav a–e og g–h, og viser til omtalen av de enkelte kriteriene i punkt 7.1.1.

## 7.2 Vilkår for opprettelse av marine verneområder

### 7.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre naturmangfoldloven sin hovedinnretning der områder som i sin helhet ligger i sjø vernes som vernekategorien «marine verneområder», og ikke «nasjonalparker, naturreservat, landskapsvernområder eller biotopvernområder». Departementet foreslo derfor at en bestemmelse om marine verneområder inntas i høringsforslaget § 5. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 39 om marine verneområder.

Det ble vist til at det kan opprettes marine verneområder for å beskytte verneverdier, inkludert naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter. I områder utenfor territorialfarvannet kan dette for eksempel være aktuelt for områder med særlig betydning som beiteområder for sjøfugl.

Høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav a–g listet opp hvilke områder som kan vernes som marine verneområder, og var tilnærmet identisk med opplistingen i naturmangfoldloven § 39. Innholdet i de alternative vilkårene bestod i stor grad vilkårene for vernekategoriene nasjonalpark, naturreservat og biotopvernområde i naturmangfoldloven.

Departementet foreslo samtidig at enkelte elementer fra naturmangfoldloven § 39 ble skilt ut i egne bestemmelser eller flyttet til andre bestemmelser. Dette gjaldt eksempelvis forholdet til havressurslova. I tillegg viste departementet til at enkelte elementer allerede følger av andre bestemmelser, eksempelvis at verneområder kan opprettes for å oppfylle ett eller flere av målene i bestemmelsen om mål for områdevern.

#### 7.2.1.1 Særegne eller representative økosystemer uten tyngre naturinngrep

Departementet foreslo å innta en hjemmel til å verne områder som inneholder særegne eller representative økosystemer som er uten tyngre naturinngrep i høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav a. Bestemmelsen tilsvarer som i naturmangfoldloven § 39 vilkårene for nasjonalpark etter naturmangfoldloven § 35, med unntak for at det ikke er et vilkår at marine verneområder må være store.

Departementet viste til at det første vilkåret knytter seg til innholdet i området. Det må enten være snakk om et sjøområde som inneholder et

«særegent økosystem» eller et «representativt økosystem». Med «særegne» menes at området har karaktertrekk som skiller det fra andre områder. Området kan for eksempel inneholde sjeldne eller truede arter som ikke finnes andre steder. Med «representative» menes at området inneholder en bestemt type natur. Et marint verneområde kan inneholde ett eller flere økosystemer. Ved avgrensingen av området bør det for eksempel tas hensyn til det som er en naturlig del av økosystemet eller bidrar med viktige økologiske funksjoner.

Det andre vilkåret er at sjøområdet skal være uten tyngre naturinngrep. Ikke ethvert naturinngrep vil være til hinder for vern, da det ikke stilles krav om at området er urørt. Om vilkåret er oppfylt vil avhenge av omfanget av det enkelte naturinngrepet og en samlet vurdering av om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep. Det samme er lagt til grunn for vern av nasjonalparker etter naturmangfoldloven § 35, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 410.

#### 7.2.1.2 Truet, sjelden eller sårbar natur

I høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav b foreslo departementet å innta en hjemmel til å verne områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur. Innholdet tilsvarer som i naturmangfoldloven § 39 vilkår for naturreservat i naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav a.

Truet, sjelden eller sårbar natur kan omfatte både arter, naturtyper, vegetasjonstyper eller undersjøiske landskapstyper. Når det gjelder arter omfatter «truet, sjelden eller sårbar» den gjeldende rødlistens kategorier CR (Critically Endangered – Kritisk truet), EN (Endangered – Sterkt truet) og VU (Vulnerable – Sårbar). Eksempler på kritisk truede arter i havområdene er storskate, nebbskate, hettemåke, lomvi og polarlomvi. Kategoriene NT (Near threatened – Nær Truet), DD (Data Deficient – Datamangel) og LC (Least Concern – Livskraftig) vil normalt ikke kunne regnes som «truet, sjelden eller sårbar», men kan falle inn under noen av de andre kriteriene i første ledd, for eksempel bokstav c.

De naturfaglige kriteriene for hva som anses som truet, sårbar eller sjelden utvikles over tid og tolkingen av disse begrepene må derfor tilpasses den faglige utviklingen på feltet, de regelmessige oppdateringene av rødlistene og annen relevant kunnskap.

Sårbarhet brukes også i en noe bredere forstand om ulike miljøverdiers sårbarhet for ulike påvirkningsfaktorer. Sårbarhet defineres som en



miljøverdi eller et område sin evne til å tåle og eventuelt restitueres etter påvirkning fra menneskelige aktiviteter eller endringer i miljøforholdene. Sårbarhet vurderes med andre ord som en iboende egenskap ved naturverdiene, uavhengig av om påvirkningene faktisk er til stede eller ikke, jf. for eksempel Meld. St. 21 (2023–2024) kapittel 6.2.

En naturtype kan sies å være «sjelden» etter bokstav b når forekomsten er begrenset, enten fra naturens side, eller fordi den er gått tilbake på grunn av menneskers påvirkning, uten at det nødvendigvis er noen umiddelbar fare for at den forsvinner.

#### 7.2.1.3 Bestemt type natur

I høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav c foreslo departementet å innta en hjemmel til å verne områder som representerer en bestemt type natur. Bestemmelsen tilsvarende som i naturmangfoldloven § 39 vilkår for naturreservat i naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav b.

«Bestemt type natur» sikter primært til begrepet «naturtype», som i naturmangfoldloven § 3 bokstav j er definert som «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster (...), samt spesielle typer geologiske forekomster». Det er naturlig å bygge på en inndeling av naturtyper som reflektert i Artsdatabankens inndelingssystem Natur i Norge (NiN). «Bestemt type natur» kan ut fra denne inndelingen for eksempel være typiske eller representative forekomster av marin sedimentbunn, korallrev eller svamptann.

#### 7.2.1.4 Særlig betydning for naturmangfold

En hjemmel til å verne områder som på annen måte har særlig betydning for naturmangfold ble foreslått inntatt i høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav d. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav c. Naturmangfoldloven bruker her begrepet «biologisk mangfold», men i den nye loven er dette justert til «naturmangfold», som vurderes å være et mer oppdatert, og også noe bredere begrep. Innledningen til vilkåret «på annen måte» referer til de tre ovenstående vilkårene i bokstavene a, b og c, og betyr for eksempel at vilkåret ikke er ment brukt på truet natur. Viktige leveområder for vanlig forekommende arter, områder med generelt rik flora eller fauna, områder som har hatt stabile økologiske forhold over lang tid utgjør eksempler

på områder som har særlig betydning for naturmangfoldet. Også områder som kan fungere som klimarefugier, vil være aktuelle for vern etter dette vilkåret.

#### 7.2.1.5 Spesielle geologiske forekomster

Departementet foreslo videre å innta en hjemmel til å verne områder som inneholder spesielle geologiske forekomster i høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav e. Vilkåret tilsvarte naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav d. Det ble vist til at spesielle geologiske forekomster skiller seg ut ved sin egenart. Naturtyper og landskapstyper omfatter ikke bare levende natur, men også for eksempel geologiske formasjoner og biogene forekomster, dvs. forekomster av dødt materiale som har sitt opphav fra levende biologisk materiale, for eksempel døde (deler av) korallrev. Departementet foreslo at geologiske forekomster kunne vernes etter bokstav e som marint verneområde. Bokstav c omfattet følgelig alle representative naturforekomster, også de geologiske, mens bokstav e var ment å fange opp geologiske forekomster som er spesielle, dvs. forekomster som skiller seg ut ved sin egenart. Geologiske forekomster kunne for øvrig også omfattes av bokstav b, c og f.

#### 7.2.1.6 Særskilt naturvitenskapelig verdi

Departementet foreslo at områder som har særskilt naturvitenskapelig verdi, skulle kunne vernes etter høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav f. Vilkåret tilsvarte naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav e og rettet seg særlig mot områder av vitenskapelige eller forskningsmessige verdi. Dette kunne for eksempel gjelde ved vern av referanseområder for å følge utviklingen av naturen, jf. bestemmelsen om mål for områdevern i høringsforslaget § 4 første ledd bokstav h.

#### 7.2.1.7 Økologisk funksjonsområde for en eller flere arter

Endelig foreslo departementet å innta en hjemmel til å verne områder som har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter i høringsforslaget § 5 andre ledd bokstav g. Det ble vist til at dette tilsvarte hovedvilkåret for biotopvernområder, jf. naturmangfoldloven § 38. Kravet om «nærmere bestemte arter» betød videre at verneforskriften må angi hvilke arter som omfattes av vernet. At området skal ha «særskilt» betydning, innebar at ikke ethvert økologisk funksjonsområde kan gi

grunnlag for vern etter bestemmelsen. Departementet viste til at en økologisk funksjon for en art eller bestand generelt kan beskrives som summen av biologiske og ikke-biologiske prosesser som er nødvendige for å opprettholde en levedyktig bestand og naturlig utvikling av arten. Begrepet ble brukt for å sikre at artsforvaltningen tar tilstrekkelig hensyn til områder som en art bruker bare i deler av livssyklusen, men som arten er helt avhengig av for å overleve på sikt. Som eksempler ble det vist til at korallrev er oppvekstområder for andre organismer. Overvintringsområder, næringsøk og migrasjonsruter for enkelte arter sjøfugl kan være andre eksempler på slike områder. Videre ble det vist til at de såkalte «tobisområdene» er viktige funksjonsområder for tobis. Dette skyldes at havbunnen i disse områdene består av spesiell sand og grus som har egenskaper som gjør det mulig for tobis å leve der.

Departementet pekte på at et område kan ha en eller flere økologiske funksjoner for den samme arten. Den økologiske funksjonen må gjelde en eller flere nærmere angitte arter. Det vil si at det må være kjent hvilken art eller hvilke arter området skal bidra til å opprettholde.

Endelig viste departementet til at også områder som er sterkt preget av tyngre inngrep, eller der det fortsatt er vesentlige påvirkninger, kan vernes som biotopvernområde, forutsatt at området har og kan opprettholde sin særskilte betydning som økologisk funksjonsområde for de aktuelle artene.

### 7.2.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* støtter forslaget om bruk av en generell vernekategori, som i all hovedsak samsvarer med kategorien «marine verneområder» i naturmangfoldloven § 39. *WWF* ser det ikke som problematisk at vernekategoriene er samlet i en bestemmelse, og peker på at det sentrale vil være innholdet i vilkårene og rettsvirkningene av vernet.

*UiT* stiller spørsmål ved om vilkårene i loven som er inspirert av naturmangfoldloven som er utredet ved en NOU i 2004, er et godt utgangspunkt for en ny lov i 2024. *UiT* peker også på at det vil kunne kreve tid- og ressurskrevende forskning å fastslå om kriteriene er oppfylte, at man kan argumentere for at «vanlig» og ikke bare unik og spektakulær natur bør omfavnes, samt at kriteriene i alle fall bør suppleres med et kvantitativt vernekriterium.

*UiT* mener også at kravet i bokstav a om at området skal være uten tyngre naturinngrep medfører at de områdene som for eksempel er identifisert som økologisk eller biologisk viktige, ikke skal nyte beskyttelse dersom de allerede er utsatt for tyngre påvirkninger og at dette synes ikke å være i tråd med konvensjonen om biodiversitet og havrettskonvensjonen.

*Universitetet i Bergen* er enige i at de norske og internasjonale rødlistene for arter og habitater er vitenskapelig grunnlagt. For rødlistenes relevans og korrekthet, jf. bokstav b, er det viktig at de blir jevnlig oppdatert. Som forskningsinstitusjon er *UiB* også glade for at naturvitenskapelig verdi kan legges til grunn for vern, jf. bokstav f.

*Norsk maritimt museum, Stavanger maritime museum* og *NTNU Vitenskapsmuseet* mener at høringsforslaget § 5 bør inneholde en selvstendig hjemmel til å verne områder basert på kulturhistoriske verdier. *Kulturdirektoratet* mener omtalen av kulturhistoriske verdier er for snever, og at dette kan få konsekvenser for kystnære strøk og for hvem som involveres, for eksempel samer.

*Juridisk klimaforening* mener det bør legges til en ny bokstav h om at «naturtyper som er viktige for lagring og binding av karbon, kan vernes som marint verneområde». *Miljødirektoratet* ser ikke behov for et tilleggsvilkår i høringsforslaget § 5 med tanke på klima.

### 7.2.3 Departementets vurderinger

Naturmangfoldloven § 39 er en fleksibel bestemmelse som dekker et bredt spekter av marin natur, og som åpner for at verneformål og restriksjonsnivå kan tilpasses behovet i hvert enkelt tilfelle. Departementet mener at denne bestemmelsen har fungert godt som rettslig grunnlag for vern av områder innenfor 12 nautiske mil i dag, og mener at det er naturlig at havvernloven bygger på de samme vilkårene for vern. Departementet viser til at det er viktig at regelverkene for vern fungerer godt sammen, særlig med tanke på at det vil kunne bli aktuelt å opprette verneområder på tvers av territorialgrensen. På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelsen videreføres i § 6 i lovforslaget, og viser ellers til omtalen av de ulike vilkårene i punkt 7.2 ovenfor. Departementet foreslår samtidig at det presiseres i andre setning at marine verneområder opprettes ved at det gis forskrift etter § 7.

Departementet støtter innspillet fra *Universitetet i Bergen* om at det er viktig for rødlistenes relevans og korrekthet, jf. bokstav b, at de jevnlig blir oppdaterte.

Når det gjelder innspillet om at kriteriene bør suppleres med et kvantitativt vernekriterium, viser departementet til Meld. St. 35 (2023–2024) s.

102 hvor det ble pekt på at det pågår en prosess for å avklare hvilke områder til havs som er omfattet av «andre effektive arealbaserte bevarings tiltak» (OECM). Det ble videre tydeliggjort at Norge vil vurdere hvordan det skal fastsettes et mål om vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak for havarealene under norsk jurisdiksjon etter at den nærmere vurderingen av områder som kan anerkjennes som bevart gjennom OECM er gjennomført. Det ble understreket at regjeringen legger vekt på å bidra til oppfyllingen av det globale målet i naturavtalen.

Flere høringsinstanser har spilt inn at loven bør inneholde en selvstendig hjemmel til å verne områder basert på kulturhistoriske verdier. Departementet ønsker her å peke på at naturmangfoldloven § 39 ikke inneholder en slik hjemmel, og at departementet har valgt å videreføre naturmangfoldloven sine vilkår knyttet til vern av områder som utelukkende består av sjøarealer. Særlige kulturhistoriske verdier vil likevel kunne være et tilleggshensyn ved vernet, jf. punkt 7.1.

Departementet vurderer at det ikke er behov for å legge til en ny bokstav h om at «naturtyper som er viktige for lagring og binding av karbon». Departementet viser på dette punktet til Miljødirektoratets svar på oppdrag i tildelingsbrevet for 2024 om å vurdere behovet for endringer i naturmangfoldloven slik at bevaring av naturlige økosystemer gjennom områdevern også kan bidra til for eksempel karbonopptak og -lagring eller tilpasning til klimaendringer. Departementet støtter direktoratets uttalelse her hvor de sier at «Vi kan vanskelig se at man vil komme i en situasjon der klimahensyn er en del av målet med vern og ingen av de øvrige vilkårene i naturmangfoldloven § 39 er oppfylt. Det er etter vår vurdering derfor tilstrekkelig at det klargjøres at klimahensyn kan være et mål for vern og en del av verneformålet for det enkelte marine verneområdet.»

## 7.3 Restaurering

### 7.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at restaurering av natur har fått økende oppmerksomhet de siste årene. Med restaurering forstås gjenoppbygging av forringet natur gjennom aktive tiltak eller gjennom at området sikres en fri naturlig utvikling. Restaurering kan være et aktuelt tiltak både innenfor og utenfor verneområder. Under Konvensjonen om biologisk mangfold ble det

under partsmøtet i Montreal i desember 2022 enighet om egne globale mål knyttet til restaurering av forringet natur.

Departementet viste til at restaurering også er omfattet av noen av naturmangfoldloven sine bestemmelser. For naturreservater og biotopverneområder er det ikke et krav om at området på vernetidspunktet har de verneverdiene loven foreskriver, hvis området ved restaurering kan få slike verdier, jf. naturmangfoldloven § 37 andre ledd og § 38. Departementet pekte på at det også kan være en glidende overgang mellom skjøtsel og restaurering, og at naturmangfoldloven § 47 nevner restaurering etter naturinngrep som et eksempel på skjøtsel.

Departementet vurderte at den nye loven bør åpne for å verne områder som krever restaurering i form av aktive tiltak eller fri naturlig utvikling, der dette vil medføre at noen av vilkårene for vern i høringsforslaget § 5 blir oppfylt. Restaureringen vil med andre ord bidra til at områdene får verneverdier som nevnt i bokstav a–g i § 6. Departementet foreslo på denne bakgrunn at en egen bestemmelse om restaurering ble inntatt i høringsforslaget § 5 tredje ledd.

Dersom det opprettes marine verneområder som krever restaureringstiltak, foreslo departementet at utkast til plan for restaureringen om mulig skal legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt, jf. høringsforslaget § 5 tredje ledd andre punktum.

### 7.3.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* mener at ordlyden i høringsforslaget § 5 tredje ledd om at områder som ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak kan oppfylle «noen av vilkårene» § 5 andre ledd kan tolkes som at mer enn ett av vilkårene må oppfylles. Direktoratet foreslår på denne bakgrunn at «noen» erstattes med «ett eller flere».

*NIVA* har pekt på at det kan vurderes å presisere at for eksempel restaurering av nedlagte oljefelt kan inkluderes.

*UiT* kan vanskelig se at kriteriene for vern er egnet til å møte målet i naturavtalen om at 30 % av arealer med forringende økosystemer på land, kyst og vann skal underlegges effektiv restaurering innen 2030, og foreslår at bestemmelsen om restaurering revideres. *UiT* har pekt på at bestemmelsen i høringsforslaget § 5 tredje ledd synes å rette seg mot restaurering, men henviser til de samme vilkårene som i § 5 andre ledd.

### 7.3.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om hjemmel til å verne områder som ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak kan oppfylle noen av vilkårene for vern. Etter ny nummerering fremgår bestemmelsen av lovforslaget § 6 tredje ledd.

Restaurering er et bidrag til å gjenoppbygge økosystemer som har blitt forringet, skadd eller ødelagt. Bevaringstiltak kan bidra til restaurering av slike områder. Det kan brukes både aktiv restaurering og passive tiltak for å gjenoppbygge eller forbedre marine økosystemer.

Restaurering kan for eksempel omfatte aktive tiltak for å bygge opp igjen leveområder, fjerne forurensningskilder, fjerne installasjoner, gjennomføre opprydding mv. I andre tilfeller kan restaurering innebære å begrense bruk og påvirkning slik at økosystemene kan etablere seg på nytt gjennom fri naturlig utvikling, der området gjennom naturlige prosesser blir gjenoppbygget til en bedre tilstand (på engelsk ofte omtalt som «rewilding»).

Departementet støtter Miljødirektoratet sitt forslag til justering i ordlyden, da det vil være tilstrekkelig at restaurering medfører at ett av vilkårene i lovforslaget § 6 andre ledd blir oppfylt. Departementet foreslår derfor at ordlyden «noen» erstattes med «ett eller flere».

Videre opprettholder departementet forslaget om at utkast til plan for restaureringen om mulig skal legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt, jf. lovforslaget § 6 tredje ledd andre punktum.

Ellers kan ikke departementet se at det er behov for at bestemmelsen om restaurering revideres, og mener bestemmelsen er en viktig nyvinning sammenlignet med naturmangfoldloven § 39. Departementet peker på at forvaltningsmyndigheten også vil ha mulighet til å foreta restaurering i verneområder som allerede er opprettet, jf. lovforslaget § 16.

## 7.4 Rettsvirkninger av vernet

### 7.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at områdevern innebærer rådighetsreguleringer overfor grunneiere, rettighetshavere og allmennheten. Departementet viste til at i naturmangfoldloven § 39 fremgår rettsvirkningene av marine verneområder av bestemmelsens femte ledd. Femte ledd første punktum sier at «[i] et verneområde i sjø

må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet». Dette sikrer verneverdiene som er omfattet av en verneforskrift et lovfestet minste nivå av beskyttelse, et såkalt «minimumsvern». Departementet foreslo at en tilsvarende bestemmelse inntas i høringsforslaget § 5 fjerde ledd.

Departementet viste til at bestemmelsen vil gjelde uten videre for private som ferdes i eller har aktivitet i verneområdet, likevel slik at den må leses i sammenheng med de mer konkrete reguleringene som er fastsatt i verneforskriften. Videre pekte departementet på at bestemmelsen har betydning som en ramme for hvilke bestemmelser som kan fastsettes i verneforskriften. Bestemmelsen kan også ha betydning som tolkningsfaktor dersom konkrete vernebestemmelser i verneforskriftene ikke gir entydig svar på om en handling er tillatt eller ikke, eller en aktivitet ikke er omfattet av konkrete vernebestemmelser i verneforskriften. Departementet understrekte at overtredelser av bestemmelsen kan derfor medføre straff og andre sanksjoner, jf. høringsforslaget kapittel 6.

Det ble presisert i høringsnotatet at det nærmere innholdet i hva vernet betyr vil følge av mer detaljerte og utfyllende bestemmelser i verneforskriften. Av naturmangfoldloven § 39 femte ledd andre punktum følger det at verneforskriften i utgangspunktet kan sette forbud mot all virksomhet, tiltak og bruk. Departementet viste til at det samme følger av høringsforslaget § 6 femte ledd om forskrifter om verneområder.

### 7.4.2 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener at bestemmelsen i høringsforslaget § 5 siste ledd om at ingen må foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet skaper uklarhet og må strykes. *Fiskebåt* synes bestemmelser inneholder en for sterk føring, og mener at en viss forringelse må være mulig å akseptere. *Norges Fiskarlag* peker på at det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at den enkelte verneforskrift skal ta utgangspunkt i målene i naturmangfoldloven § 33, men at målet med vernet må beskrives mer detaljert. Høringsinstansen forutsetter at det samme legges til grunn etter den nye loven, men mener at det må påpekes i lovproposisjonen. *Pelagisk forening* mener det ikke bør være rettslig grunnlag for å forby bærekraftig fiskeri.

*NTNU* viser at det følger av internasjonal forskning at et strengt vern med helt eller svært begrenset fiske, og andre påvirkninger, gir økte bestander av fisk og andre dyr i verneområdet.

Høringsinstansen peker på at det samme følger av forskning fra Havforskningsinstituttet i hummerfredningsområder.

NHO mener det er behov for kunnskap om ulike aktiviteters faktiske påvirkning, og verneformålets tålegrenser.

Miljødirektoratet har pekt på at det kun vil være i helt spesielle tilfeller at det vil være aktuelt at bestemmelsen i høringsforslaget § 5 siste ledd, og det såkalte «minimumsvernet», skal være avgjørende for hva som er forbudt i enkeltsaker. Direktoratet viste til at hensynet til klarhet og forutsigbarhet taler for at brukerne skal kunne forholde seg til det som står i forskriften, og at vurderinger opp mot minimumsvernet må foretas av forvaltningen når verneforskriftene vedtas. Direktoratet pekte på at verneforskriftene blir vedtatt etter omfattende saksbehandling og involvering, og etter høring av berørte interesser.

### 7.4.3 Departementets vurderinger

Et sentralt poeng med å opprette verneområder er å beskytte verneverdier fra å bli ødelagt. Formuleringen om at «[i] marine verneområder må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet» tilsvarer naturmangfoldloven § 39, og departementet mener det er viktig at også havvernloven trekker opp en ramme for hva som er tillatt å gjøre i verneområdet. Departementet ser ingen grunn at ordlyden i havvernloven skal være svakere, og foreslår derfor å videreføre forslaget fra høringsnotatet. Etter ny nummering fremgår bestemmelsen av lovforslaget § 6 siste ledd.

Departementet understreker at det i hver enkelt verneprosess gjøres konkrete vurderinger av hva verneverdiene tåler av påvirkninger, og at dette reflekteres gjennom vernebestemmelsene og unntak fra disse. Det er også lang forvaltningspraksis for at verneforskriftene hjemler eller har søknadsordning for aktiviteter i et verneområde som påvirker verneverdiene, så lenge verneverdiene ikke blir forringet. Det er også lang forvaltningspraksis for å hjemle aktiviteter som enten kan gjennomføres lovlig som følge av nødrettslige betraktninger eller som følge av at sikkerhetshensyn gjør unntak nødvendig, jf. naturmangfoldloven § 48. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at minimumsvernet ikke gjelder for dispensasjoner etter § 48 av hensyn til sikkerhet og det er derfor lagt til grunn at minimumsvernet heller ikke gjelder forskriftsbestemmelser som åpner for slike tiltak.

Eksempler på slike unntak er at nødetatene og Forsvaret i verneforskriftene får vidtrekkende unntak fra det generelle forbudet mot motorferdsel i operativ tjeneste, selv om dette i utgangspunktet er i strid med minimumsvernet og verneformålet. Departementet understreker at minimumsvernet uansett gjentas i verneforskriften for marine verneområder. Som nevnt i høringsnotatet vil det nærmere innholdet i hva dette betyr følge av mer detaljerte og utfyllende bestemmelser og unntak i verneforskriften. Det er denne publikum skal forholde seg til. Også etter havvernloven vil det være slik at den enkelte verneforskrift skal ta utgangspunkt i målene i lovforslaget § 5, men at målet med vernet må beskrives mer detaljert i verneforskriften. Det såkalte «minimumsvernet» i lovforslaget § 6 siste ledd vil derfor først og fremst få betydning som ramme for Kongens myndighet til å fastsette verneforskrifter og som tolkningsfaktor ved tvil om hvordan den enkelte verneforskrift skal forstås. Departementet er enig med Miljødirektoratet at det kun er i helt spesielle tilfeller at det vil være aktuelt at bestemmelsen anvendes direkte som et forbud mot aktivitet i enkeltsaker.

Departementet er også enig i NHO sitt høringsinnspill om at det er behov for kunnskap om ulike aktiviteters faktiske påvirkning, og verneformålets tålegrenser. Dette har ikke betydning for utformingen av loven, men følges opp av departementet i kontakt med Miljødirektoratet på generell basis.

## 7.5 Forskrifter om marine verneområder

---

### 7.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 6 foreslo departementet å innta en bestemmelse om fastsettelse av forskrifter om verneområder. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 34, men tar også opp i seg enkelte elementer fra naturmangfoldloven § 39.

Departementet viste til at det er Kongen i statsråd som gir forskrift om det enkelte verneområde etter høringsforslaget § 5, jf. § 6 første ledd første punktum. Forskriften skal utarbeides i samarbeid med berørte sentrale myndigheter, jf. høringsforslaget § 6 første ledd andre punktum.

Departementet pekte på at verneforskrifter har betydning for rettigheter og plikter til enhver som vil bruke eller ferdes i området, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, og at verneforskrifter også kan ha betydning for bestemte rettighetshavere innenfor verneområdet. I sist-

nevnte tilfelle vil verneforskriften også regnes som et enkeltvedtak.

Høringsforslaget § 6 tredje ledd bokstav a–c angir hva verneforskriften skal gi regler om. Av bokstav a følger det at verneforskriften skal angi verneområdets formål. Departementet viste til at det betyr at det skal gjøres rede for hvilke naturverdier og eventuelle kulturhistoriske verdier som ønskes ivaretatt. Dette skal angis så konkret som mulig. Det er ikke nødvendig at alle naturverdiene i det aktuelle området er kjent, men verneforskriften bør i alle tilfeller angi hva som ligger til grunn for at området er valgt ut, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 407. Videre pekte departementet på at målet med vernet må ligge innenfor ett eller flere av målene i høringsforslaget § 4, samtidig som det angis mer konkret i lys av det enkelte områdes egenskaper og karakter og vilkårene for vern, jf. høringsforslaget § 5. Verneforskriften skal også angi tilstanden som ønskes oppnådd med vernet. Dette kan for eksempel være at hele eller deler av området skal bevares mest mulig urørt, eller at man ønsker å restaurere et område ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak.

Videre viste departementet til at verneforskriften skal angi verneområdets grenser og bestemmelser om bruk av området, jf. bokstav b. Departementet foreslo at det også presiseres at verneforskriften skal gi bestemmelser om vern av området, jf. høringsforslaget § 6.

Departementet slo fast at verneforskriften også skal angi om verneformålet og restriksjonene gjelder havbunnen, herunder undergrunnen under havbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse, jf. bokstav c. For verneområder som befinner seg på norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, vil adgangen til å fastsette restriksjoner være begrenset til havbunnen, herunder undergrunnen under denne.

Departementet viste til at det følger av høringsforslaget § 6 fjerde ledd at verneområdets geografiske utstrekning skal fastsettes ut fra verneformålet. Ved avgrensingen av verneområdet skal det legges vekt på ivaretagelse av økologiske funksjoner av betydning for verneformålet. Departementet pekte på at som i naturmangfoldloven § 34 er dette en konkretisering av økosystemtilnærmingen i naturmangfoldloven § 10. Ved grensedragningen skal det også legges vekt på å fastsette grenser som ivaretar systemets tåleevne mot ytre påkjenninger.

Det ble vist til at forarbeidene til naturmangfoldloven peker på at en slik ytre påvirkning for eksempel kan være klimaendringer, jf. Ot.prp. nr.

52 (2008–2009) s. 407. Størrelsen på verneområdet kan i en slik sammenheng ha betydning for hvilken effekt påvirkningene har på naturverdiene. Større områder vil kunne være mer robuste mot følgene av klimaendringer og andre ytre påvirkninger.

Departementet understrekte videre at en verneforskrift innenfor rammene av høringsforslaget § 5 kan forby eller regulere virksomhet, forurensning, tiltak og bruk i verneområder som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet, jf. høringsforslaget § 6 femte ledd første punktum. «Virksomhet, forurensning, tiltak og bruk» er hentet fra naturmangfoldloven § 39, og departementet understrekte at det skal forstås på samme måte etter den nye loven. Departementet pekte på at vernebestemmelsene må ligge innenfor rammen av § 5 fjerde ledd, og dermed sikre at ingen foretar seg noe i verneområdet som forringer verneverdiene som er angitt i verneformålet.

Der hvor det er usikkerhet om virkningene som en type tiltak kan få for verneverdiene, pekte departementet på at føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 skal legges til grunn, jf. også Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 408. Tiltaket bør i slike tilfeller forbys, eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak før det eventuelt gis tillatelse. Jo større potensial det er for skade på verneverdiene, desto større grunn er det ved slik usikkerhet til å fastsette bestemmelse om søknadsplikt i verneforskriften. Det betyr ikke nødvendigvis at et tiltak eller aktivitet nektes, men at det kan gjennomføres til årstider, på steder eller med teknikker som gjør tiltaket forenlig med ivaretagelse av verneverdiene. Departementet pekte videre på at også prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 må tas i betraktning. I NOU 2004: 28 fremgår det at «[f]or områdevern kan prinsippet for eksempel innebære at man bør innføre beskyttelse mot alle relevante faktorer som kan påvirke miljøtilstanden i et område. Er det uaktuelt å legge bånd på aktiviteter utenfor verneområdet, kan prinsippet tilsi strengere restriksjoner på virksomhet innenfor verneområdet». Dette gjelder også for vern etter den nye loven.

I høringsnotatet ble det videre pekt på at restriksjoner på aktivitet likevel skal stå i forhold til verneformålet. I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 417 er dette uttrykt som at restriksjonene ikke må være strengere enn det som er nødvendig av hensyn til verneformålet. Departementet foreslo at denne ordlyden brukes i høringsforslaget § 6

femte ledd andre punktum. I Meld. St. 29 (2020–2021) fremgår det at «[d]ette er eit uttrykk for eit grunnleggjande prinsipp i arbeidet med marint vern. Det er verneverdiane og verneformålet som er styrande for kva aktivitet som kan gå føre seg i verneområdet. Restriksjonane skal vere så strenge som naudsynt for å ta vare på desse verdiane, men heller ikkje strengare.». Departementet foreslo at tilsvarende skal gjelde etter den nye loven.

Departementet understrekte at vernebestemmelsene bare regulerer tiltak innenfor verneområdets grenser. Virksomhet utenfor verneområdets grenser kan ikke reguleres i verneforskriften, selv om de påvirker verneverdiene. For virksomhet utenfor verneområdets grenser, viste departementet til at hensynet til verneverdiene likevel kan få betydning for behandling av enkeltvedtak etter annen lovgivning, jf. høringsforslaget § 7 første ledd.

Naturmangfoldloven § 34 fjerde ledd andre punktum åpner for at det kan gis bestemmelser i verneforskriften om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad på forhånd er sendt forvaltningsmyndigheten, og at forvaltningsmyndigheten deretter har gitt tillatelse. Departementet vurderte at den nye loven bør ha en tilsvarende bestemmelse, og foreslo at den ble inntatt i høringsforslaget § 6 femte ledd tredje punktum. Departementet foreslo at «forvaltningsmyndigheten» erstattes med «departementet», og forutsatte videre at denne oppgaven ville bli delegert til Miljødirektoratet.

Endelig foreslo departementet at det på samme måte som i naturmangfoldloven kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av et verneområde når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet, jf. høringsforslaget § 6 femte ledd fjerde punktum. Bestemmelsen gir uttrykk for at det kan være behov for særskilte regler innenfor deler av området for å sikre nødvendig beskyttelse av verneverdiene.

### 7.5.2 Høringsinstansenes syn

NIVA mener det er uklart hva som ligger i formuleringen i høringsforslaget § 6 andre ledd om at overfor rettighetshavere som berøres av verneforskriften, så gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak «så langt de passer», og foreslår å utdype hva det kan bety for vernet.

Fiskeridirektoratet mener at høringsforslaget § 6 tredje ledd bokstav c som sier at verneforskriften skal angi om verneformålet og restriksjonene gjelder havbunnen (inkludert undergrunnen), vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon er

overflødig og må strykes. *Havforskningsinstituttet* mener at bestemmelsen fra et økosystemperspektiv er ulogisk og at det ikke er i samsvar med biologisk tenking å bare verne havbunnen eller vannsøylen. *Natur og ungdom* mener det burde komme tydeligere frem at vannsøyle, havbunn og vannoverflate henger sammen.

*Miljødirektoratet* mener at det er bra at det presiseres i loven at undergrunnen under havbunnen kan være en del av vernet. Slik setningen står nå har direktoratet pekt på at den kan leses som at vannsøylen og vannflaten er en del av havbunnen. For å unngå tvil har direktoratet foreslått å endre bestemmelsen slik at den lyder «vannflaten, vannsøylen, havbunnen inkludert undergrunnen under havbunnen, eller en kombinasjon av disse». Videre peker direktoratet på at det ikke er presisert i naturmangfoldloven at undergrunnen er inkludert, men at de tolker begrepet slik at undergrunnen faller inn under begrepene «bunn» og «sjøbunn». Direktoratet mener derfor at det bør påpekes i forarbeidene til den nye loven at dette ikke innebærer noe endring av rettstilstanden etter naturmangfoldloven på dette punktet, men at undergrunnen også vil være omfattet etter naturmangfoldloven.

*Norges Fiskarlag* peker på at ved fastsettelse av verneområdets geografiske verneområde etter høringsforslaget § 6 fjerde ledd, må det vises til konkrete årsaker til at et område blir vernet og at det ikke etableres bare for å oppfylle et presentmål.

*Sjømat Norge* støtter tilnærmingen om at restriksjoner på aktivitet ikke skal være strengere enn hva som er nødvendig, jf. høringsforslaget § 6 femte ledd. *Fiskebåt* og *Fiskeridirektoratet* mener at prinsippet om at eksisterende virksomhet kan videreføres bør tas inn i loven. *Troms Fylkeskommune* understreker viktigheten av å tilrettelegge for videre vekst og verdiskaping av næringsinteresser og aktivitet, herunder fiskeri og havbruk. *Nord Universitet* mener på sin side at standarden bør være ikke noen menneskelig påvirkning i det hele tatt, og spesielt intet fiske. *Stavanger kommune* påpeker at det må defineres tydelig i bestemmelsene hva slags aktivitet som er tillatt, og at det vil være svært uheldig om det tillates aktiviteter som er ødeleggende for verneverdier i nye verneområder.

*NOAH* mener at det ikke er tilstrekkelig at det kun er gjennom verneforskrift det er adgang til å forby eller regulere virksomhet etc., og at det bør være mulig å forby eller avgrense aktivitet i uforutsette situasjoner. *NOAH* mener også at ordlyden er for fleksibel, og foreslår at den endres til at

«Restriksjoner på aktivitet skal være så strengt som hensyn til verneformålet krever». Videre peker høringsinstansen på at verken lov eller høringsnotat har hatt tilstrekkelig fokus på kumulative virkninger fra ulike aktiviteter. De mener at loven også må legge til rette for «no take zones» hvor all utnyttelse og alle inngrep er forbudt.

Miljødirektoratet foreslår at det i høringsforslaget § 6 femte ledd tas inn en tilføyelse om at det i forskriften kan gis bestemmelser av hensyn til naturens økologiske prosesser som er viktige for å lagre og binde karbon og å redusere konsekvensene av et endret klima. Alternativt foreslår direktoratet at dette presiseres i merknadene til bestemmelsen.

### 7.5.3 Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslaget om at det er Kongen i statsråd som gir forskrift om det enkelte verneområde etter lovforslaget § 6, jf. § 7 første ledd første punktum. Ved at loven bestemmer at det bare er Kongen i statsråd som har denne myndigheten, kan myndigheten til å opprette verneområder ikke delegeres videre. Verneforskrifter etter naturmangfoldloven vedtas på samme måte og med samme begrensning i adgangen til å opprette verneområder. Departementet fastholder også forslaget om at forskriften skal utarbeides i samarbeid med berørte sentrale myndigheter, jf. lovforslaget § 7 første ledd andre punktum.

Arbeidet med verneforskrifter må følge forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter. Overfor rettighetshavere som berøres av en verneforskrift gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. lovforslaget § 7 andre ledd. Tilsvarende går frem av naturmangfoldloven § 34 første ledd andre punktum. Rettighetshavere skal i tråd med dette varsles, gis mulighet til å uttale seg før vedtak treffes og underrettes om vedtaket. Disse hensynene ivaretas også i lovforslagets § 10 andre ledd om kunngjøring av planlagt verneforslag og § 16 andre punktum om kunngjøring av verneforskrift.

Departementet peker på at både verneformål og restriksjoner i mange tilfeller vil knytte seg til både overflate, vannsøyle og havbunn, inkludert undergrunnen under havbunnen. Som påpekt i høringsnotatet står økosystemperspektivet sentralt i denne forbindelse. Samtidig kan det være tilfeller der disse distinksjonene er relevante. Eksempelvis peker naturmangfoldloven sine forarbeider på at det ikke vil være noe i veien for å tillate fiske i vannsøyle i et verneområde der formålet er å ivareta naturverdier på sjøbunnen, jf.

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 417. Dette er også grunnen til at høringsforslaget åpnet for å skille mellom overflate, vannsøyle og havbunn inkludert undergrunnen under havbunnen. Departementet er likevel enig i at slik setningen var formulert, kunne den leses som at vannsøyle og vannflaten er en del av havbunnen. For å unngå tvil foreslår departementet derfor å følge opp innspillet fra Miljødirektoratet slik at lovforslaget § 7 tredje ledd bokstav c vil lyde: «om verneformålet og restriksjonene gjelder vannflaten, vannsøyle, havbunnen inkludert undergrunnen under havbunnen, eller en kombinasjon av disse». Departementet understreker at dette ikke er ment å innebære noen endring av rettstilstanden etter naturmangfoldloven på dette punktet, og at undergrunnen også vil være omfattet etter naturmangfoldloven.

Når det gjelder høringsinnspillene som har kommet knyttet til restriksjoner på aktivitet, viser departementet til at det er et grunnleggende prinsipp i arbeidet med marint vern at verneverdiene og formålet med vernet vil være styrende for hvilke aktiviteter som kan foregå i verneområdet, og at restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet. Vern og restriksjoner blir fastsatt etter dette utgangspunktet etter naturmangfoldloven, og departementet mener at de samme føringene bør følge av havvernloven. Departementet er for øvrig enig i at det må defineres tydelig i bestemmelsene i verneforskriften hvilke aktiviteter som er tillatt, og at det klare utgangspunkt er at det ikke vil tillates aktiviteter som er ødeleggende for verneverdiene eller er i strid med verneformålet.

Departementet vurderer, i tråd med innspill som har kommet i høringen, at det vil være hensiktsmessig å tydeliggjøre at det kan gis bestemmelser i verneforskriften av hensyn til lagring og binding av karbon og å redusere konsekvensene av et endret klima. Departementet foreslår derfor at følgende legges til i lovforslaget § 7 femte ledd: «I forskriften kan det gis bestemmelser av hensyn til naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.»

## 7.6 Forholdet til annen lovgivning

### 7.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 7 første ledd foreslo departementet å innta en bestemmelse som svarer til naturmangfoldloven § 49 om utenforliggende virksomhet som trenger tillatelse etter annen lovgiv-



ning. Med utenforliggende virksomhet menes i denne sammenheng virksomhet utenfor verneområdet grenser som kan påvirke verneverdiene innenfor verneområdet.

Departementet viste etter dette til at høringsforslaget § 7 første ledd fastslår at dersom virksomhet som krever «tillatelse etter annen lov» kan innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Departementet pekte på at bestemmelsen vil gjelde ved søknad om tillatelse etter sektorlov, eksempelvis for etablering av akvakultur, petroleumsvirksomhet, havvind mv. Bestemmelsen vil ikke gjelde for virksomhet som ikke trenger særskilt tillatelse, eksempelvis utøvelse av fiske, ferdsel eller lignende. Det følger av ordlyden at ved skjønnsutøvelse etter annen lov, skal effekten vedtaket kan ha på verneverdiene i et område som er vernet etter den nye loven «tillegges vekt». Departementet pekte på at dette betyr at hensynet til de naturverdiene som er angitt i verneformålet for et bestemt område skal inngå i den vurderingen som gjøres.

Videre foreslo departementet at en bestemmelse som tilsvarende naturmangfoldloven § 39 sjette og syvende ledd om forholdet til havressurslova inntas i høringsforslaget § 7 andre ledd. Departementet pekte på at utgangspunktet er at utnyttelse av villlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet. Departementet viste også til at det følger av høringsforslaget § 7 andre ledd at høsting og annen utnyttelse av villlevende marine ressurser reguleres av havressurslova innenfor rammene av verneforskriften, og at når fiskeriene er den eneste typen virksomhet som må reguleres for å oppnå verneformålet, skal dette skje etter havressurslova. Departementet pekte på at området vil da være et «marint beskyttet område» etter havressurslova, og ikke et verneområde etter den nye loven.

## 7.6.2 Høringsinstansenes syn

### 7.6.2.1 Virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov

Mange høringsinstanser har kommet med konkrete forslag til justeringer i lovteksten for å styrke beskyttelsen av naturen og miljømyndighetenes rolle. Dette inkluderer *Birdlife Norge* og *Sabima*, *Greenpeace*, *Havforskningsinstituttet*, *NIVA*, *Tekna* og *WWF*. Mer spesifikt ønsker

mange av høringsinstansene at ordlyden i høringsforslaget § 7 første ledd bør styrkes ved at verneverdiene skal tillegges «betydelig» vekt ved avgjørelsen av om tillatelse etter annen lovgivning bør gis, og ved fastsetting av vilkår. I tillegg mener flere høringsinstanser at det bør tydeliggjøres i loven at miljømyndighetene skal involveres i vurderingen, for eksempel ved at det tas inn et nytt punktum om at «Miljøvernmyndighetene skal involveres i prosessen».

*Juridisk klimaforening* har også foreslått at det bør fremheves i bestemmelsen at det bør ses hen til prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8, 9 og 10. Høringsinstansen mener at det også bør tydeliggjøres at sektormyndighetene skal vurdere om avbøtende tiltak kan gjennomføres, og i så fall bør det stilles som vilkår. *NOAH* mener at ordlyden er for svak, og at det bør være mulighet til å avslå en søknad om tillatelse etter annen lovgivning dersom aktiviteten som tillates vil forringe verneverdiene.

*NIVA* mener at siden vernebestemmelser bare regulerer tiltak innenfor grensene, er det viktig at verneområdet er stort nok og omfatter en «bufferzone». Høringsinstansen etterlyser også at forslaget er tydeligere på at et omfattende sektorregelverk må samkjøres med et effektivt vern og bevaring av naturmangfold. Videre mener høringsinstansen at regelverk som styrer konsekvensutredninger (KU) i havet bør gjennomgås.

*Sokkeldirektoratet* sier at de forstår høringsforslaget § 7 slik at håndhevingen av restriksjoner i en vernesone i stor utstrekning vil foregå gjennom eksisterende næringslovgivning, og at dette skal skje ved at de verdiene i det marine vernet skal vektlegges i enkeltvedtak og vilkår fra den respektive sektormyndighet.

### 7.6.2.2 Forholdet til havressurslova

*Fiskeridirektoratet* har pekt på at arbeidet med loven må legges til grunn at både fiskeri- og akvakulturreglene vil kunne endre seg over tid. Høringsinstansen mener derfor at akvakulturloven § 7 må føyes til i høringsforslaget § 7, slik at det blir klart at reguleringene også her kan få utvikle seg over tid uten at det hver gang må kjøres egne prosesser fordi et anlegg ligger i et verneområde. Høringsinstansen mener også at forarbeidene bør peke på at marine verneområder egner seg best for å ta vare på sårbare stedege arter og habitater. Det vises til at fiskeriene er dynamiske og marine verneområder er bare et av mange nødvendige verktøy. Fiskeridirektoratet viser videre til eksisterende årlige prosesser med

økosystembasert forvaltning som sikrer en forvaltning som er godt tilpasset den dynamiske situasjonen i havet til enhver tid.

*Havforskningsinstituttet* viser til at det eksisterer betydelig forskningsdokumentasjon på at marine verneområder uten strenge restriksjoner på fiske ikke ivaretar artsrikdom, bred alders- og størrelsessammensetning, tetthet og biomasse. Høringsinstansen viser også til at effekten av vern øker med tid (ti-år) og at det er behov for langsiktige tiltak for å restaurere og bevare enkeltarter og økosystemer.

*NIVA* mener at lovforslaget ikke gir tilstrekkelig informasjon om hvordan forholdet mellom havressurslova og lovforslaget bør vurderes. Høringsinstansen peker på at høringsforslaget § 7 andre ledd tar utgangspunktet i at utnyttelse av viltlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet. Høringsinstansen mener det bør stilles strengere krav til utredning og dokumentasjon av i hvilken grad det er tilfelle før det gis slik adgang og stilles vilkår for bruken, og at loven derfor bør inneholde et krav om å utrede hvordan ulike grader av høsting og utnyttelse av viltlevende ressurser innenfor et verneområde vil påvirke verneverdiene.

*Sjøfartsdirektoratet* foreslår for øvrig at det tas inn et nytt ledd i høringsforslaget § 7 i den nye loven som omhandler forholdet til skipsfarten på en tilsvarende måte som det som er foreslått å gjelde for høsting av marine ressurser etter havressurslova. Dette kan for eksempel lyde som følger: «Miljøpåvirkning fra skipsfarten reguleres av skipssikkerhetsloven innenfor rammene av verneforskriften.»

### 7.6.3 Departementets vurderinger

#### 7.6.3.1 Utenforliggende virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov

En bestemmelse som foreslått i høringsnotatet om forholdet til annen lovgivning er videreført i § 8 i lovforslaget. Departementet vil bemerke at lovforslaget § 8 første ledd er rettet mot tiltak som skjer *utenfor* verneområdet. Av tittelen på naturmangfoldloven § 49 følger det nettopp at bestemmelsen gjelder for utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde. Departementet har følgelig merket seg at dette er et forhold som med fordel kan tydeliggjøres i dette lovforslaget. Departementet vil derfor foreslå følgende presisering i ordlyden i lovforslaget

§ 8 første ledd (endring i kursiv): «Dersom en virksomhet *utenfor et verneområde* som krever tillatelse etter annen lov [...]».

Lovforslaget § 8 innebærer at sektormyndigheter skal legge vekt på verneverdiene i et marint verneområde når sektormyndighetene fatter vedtak etter sektorlov om tiltak *utenfor* verneområdet. Departementet foreslår også at det gjøres en justering i lovteksten ved at det vises til at det er hensynet til verneverdiene i et verneområde etter «loven her» det skal legges vekt på. Lovforslaget § 8 vil gjelde både ved ordinære forskrifter om marine verneområder, og ved forskrifter om midlertidig vern.

Departementet har merket seg innspillene om at ordlyden bør styrkes ved at verneverdiene skal tillegges «betydelig» vekt ved avgjørelsen av om tillatelse etter annen lovgivning bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Departementet bemerker at ordlyden i bestemmelsen ble valgt for å ligge tett opp til naturmangfoldloven § 49, og skal tolkes og anvendes på samme måte. Dette innebærer igjen at utenforliggende virksomhet blir regulert og håndtert på samme måte innenfor og utenfor territorialgrensen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordlyden i bestemmelsen opprettholdes i lovforslaget § 8 første ledd.

I høringsnotatet la departementet til grunn at miljømyndighetene skal konsulteres og involveres i vurderingene etter bestemmelsens første ledd, slik det også gjøres i forbindelse med tilsvarende vurderinger etter naturmangfoldloven § 49. At det skal gjennomføres slik konsultasjon, vil også følge av utredningsinstruksen. Departementet ser ikke behov for at vanlig forvaltningspraksis på dette punktet lovfestes.

Når det gjelder høringsinnspillene om den geografiske avgrensingen, viser departementet til at avgrensingen skal begrunnes ut fra naturfaglige verdier, og ha en geografisk utstrekning som samsvarer med verneformålet. Rundt forekomster av verdifull eller særegen natur, eksempelvis koralter mv., vil det være særlig viktig med en hensiktsmessig avgrensing av området.

Restriksjoner på aktivitet innenfor verneområdet fastsettes i verneforskriften, jf. lovforslaget § 7, og Miljødirektoratet vil ha ansvaret for håndheving av loven og verneforskrifter fastsatt i medhold av loven. Dette vil være bestemmelser med et annet materielt innhold og med andre formål enn det som følger av annen lovgivning. Sokkeldirektoratets forutsetning om at håndhevingen av restriksjoner i en vernesone i stor utstrekning vil foregå gjennom eksisterende næringslovgivning, blir derfor ikke riktig når det gjelder verneområ-

der. Samtidig vil annen lovgivning fortsatt gjelde innenfor verneområdene. Tiltak i verneområder må ha tillatelse både etter verneforskriften og det regelverket tiltaket generelt reguleres etter. Det strengeste regelverket vil avgjøre om et tiltak kan gjennomføres eller ikke.

#### 7.6.3.2 Forholdet til havressurslova

Departementet bemerker at lovforslaget § 8 andre ledd er ment å tilsvare naturmangfoldloven § 39 sjette og sjuende ledd, og skal tolkes og anvendes på samme måte. Forståelsen av bestemmelsen på dette punktet er klargjort gjennom forvaltningspraksis siden naturmangfoldloven ble vedtatt. Departementet vurderer det derfor som hensikts-

messig å videreføre en likelydende ordlyd i havvernloven. Dette vil blant annet bidra til å hindre tolkningstvil og sikre at lovverket anvendes på samme måte innenfor og utenfor territorialgrensen. Dette blir ikke minst viktig med tanke på at en del verneområder forventes å ligge delvis innenfor og delvis utenfor territorialfarvannet.

Departementet har vurdert hvorvidt det, som foreslått av Sjøfartsdirektoratet, er behov for på tilsvarende måte å presisere forholdet til skipssikkerhetsloven i lovforslaget. Departementet mener imidlertid det er fornuftig å legge opp til samme avgrensing som i naturmangfoldloven på dette punktet, og følgelig at det ikke er grunn til å justere eller bygge ut lovforslaget ved å avgrense mot andre lover enn havressurslova.

## 8 Verneprosessen

### 8.1 Overordnet om verneprosessen

#### 8.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet pekte departementet på at forvaltningsloven gir alminnelige regler som vil gjelde for verneprosessene etter den nye loven. Dette gjelder blant annet forvaltningslovens regler om forskrifter og enkeltvedtak. I de tilfeller der vedtak om vern er å regne som enkeltvedtak, kan vedtaket likevel ikke påklages, siden vedtaket om oppretting av nye verneområder treffes av Kongen i statsråd. Bestemmelsene om klage i forvaltningsloven kapittel VI kommer derfor ikke til anvendelse for fastsettelse av verneforskrifter. Departementet viste samtidig til høringsforslaget § 13 om endring av verneforskrifter, som åpner for at departementet kan gjøre mindre endringer i forskrifter for etablerte verneområder. Rettighetshavere kan ha klageadgang på slike vedtak truffet av departementet. Klagen avgjøres i så fall av Kongen i statsråd dersom departementet selv ikke omgjør vedtaket.

Videre pekte departementet på at de alminnelige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–10 også kommer til anvendelse i verneprosessene etter den nye loven, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Også forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 kommer til anvendelse i verneprosessene etter den nye loven.

I høringsnotatet ble det videre vist til at naturmangfoldloven inneholder en rekke særskilte saksbehandlingsregler, og departementet foreslo at verneprosessen etter den nye loven skal ta utgangspunkt i samme grunnleggende prosess som gjelder for områdevern etter naturmangfoldloven.

Departementet foreslo samtidig enkelte justeringer i lovteksten. Overordnet foreslo departementet at det tydeliggjøres i lovteksten at berørte myndigheter skal involveres på en god måte i saksforberedelsen. På enkelte punkter ble det også vist til at det er behov for at lovteksten tilpasses situasjonen i havområdene lengre fra kysten. Eksempelvis vil det ikke være private grunneiere å forholde seg til utenfor territorialfarvannet, men

det kan finnes rettighetshavere som blir berørt av vernet. Videre kan det være behov for kontakt med kommuner langs kysten, men likevel i betydelig mindre grad enn ved vern etter naturmangfoldloven. Departementet understrekte at disse forholdene må reflekteres i lovteksten.

Naturmangfoldloven bruker i stor grad begrepene «vernemyndigheten» og «forvaltningsmyndigheten» for å angi hvem som har myndighet etter de ulike bestemmelsene i loven. Departementet foreslo at disse begrepene gjennomgående byttes ut med «departementet», i tråd med vanlig lovteknikk. I tillegg foreslo departementet enkelte språklige moderniseringer som ikke er ment å påvirke tolkningen av loven.

#### 8.1.2 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener at verneprosessen vil strekke seg over lang tid og at det ikke er nødvendig at prosessen gjøres så komplisert.

*WWF* peker på at prosessen med å opprette et verneområde etter loven er omfattende og vil ta tid, at det legges opp til tidlig og bred involvering av berørte myndigheter og private interesser, og at lovforslaget bærer preg av at alle sider av saken skal være så godt opplyst som mulig. Høringsinstansen peker på at dette er tillitsvekkende og bidrar til høy legitimitet for de verneområdene som blir vedtatt.

*Miljødirektoratet* støtter ansvarsfordelingen som er skissert, hvor Miljødirektoratet er tiltenkt en viktig rolle. Direktoratet peker imidlertid på at det er nødvendig å tilføre midler og ressurser.

#### 8.1.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at verneprosessen etter havvernloven skal ta utgangspunkt i samme grunnleggende prosess som gjelder for områdevern etter naturmangfoldloven. Departementet viser til at formålet med de særskilte saksbehandlingsreglene er å sikre en åpen og inkluderende saksbehandling, hvor alle berørte parter gis anledning til å komme med innspill i verneprosessen, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 226.

Ulike trinn i saksbehandlingen vil blant annet være oppstart av verneprosess med kunngjøring av planlagt verneforslag med tilhørende rettsvirkninger, alminnelig høring av verneforskrifter og regler om begrunnelse og kunngjøring av verneforskrifter m.m.

Departementet viser for øvrig til at konsekvenser av vern må utredes i henhold til utredningsinstruksen i forbindelse med beslutning om oppstart av verneprosess for et aktuelt område, samt på de ulike trinnene i verneprosessen. Det følger av utredningsinstruksen at utredningene skal være så grundige og omfattende som nødvendig. I utredningene skal alle verdier vurderes, herunder naturverdier og verdien av eksisterende og fremtidig bruk. Behovet for eventuelt vern skal også ses i sammenheng med, og hensynta effektene av etablerte og eventuelle nye tiltak, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (OECM), i det aktuelle området.

Departementet minner om at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet etter havvernloven, jf. punkt 6.4.

Når det gjelder innspillet fra Miljødirektoratet om at det er nødvendig å tilføre midler og ressurser, vil dette måtte håndteres gjennom de ordinære budsjettprosessene.

## 8.2 Generelle regler for saksbehandlingen i saker om vern

### 8.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Naturmangfoldloven § 41 gir enkelte overordnede føringer for saksbehandlingen, og stiller blant annet krav om å legge til rette for best mulig samarbeid med berørte myndigheter og interesser. Videre skal saksbehandlingen legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Formålet med bestemmelsen er å sikre en god og relevant saksopplysning. Departementet foreslo å innta en tilsvarende bestemmelse i høringsforslaget § 8, men likevel med enkelte justeringer for å tilpasse bestemmelsen lovens stedlige virkeområde utenfor territorialfarvannet.

Departementet foreslo at det i verneprosessen skal legges til rette for best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser, jf. høringsforslaget § 8 første ledd. Det ble pekt på at med «best mulig involvering» menes at myndighetene og andre relevante interesser blir inkludert i saksbehandlingen på en god måte for å sikre at saken blir

godt opplyst. Departementet viste til at dette vil være med på å bidra til forutsigbarhet for alle som vil bli berørt, samt bringe klarhet i både sammenfallende interesser og eventuelle interessekonflikter.

I høringsnotatet ble det vist til at berørte myndigheter blant annet vil omfatte berørte departementer og underliggende forvaltningsorganer. Sametinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke særskilt nevnt i bestemmelsen, men departementet understrekte at de vil være omfattet av ordlyden «berørte myndigheter» og at de skal involveres på en hensiktsmessig måte der det er relevant. Videre pekte departementet på at berørte interesser for eksempel vil omfatte representanter for næringsinteresser eller rettighetshavere i området. Samiske interesser og andre lokale interesser vil også være omfattet av ordlyden «berørte [...] interesser» der det er aktuelt. Utenfor territorialfarvannet vil det ikke være private grunneiere, og departementet viste til at dette var grunnen til at disse ikke nevnes særskilt i bestemmelsen.

Departementet foreslo at saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensning av området og følger av vernet, jf. høringsforslaget § 8 andre ledd første punktum. Departementet presiserte at med «bruk» menes også verdien av bruk.

Videre foreslo departementet at det også skal innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området, og at det presiseres i bestemmelsen at det er andre mulige verdier enn «verneverdier» det skal innhentes kunnskap om, jf. høringsforslaget § 8 andre ledd andre punktum. I høringsnotatet ble det vist til at dette særlig kan være kunnskap om mineralressurser, fiskeriressurser, petroleum, vindkraftpotensiale, kunnskap om områdets egnethet for akvakultur eller annet av betydning for ulike former for utøvelse av ulike næringsaktiviteter. Innhenting av kunnskap vil først og fremst gjelde kunnskap som allerede er tilgjengelig, men det kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Som etter naturmangfoldloven viste departementet til at kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 419.

I høringsforslaget § 8 tredje ledd foreslo departementet at det skulle tas inn en bestemmelse om at det «[i] saksbehandlingen skal ses hen til relevante tiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Departementet utdypet at det skal «ses hen til» tiltakene, vil innebære at man skaffer seg en oversikt over tiltakene og at de inngår som en del av vurderingsgrunnlaget i forbindelse med oppstart av verneprosess for det

aktuelle området. Andre «relevante tiltak» ble eksempelvis nevnt å være tiltak som allerede bidrar til å beskytte naturverdier i området, eksempelvis gjennom vedtak etter forurensningsloven, petroleumslovgivningen eller fiskerilovgivningen. Tiltak som kan karakteriseres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» nevnes spesielt, og departementet pekte på at slike tiltak ofte vil være særlig viktige i denne sammenhengen.

For å legge grunnlaget for videre samarbeid pekte departementet på at ansvarlig myndighet på et tidlig tidspunkt skal gi nødvendig orientering og drøfte verneplanarbeidet, herunder samarbeidsrutiner, med andre berørte myndigheter. Det skal avholdes nødvendige møter og legges til rette for dialog med rettighetshavere og organisasjoner mv. gjennom verneprosessen.

Verneforslag etter naturmangfoldloven som gjelder områder større enn 250 km<sup>2</sup>, konsekvensutredes i dag i tråd med prosedyrene i forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. Departementet vurderte at et tilsvarende utgangspunkt bør gjelde ved vern etter havvernloven, og at for å sikre dette vil det være aktuelt å tilføye havvernloven i forskriftens vedlegg I nr. 29.

### 8.2.2 Høringsinstansenes syn

WWF peker på at høringsforslaget § 8 har en generell form med begreper som «berørte myndigheter og interesser» i stedet for naturmangfoldloven sine mer eksplisitte formuleringer, og at dette ikke behøver å være problematisk, men tvert imot kan legge til rette for mer fleksible og skreddersydde verneprosesser. Høringsinstansen mener også at det ikke er intuitivt at det er ment at prosessene etter naturmangfoldloven § 41 og høringsforslaget § 8 skal være så like som mulig.

Agder fylkeskommune mener det er viktig å sikre best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser, samt lokalsamfunnet langs kysten. Stavanger kommune mener det er naturlig at nærliggende kystkommuner er delaktige i verneprosessene, og at det kan skje gjennom arbeidsgrupper. Troms fylkeskommune anser lovforslaget som godt gjennomarbeidet. Høringsinstansen forutsetter samtidig at lovforslaget justeres slik at både relevante lokale og regionale myndigheter, herunder fylkeskommunen, aktivt skal involveres.

LO støtter lovforslaget og merker seg at det skal legges til rette for best mulig involvering, og forutsetter at det særlig vil gjelde næringsliv og deres organisasjoner. UiB håper at forskningsin-

teresser involveres på lik linje med rettighetshavere.

Fiskebåt peker på at tidlig involvering er avgjørende, og mener at Fiskeridirektoratet bør få en avgjørende rolle ved eventuelle tverretatlige arbeidsgrupper. Høringsinstansen mener kravene til involvering av Fiskeridirektoratet bør formaliseres gjennom forskrifter med utfyllende krav. Norges fiskarlag mener det er avgjørende med tidlig involvering av fiskerimyndighetene og næringsorganisasjoner, og har kommet med følgende endringsforslag: I verneprosessen skal «berørte myndigheter og interesser involveres på et så tidlig tidspunkt som mulig for å sikre at beslutninger om opprettelse av marine verneområder fattes på et kunnskapsbasert grunnlag herunder konsekvensene for eksisterende aktivitet».

Sokkeldirektoratet er positive til at lovforslaget beskriver gode prosesser for involvering av andre myndigheter og interesser, men peker på at dette kan konkretiseres ytterligere ved beskrivelse av rutiner og retningslinjer. NVE forutsetter at det omfattende utredningsarbeidet for fornybar energiproduksjon til havs blir hensyntatt i saksbehandlingen etter den nye loven.

### 8.2.3 Departementets vurderinger

Formålet bak bestemmelsen om generelle regler for saksbehandling etter loven er å sikre en god og relevant saksopplysning. Departementet foreslår at bestemmelsen videreføres i lovforslaget § 9.

Alle berørte myndigheter og interesser skal involveres i saksforberedelsen for å sikre at saken blir godt opplyst. Departementet viser til at dette vil være med på å bidra til forutsigbarhet for alle som vil bli berørt, samt bringe klarhet i både sammenfallende interesser og eventuelle interessekonflikter, som også er hensyn som er fremhevet av flere høringsinstanser. En inkluderende saksbehandling vil etter departementet sitt syn også bidra til å øke forståelsen for vernet. Departementet vurderer samtidig ikke at det er hensiktsmessig å bygge ut lovteksten ved å fremheve hensynene bak tidlig involvering, som foreslått av Norges fiskarlag.

Hvilke myndigheter og interesser som vil være berørt i den enkelte sak vil være en konkret vurdering. Lovforslaget § 9 legger etter departementet sin vurdering til rette for fleksible verneprosesser som tilpasses hver enkelt sak. Departementet vurderer at det ikke er behov for ytterligere regulering i loven av hvem som skal involveres, og hvordan dette skal foregå. Dersom det i praksis viser seg å være behov for mer detaljerte

rutiner, er dette noe som kan utarbeides eksempelvis i form av et rundskriv på et senere tidspunkt. Når det gjelder innspillet om at lovforslaget må justeres slik at både relevante lokale og regionale myndigheter aktivt skal involveres, viser departementet til at både kommuner og fylkeskommuner vil være omfattet av ordlyden «berørte myndigheter» og at de skal involveres på en hensiktsmessig måte der det er relevant.

Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensing av området og følger av vernet. Som nevnt i punkt 8.1.3 skal konsekvensene av vern utredes i forbindelse med beslutning om oppstart av verneprosess for et aktuelt område, og på de ulike trinnene i verneprosessen. Behovet for vern skal ses i sammenheng med, og hensynta effektene av etablerte og eventuelle nye tiltak, inkludert andre effektive arealbaserte bevarings tiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, jf. lovforslaget § 9 andre ledd. Departementet viser ellers til omtalen i punkt 8.2.1.

Videre skal områder større enn 250 km<sup>2</sup> konsekvensutredes i tråd med prosedyrene i forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. Departementet vil komme tilbake med forslag til endring av forskriften.

### 8.3 Kunngjøring av planlagt verneforslag

#### 8.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en bestemmelse om kunngjøring av verneforslag i høringsforslaget § 9, med enkelte justeringer sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 42. Kunngjøring har en informasjonsfunksjon overfor offentligheten og berørte interesser, og skal legge til rette for innspill i den videre saksforberedelsen. Dette gjøres i praksis ved at det utformes en oppstartsmelding for verneforslaget. Kunngjøringen utløser i tillegg enkelte rettsvirkninger, se nærmere omtale i punkt 8.4.

Departementet foreslo å bruke ordlyden «planlagt» verneforslag i overskriften, samt i selve bestemmelsen. Etter departementets vurdering ville dette synliggjøre at allerede før et forslag kunngjøres, har det pågått en prosess der blant annet berørte myndigheter har vært involvert, jf. også bestemmelsens tredje ledd. Til sammenligning bruker naturmangfoldloven begrepet «påtenkt» verneforslag for å uttrykke det samme utgangspunktet.

I høringsnotatet ble det pekt på at Miljødirektoratet vil få i oppdrag å gjennomføre de praktiske oppgavene knyttet til kunngjøring av planlagt verneforslag. Til sammenligning er det statsforvalteren som foretar kunngjøring av verneprosesser etter naturmangfoldloven innenfor territorialgrensen, på oppdrag fra Miljødirektoratet, som igjen får et oppdrag fra departementet. Avgjørelsen om å starte en formell verneprosess for et område gjennom kunngjøring tas på bakgrunn av interdepartementale prosesser der berørte departementer får mulighet til å uttale seg.

Departementet viste til at på samme måte som etter naturmangfoldloven, skal «de antatt mest sentrale følgene» av forslaget inngå i kunngjøringen, jf. høringsforslaget § 9 første ledd andre punktum. I tillegg foreslo departementet at det presiseres i lovteksten at også formålet med vernet og mulige grenser for vernet skal inngå i kunngjøringen. Ved arbeid med områdevern etter naturmangfoldloven er det ikke vanlig at utkast til verneforskrift med vernebestemmelser foreligger på tidspunktet for kunngjøringen, og departementet la tilsvarende til grunn for den nye loven.

Etter naturmangfoldloven § 42 skal forslag til verneområder i sjø innenfor 12 nautiske mil kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig, for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget. Departementet foreslo at dette også skal gjelde for verneområder etter den nye loven. Det vil kunne variere hvilke interesser som er berørt og hva som vil være en hensiktsmessig måte å kunngjøre på. Berørte interesser vil likevel typisk kunne være aktører som driver med eller har planer for utnyttning av ressurser i et område. Det kan eksempelvis være aktører i fiskenæringen, eiere av kabler og rørledninger eller rettighetshavere innen petroleumsutvinning, havenergi og akvakultur. Hensiktsmessige måter å kunngjøre et planlagt verneforslag på, kan for eksempel være kontakt med ulike forvaltningsorganer, eller gjennom publikasjon i aktuell fag- eller næringspresse, eventuelt riksdekkende aviser.

Etter naturmangfoldloven § 42 skal rettighetshavere så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader. Departementet foreslo å innta en tilsvarende bestemmelse i høringsforslaget § 9 andre ledd med en språklig modernisering, slik at det stilles krav om at rettighetshavere skal underrettes «skriftlig». Dette vil i utgangspunktet være skriftlig melding på e-post eller lignende. I tillegg foreslo departementet at det presiseres i bestemmelsens andre ledd at for øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 16.

Formålet med underretningen er særlig å legge til rette for at saken blir godt opplyst. Rettighetshaverne bør varsles skriftlig og gis en rimelig frist for å uttale seg. En «rimelig frist» vil normalt være minst tre uker. For å unngå misforståelser, pekte departementet på at det også bør understrekes i underretningen at verneforslaget vil bli sendt på ordinær høring.

På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, og i god tid før kunngjøringen, skal det søkes samarbeid med offentlige, myndigheter, organisasjoner og andre som har særlig interesse i tiltaket, jf. naturmangfoldloven § 42 andre ledd. Departementet foreslo at en tilsvarende bestemmelse inntas i høringsforslaget med enkelte språklige oppdateringer. Departementet foreslo at naturmangfoldlovens ordlyd «søkes samarbeid med» erstattes av «involveres» i lovforslaget, samt at ordstillingen endres. Høringsforslaget § 9 tredje ledd slo fast at berørte myndigheter og interesser skal involveres på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen og i god tid før kunngjøringen. Departementet pekte på at dette tydeliggjør at kunngjøringen forutsetter forutgående prosesser, der blant annet mulige arealkonflikter blir vurdert. Berørte myndigheter vil typisk være Fiskeridirektoratet, Sjøkulturdirektoratet, NVE, og der det er aktuelt Forsvarsbygg mv. Endelig viste departementet til at bestemmelsen supplerer samarbeidsregelen i høringsforslaget § 8, jf. også naturmangfoldloven § 41.

### 8.3.2 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener at trinnet med kunngjøring bør fjernes, og mener at det ikke er hensiktsmessig at prosessen gjøres så komplisert i den nye loven.

### 8.3.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at bestemmelsen om kunngjøring av et planlagt verneforslag har en viktig informasjonsfunksjon overfor offentligheten og berørte myndigheter og interesser. Kunngjøring er et viktig trinn i saksbehandlingen i verneprosessen som skal legge til rette for innspill i den videre saksforberedelsen. Uten slik kunngjøring vil man risikere at berørte interesser som blant annet ulike næringsinteresser, ikke blir tidlig involvert og ikke får viktig informasjon. Kunngjøring vil også ha visse rettsvirkninger, se nærmere omtale i punkt 8.4 under. Departementet foreslår at bestemmelsen om kunngjøring av planlagt verneforslag videreføres i lovforslaget § 10 og viser for øvrig til omtalen i punkt 8.3.1 ovenfor.

Departementet bemerker videre at i tilfeller der et planlagt verneområde omfatter arealer både innenfor og utenfor territorialfarvannet vil det være behov for å finne pragmatiske løsninger, som sikrer at både at økologiske sammenhenger blir best mulig ivaretatt og en god verneprosess. Dette kan innebære at Miljødirektoratet i noen tilfeller vil få hovedansvar for oppstart av verneprosess og kunngjøring av planlagte verneforslag som også inneholder arealer innenfor territorialfarvannet. På samme måte kan Statsforvalteren få ansvar for prosessen i tilfeller der bare et mindre areal befinner seg utenfor territorialfarvannet.

Som nevnt vil det i forkant av kunngjøring være behov for å involvere og foreta avklaringer mellom berørte departementer. Dette kan gjøres på ulike måter, inkludert i tilknytning til arbeidet med oppdatering av de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene eller handlingsplanen for naturmangfold.

## 8.4 Rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag

### 8.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en bestemmelse om rettsvirkninger av kunngjøring i høringsforslaget § 10. Departementet viste til at naturmangfoldloven også regulerer ulike rettsvirkninger av at det er foretatt kunngjøring i § 44. Bestemmelsen skal blant annet bidra til at verneverdiene i et foreslått verneområde ikke blir forringet mens saksbehandlingen pågår. Når et planlagt verneforslag er kunngjort, kan et forvaltningsorgan uten videre avslå en søknad om tillatelse til et tiltak som inngår i verneområdet. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget. Departementet viste til at det i juridisk teori er påpekt at dette særlig er ment som et aktivt tiltak for å stanse unødig tap av biologisk mangfold mens områdevern blir utredet, jf. Backer, Inge Lorange (2010) *Naturmangfoldloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget, s. 377. De samme hensynene ligger bak bestemmelsen om midlertidig vern, og departementet understrekte at disse to bestemmelsene har en svært viktig funksjon i å sikre verneverdiene i et område frem til endelig vedtak foreligger.

Departementet viste også til at en lignende regel finnes i vannressursloven § 22 første ledd, som gjelder for tilfeller der det er satt i gang samlet planlegging for bruk eller vern av vassdrag for et større område. Når slik planlegging er igangsatt, «kan vassdragsmyndigheten uten videre



utsette eller avslå en søknad om konsesjon som gjelder et vassdrag som inngår i planleggingen. Konsesjon kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.» Departementet vurderte at det er viktig at de samme virkemidlene følger av den nye loven.

Departementet foreslo enkelte justeringer i den nye lovens bestemmelse om rettsvirkninger av kunngjøring, sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven. Naturmangfoldlovens ordlyd «påtenkt» verneforslag, ble foreslått byttet ut med ordlyden «planlagt» verneforslag, på samme måte som i høringsforslaget § 9. Departementet foreslo videre at det kommer tydelig til uttrykk i ordlyden i høringsforslaget § 10 at bestemmelsen retter seg mot ansvarlig myndighet etter annen lovgivning. Dette kan eksempelvis være energimyndighetene, fiskerimyndighetene eller forurensningsmyndighetene.

Når det er foretatt kunngjøring av et planlagt verneforslag, foreslo derfor departementet at det skulle følge av ordlyden at søknader om tillatelse mv. til tiltak etter annen lovgivning i et område som inngår i verneforslaget, kan avslås av ansvarlig myndighet på grunnlag av det planlagte verneforslaget, jf. høringsforslaget § 10 første ledd første punktum. Departementet viste til at bestemmelsen gjelder både for tiltak som trenger tillatelse, konsesjon, løyve, dispensasjon eller annen form for godkjenning før de kan settes i verk. Ansvarlig myndighet kan i disse tilfellene typisk være energimyndighetene (petroleum, havvind, lagring av CO<sub>2</sub> mv.), fiskerimyndighetene (akvakultur) eller forurensningsmyndighetene (tillatelse etter forurensningsloven).

Etter naturmangfoldloven § 44 kan tillatelse bare gis dersom tiltaket er «uten nevneverdig betydning» for forslaget. Departementet foreslo at en bestemmelse om vilkår for tillatelse inntas i høringsforslaget § 10 med enkelte justeringer i ordlyden. Departementet foreslo at vilkåret for å gi tillatelse er at tiltaket «ikke er i strid med verneformålet». Som utgangspunkt for denne vurderingen viste departementet til at det må det beskrives hvilke verneverdier (naturtyper, arter, landskap, geologiske naturverdier mv.) som finnes i området, og hvilke virkninger det omsøkte tiltaket har på naturverdiene. Det må deretter gjøres en konkret vurdering av forholdet til de naturverdiene som ligger til grunn for det påtenkte vernet. Tiltaket eller aktiviteten vil være i strid med verneformålet dersom det å gi tillatelse til aktiviteten vurderes å ha en negativ påvirkning på verneformålet samlet sett. Som en del av vurderingen bør det vurderes om det er tilstrekkelig å stille vilkår

for å hindre at en tillatelse blir i strid med verneformålet. Ansvarlig myndighet vil i disse tilfellene måtte involvere miljømyndighetene på hensiktsmessig vis.

Departementet understrekte at dersom det er tvil rundt hvilken betydning et tiltak har for verneformålet, tilsier føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at det stilles vilkår i tillatelsen, eller om nødvendig at søknaden skal avslås eller utsettes til etter at vernet er avklart.

Av naturmangfoldloven § 44 følger det at når «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig» kan det likevel gis tillatelse til tiltaket. Departementet foreslo at en tilsvarende bestemmelse inntas i høringsforslaget § 10 andre ledd. Departementet understrekte at det ikke vil være nok at det enkelte rettssubjekt har en særlig interesse i å få tillatelse til tiltaket, og at det må foreligge fellesinteresser av betydelig tyngde. I høringsnotatet ble det også pekt på at forholdene må være slik at de ikke kan vente til spørsmålet om vern er ferdig vurdert, jf. Backer (2010) s. 378.

Departementet foreslo også at sikkerhetshensyn nevnes eksplisitt i høringsforslaget § 10 andre ledd. Det ble vist til at tilsvarende vilkår finnes i høringsforslaget § 17 om dispensasjon fra verneforskrifter, og departementet slo fast at vilkåret skal tolkes på samme måte. Departementet understrekte at rettsvirkninger av kunngjøring derfor ikke vil være til hinder for tillatelser eller lignende etter annen lovgivning, der vesentlige samfunnsinteresser eller sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende.

I høringsnotatet ble det videre pekt på at det etter høringsforslaget § 10 første ledd er ansvarlig myndighet som kan gi tillatelse, eksempelvis et direktorat. Etter høringsforslaget § 10 andre ledd er det bare ansvarlig departement som kan gi tillatelse, og det ble understreket at andre berørte myndigheter skal involveres på vanlig måte. Endelig ble det vist til at miljøvernmyndighetene alltid skal høres.

Adgangen til å avslå tiltak etter første ledd er begrenset i tid. Hovedregelen er at adgangen gjelder for maksimalt fire år etter at det planlagte verneforslaget er kunngjort, jf. høringsforslaget § 10 tredje ledd. Departementet viste til at virketiden kan forlenges med inntil to år, men at en slik forlengelse kun unntaksvis vil være aktuelt i store og komplekse saker.

#### 8.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til at det gis tillatelse til tiltak når sikkerhetshen-

syn gjør det nødvendig, jf. høringsforslaget § 10 andre ledd.

WWF peker på at høringsforslaget § 10 om rettsvirkninger av kunngjøring er en sentral bestemmelse som legger føringer for avveininger mellom opprettelse av marine verneområder og tillatt aktivitet, og at det i realiteten får betydning for hvor mye marin natur som faktisk ender opp med å bli vernet. Høringsinstansen mener at det er naturlig at reglene i stor grad er sammenfallende med naturmangfoldloven siden de samme hensynene gjør seg gjeldende, men mener at det med fordel er enkelte formuleringer som kunne vært strammet opp.

Miljødirektoratet viser til at i tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven er myndigheten lagt til Kongen, og at myndigheten kan delegeres. Direktoratet peker på at i høringsforslaget § 10 er myndigheten lagt til sektordepartementet, og at det er uttalt i høringsnotatet at miljømyndighetene alltid skal høres. Direktoratet mener det bør vurderes å lovfeste at miljøvernmyndighetene skal høres.

Også WWF, Greenpeace, Tekna og Birdlife Norge og Sabima mener at det bør tydeliggjøres at sektormyndigheten må involvere miljømyndigheten dersom det gis anledning til tiltak etter annen lovgivning der tiltaket ikke er i strid med verneformålet. Høringsinstansene har mellom annet vist til at det er miljømyndighetene som sitter med den relevante kunnskapen om hva som er i strid med verneformålet, og at et sektordepartement ikke har kompetanse til å gjøre denne vurderingen alene. Høringsinstansene mener at § 10 første ledd siste setning bør endres slik at det står: «Ansvarlig myndighet i samråd med miljømyndigheten kan bare gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet».

Greenpeace, WWF, Tekna og Birdlife Norge og Sabima foreslår en innsnevring av adgangen til å gi tillatelse til tiltak ved at kravet til vesentlige samfunnsinteresser skjerpes i høringsforslaget § 10 andre ledd. Høringsinstansene mener at lovteksten bør utbygges til «vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning». WWF begrunner blant annet dette med at «vesentlige samfunnsinteresser» er et vagt og skjønsmessig begrep, selv om det er en kjent måte å foreta avveininger på innen miljøområdet, og nå som kunnskapen om viktigheten av å bevare urørt natur er større, bør det legges tydeligere føringen i loven som innsnevrer muligheten til at andre hensyn kan vinne frem på bekostning av naturen. Juridisk klimaforening mener at det er uheldig at tiltak kan unnatas rettsvirkning hvis «vesentlige samfunnsinteresser» gjør det nødvendig.

Greenpeace, Birdlife Norge og Sabima og WWF mener også at myndigheten til å gi tillatelse etter høringsforslaget § 10 andre ledd bør legges til Kongen. WWF peker på at det kun vil være opp til «ansvarlig departement» å gjøre denne vurderingen, og at dette innebærer at man ikke får et like bredt tilfang av argumenter og synspunkter fra andre berørte departementer før det eventuelt gis tillatelse. Høringsinstansen forutsetter at sektordepartementet i det minste oppretter kontakt med miljømyndigheten, slik det også forutsettes i høringsnotatet.

WWF stiller spørsmål ved at departementet automatisk legger til grunn at føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven kommer til anvendelse der hvor det er tvil rundt hvilken betydning et tiltak har for verneformålet.

NVE er positive til innføring av verneområder utenfor territorialgrensen og peker på at det er viktig at loven gir en fleksibilitet, men at dette behovet i utgangspunktet synes tilstrekkelig ivaretatt i høringsforslaget § 10 andre ledd. Høringsinstansen forutsetter at drift av mellomlandsforbindelser, og vedlikeholdstiltak og eventuelle beredskapstiltak for beskyttelse av disse kablene er å anse som «vesentlige samfunnsinteresser».

Sokkeldirektoratet peker på at bestemmelsen kan legge betydelige begrensninger på næringsaktivitet, og at begrensningene vil inntre på et tidspunkt hvor saksbehandlingen ikke har blitt opplyst gjennom ordinær høring. Direktoratet mener også at hensynene som skal vektlegges fremstår skjønsmessig, og at det er uklart hvordan uenighet mellom ansvarlig sektormyndighet og miljømyndighet skal løses.

Offshore Norge mener at adgangen i høringsforslaget § 10 tredje ledd til å avslå tiltak i inntil fire år, med inntil to års forlengelse, understreker behovet for at kunnskapsgrunnlaget før kunngjøring er av høy kvalitet. Sjømat Norge mener at fireseks år er for lenge.

#### 8.4.3 Departementets vurderinger

At planlagt vern skal kunngjøres og at dette har rettsvirkninger inngår som et sentralt element i verneprosesser etter naturmangfoldloven, og bidrar til å hindre at verneverdier går tapt mens vernet utredes. Dette vil gjelde for områder der det allerede har pågått en prosess med å identifisere viktige naturverdier, og der formell verneprosess har startet opp. Departementet mener at det er viktig at havvernloven følger samme prosess. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag

videreføres i lovforslaget § 11. Departementet foreslår også enkelte mindre endringer av språklig karakter som ikke er av materiell betydning.

Når det gjelder høringsinnspill knyttet til usikkerhet rundt hvorvidt føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 kommer til anvendelse, viser departementet til at dette er et prinsipp som etter naturmangfoldloven gjelder så langt det passer i norske havområder utenfor territorialfarvannet. Videre vises det til punkt 6.4 hvor departementet foreslår at det presiseres i lovforslaget § 4 at bestemmelsen skal legges til grunn som retningslinje ved utøving av offentlig myndighet etter havvernloven. Der hvor det er tvil om hvorvidt et tiltak vil ha nevneverdig betydning for verneformålet, legger derfor departementet til grunn at det er klart at føre-var-prinsippet tilsier at det stilles vilkår i tillatelse eller at søknaden avslås eller utsettes til vernet er avklart.

Flere høringsinstanser har foreslått en inn snevring av adgangen til å gi tillatelse til tiltak ved at kravet til vesentlige samfunnsinteresser skjerpes. Departementet bemerker at ordlyden er valgt for å ligge tett opp til naturmangfoldloven § 44. Dette innebærer at tillatelse til tiltak etter kunngjøringen av et planlagt verneforslag blir regulert og håndtert på samme måte innenfor og utenfor territorialgrensen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordlyden videreføres i lovforslaget § 11 andre ledd.

Når det gjelder myndigheten til å gi tillatelse etter lovforslaget § 11 første ledd er den lagt til ansvarlig myndighet. Departementet viser til at myndigheten etter tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven er lagt til «forvaltningsorgan». Departementet foreslår derfor å videreføre forslaget fra høringsnotatet på dette punktet.

Videre opprettholder departementet forslaget om at myndigheten til å gi tillatelse etter lovforslaget § 11 andre ledd legges til «ansvarlig departement». Departementet ønsker å understreke at selv om det står «Kongen» i tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven, er dette en myndighet som er delegert. Departementet foreslår for øvrig at det presiseres i ordlyden at det er snakk om tiltak i et område som inngår i verneforslaget.

Flere høringsinstanser mener at det må tydeliggjøres at sektormyndigheten må involvere miljømyndigheten dersom det gis anledning til tiltak etter annen lovgivning der tiltaket ikke er i strid med verneformålet. I høringsnotatet ble det pekt på at ansvarlig myndighet vil måtte involvere miljømyndighetene på hensiktsmessig vis ved søknader om tillatelse mv. til tiltak etter annen lov-

givning i et område som inngår i verneforslaget. Det ble også vist til at miljøvernmyndighetene alltid skal høres i saker der ansvarlig departement vurderer å gi tillatelse til tiltak når sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Departementet foreslår at dette også tydeliggjøres i spesialmerknaden til bestemmelsen.

Bestemmelsene om kunngjøring og rettsvirkninger sikrer at forvaltningen er koordinert, og konkretiserer hvordan vektingen mellom hensynet til naturverdier og annen aktivitet skal gjøres. Det vil være ansvarlig myndighet som har vedtaksmyndighet, og som i samråd med miljømyndigheten vil konkludere i spørsmålet om hvorvidt det skal gis tillatelse til virksomhet i et område der det pågår verneprosess.

Departementet sin erfaring med den lignende bestemmelser i naturmangfoldloven er at spørsmålet sjelden kommer på spissen.

Når det gjelder tidsrammen, mener departementet at hovedregelen bør være at rettsvirkningene varer i fire år etter kunngjøringen av det planlagte verneforslaget. Samme tidsramme følger av reglene for områdevern i naturmangfoldloven, og departementet ser ikke grunn til at havvernloven skal avvike fra dette. Departementet understreker også at det at virketiden kan forlenges med inntil to år, vil kun være aktuelt i spesielt kompliserte saker.

## 8.5 Høring av forslag til verneforskrifter

---

### 8.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta regler om høring av forslag til nye verneforskrifter i høringsforslaget § 11. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 43 og utfyller forvaltningslovens regler. I praksis vil det være Miljødirektoratet som sammenstiller høringsforslaget, på bakgrunn av blant annet tilbakemeldinger gitt i forbindelse med kunngjøringen, og ved behov i samarbeid med andre berørte myndigheter og aktører.

I høringsforslaget § 11 første ledd ble det stilt krav til hva høringen av forslag til nye verneforskrifter skal inneholde. Som etter naturmangfoldlovens regler ble det her fastslått at høringsforslaget skal beskrive området verneforskriften skal omfatte, verneformål og verneverdier, avgrensning av området, andre verdier enn naturverdier og de følgene forslaget antas å få. Departementet viste til at Miljødirektoratet vil få ansvar for å gjennomføre høringen.

Departementet foreslo at høringsfristen, som i naturmangfoldloven, settes til minimum to måneder, jf. høringsforslaget § 11 andre ledd. Forslaget innebærer at minimumsfristen er lengre enn den generelle minimumsfristen på seks uker, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

Videre beskrev departementet at Miljødirektoratet i etterkant av høringen av nye verneforskrifter vil gjennomgå og sammenstille høringsinnspillene og gi en tilråding til departementet om hvorvidt og hvordan det aktuelle området bør vernes.

### 8.5.2 Høringsinstansenes syn

Departementet har ikke mottatt innspill til høringsforslaget § 11 om høring av nye verneforskrifter.

### 8.5.3 Departementets vurderinger

Departementet bemerker at høringsinstansene ikke har uttalt seg om bestemmelsen, og foreslår at bestemmelsen videreføres med ny nummerering i lovforslaget § 12. Departementet foreslår samtidig at det presiseres i tittelen på paragrafen at det er høring av forslag til verneforskrifter den handler om, samt at det innledningsvis i første ledd blir slått fast at et forslag til en ny verneforskrift etter § 7 skal sendes på høring.

I bestemmelsens andre ledd blir det slått fast at fristen for å gi høringsuttalelse skal være minimum to måneder. I høringen pekte Miljødirektoratet på at det for mindre endringer i eksisterende verneforskrifter er behov for å avklare forholdet til høringsfristen som var angitt i høringsforslaget § 11 andre ledd. I forarbeidene til naturmangfoldloven § 43 fremgår det at minimumsfristen på to måneder kan fravikes for mindre endringer. I lys av Miljødirektoratets innspill finner departementet grunn til å understreke at tilsvarende også gjelder etter den nye loven, og foreslår at dette tydeliggjøres direkte i lovteksten. Departementet foreslår derfor at følgende presisering tas inn i lovforslaget § 12 andre ledd: «Fristen kan fravikes i saker etter § 14 om mindre endringer i eksisterende verneforskrifter»

## 8.6 Begrunnelse for verneforskrifter

### 8.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å presisere i høringsforslaget § 12 hva som skal inngå i begrunnelsen for en

verneforskrift. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 46 første ledd, med enkelte språklige endringer. Departementet foreslo at ordlyden «vernevedtak» erstattes av «verneforskrift» i lovforslaget, på samme måte som øvrige steder i høringsforslaget.

Departementet viste til at det følger av høringsforslaget § 12 at forvaltningsorganet ved fastsettelse av verneforskrift etter høringsforslaget § 6 skal gjøre rede for både hvilket naturmangfold og andre verdier forskriften omfatter, og hvordan forskriften bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Dette kan for eksempel være målene for vernet i tråd med høringsforslaget § 4 eller politiske mål som er kommet til uttrykk i stortingsproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser kan for eksempel være konvensjonsforpliktelser med tilhørende politiske forpliktelser. Departementet viste til at de globale målene i det internasjonale rammeverket for natur som Norge har sluttet seg til gjennom Konvensjonen for biologisk mangfold er et eksempel på dette.

### 8.6.2 Høringsinstansenes syn

*Juridisk klimaforening* foreslår at det ved begrunnelsen av forskriften ikke stilles krav om at det gjøres rede for nasjonale mål som ikke relaterer seg til de verneverdiene som søkes beskyttet.

### 8.6.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen om begrunnelse for verneforskrifter videreføres i lovforslaget § 13. Departementet foreslår samtidig at det understrekes i lovteksten at det skal utarbeides en slik begrunnelse. I og med at det er Kongen i statsråd som fastsetter verneforskrifter, skal «begrunnelsen» forstås som den kongelige resolusjonen. Begrunnelsen skal gjøre rede for hvilket naturmangfold og andre verdier forskriften omfatter, og hvordan forskriften bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Departementet viser til at begrunnelsen for en verneforskrift blant annet skal gjøre rede for «hvordan forskriften bidrar til å oppfylle nasjonale mål [...]». Bestemmelsen skal ikke forstås slik at det pålegges en plikt til å redegjøre for nasjonale mål som ikke har sammenheng med verneformålet.

## 8.7 Mindre endringer i eksisterende verneforskrifter

---

### 8.7.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at departementet bør ha adgang til å foreta mindre endringer i verneforskriftene og at denne kompetansen bør kunne delegeres. Departementet viste til at kompetansen til å fastsette verneforskrifter etter høringsforslaget § 6 er lagt til Kongen i statsråd, og at det vil være lite praktisk om enhver mindre endring i verneforskrifter må foretas av Kongen i statsråd.

Tilsvarende kan Kongen etter naturmangfoldloven § 34 sjette ledd delegere adgangen til å foreta mindre endringer i verneforskriftene. Hjemmelen til å delegere adgangen til å foreta enkelte mindre endringer i verneforskrifter ble tilføyd naturmangfoldloven ved lov 14. juni 2013 nr. 51 og delegert til Miljødirektoratet 12. januar 2021.

Departementet foreslo i høringsnotatet at regler om endring av forskrifter for etablerte verneområder inntas i en egen bestemmelse i høringsforslaget § 13. Departementet foreslo også enkelte endringer av ren språklig karakter sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven.

Departementet viste videre til at private interesser i bokstav c typisk vil være rettighetshavere i området, men at det også etter en konkret vurdering kan omfatte andre private aktører som er berørt.

### 8.7.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* mener forholdet til høringsforslaget § 11 andre ledd om høringsfrist bør kommenteres. Miljødirektoratet fremhever at det i forarbeidene til naturmangfoldloven § 43 står at minimumsfristen på to måneder kan fravikes for mindre endringer. Miljødirektoratet foreslår å avklare dette i forarbeidene til loven.

Videre mener Miljødirektoratet det er uklart hva departementet mener med ordet «unøyaktigheter» i høringsforslaget § 13 bokstav b. Direktoratet viser til at man ikke lenger bruker grensebeskrivelser ved opprettelse av verneforskrifter. Direktoratet foreslår å endre bestemmelsens ordlyd til «retting av feil i verneforskriften og vernekart» eller kun «retting av feil i verneforskriften», med henvisning til at avgrensingen av verneområdet er en del av verneforskriften.

### 8.7.3 Departementets vurderinger

Departementet mener at det vil være lite praktisk om enhver mindre endring i verneforskrifter må foretas av Kongen i statsråd. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om endring av forskrifter for etablerte verneområder videreføres i lovforslaget § 14.

Departementet foreslår at første ledd bokstav a og c videreføres uendret, og således gir departementet hjemmel til å kunne endre verneområdets navn, samt grenseendringer som omfatter mindre arealer, og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser.

Når det gjelder første ledd bokstav b viser departementet til Miljødirektoratets innspill om hvorvidt det er nødvendig at bestemmelsen etablerer adgang til å rette «unøyaktigheter» i beskrivelsen av verneområdet, da verneforskriftene ikke lenger inneholder grensebeskrivelser. Departementet slutter seg til at det er tilstrekkelig å skrive «retting av feil i verneforskriften», og foreslår derfor å endre bokstav b i tråd med dette. Departementet viser til at også unøyaktigheter i vernekartet rommes av formuleringen «feil i verneforskriften». Det er også klart at rene skrivefeil omfattes av dette.

Departementet påpeker avslutningsvis at naturmangfoldloven § 34 ble endret ved Lov 6. desember 2024 nr. 74 om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter. Det ble i denne forbindelse tilføyd en ny bokstav i sjette ledd som innebærer at Kongen kan fastsette bestemmelse om forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven, jf. § 62. Det foreslås at det tas inn en tilsvarende bestemmelse i havvernloven § 14 første ledd bokstav d om fastsettelse av forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven. Slike etterfølgende endringer av hvem som er forvaltningsmyndighet oppstår i noen tilfeller etter at det har oppstått et konkret behov og er normalt ukontroversielle. Det synes derfor hensiktsmessig at det legges til rette for at slike endringer kan gjøres uten at dette må gjøres av Kongen i statsråd.

## 8.8 Forskrifter om midlertidig vern

---

### 8.8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en hjemmel til å innføre midlertidig vern av bestemte angitte områder i høringsforslaget § 14 første ledd. Etter tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven er vilkåret at det midlertidige vernet av det bestemte

angitte området opprettes for å hindre «skade på verneverdier». Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at den er forbeholdt mer akutte situasjoner, da det må «foreligge indikasjoner på reell fare for inngrep», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421. Departementet mente at dette med fordel kan uttrykkes tydeligere i lovteksten, og at det kunne være grunn til å angi en noe klarere terskel for når bestemmelsen kan tas i bruk.

Departementet foreslo etter dette at det ble presisert at bestemmelsen skal gjelde ved «reell risiko for alvorlig eller uopprettelig skade». I høringsnotatet ble det påpekt at med «reell risiko» menes at det må være en reell sannsynlighet for at alvorlig eller uopprettelig skade kan oppstå. Det ble understreket at det likevel ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at det vil skje. Hva som ligger i alvorlig eller uopprettelig skade vil avhenge av flere faktorer, og det vil blant annet være viktig om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, eller om skaden vil være varig eller midlertidig, og om skaden vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 eller 5.

Det er ikke et krav at verneverdiene er fullstendig kartlagt, da disse vil bli nærmere kartlagt i den videre verneprosessen. Det er heller ikke et krav om at saksbehandling med sikte på endelig vern er igangsatt, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421. En videre verneprosess med sikte på endelig vern er likevel en forutsetning for midlertidig vern.

I høringsforslaget § 14 andre ledd foreslo departementet at det inntas en hjemmel for departementet til å beslutte midlertidig vern av en bestemt naturtype der denne står i fare for å forsvinne. Det ble vist til at dette innebærer vern av en naturtype som en helhet, og vernet vil gjelde for alle lokaliteter av den aktuelle naturtypen eller lokalitetene innenfor et avgrenset område.

I høringsnotatet ble det videre utdypet at kravet om at den aktuelle naturtypen «står i fare for å forsvinne» er et strengt krav som skal avgjøres etter vitenskapelige kriterier og bygge på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig, jf. naturmangfoldloven § 9. Departementet la til grunn at som hovedregel vil det normalt forutsette at det foreligger en rødlistevurdering som tilsier slik fare, og at i havområdene vil det i hovedsak være dyrearter og enkelte naturtyper som har rødlistestatus. Departementet viste også til at føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 vil kunne tilsi midlertidig vern der det er mangel på kunnskap om utbredelsen av naturtypen, men der det er få kjente lokaliteter som står i fare for å forsvinne.

Endelig viste departementet til at forskriften om midlertidig vern av en bestemt naturtype kan inneholde midlertidige begrensninger og forbud mot alle typer virksomhet som «ytterligere kan true naturtypens eksistens». Hvilken type virksomhet som eventuelt kan begrenses, vil avhenge av den konkrete naturtypens egenskaper og karakter, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421.

Departementet foreslo å innta en bestemmelse i høringsforslaget § 14 tredje ledd hvor det presiseres at berørte myndigheter og interesser så langt som mulig skal involveres i saksforberedelsen. Departementet viste til at bakgrunnen for bestemmelsen er å sikre at berørte myndigheter og interesser så langt som mulig har fått anledning til å uttale seg, og at saken etter omstendighetene er så godt opplyst som mulig. Videre forklarte departementet at «så langt som mulig» er lagt inn som en sikkerhetsventil for de tilfeller der det ikke vil være mulig å involvere berørte myndigheter og interesser.

Departementet pekte på at plikten til å involvere berørte myndigheter og interesser likevel vil være begrenset av høringsforslaget § 14 fjerde ledd første punktum som sier at lovforslaget §§ 8, 9 og 11 ikke gjelder for forskrift etter første og andre ledd. Departementet viste til at begrunnelsen for dette er at midlertidig vern har karakter av et hastevedtak, og en fullstendig behandling vil kunne ta for lang tid og kunne føre til at verneverdier går tapt, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421, og at tilsvarende vil gjelde etter den nye loven.

Videre minnet departementet om at høringsforslaget § 7 om forskrifter om verneområder også gjelder for forskrifter om midlertidig vern, og departementet understrekte at de midlertidige vernebestemmelsene ikke kan være mer omfattende enn det som kan fastsettes i en permanent verneforskrift, jf. Backer (2010) s. 387.

Av høringsforslaget § 14 fjerde ledd andre punktum fremgår det at når en forskrift om midlertidig vern er fastsatt, skal ordinær verneprosess igangsettes eller fortsette uten ugrunnet opphold. Departementet viste til at det skal sørges for en snarest mulig avklaring av om det blir varig områdevern, slik at perioden med midlertidig vern ikke blir lengre enn nødvendig. Verneprosessen kan ende opp med at hele eller deler av det foreslåtte verneområdet ikke blir vernet. Poenget med midlertidig vern er å sikre at verneverdier ikke blir skadet frem til endelig vedtak foreligger.

Videre viste departementet til at det fremgår av høringsforslaget § 14 femte ledd at forvaltningslo-

vens regler om enkeltvedtak vil gjelde overfor rettighetshavere som blir berørt av vedtaket.

Departementet foreslo at forskrift om midlertidig vern på samme måte som etter naturmangfoldloven skal gjelde maksimalt fire år etter kunnngjøringen, jf. høringsforslaget § 14 sjette ledd, jf. § 15. Dersom det ikke er fastsatt permanent forskrift om områdevern innen denne fristen, vil det midlertidige vernet opphøre. Departementet foreslo også å innta en hjemmel for departementet til å forlenge virketiden med inntil to år, jf. høringsforslaget § 14 sjette ledd andre punktum. Departementet understrekte at en forlengelse vil kunne være aktuelt der det er snakk om en stor og kompleks sak.

Endelig viste departementet til at høringsforslaget § 17 om dispensasjon fra en verneforskrift vil på samme måte som etter naturmangfoldloven også gjelder for forskrifter om midlertidig vern.

### 8.8.2 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener at det ikke er nødvendig eller relevant å ha med bestemmelsen om midlertidig vern. *Sokkeldirektoratet* mener det mangler en beskrivelse av prosessen ved midlertidig vern. *Juridisk klimaforening* foreslår at bestemmelsen utformes som en plikt om å sterkt vurdere vern med mindre andre tungtveiende grunner taler for det. *UiT* mener at høringsforslaget § 14, og kanskje også § 6, bør suppleres med tydelige krav om at mangel på kunnskap ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å opprette verneområder, eller at denne forpliktelsen innta i en egen bestemmelse slik som i naturmangfoldloven.

*NOAH* mener at høringsforslaget § 14 første ledd om midlertidig vern av bestemte angitte områder inneholder en for høy terskel, og høringsinstansen foreslår å stryke «reell». Høringsinstansen mener videre det er uforståelig hvorfor høringsforslaget § 14 andre ledd kun henviser til «naturtype» og ikke til «art», «økosystem» eller andre verdier som er beskyttet etter høringsforslaget § 4.

*NVE* mener det bør presiseres hva som ligger i en «bestemt naturtype som står i fare for å forsvinne» i høringsforslaget § 14 andre ledd, da den geografiske avgrensinger for dette ikke fremkommer tydelig og at det vil kunne gjøre seg gjeldende i spørsmål knyttet til korallrev. *Sokkeldirektoratet* mener at for å kunne vurdere om verneverdier «står i fare for å forsvinne» er det nødvendig at verneverdiene er tilstrekkelig kartlagt for at det kan gis vitenskapelige kriterier og rødlistevurde-

ring. Direktoratet forutsetter videre at alminnelige saksbehandlingsprinsippet for fastsettelse av forskrift i utgangspunktet skal legges til grunn, og at høringsforslaget §§ 8, 9 og 11 ikke er ment å skulle innskrenke disse.

*Fiskebåt* er kritisk til at midlertidige verneforskrifter skal kunne gjelde i inntil fire år med mulighet for forlengelse i ytterligere to år, og peker på det at det ikke er like stor bredde i aktører utenfor territorialgrensen og at dette tilsier en enklere og raskere prosess. *Sjømat Norge* mener også at tidsrammen på fire-seks år er for lang tid. *Sokkeldirektoratet* mener at tidsrammen kan skape betydelig usikkerhet i rammebetingelser og gjøre norsk sokkel mindre attraktiv for ulike næringsinteresser.

### 8.8.3 Departementets vurderinger

En ordinær verneprosess forutsetter grundige og åpne prosesser med bred involvering, noe som er svært viktig for å få på plass et treffsikkert og langsiktig vern av natur. I akutte situasjoner, der det er reell risiko for alvorlig eller uopprettelig skade på naturmangfold, kan det imidlertid være behov for å få på plass vernebestemmelser raskere enn det som er mulig etter de ordinære verneprosessreglene. Det samme gjelder i tilfeller der en naturtype står i fare for å forsvinne. Bestemmelsen om midlertidig vern muliggjør rask respons fra myndighetene side, og har en viktig funksjon i å sikre at verneverdiene utsettes for alvorlig eller uopprettelig skade mens saksbehandling pågår. En bestemmelse om midlertidig vern følger også av naturmangfoldloven, og departementet mener at det er viktig at de samme virkemidlene for tverrsektoriell bevaring av marin natur følger av havvernloven. Departementet foreslår derfor å videreføre bestemmelsen om midlertidig vern i lovforslaget § 15 etter ny nummerering.

Når det gjelder høringsinnspillet om at bestemmelsen bør utformes som en plikt om å sterkt vurdere vern med mindre andre tungtveiende grunner taler for det, viser departementet til at det er tydeliggjort i lovforslaget § 15 fjerde ledd at når det er fastsatt forskrift om midlertidig vern, skal ordinær verneprosess igangsettes eller fortsette uten ugrunnet opphold. I tilfeller der midlertidig vern brukes som virkemiddel, blir spørsmålet om varig vern derfor vurdert.

Føre-var-prinsippet slik dette kommer til uttrykk i naturmangfoldloven § 9 skal legges til grunn som en retningslinje ved arbeid etter lovforslaget. Dette innebærer også at hvis det foreligger

en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

Departementet mener videre at høringsforslaget gir anvisning på en hensiktsmessig terskel for i hvilke tilfeller midlertidig vern kan tas i bruk. Bestemmelsen er utformet i tråd med hvordan terskelen for midlertidig vern etter naturmangfoldloven forstås. Det legges dermed til rette for en relativt ensartet praksis for midlertidig vern innenfor og utenfor territorialfarvannet.

Bestemmelsene for ordinære verneprosesser i lovforslaget §§ 9, 10 og 12, gjelder ikke i situasjoner der midlertidig vern tas i bruk, jf. lovforslaget § 15 fjerde ledd første punktum. Vedtak om midlertidig vern vil likevel være underlagt de alminnelige reglene i forvaltningsloven og utredningsinstruksen. Så vidt mulig bør det derfor gjennomføres en form for høring, eventuelt med en kortere høringsfrist enn normalt, der det innhentes innspill fra berørte aktører. Høring kan unnlates dersom vilkårene i utredningsinstruksen er til stede, eksempelvis i en situasjon av en slik akutt karakter at høring ikke er praktisk gjennomførbart.

Når det gjelder innspillet om at det er uforståelig hvorfor lovforslaget § 15 andre ledd kun henviser til «naturtype» og ikke til «art», «økosystem» eller andre verdier som er beskyttet etter lovforslaget § 5, så viser departementet til at loven ikke gjelder rene artsfredninger, men vern av områder som inneholder nærmere bestemte verneverdier. Naturtyper kan være leveområder for truede arter. Bestemmelsen må ses i sammenheng med hjemmelen av midlertidig vern etter første ledd. Departementet viser for øvrig til omtalen av vilkårene i punkt 8.8.1 ovenfor.

Departementet mener havvernloven i likhet med naturmangfoldloven også bør ha verktøy for å treffe hastevedtak for midlertidig vern av en bestemt naturtype. Noen naturtyper kan være så truet eller så sjeldne at det kan være behov for slike midlertidige tiltak før det er tatt konkret stilling til spørsmålet om varig vern. Departementet foreslår derfor å videreføre forslaget om hjemmel til midlertidig vern av en bestemt naturtype. Forskrift etter lovforslaget § 15 andre ledd vil gjelde alle lokaliteter innenfor forskriftens virkeområde, og er ikke begrenset til å gjelde for stedlig mer avgrensede områder slik som etter lovforslaget § 15 første ledd. Departementet legger imidlertid til grunn at bestemmelsen bare får anvendelse der naturtypen er forholdsvis lett å identifisere og at

vernemyndigheten angir hvor kjente forekomster befinner seg.

Når det gjelder tidsrammen, mener departementet at hovedregelen bør være at forskrift om midlertidig vern varer i 4 år. Den samme tidsrammen følger av reglene for områdevern i naturmangfoldloven, og departementet ser ikke grunn til at havvernloven skal avvike fra dette. Departementet understreker også at det at virketiden kan forlenges med inntil to år, vil kun være aktuelt i spesielt kompliserte saker. Heller ikke her mener departementet at havvernloven bør ha et dårligere utgangspunkt enn naturmangfoldloven.

## **8.9 Kunngjøring av verneforskrifter**

### **8.9.1 Forslaget i høringsnotatet**

Naturmangfoldloven § 46 andre ledd inneholder regler om kunngjøring av vernevedtak. Departementet foreslo å innta en bestemmelse om kunngjøring av vernevedtak i høringsforslaget § 15. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 46 andre ledd med enkelte justeringer.

Etter dette foreslo departementet at det skal følge av høringsforslaget at forskrifter etter §§ 6 og 14 skal kunngjøres etter forvaltningsloven § 38 og for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forskriften, jf. høringsforslaget § 15 første punktum. Kunngjøring etter forvaltningsloven § 38 innebærer kunngjøring i Norsk Lovtidend.

Endelig viste departementet til at forskriften skal meddeles rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27, og at kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter høringsforslaget § 29 og fristen etter høringsforslaget § 30 første ledd.

### **8.9.2 Høringsinstansenes syn**

*Kystverket* mener at lovforslaget bør inneholde en bestemmelse om at kunngjøringen må utformes slik at andre lands organisasjoner og borgere blir oppmerksomme på vernereglene og hva de innebærer. Høringsinstansen peker på at markering i sjøkart må gjøres i samsvar med internasjonale regler og standarder.

### **8.9.3 Departementets vurderinger**

Departementet foreslår at bestemmelsen om kunngjøring av verneforskrift videreføres i lovforslaget § 16. Som nevnt i høringsnotatet skal forskriften kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte myndigheter og



interesser kjent med forskriften. Berørte interesser vil kunne være knyttet til pågående eller fremtidig ressursutnyttelse fra ulike næringer, eksempelvis fra fiskenæringen eller rettighetshavere innen akvakultur, petroleumsutvinning, fornybar energiproduksjon og kraftledninger. Hensiktsmessige måter å kunngjøre en verneforskrift på, kan for eksempel kan være gjennom publikasjon i aktuell fag- eller næringspresse.

Departementet er enig med Kystverket i at det vil være viktig at det etableres gode kanaler for

viktig informasjon over landegrensene, for å sikre etterlevelse av vernebestemmelsene. Departementet vurderer at dette er et hensyn som kan følges opp av myndighetene når det gjøres vedtak om vern etter loven, uten at det er behov for å regulere dette i lovteksten. Videre vises det til at internasjonalt samarbeid, eksempelvis gjennom OSPAR og Arktisk Råd, også kan være fora som kan brukes til å formidle informasjon om vedtatt vern i internasjonal sammenheng.

## 9 Forvaltning av verneområder

### 9.1 Overordnet om forvaltning av verneområder

---

#### 9.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet at ved områdevern etter naturmangfoldloven forutsettes det at det oppnevnes en «forvaltningsmyndighet» for det enkelte verneområde. For verneområder etter naturmangfoldloven som i sin helhet ligger innenfor én kommune, er det vanlig praksis at kommunen tilbys å være forvaltningsmyndighet. For områder som strekker seg over flere kommuner, Ramsar-områder, eller der kommunen selv ikke ønsker å være forvaltningsmyndighet, legges forvaltningsmyndigheten normalt til Statsforvalteren. For nasjonalparker og andre store verneområder er det opprettet nasjonalparkstyrer eller verneområdestyrer, som består av representanter fra de berørte kommunene, fylkeskommunen og Sametinget, der det er aktuelt. For Lopp havet marine verneområde, som er Norges hittil største marine verneområde, er det opprettet et verneområdestyre til å forvalte området.

Departementet ga uttrykk for at verneområdeforvaltningen innenfor 12 nautiske mil ikke er et regime som uten videre kan videreføres for havområdene utenfor territorialfarvannet. Departementet viste til at disse havområdene er utenfor kommunenes og fylkeskommunenes administrative område, og Statsforvalteren vil normalt heller ikke utøve myndighet i disse områdene. Selv om lokale interesser også kan være aktuelle i disse områdene, ikke minst i overgangen mellom territorialfarvannet og 200-milssonene, pekte departementet på at det primært er nasjonale hensyn som gjør seg gjeldende i forvaltningen. Departementet foreslo derfor at Miljødirektoratet bør være ansvarlig myndighet for forvaltningen av verneområder etter den nye loven.

Departementet uttalte at det kan være aktuelt at Miljødirektoratet oppretter et rådgivende utvalg for forvaltningen av verneområdene. I dette utvalget kan blant annet berørte sektormyndigheter, som Fiskeridirektoratet, Sökkeldirektoratet, Forsvarsbygg mv. være aktuelle deltakere.

#### 9.1.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* støtter den skisserte modellen for ansvarsfordeling, hvor direktoratet er foreslått å ha en betydelig rolle i forvaltningen av de nye marine verneområdene. Direktoratet peker på at oppgavene vil være omfattende og reise mange nye problemstillinger i forhold til det ansvaret de har i dag etter naturmangfoldloven, og at en viktig faktor for en vellykket forvaltning av disse verneområdene vil være at direktoratet tilføres nødvendig midler og ressurser. *Statsforvalteren i Trøndelag* mener også at det viktig med økte ressurser til oppfølging av nye marine verneområder.

*WWF* mener det er naturlig at forvaltning av verneområder blir en statlig oppgave, og at det også er betryggende da direktoratet har et helhetlige miljøperspektiv og er vant til å arbeide med bevaring av natur.

*NIVA* er enig i at Miljødirektoratet bør bli ansvarlig for forvaltning av verneområder, men vil legge til at Kystverket på bakgrunn av sitt ansvarsområde bør inngå i et rådgivende utvalg.

*Fiskebåt* har ingen motforestillinger mot at forvaltningsansvaret tillegges Miljødirektoratet, men mener det bør være Fiskeridirektoratet dersom det er marine verneområder som i all hovedsak har betydning for fiskeflåten. *Fiskeridirektoratet* mener det bør vurderes om det skal opprettes styrer eller rådgivende grupper med deltagelse fra relevante myndigheter. *Pelagisk forening* mener at dersom Miljødirektoratet stifter et rådgivende utvalg, bør det lovfestes at sektormyndigheter som Fiskeridirektoratet skal delta.

*Miljødirektoratet* støtter vurderingen om at det kan være aktuelt at det opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen av verneområdene. Direktoratet viser til at for vern etter naturmangfoldloven blir det for marine verneområder tatt inn en bestemmelse i verneforskriften for det enkelte området om at forvaltningsmyndigheten kan opprette et rådgivende utvalg. Dersom det er tenkt ett rådgivende utvalg for alle verneområder opprettet med hjemmel i den nye loven, mener direktoratet at det bør vurderes om det skal tas inn en egen bestemmelse om dette direkte i loven.

### 9.1.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at utgangspunktet bør være at Miljødirektoratet vil bli ansvarlig myndighet for forvaltningen av verneområder som opprettes etter havvernloven. Der lovforslaget kapittel 4 gir «departementet» hjemmel til å utføre ulike forvaltningsoppgaver, vil derfor disse oppgavene normalt bli delegert til Miljødirektoratet. Som forvaltningsmyndighet vil Miljødirektoratet blant annet ha ansvar for skjøtsel av verneområdet og for å behandle søknader om tilatelse og dispensasjon m.m. Myndigheten til å forvalte verneområdene blir på denne måten lagt til fagmyndigheten på sentralt nivå, med mulighet for klage på aktuelle vedtak til departementet. Miljødirektoratet kan også ilegges andre oppgaver gjennom verneforskriften for det enkelte området. Dette kan for eksempel være ansvaret for å utarbeide en forvaltningsplan.

Departementet peker samtidig på at det kan oppstå tilfeller der det likevel kan være naturlig at eksempelvis Statsforvalteren eller et verneområdestyre blir forvaltningsmyndighet for verneområder etter den nye loven. Dette kan særlig gjelde der et sammenhengende område i all hovedsak ligger innenfor territorialfarvannet og et lite areal ligger utenfor. For å tilrettelegge for at forvaltningsmyndigheten i disse tilfellene kan delegeres til eksempelvis et verneområdestyre, foreslår departementet at følgende bestemmelse tas inn som ny § 20 i lovforslaget:

«Departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et verneområde opprettet med hjemmel i loven her.»

Departementet vurderer fortsatt at det kan være aktuelt å opprette et rådgivende utvalg for forvaltningen av verneområdene. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å innta en bestemmelse om dette direkte i loven. Som nevnt i høringsnotatet kan aktuelle deltakere for eksempel være Fiskeridirektoratet, Søkeldirektoratet, Forsvarsbygg mv. I spesielle tilfeller kan det også være aktuelt å involvere Riksantikvaren mv. Det kan også være aktuelt å bytte litt på deltakere i saker der en trenger særlig kompetanse.

## 9.2 Restaurering og skjøtsel i verneområder

---

### 9.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 16 foreslo departementet å innta en egen bestemmelse om restaurering og skjøtsel. Bestemmelsens første ledd første punktum fastslår at departementet kan foreta restaurering og skjøtsel. Departementet understrekte at bestemmelsen gir adgang til å foreta alle tiltak for å gjenoppbygge, opprettholde eller på annen måte oppnå den naturtilstand som er formålet med vernet, men at den konkrete utformingen av formålet i den enkelte verneforskrift vil være styrende for hvilke tiltak som kan utføres.

Etter naturmangfoldloven § 47 andre ledd andre punktum kan skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, ikke skje med hjemmel i bestemmelsen. Departementet vurderte det imidlertid ikke som hensiktsmessig å inkludere en tilsvarende begrensning i høringsforslaget § 16. Det ble mellom annet vist til at bakgrunnen for den aktuelle begrensningen i naturmangfoldloven § 47 er hensynet til grunneiere og rettighetshavere, som i mindre grad gjør seg gjeldende utenfor territorialfarvannet hvor det ikke er private grunneiere.

I høringsnotatet pekte departementet på at dersom restaurerings- eller skjøtselstiltak berører rettigheter i verneområdet, skal rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd, jf. høringsforslaget § 16 andre ledd første punktum. Endelig viste departementet til at det fremgår av andre ledd andre punktum at økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller rettighetshaveren.

### 9.2.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* støtter forslaget om en klar hjemmel for skjøtsel og restaurering, og videre at det ikke settes noen begrensninger i loven med tanke på omfang og forhold til naturtilstanden på vernetidspunktet. Direktoratet mener at det bør være mulig å gjennomføre tiltak som endrer naturtilstanden slik den var på vernetidspunktet dersom det er nødvendig for å oppnå den naturtilstand som er formålet med vernet, og at det også bør være mulig å høste for eksempel fremmede arter.

Miljødirektoratet viser til at det i første ledd blir vist til «naturtilstanden», og at forarbeidene bør kommentere nærmere hva det betyr at bestemmelsen viser til «naturtilstanden» og ikke

kun verneformålet. Direktoratet peker på at et av målene for områdevern i høringsforslaget § 4 er å bidra til bevaring av kulturhistoriske verdier, og at slik ordlyden er i høringsforslaget § 16 vil bestemmelsen ikke kunne hjemle skjøtsel og restaurering av kulturhistoriske verdier. Direktoratet bemerker at i marine verneområder som opprettes med hjemmel i naturmangfoldloven, er det vanlig å ta inn en egen bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi dispensasjon til istandsetting, skjøtsel og vedlikehold av kulturminner.

Miljødirektoratet peker på at en bestemmelse tilsvarende naturmangfoldloven § 47 femte ledd ikke er tatt inn i høringsutkastet. Bestemmelsen sier at beslutninger om å iverksette skjøtselstiltak ikke er enkeltvedtak. Direktoratet mener at det ved omfattende skjøtsel og restaurering som berører en rettighetshaver vil kunne virke urimelig at det ikke gis forhåndsvarsel og klagerett, og at det derfor bør presiseres i forarbeidene at en tolkning av forvaltningsloven vil være avgjørende for om en slik beslutning skal anses som enkeltvedtak eller ikke.

Miljødirektoratet mener også at det bør sies noe i forarbeidene om forholdet mellom høringsforslaget § 16 og annen lovgivning. Direktoratet viser til at det etter omstendighetene kan være aktuelt at forvaltningsmyndigheten i forbindelse med skjøtsel og restaurering må innhente tillatelse etter annet regelverk.

*Juridisk klimaforening* er veldig positive til bestemmelsen, og mener at departementet har en plikt etter naturavtalen til å foreta restaurering i verneområder.

### 9.2.3 Departementets vurderinger

Forvaltning av verneområder har stor betydning for hvordan naturens mangfold ivaretas innenfor disse områdene. Forvaltningen må skje på en slik måte at formålet med vernet opprettholdes, og at bruken av området er forenlig med vernet. Ved områdevern etter naturmangfoldloven har skjøtsel vært et viktig verktøy for å få til dette. Som nevnt i høringsnotatet har betydningen av restaureringstiltak fått økt oppmerksomhet de siste årene. Overgangen mellom skjøtsel og restaurering kan være glidende. Departementet mener på denne bakgrunn at havvernloven bør ha en klar hjemmel for restaurering og skjøtsel, som et verktøy for forvaltning av verneområder. En bestemmelse om dette videreføres derfor i lovforslaget § 17.

Lovforslaget § 17 første ledd gir adgang til å foreta alle tiltak for å gjenoppbygge, opprettholde

eller på annen måte oppnå den naturtilstanden som er formålet med vernet. Departementet understreker at det er den konkrete utformingen av formålet i den enkelte verneforskrift som vil være styrende for hvilke tiltak som kan utføres. Departementet støtter Miljødirektoratets innspill om at det skal være mulig å gjennomføre tiltak som endrer naturtilstanden slik den var på vernetidspunktet dersom det er nødvendig for å oppnå den naturtilstanden som er formålet med vernet, og også at det bør være mulig å høste for eksempel fremmede arter.

Reglene om restaurering og skjøtsel vil ha betydning på flere måter. Skjøtselsbestemmelsen i naturmangfoldloven gir forvaltningsmyndigheten adgang til å utøve fysisk rådighet på eiendommer uten grunneiers samtykke. Utenfor territorialfarvannet vil det ikke være private grunneiere, men lovforslaget § 17 vil ha tilsvarende virkning overfor eventuelle rettighetshavere som blir berørt. Videre vil reglene om restaurering og skjøtsel gi adgang til å gjennomføre tiltak uten hinder av vernebestemmelsene.

Departementet viser til innspillet fra Miljødirektoratet om at forarbeidene bør kommentere nærmere hva det betyr at bestemmelsen viser til «naturtilstanden» og ikke kun verneformålet, og at slik bestemmelsen står nå vil den ikke kunne hjemle skjøtsel og restaurering av kulturhistoriske verdier. Departementet har ikke hatt til hensikt å utelukke at det kan bli aktuelt med restaurering eller skjøtsel av kulturhistoriske verdier. Departementet vil derfor foreslå at det gjøres en justering i lovteksten på dette punktet slik at ordlyden i § 17 første ledd skal lyde: «Departementet kan foreta restaurering og skjøtsel for å opprettholde eller oppnå formålet med vernet.»

Departementet viser til at et av målene for områdevern er at det kan bidra til å bevare «områder med særskilte kulturhistoriske verdier» der dette passer, jf. lovforslaget § 5 første ledd bokstav f. Der kulturhistoriske verdier er en del av formålet med vernet, vil derfor nytt forslag til § 17 i lovforslaget kunne hjemle skjøtsel og restaurering av kulturhistoriske verdier. Når marine verneområder opprettes med hjemmel i den nye loven, vil det på samme måte som etter naturmangfoldloven også kunne være aktuelt å ta inn en egen bestemmelse i verneforskriften om at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi dispensasjon til istandsetting, skjøtsel og vedlikehold av kulturminner. Ved en eventuell interessekonflikt mellom naturfaglige og kulturhistoriske interesser, vil de naturfaglige interessene normalt veie tyngst

innenfor et verneområde etter havvernloven, se omtale i punkt 7.1.3.

Miljødirektoratet peker på at en bestemmelse tilsvarende naturmangfoldloven § 47 femte ledd som sier at beslutninger om å iverksette skjøtselstiltak ikke er enkeltvedtak, ikke er tatt inn i lovutkastet. Departementet støtter Miljødirektoratet sitt innspill om at det ved omfattende skjøtsel og restaurering som berører en rettighetshaver, vil kunne virke urimelig at det ikke gis forhåndsvarsel og klagerett. Departementet ønsker derfor å presisere at en tolkning av forvaltningsloven vil være avgjørende for om en slik beslutning skal anses som enkeltvedtak eller ikke.

Dersom restaurerings- eller skjøtselstiltak berører rettigheter i verneområdet, skal rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd, jf. lovforslaget § 17 andre ledd første punktum.

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller rettighetshaveren. Departementet opprettholder uttalelsen fra høringsnotatet om at dette vil være mindre relevant til havs, og viser til at forarbeidene til naturmangfoldloven kan gi veiledning på dette punktet ved eventuelle konkrete tilfeller, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 423-424. Departementet presiserer for øvrig at det eventuelt er nettoverdien som skal tilfalle rettighetshaver. Det betyr at det som tilfaller rettighetshaver er den økonomiske verdien av det som tas ut, fratrukket kostnadene ved gjennomføringen av skjøtselstiltaket.

Bestemmelsen innebærer at det ikke kreves dispensasjon fra verneforskriften for skjøtsel og restaurering. Ved gjennomføringen av tiltaket må vernemyndigheten også forholde seg til annet regelverk. Det kan derfor i noen tilfeller være nødvendig å innhente tillatelse fra andre myndigheter for å kunne gjennomføre skjøtselstiltaket.

## **9.3 Dispensasjon fra verneforskrifter**

### **9.3.1 Forslaget i høringsnotatet**

I høringsforslaget § 17 foreslo departementet å innta en bestemmelse om dispensasjon fra verneforskrifter. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 48, med enkelte endringer knyttet til språk og oppsett. Gjennomgående foreslo departementet å erstatte ordlyden «vernevedtaket» med «verneforskriften».

Departementet foreslo på samme måte som i naturmangfoldloven at høringsforslaget § 17 skal gi adgang til å dispensere fra verneforskriften i tre tilfeller. Dispensasjon kan gis dersom tiltaket ikke strider mot verneformålet og ikke kan påvirke

verneverdiene nevneverdig, dersom sikkerhets-hensyn gjør det nødvendig eller dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Departementet uttalte at vilkårene angir en høy terskel for å gi dispensasjon fra verneforskriften, og at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–10 skal legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Videre slo departementet fast at det følger av høringsforslaget § 17 andre ledd at søknader om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Ved dispensasjon skal begrunnelsen vise hvordan dette er vurdert og hvilken vekt det er lagt på dette. Departementet pekte også på at det fremgår av bestemmelsens tredje ledd hvilke hensyn som er særlig relevante ved vurderingen av om en dispensasjon skal gis ut fra hensynet til vesentlige samfunnsinteresser. Endelig viste departementet til at høringsforslaget § 17 siste ledd regulerer hvordan prosessen skal gjennomføres der det kreves både dispensasjon etter verneforskriften og tillatelse etter sektorlov.

### **9.3.2 Høringsinstansenes syn**

*Miljødirektoratet* peker på at alle prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II skal legges til grunn som retningslinjer ved behandling av søknader om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 jf. naturmangfoldloven § 7, og ikke kun §§ 8–10. *Birdlife Norge* og *Sabima* mener at det bør inntas i bestemmelsen at naturmangfoldloven §§ 8–10 skal legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

Overordnet støtter *Sjømat Norge* at det kan gis dispensasjon fra en verneforskrift. *NOAH* mener på sin side at det er et stort problem at det gis dispensasjon i verneområder, og mener at loven må sikre at det ikke blir enkelt å få dispensasjon. *Riksantikvaren* mener det bør åpnes for at det kan gis dispensasjoner for vitenskapelige undersøkelser.

*NTNU* støtter at dispensasjon skal vurderes strengt, slik det er beskrevet, men ser på det som problematisk å gi permanente unntak. Høringsinstansen peker på at i forskriftene etter naturmangfoldloven er fiske etter havressurslova satt opp som ett av flere faste unntak. *NTNU Vit.* mener det er viktig at dispensasjoner behandles strengt, og at man ikke opererer med permanente unntak for fiske.

Flere høringsinstanser har foreslått å heve terskelen for å gi dispensasjon og styrke miljømyndighetene sin rolle. Når det gjelder bestemmelsen som åpner for at det kan gis dispensasjon fra en verneforskrift dersom det ikke strider mot verne-

forskriftens formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, mener *Natur og ungdom* at bestemmelsen er for svak, og at det burde presiseres hva det betyr i forarbeidene.

Når det gjelder bestemmelsen som åpner for at det kan gis dispensasjon dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, har flere høringsinstanser foreslått å spisse kravet til vesentlige samfunnsinteresser av «særlig betydning». Dette gjelder både *Birdlife Norge og Sabima, Tekna, Natur og ungdom* og *WWF. Juridisk klimaforening* er også kritiske til at det skal kunne dispenseres på bakgrunn av «vesentlige samfunnsinteresser» alene. *NIVA* mener at det gjerne må utdypes hva som menes med at vesentlighetskravet innebærer at samfunnsinteresser må være av kvalifisert art.

*NVE* uttaler at det er viktig at det finnes rom for å gi dispensasjon i særlige tilfeller, og at dette behovet synes i utgangspunktet tilstrekkelig ivaretatt. Høringsinstansen forutsetter at drift av mellomlandsforbindelser, og vedlikeholdstiltak og eventuelle beredskapstiltak for beskyttelse av disse kablene, er å anse som «vesentlige samfunnsinteresser».

Noen høringsinstanser mener også at det bør tydeliggjøres at sektormyndigheten må involvere miljømyndighetene, og at ordlyden bør endres slik at det står at det er departementet «i samråd med miljømyndigheten» som kan gi dispensasjon.

*Miljødirektoratet* mener det bør presiseres i forarbeidene om bestemmelsen i tredje ledd om parallelle søknader bare skal gjelde for søknader etter høringsforslaget § 17 eller også når det søkes om tillatelse etter andre bestemmelser i verneforskriftene.

### 9.3.3 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at det har kommet flere innspill til og forslag til endringer i bestemmelsen om dispensasjon fra verneforskrifter. Departementet viser til at det allerede er etablert et system for dispensasjon fra verneforskrifter etter naturmangfoldloven, og at vilkårene som er foreslått etter havvernloven på samme måte som etter naturmangfoldloven angir en høy terskel for å gi dispensasjon fra verneforskrifter. Departementet mener at det er hensiktsmessig at havvernloven følger det samme systemet og har samme vilkår for dispensasjon som naturmangfoldloven. Dette har flere fordeler. Forvaltnings- og rettspraksis etter naturmangfoldloven § 48 vil være relevant for tolkning av bruk av bestemmelsen i den nye loven. Videre vil like dispensasjons-

bestemmelser bidra til enhetlig forvaltning i tilfeller der et verneområde omfatter areal på begge sider av territorialgrensen. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen videreføres i lovforslaget § 18. Samtidig foreslår departementet en liten endring i oppsettet i lovforslaget § 18 første ledd, ved at vilkårene settes opp i en liste med bokstavene a til c.

Dispensasjonsadgangen er utformet som en «kan»-bestemmelse, og det er ikke slik at dispensasjon alltid skal gis selv om vilkårene er oppfylt. Dette avhenger av forvaltningens skjønn. I forarbeidene til naturmangfoldloven understrekes det at omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, har betydning for vurderingen. Også om de hensyn som positivt taler for å dispensere, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen. Tilsvarende skal legges til grunn etter havvernloven.

Departementet understreker videre at de generelle prinsippene for offentlig myndighetsutøvelse også skal legges til grunn som retningslinjer ved vurdering av hvorvidt dispensasjon skal gis, jf. også lovforslaget § 4.

Som vist til i høringsnotatet gir dispensasjonsbestemmelsen hjemmel til å gi dispensasjon fra en permanent eller midlertidig verneforskrift i tre tilfeller.

Første alternativ i bokstav a stiller opp to kumulative vilkår. Det første vilkåret er at det omsøkte tiltaket «ikke strider mot forskriftens formål». Som utgangspunkt for denne vurderingen må det beskrives hvilke verneverdier (naturtyper, arter, landskap, geologisk forekomst mv.) som finnes i området, og hvilke virkninger det omsøkte tiltaket har på naturverdiene. Tiltakets omfang, art og plassering må deretter vurderes opp mot verneformålet. Tiltaket eller aktiviteten vil være i strid med verneformålet dersom en tillatelse vurderes å ha en negativ påvirkning på verneformålet samlet sett.

Første alternativ inneholder også et vilkår om at tiltaket «ikke påvirker verneverdiene nevneverdig». Av forarbeidene til naturmangfoldloven følger det at ordet «nevneverdig» viser at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha en ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene. Siktemålet med denne presiseringen er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Bestemmelsen gir også en klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet for eksempel næringsinteresser. Videre fremgår det at dispensasjonsbestemmel-

sen ikke kan brukes til å utvide den rammen som er trukket opp av vernevedtaket, og at bestemmelsen skal fungere som en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle eller særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 424. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

Når det gjelder Riksantikvaren sitt innspill om at det bør åpnes for at det kan gis dispensasjoner for vitenskapelige undersøkelser, viser departementet til at det som etter tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven kan være aktuelt at vitenskapelige hensyn kan begrunne en dispensasjon. Samtidig kan vitenskapelige undersøkelser være en belastning for miljøet som skal beskyttes og som den vitenskapelige forskningen er avhengig av. Verneforskriften bør derfor ikke åpne helt generelt for tiltak til vitenskapelige formål, men det vitenskapelige motivet bak vern vil kunne støtte opp under en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis, jf. omtalen i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 425 og Miljødirektoratets veileder om forvaltning av verneforskrifter kapittel 7.2. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

Andre alternativ i bokstav b er at sikkerhets-hensyn gjør det nødvendig å iverksette tiltak som trenger dispensasjon. Der sikkerhetshensyn gjør det nødvendig vil det kunne bli gitt dispensasjon selv om det vil være i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene. Departementet viser til at ordlyden «sikkerhetshensyn» blant annet vil omfatte fare for liv og helse, omfattende og direkte skade på eiendom, samt trusler mot nasjonal sikkerhet i bred forstand. Dette kan for eksempel være knyttet til forsvarspolitiske interesser eller mer avgrensede trusler. I nødvendighetskriteriet ligger det at sikkerhetshensynene må være av kvalifisert art, og at det ikke er praktisk mulig å ivareta dem ved tiltak utenfor verneområdet eller ved tillatte eller mindre inngripende tiltak innenfor verneområdet.

Tredje alternativ i bokstav c er at hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør tiltaket nødvendig. Med vesentlige samfunnsinteresser menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Videre innebærer vesentlighetskravet at samfunnsinteressen må være av kvalifisert art. Departementet viser ellers til at bestemmelsen skal tolkes likt som i naturmangfoldloven § 38. Miljødirektoratets veileder (M106-2014) kapittel 7.5 gir nyttige føringer i denne forbindelse.

Søknader om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene, jf. lovutkastet § 18 andre ledd første punktum. Ved dispensasjon skal begrunnel-

sen vise hvordan virkningene dispensasjonen kan få for verneverdiene, er vurdert, og hvilken vekt det er lagt på dette, jf. § 18 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen skal sikre at det legges frem tilstrekkelig dokumentasjon som muliggjør gode vurderinger av dispensasjonssøknaden.

Departementet foreslår å tydeliggjøre innledningsvis i § 18 tredje ledd at det ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon etter første ledd bokstav c, skal gjøres en avveining mellom hensynet til verneområdet og øvrige vesentlige samfunnsinteresser. Bestemmelsen angir videre at det særlig skal legges vekt på «vernevedtakets betydning for det samlede nettverket av verneområder, og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted». I dette ligger at naturverdien innenfor verneområdet ikke må betraktes isolert, men må ses ut fra hvilken verdi den har sammenlignet med andre kjente forekomster av denne typen naturverdi. For det andre må det legges vekt på om det kan etableres eller utvikles et tilsvarende område et annet sted, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 425. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Etter lovforslaget § 18 tredje ledd tredje punktum kan tiltakshaveren pålegges å bære rimelige kostnader ved å ivareta, opprette eller utvikle et slikt tilsvarende område. Det kreves likevel at det foretas en rimelighetsvurdering, jf. ordlyden «rimelige kostnader».

Noen høringsinstanser mener også at det bør tydeliggjøres at sektormyndigheten må involvere miljømyndighetene, og at ordlyden bør endres slik at det står at det er departementet «i samråd med miljømyndigheten» som kan gi dispensasjon. Departementet ønsker her å presisere at det er forvaltningsmyndigheten for verneområdet som er vedtaksmyndighet for dispensasjonssøknader etter § 18, altså Miljødirektoratet. Andre berørte myndigheter og aktører skal likevel involveres i tråd med utredningsinstruksen.

Lovforslaget § 18 fjerde ledd regulerer hvordan prosessen skal gjennomføres der det kreves dispensasjon både etter eller i medhold av havvernloven og tillatelse etter sektorlov. Tiltakshaver kan velge å søke parallelt. I disse tilfellene følger det av bestemmelsen at søknaden om dispensasjon fra havvernloven eller verneforskriften normalt skal avgjøres først. Dette sikrer at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter den aktuelle sektorloven i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. Bestemmelsen vil gjelde både der det søkes om tillatelse direkte etter havvernloven, og ved søknad om ulike typer dispensasjoner mv. etter verneforskrifter. Ordlyden på dette punktet er for

øvrig justert noe i forhold til forslaget i høringsnotatet for å klargjøre dette.

## 9.4 Endring og omgjøring av tillatelser

### 9.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at det på samme måte som etter naturmangfoldloven § 67 inntas en bestemmelse i høringsforslaget § 18 første ledd som gir hjemmel til å oppheve, endre eller sette nye vilkår i en tillatelse gitt med hjemmel i loven her.

Departementet foreslo at bokstav a skulle gi adgang til omgjøring der det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav a. Naturmangfoldloven sitt begrep «naturmangfoldet» ble erstattet med «verneverdiene» for å passe bedre med den nye lovens saklige virkeområde, som er begrenset til områdevern. Departementet pekte på at bestemmelsen vil fange opp situasjoner som var «uforutsette» da tillatelsen ble gitt, og at skadevirkningene skal være «vesentlige», noe som innebærer at det må være snakk om et kvalifisert avvik fra skadevirkningene på verneverdiene som var forutsatt da tillatelsen ble gitt.

Videre foreslo departementet at bokstav b skulle inneholde hjemmel til omgjøring når skadevirkningene kan minskes uten urimelig kostnad for tiltakshaveren. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav b, men det er presisert i bestemmelsen at skadevirkningene knytter seg til verneverdiene. Ved vurderingen av hva som skal anses for «urimelig» kostnad, må det legges vekt på hvor mye skadevirkningene kan bli redusert, og på kostnadens størrelse.

I bokstav c foreslo departementet å innta en hjemmel til omgjøring der innføring av ny teknologi gjør det mulig å redusere ulempene på verneverdiene vesentlig. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav c, med unntak av at ordlyden «verneverdiene» erstatter naturmangfoldlovens henvisning til «naturmangfoldet». Departementet uttalte at hva som kan sies å utgjøre en «vesentlig» reduksjon av ulempene må ses i lys av de konkrete forholdene.

Departementet foreslo at bokstav d skulle gi hjemmel til omgjøring der tiltakshaveren i betydelig grad, gjentatte ganger eller vedvarende overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav e. Departementet uttalte at

bestemmelsen kun kommer til anvendelse på mer graverende overtredelser av loven, altså hvor overtredelsene er betydelige, gjentakende eller vedvarende, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 450.

Departementet foreslo endelig at bokstav e skulle gi hjemmel til omgjøring der det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler, og viste til at det her siktes til de alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsreglene, herunder forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler.

Når det gjelder Naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav d, gjelder denne der omgjøring eller endring er nødvendig for å nå kvalitetsnormer fastsatt etter naturmangfoldloven § 13. Departementet slo fast at denne bestemmelsen ikke er relevant for den nye loven, og at den derfor ikke ble foreslått videreført.

I høringsforslaget § 18 andre ledd første punktum foreslo departementet at det på samme måte som etter naturmangfoldloven gis en generell adgang til å omgjøre når det er gått ti år siden vedtaket ble truffet. Videre foreslo departementet at det gis adgang til å lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse innenfor rammen av tillatelsen, jf. § 18 andre ledd andre punktum.

### 9.4.2 Høringsinstansenes syn

*Juridisk klimaforening* foreslår at ordlyden i bokstav a og c endres fra «vesentlig» til «ikke ubetydelig» for å i større grad ivareta verneverdiene, og være med på å fremme teknologisk utvikling.

*Sjømat Norge* er positive til at ny teknologi kan åpne nye områder for aktivitet, samtidig som det er viktig at det ikke kreves bruk av dette uten grunnleggende utprøving og dokumentasjon av virkningene, og viser videre til at det må være opp til næringen selv å vurdere hva som er best egnet. Høringsinstansen vil sterkt fraråde at en tillatelse i alle tilfeller kan kalles tilbake eller endres når det er gått ti år.

### 9.4.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at bestemmelsen gir hjemmel til å oppheve, endre eller sette nye vilkår i en tillatelse gitt med hjemmel i loven, samt hjemmel til å tilbakekalle en tillatelse. Tilsvarende hjemler følger av naturmangfoldloven § 67. Departementet mener at det er hensiktsmessig at terskelen etter begge lovene er lik, både for at lovene skal fungere godt sammen, og også for at det skal være et forutsigbart regelverk å forholde seg til for næringsaktørene. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen videreføres med ny numme-



rering i lovforslaget § 19. Departementet foreslår enkelte mindre språklige presiseringer uten materiell betydning.

Når det gjelder innspillet fra Sjømat Norge om at det må være opp til næringen selv å vurdere hva som er best egnet teknologi mv., viser departementet til at før et eventuelt endringsvedtak treffes, vil tiltakshaver få forhåndsvarsel og adgang til å uttale seg.

Departementet understreker at når et av vilkårene i første ledd bokstavene a–e er oppfylt, vil det bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering om omgjøring skal skje. Ved denne helhetsvurderingen skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil medføre for tiltakshaveren, opp mot de fordelene og ulempene en endring eller omgjøring for øvrig vil medføre, jf. lovforslaget § 19 tredje ledd.

## 10 Tilsyn

### 10.1 Overordnet om tilsynsmyndighet

#### 10.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at tilsynsarbeidet etter den nye loven skal ta utgangspunkt i samme grunnleggende system som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven. Etter naturmangfoldloven er myndigheten til å gjennomføre tilsyn delegert til Miljødirektoratet. I praksis utøves tilsynet etter naturmangfoldloven i stor grad av Statens naturoppsyn (SNO), som er en del av Miljødirektoratet. I tillegg utføres også tilsyn med kysten og havområdene av Kystvakten. Departementet viste til at SNO sin myndighet til å utføre tilsyn etter naturmangfoldloven følger direkte av lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven) § 2 første ledd nr. 2 og andre ledd, og at oppsynet sine fullmakter følger av § 3, samt at oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet etter § 4. Departementet viste også til at det følger av naturoppsynsloven § 4 at oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet.

Videre viste departementet til at Kystvakten sin myndighet følger av lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 11 første ledd bokstav v, og at kystvaktloven gir begrenset politimyndighet og hjemmel til å stanse fartøyer, foreta gransking, kreve opplysninger mv. i tråd med nærmere angitte regler. Departementet viste til Kystvakten sin myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i naturmangfoldloven fremgår av kystvaktloven § 11 første ledd bokstav c.

Departementet uttalte at tilsyn må gjennomføres innenfor folkerettens rammer. Norges jurisdiksjon over fartøy begrenser seg i hovedsak til flaggstatsjurisdiksjon, og den jurisdiksjon som kan utledes av at Norge har enkelte suverene rettigheter i 200-milssonene og på kontinentalsokkelen. Departementet ga uttrykk for at dette betyr at norsk jurisdiksjon over fremmede fartøy er svært begrenset og at tilsynsaktivitet kan fordre samarbeid med flaggstaten.

#### 10.1.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* støtter forslaget til hvem som skal være ansvarlig myndighet for tilsyn etter loven, og pekte på at det er nærliggende at miljømyndighetene også har tilsynsansvaret i verneområder i ytre farvann. Direktoratet pekte på at tilsyn i disse områdene vil gi spesielle utfordringer og være ressurskrevende, og at det vil være viktig at det tilføres tilstrekkelige ressurser til nødvendig tilsyn og at tilsynet utøves i samarbeid med andre myndigheter, slik som Kystvakten.

*WWF* mener det er naturlig at Kystvakten og SNO får et utvidet tilsynsansvar når den nye loven har tredd i kraft, og at dette kommer til uttrykk i naturoppsynsloven og kystvaktloven. Høringsinstansen mener også at det ikke kan utledes av lovforslaget at tilsynsarbeidet under den nye loven skal ta utgangspunkt i det samme systemet som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven.

*Havforskningsinstituttet* viser til at instituttet sin overvåking av havområdene og forholdene der er relevante for tilsynsmyndighetenes arbeid.

*Forsvarsbygg* peker på at det ikke er problematisert hvordan håndhevingen av regelverket skal utøves overfor stater som det er dårlige samarbeidsforhold til eller som har andre tolkninger av havretten enn Norge, og at dette i siste instans kan skape sikkerhetspolitisk tilspissede situasjoner. *Forsvaret* mener at det bør tydeliggjøres hva som ligger i den svært begrensede jurisdiksjonen over fremmede fartøy, dvs. hvilken myndighet Kystvakten har eller skal ha etter nasjonale og folkerettslige regler – med eller uten samtykke fra det fremmede fartøyet eller flaggstaten. Forsvaret mener det er svært relevant for Kystvakten å få avklart om Kystvakten kan stanse fremmede fartøyer og gi dem pålegg, foreta undersøkelser, kreve opplysninger og hvem som eventuelt har opplysningsplikt osv., jf. kystvaktloven § 33, jf. § 11. Forsvaret viser også til havrettskonvensjonen artikkel 56 (kyststatens jurisdiksjon mv.) og 220 (kyststaters håndhevelse).

### 10.1.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at det har kommet positive innspill knyttet til den foreslåtte ansvarsfordelingen knyttet til tilsyn med loven. Departementet fastholder derfor forslaget om at Miljødirektoratet vil få ansvar for å føre tilsyn med at lovens bestemmelser overholdes. Tilsynsbestemmelsen fremgår nå av lovforslaget § 21.

Det fremgår av ordlyden i lovforslaget § 21 første ledd at «departementet» fører tilsyn med miljøtilstanden. Kompetansen vil derfor bli delegert til Miljødirektoratet, på samme måte som i naturmangfoldloven. I praksis vil tilsynet bli utført av SNO, som er en del av Miljødirektoratet, i samarbeid med Kystvakten.

SNO og Kystvakten sin myndighet til å utføre tilsyn etter naturmangfoldloven følger av lov om statlig naturoppsyn § 2 og lov om kystvakten § 11. Som reflektert i høringsnotatet kapittel 13.1 vil det være nødvendig med en endring av disse lovene for å reflektere at SNO og Kystvakten kan føre tilsyn med at havvernloven overholdes.

Naturoppsynsloven § 2 gir oppsynspersonell hjemmel til å stanse personer og fartøy, samt kreve opplysninger av betydning for om reglene i lovene de skal føre tilsyn med er overholdt. Oppsynspersonell kan også gis begrenset politimyndighet etter naturoppsynsloven § 4.

Kystvaktens kontrolloppgaver følger av kystvaktloven § 33, jf. § 11. Som nevnt i høringsnotatet har Kystvakten ved miljøtilsyn etter § 11 «med de begrensninger som følger av § 19, samme myndighet som vedkommende kontrollmyndighet til å foreta undersøkelser, gi pålegg og iverksette kontroll- eller tvangstiltak». Dette innebærer at Kystvakten ved utøving av miljøtilsyn vil ha myndighet til å stanse fartøyer, foreta gransking, kreve opplysninger mv., i tråd med nærmere angitte regler som vil følge av den aktuelle loven.

Tilsyn må gjennomføres innenfor folkerettens rammer. Departementet slutter seg til innspillene fra Forsvarsbygg og Forsvaret om at det vil være viktig for tilsynsmyndigheten med klarhet knyttet til hvilken myndighet som kan utøves ved tilsyn i områdene som er omfattet av loven, og ved tilsyn med utenlandske fartøy spesielt.

Som flaggstat vil Norge i tråd med havretten kunne føre tilsyn med fartøy under norsk flagg, i tråd med hjemlene i havvernloven, og innenfor hele lovens geografiske virkeområde. Videre vil Norge som kyststat kunne føre tilsyn med utenlandske fartøy «i utøvelsen av sine suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte de levende ressurser» i 200-milssonene, og i

denne forbindelse «treffe de tiltak, herunder boring, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, som måtte være nødvendige for å sikre at de lover og forskrifter den har vedtatt i samsvar med denne konvensjon», jf. Havrettskonvensjonen artikkel 73. Dette vil også gjelde der restriksjoner knyttet til høsting av levende marine ressurser blir fastsatt gjennom verneforskrift gitt etter havvernloven. Dette innebærer igjen en relativt vid adgang til å føre tilsyn med utenlandske fiskefartøy i medhold av havvernloven.

Ved andre former for aktivitet til havs må adgangen til å føre tilsyn med utenlandske fartøy primært utledes av Havrettskonvensjonen artikkel 220. Tilsynet vil i slike tilfeller være begrenset til overholdelse av «anvendelige internasjonale regler og standarder for å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra skip, eller lover og forskrifter vedkommende stat har vedtatt i samsvar med og til gjennomføring av disse regler og standarder». Adgangen til tilsyn med fartøyer som befinner seg i områdene der havvernloven skal gjelde, vil i disse tilfellene i hovedsak begrense seg til overholdelse av regler som også følger av vedtak i IMO, eksempelvis der det er opprettet en «Special Area», jf. nærmere omtale i punkt 5.1.7.

Departementet vurderer videre at det kan være hensiktsmessig å regulere gjennomføring av tilsyn etter loven nærmere gjennom forskrift. Departementet foreslår på denne bakgrunn at følgende legges til i § 21 som nytt fjerde ledd: «Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av tilsynet.»

Eventuelt behov for å utvide Kystvaktens fullmakter utover dagens fullmakter vil bli vurdert på tidspunktet for forskriftsregulering.

## 10.2 Tilsynsplikt

### 10.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 19 foreslo departementet å lovfeste myndighetenes tilsynsplikt i første ledd, og at bestemmelser om utøving av tilsynet ble innført i andre ledd. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 63, med enkelte endringer.

Den som kontrolleres eller er ansvarlig for virksomheten, skal gi tilsynsmyndighetene nødvendig bistand og opplysninger under utøvelse av tilsyn, jf. høringsforslaget § 19 andre ledd første punktum. Forarbeidene til naturmangfoldloven peker på at hva som vil anses som nødvendig bistand og opplysninger må vurderes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 447. Departementet viste til

at den generelle bestemmelsen ellers må ses i sammenheng med høringsforslaget § 20 om gransking og § 21 om opplysningsplikt.

For å legge til rette for et effektivt tilsyn vurderte departementet at det bør være adgang til å stanse fartøy, fjerne redskap og lignende, samt stanse andre pågående aktiviteter om bord i fartøyet. Bestemmelsen har en parallell i havresurslova § 46, og innebærer en utvidelse sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven.

På samme måte som i naturmangfoldloven foreslo departementet at det slås fast at tilsynet skal føres så effektivt som forholdene tilsier, med minst mulig belastning for miljøet, jf. høringsforslaget § 19 tredje ledd. Det ble vist til at tilsynet skal være effektivt, både i forhold til ressurser og det som det skal føres tilsyn med. Bruk av skip, droner eller autonome undervannsfarkoster for tilsynsformål er eksempler på virkemidler som i de aller fleste tilfeller vil være hensiktsmessige og forenlige med verneformålet.

### 10.2.2 Høringsinstansenes syn

NIVA mener at det kanskje bør utdypes i teksten hva man mener med «tilsyn med miljøtilstanden», og for eksempel om det kan innebære en mer systematisk overvåking av vernede bunnområder.

*Juridisk klimaforening* foreslår at departementet beskriver tilsynsplanen i verneforskriften.

### 10.2.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at tilsynsbestemmelsen videreføres i lovforslaget § 21. Det skal føres tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt. I dette ligger en plikt til å etablere en systematisk og kontinuerlig overvåking i verneområdene. Det nærmere behovet må vurderes konkret. Som etterspurt av NIVA i høringen vil overvåking av bunnområder kunne være aktuelt, for eksempel i tilknytning til koraller.

Tilsynsbestemmelsen inneholder hjemmel for tilsynsmyndigheten til å gi pålegg om å stanse fartøy, fjerne redskaper eller selv fjerne redskaper og forankring til redskaper, samt stanse andre pågående aktiviteter om bord på fartøyet. Tilsynet skal utføres så effektivt som mulig, med minst mulig belastning for miljøet.

Departementet mener at det bør utarbeides planer for hva som er nødvendig tilsyn og overvåking, men kan ikke se at det er nødvendig eller hensiktsmessig at den nærmere tilsynsplanen blir

beskrevet i verneforskriften. Behovet for tilsyn i et område kan endre seg over tid, og departementet mener dette tilsier at det bør være fleksibilitet i forhold til valg av virkemidler, hvor hyppig tilsyn skal skje osv.

## 10.3 Gransking

### 10.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en bestemmelse i høringsforslaget § 20 om gransking. Bestemmelsen omhandler tilsynsmyndighetene eller politiet sin adgang til fartøyer, installasjoner eller anlegg for å utføre gjøremål etter loven, og tilsvarer naturmangfoldloven § 64, med enkelte justeringer.

For det første ble ordlyden «fartøyer, installasjoner eller anlegg» foreslått å erstatte naturmangfoldlovens begrep «eiendom». For det andre viste departementet til at det er en forutsetning for gransking at det foregår virksomhet som kan «påvirke eller kan antas å ha påvirket verneverdiene». Dette skiller seg fra ordlyden i naturmangfoldloven der det vises til virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet eller der naturmangfoldet kan antas å være påvirket.

Som i naturmangfoldloven ble det foreslått at adgangen til gransking begrenses til det som er «nødvendig» for å utføre gjøremål etter loven. Departementet viste til at dersom informasjonen kan skaffes på en annen måte, uten uforholdsmessig stor byrde for tilsynsmyndigheten, vil ikke kravet til nødvendighet være oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 447.

Departementet foreslo også å innta en adgang for tilsynsmyndighetene til å kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven, jf. høringsforslaget § 20 andre punktum. Forutsetningen er som etter naturmangfoldloven at materialet kan ha betydning for gjøremål etter loven.

Endelig uttalte departementet reglene i forvaltningsloven § 15 som et utgangspunkt gjelder ved gransking. Det følger av denne bestemmelsen at tilsynspersonell skal legitimere seg uoppfordret og opplyse om formålet med og hjemmelen for gransking. Den som blir kontrollert har i utgangspunktet rett til å ha et vitne til stede. Vedkommende kan også klage på kravet om tilgang.

### 10.3.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til høringsforslaget § 20 om gransking.

### 10.3.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen om gransking videreføres i lovforslaget § 22. Bestemmelsen gir tilsynsmyndighetene eller politiet adgang til fartøyer, installasjoner eller anlegg for å utføre gjøremål etter loven. I tillegg kan tilsynsmyndighetene kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven. Departementet viser for øvrig til omtalen under punkt 10.3.1.

## 10.4 Opplysningsplikt

### 10.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 21 foreslo departementet å innta en bestemmelse om opplysningsplikt for forbindelse med tilsyn. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 65.

Høringsforslaget § 21 første ledd sier at enhver som har foretatt eller foretar seg noe som kan påvirke verneverdiene, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndighetene og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven. Departementet pekte på at ordlyden «påvirke verneverdiene» erstatter naturmangfoldloven sin ordlyd «påvirke naturmangfoldet» for å passe bedre med den nye lovens saklige virkeområde, som er begrenset til områdevern.

Departementet uttalte at pålegg om å gi opplysninger normalt skal rettes mot den som er ansvarlig. Unntaksvise viste departementet til at pålegg også kan gis til arbeidstakere, eller den som utfører oppdrag på vegne av den ansvarlige, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 449. Videre viste departementet til at pålegg kan rettes mot en ubestemt krets av personer gjennom forskrift eller mot én eller flere bestemte personer gjennom enkeltvedtak, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 449. Forvaltningslovens regler vil i disse tilfellene gjelde, og departementet pekte på at det eksempelvis følger av forvaltningsloven § 14 at tilsynsmyndigheten må angi hjemmelen for pålegget om opplysningsplikt, og at det skal opplyses om klageadgang.

I høringsnotatet understrekte departementet at opplysningsplikten vil gå foran en eventuell taushetsplikt, jf. formuleringen «uten hinder av taushetsplikt». Et typeeksempel vil være ved forretningshemmeligheter. Departementet uttalte at det likevel er en forutsetning at opplysningene

ikke anvendes utover det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten kan utføre sine gjøremål etter loven.

Departementet viste også til at plikten bare omfatter informasjon «som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven». Departementet uttalte at opplysningsplikten for eksempel kan gjelde tekniske, personelle, økonomiske og administrative forhold ved en virksomhet, jf. også Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 331. Hva som er nødvendig må vurderes konkret i den enkelte sak. Det ble vist til at som et generelt utgangspunkt vil tilsynsmyndighetene kunne kreve en sammenstilling av informasjon, men sjelden større kartleggingsoppgaver.

I høringsnotatet uttalte departementet at opplysninger som gis ved tilsyn kan danne grunnlag for håndheving og sanksjoner og for tilbakekallelse eller omgjøring av tillatelser. Overtredelse av høringsforslaget § 21 kan også straffes.

Høringsforslaget § 21 andre ledd inneholder en plikt til å varsle av eget tiltak i skadesituasjoner. Departementet uttrykte at dersom det oppstår skade på verneverdiene eller fare for alvorlig skade som følge av aktiviteter som reguleres, skal den ansvarlige så fort som mulig varsle myndigheten etter loven, med mindre faren allerede er avverget eller skaden gjenopprettet. Hvorvidt skaden er av en slik art og et omfang at varsling bør gjøres, må vurderes konkret i den enkelte sak. Departementet pekte på at varsling som etter naturmangfoldloven særlig vil kunne være aktuelt ved høsting av arter eller tiltak i verneområdet der det oppstår uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 449.

### 10.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innspill til høringsforslaget § 21.

### 10.4.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen om opplysningsplikt videreføres med ny nummerering i lovforslaget § 23. Forslaget gir tilsynsmyndighetene adgang til å kreve informasjon fra enhver som har foretatt eller som foretar seg noe som kan påvirke verneverdiene, og inneholder også en plikt til å varsle av eget tiltak i skadesituasjoner. Departementet viser for øvrig til omtalen av høringsforslaget i punkt 10.4.1.

## 10.5 Miljøvedtaksregisteret

### 10.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det følger av naturmangfoldloven at Kongen kan gi forskrift om opprettelse av et miljøvedtaksregister. Forskrift 14. juni 2013 nr. 643 om Miljøvedtaksregisteret oppretter og regulerer Miljøvedtaksregisteret. Det er Miljødirektoratet som drifter registeret. Registeret omfatter blant annet vedtak etter naturmangfoldloven § 34 første ledd (vedtak om områdevern), § 45 første og andre ledd (midlertidig vern) og § 48 første ledd (dispensasjon fra områdevern). Registeret bidrar til å oppfylle det offentliges plikt til å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven § 8, jf. § 2 første ledd bokstav b fjerde strekpunkt. Registeret kommer i tillegg til reglene som gjelder for underretning og kunngjøring av verneforskrifter m.m.

Departementet vurderte at også vedtak etter den nye loven bør fremgå av et miljøvedtaksregister, og mente at det er hensiktsmessig at det eksisterende registeret kan benyttes til dette. Departementet foreslo derfor å innta en bestemmelse i høringsforslaget § 22 om at vedtak truffet med hjemmel i den nye loven skal føres inn i det eksisterende miljøvedtaksregisteret. Departementet viste til at et forslag om endring av forskrift om Miljøvedtaksregisteret vil bli lagt frem senere.

### 10.5.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* støtter forslaget om registrering i Miljøvedtaksregisteret.

*Kartverket* viser til at de har utviklet første versjon av Nasjonal inndelingsbase, og sier at de kan stille med mer informasjon dersom det er ønskelig å se på samspillet med Miljøvedtaksregisteret.

*NIVA* peker på at loven ikke inneholder bestemmelser om rapportering inn mot internasjonale konvensjoner. Høringsinstansen foreslår at forskriften for verneområder også inneholder en vurdering av i hvilken grad områder eller deler av områder tilsvarende internasjonale kategorier for vern (for eksempel IUCN-kategoriene).

*SSB* mener det er naturlig at marin natur innlemmes i statistikken over «Vernede områder», og forutsetter at nytt areal blir registrert på samme måte som annet vernet areal.

### 10.5.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at vedtak truffet med hjemmel i havvernloven skal føres inn i det eksisterende Miljøvedtaksregisteret. Bestemmelsen er nå inntatt i § 24 i lovforslaget. Departementet merker seg for øvrig innspillet fra Kartverket, og mener det kan være interessant å se på samspillet mellom registrene. Departementet er også enig i at marin natur bør innlemmes i SSB sin statistikk «Vernede områder».

Departementet viser videre til at verneområdene som opprettes med hjemmel i havvernloven alle faller innenfor samme vernekategori, nemlig kategorien «marine verneområder», jf. lovforslagets § 6. Bakgrunnen for dette er nærmere omtalt i punkt 7.2. Ulike marine verneområder kan i praksis gis et noe ulikt restriksjonsnivå. Dette vil fremgå av verneforskriften, uten at det synes å være behov for eller hensiktsmessig med en mer formell klassifisering.

## 11 Håndheving og sanksjoner

### 11.1 Overordnet om sanksjoner

Et effektivt håndhevings- og sanksjonssystem er viktig for å oppnå lovens formål om å bidra til å bevare marin natur gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern. Naturmangfoldloven inneholder en rekke virkemidler for å håndheve regler og vedtak etter loven, samt ilegge sanksjoner ved overtredelse av loven. Bestemmelser for å sikre etterlevelse finnes også ellers i miljølov-givningen, eksempelvis i forurensningsloven og svalbardmiljøloven. Departementet vurderer at de samme virkemidlene for håndheving og sanksjoner i utgangspunktet bør følge av havvernloven.

Myndigheten til å ilegge retting og avbøtende tiltak ved overtredelse, tiltak ved uforutsette miljøkonsekvenser, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr legges i lovforslaget til «departementet». Denne myndigheten vil som hovedregel bli delegert til Miljødirektoratet, noe som vil være viktig blant annet for å sikre en totrinnsbehandling av klagesaker. Myndigheten til å ilegge straff etter lovforslaget § 30 vil som vanlig ligge hos politiet og domstolene, selv om dette ikke fremgår direkte av lovteksten.

Lovforslaget kapittel 6 inneholder etter dette følgende virkemidler:

- Retting og avbøtende tiltak ved lovovertrødelse
- Tiltak ved uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet
- Tvangsmulkt
- Overtredelsesgebyr
- Straff

### 11.2 Retting og avbøtende tiltak

#### 11.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å ta inn en bestemmelse om retting og avbøtende tiltak i høringsforslaget § 23. Bestemmelsen er basert på naturmangfoldloven § 69, med noen justeringer i ordlyden. Naturmangfoldlovens henvisning til forringelse av «naturmangfoldet», ble foreslått byttet ut med ordlyden «verneverdiene», jf. også tilsvarende jus-

teringer andre steder i lovforslaget. Departementet har også foreslått enkelte justeringer for å tilpasse ordlyden til forholdene til havs.

Det fulgte av høringsforslaget § 23 første ledd at departementet har adgang til å kreve retting eller stans av forhold som er i strid med den nye loven eller vedtak gjort med hjemmel i loven. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 69 første ledd. Departementet viste til at det ikke følger direkte av bestemmelses ordlyd at det er et vilkår at overtredelsen allerede har medført forringelse av verneverdiene, eller at det er fare for dette. Reglene i verneforskriften er imidlertid normalt gitt nettopp for å sikre verneverdiene mot forringelse, og departementet ga uttrykk for at i praksis vil derfor overtredelse av bestemmelsene typisk innebære en fare for at verneverdiene forringes.

Departementet viste til at adgangen til å kreve retting eller stans etter høringsforslaget § 23 første ledd omfatter alle tiltak for å hindre, stanse, fjerne og begrense virkningene av en forringelse, samt avbøtende tiltak for å gjenopprette tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde.

Videre understrekte departementet at pålegget må rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, skal pålegg på vanlig måte normalt rettes mot arbeidsgiveren.

I høringsnotatet ble det vist til at det kan settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, uttalte departementet at det vil bero på en tolking når det må være etterkommet, men at utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

Dersom det på grunn av en overtredelse foreligger fare for forringelse av verneverdiene, viste departementet til at overtrederen har en selvstendig plikt til å forhindre dette, jf. høringsforslaget § 23 andre ledd første punktum. Departementet pekte på at dersom forringelsen allerede har inntrådt, følger det av andre punktum at ytterligere forringelse skal forhindres og om mulig skal tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde gjenopprettes ved egnede tiltak. I motsetning til i

naturmangfoldloven § 69 foreslo ikke departementet at det i lovforslaget listes opp konkrete eksempler på hvilke gjenopprettings tiltak som kan være aktuelle. Det ble vist til at tiltak som «oppsamling» eller «rydding», som nevnes eksplisitt i naturmangfoldloven, også kan være aktuelle etter havvernloven. Departementet foreslo også at det presiseres i bestemmelsen at det er «tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde» det siktes til.

Departementet viste videre til at høringsforslaget § 23 andre ledd fjerde punktum gjelder utbedrings- og gjenopprettings tiltak som i seg selv kan påvirke miljøet nevneverdig, og at slike tiltak bare kan iverksettes etter samtykke eller pålegg fra myndighetene.

Endelig viste departementet til at plikten etter andre ledd ikke gjelder «i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimelig», jf. høringsforslaget § 23 tredje ledd. Departementet uttalte at forarbeidene til naturmangfoldloven peker på ulike momenter som også vil være relevante for forståelsen av lovforslaget på dette punktet, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 452. Det ble vist til at forarbeidene gir uttrykk for at hvorvidt tiltaksplikten vil virke særlig urimelig, vil bero på en samlet vurdering, der skadevirkningene av overtredelsen, effekten som de aktuelle tiltakene kan antas å ha, kostnadene ved dem og overtrederens skyld er de viktigste momentene. Det kan også tas hensyn til overtrederens økonomiske stilling, samt tiltakshaverens forutsetninger for å treffe forebyggings, utbedrings- og gjenopprettings tiltak. Den som driver en løpende virksomhet som innebærer en viss miljørisiko kan generelt forventes å ha bedre forutsetninger for å treffe slike tiltak enn andre.

### 11.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde innspill til høringsforslaget § 23 om retting og avbøtende tiltak.

### 11.2.3 Departementets vurderinger

Bestemmelsen om retting og avbøtende tiltak er videreført i lovforslaget § 25. Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med havvernloven eller vedtak gjort med hjemmel i loven. Departementet foreslår enkelte endringer av rent språklig karakter. Departementet viser for øvrig til omtalen i punkt 11.1.1.

## 11.3 Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet

### 11.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en bestemmelse om uforutsette miljøkonsekvenser i høringsforslaget § 24. Bestemmelsen svarer til naturmangfoldloven § 70, med enkelte mindre justeringer.

Departementet fastslo at det følger av høringsforslaget § 24 at dersom det viser seg at tiltak som er i samsvar med loven eller vedtak gjort i medhold av loven, medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for «verneverdiene», skal den ansvarlige treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper. Det ble utdypet at slike tiltak typisk vil være aktivitet som er tillatt etter verneforskriften, eksempelvis gjennom unntaksbestemmelser eller som har blitt tillatt gjennom et vedtak om dispensasjon.

Departementet viste til at tiltaksplikten er begrenset, idet det bare kreves at det gjennomføres «rimelige» tiltak, og idet den bare gjelder ved «vesentlige» konsekvenser. I forarbeidene til naturmangfoldloven § 70, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 452, gis det uttrykk for følgende: «Begrensningen har sammenheng med at virksomheten som forårsaker skade er lovlig, og at heller ikke myndigheten har forutsett muligheten for skade. I vurderingen av hva som kan regnes som rimelige tiltak, bør det blant annet ses hen til hvor alvorlige konsekvenser det dreier seg om, hvor omfattende tiltak som er nødvendig, hva tiltakene vil koste og den ansvarliges økonomiske stilling.» Departementet foreslo at tilsvarende legges til grunn etter den nye loven.

Videre ble det foreslått at departementet gis en hjemmel til å pålegge tiltak innen en fastsatt frist, jf. høringsforslaget § 24 andre ledd. Departementet viste til at begrensningene som følger av første ledd også gjelder her. Endelig ble det foreslått at departementet kan pålegge gjenopprettende tiltak når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige, jf. høringsforslaget § 24 andre ledd andre punktum. Det ble påpekt at hva som utgjør en «særlig ulempe» må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Også i denne bestemmelsen foreslo departementet at det presises at det er «tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde» som skal gjenoprettes.

### 11.3.2 Høringsinstansenes syn

*Juridisk klimaforening* mener at ordlyden bør endres fra «vesentlig» til «ikke ubetydelige» konsekvenser.



### 11.3.3 Departementets vurderinger

Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å opprettholde den foreslåtte terskelen for tiltaksplikt, som samsvarer med den tilsvarende terskelen i naturmangfoldloven. Bestemmelsen om uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet er derfor videreført i lovforslaget § 26. Departementet viser for øvrig til omtalen i punkt 11.3.1.

## 11.4 Direkte gjennomføring

### 11.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en bestemmelse i § 25 om direkte gjennomføring. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 71. Departementet pekte på at direkte gjennomføring kan være nødvendig for å sikre verneverdiene i tilfeller der det haster å få gjennomført tiltak for å hindre ytterligere forringelse av verneverdiene eller der tiltakshaveren ikke er villig til å gjennomføre dem. Direkte gjennomføring innebærer at et forvaltningsorgan sørger for fysisk iverksetting av tiltaket.

Departementet viste til at direkte gjennomføring kan være aktuelt ved retting og avbøtende tiltak etter høringsforslaget § 23, men også ved uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet etter § 24.

Videre foreslo departementet i høringsforslaget § 25 første ledd andre punktum at departementet gis adgang til direkte gjennomføring uten pålegg i tilfeller der det haster å gjennomføre tiltakene av hensyn til verneverdiene, eller det ikke kan påvises en ansvarlig som et pålegg kan rettes mot.

Endelig foreslo departementet å innta en bestemmelse i høringsforslaget § 25 andre ledd om at utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

### 11.4.2 Høringsinstansenes syn

*Juridisk klimaforening* mener at ordlyden i første og andre ledd bør endres fra «kan» til «skal», alternativt at departementet begrunner hvorfor det ikke gjennomføres tiltak etter høringsforslaget § 25 og at begrunnelsen offentligjøres.

### 11.4.3 Departementets vurderinger

Departementet mener at direkte gjennomføring kan være et viktig virkemiddel for å få iverksatt tiltak dersom pålegg ikke blir etterkommet av den ansvarlige. Naturmangfoldloven inneholder en til-

svarende bestemmelse. Departementet mener at det er hensiktsmessig at havvernloven følger det samme systemet og at tersklene i de to lovene er like. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om direkte gjennomføring videreføres i lovforslaget § 27.

Det betyr at dersom den ansvarlige ikke har oppfylt pålegg om retting og avbøtende tiltak eller tiltak for å avverge uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet, gis departementet adgang til å gjennomføre pålegget, jf. lovforslaget § 27 første ledd første punktum.

Departementet kan også iverksette tiltak uten pålegg dersom det haster å gjennomføre tiltakene av hensyn til verneverdiene, eller der det ikke kan påvises noen ansvarlig som et pålegg kan rettes mot. Dette kan som etter naturmangfoldloven være aktuelt der det er utført ulovlig inngrep i et verneområde og myndighetene ikke har klart å finne ut hvem som har utført inngrepet, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009).

Departementet understreker at adgangen til å kreve erstatning fra den ansvarlige etter lovforslaget § 27 andre ledd, er i samsvar med prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver. Som nevnt i høringsnotatet er kravet tvangsgrunnlag for utlegg.

## 11.5 Tvangsmulkt

### 11.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å innta en hjemmel for departementet til å fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av pålegg gitt med hjemmel i loven, jf. høringsforslaget § 26. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 73. Lignende bestemmelser om tvangsmulkt finnes i forurensningsloven § 73 og svalbardmiljøloven § 96.

Det ble vist til at tvangsmulkt er et middel for å tvinge frem oppfyllelse av en plikt som følge av lov, forskrift eller pålegg fra myndighetene. Tvangsmulkt innebærer at den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller et pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Tvangsmulkt er ikke en straffesanksjon, slik som overtredelsesgebyr og straff. Dette betyr at tvangsmulkt kan komme i tillegg til disse sanksjonene.

I andre ledd ble det foreslått regler om når tvangsmulkten begynner å løpe. Utgangspunktet i første punktum er at tvangsmulkten starter å løpe dersom den ansvarlige oversitter den fastsatte fristen for retting av forhold. Videre ble det fore-

slått at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og mulkten løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det ble også foreslått at det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. I forlengelsen av dette ble det foreslått at det likevel ikke løper tvangsmulkt dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Det ble også slått fast at en tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt, jf. høringsforslaget § 26 andre ledd femte punktum.

I tredje ledd ble det foreslått regler om hvem tvangsmulkten skal pålegges. Utgangspunktet er at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Dersom overtredelsen har skjedd på vegne av et selskap, en stiftelse eller et annet selvstendig rettssubjekt eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten pålegges dette rettssubjektet eller organet. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap, jf. høringsforslaget § 26 tredje ledd tredje punktum.

I fjerde ledd ble det endelig foreslått at departementet kan frafalle en påløpt tvangsmulkt. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. høringsforslaget § 26 fjerde ledd andre punktum.

### 11.5.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommet med innspill til høringsforslaget § 26 om tvangsmulkt.

### 11.5.3 Departementets vurderinger

Bestemmelsen om tvangsmulkt er videreført i lovforslaget § 28. Tvangsmulkt er et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av loven. Departementet foreslår enkelte mindre endringer av utelukkende språklig karakter, og viser ellers til omtalen under punkt 11.5.1.

## 11.6 Overtredelsesgebyr

### 11.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet vurderte departementet at havvernloven bør ha hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, på samme måte som forurensningsloven, naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven mv.

Departementet foreslo hjemler for å ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer aktuelle bestemmelser i eller i medhold av loven. Dette

inkluderte brudd på bestemmelsene om virksomhet i verneområder som følger av loven eller forskrifter om verneområder eller om dispensasjon fra disse, samt brudd på enkelttillatelser, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og overtredelse av ulike pålegg med hjemmel i loven.

Når det gjelder kravet til skyld, ble ikke dette nærmere angitt, og departementet uttalte at skyldkravet dermed vil av følge hovedregelen i den alminnelige forvaltningsretten, som stiller krav om uaktsomhet. For administrativ foretakssanksjon, jf. forvaltningsloven § 46, er det særskilt angitt at skyldkravet er uaktsomhet dersom ikke annet er bestemt.

I høringsnotatet viste departementet til at forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46 andre ledd angir momenter som er aktuelle ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyr, og at disse vil også gjelde etter havvernloven.

I høringsforslaget § 27 andre ledd ble det foreslått å innta en hjemmel for at departementet kan fastsette forskrift om nærmere utmåling av overtredelsesgebyr. Forskrift vedtatt etter denne bestemmelsen vil også angi en øvre ramme for utmålingen av overtredelsesgebyret, jf. også forvaltningslovens § 44 andre ledd. Ved utmåling av overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven er den øvre rammen satt til «seks ganger folketrygdens grunnbeløp for foretak og to ganger folketrygdens grunnbeløp for fysiske personer», jf. § 2 i forskrift 11. desember 2020 nr. 2726 om øvre rammer for overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74. Departementet la til grunn at en tilsvarende øvre ramme for overtredelsesgebyr er aktuell etter den nye loven.

Etter høringsforslaget § 27 tredje ledd første punktum vil adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes når det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr, jf. høringsforslaget § 27 tredje ledd andre punktum.

I høringsnotatet ble det vist til at en avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, noe som betyr at reglene etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett gjelder. Videre ble det pekt på at forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner inneholder generelle regler som gjelder på tvers av ulike forvaltningsområder, herunder regler om samordningsplikt, informasjonsplikt, taushetsrett, utmåling av overtredelsesgebyr, oppfyllelsesfrist og domstolskontroll.

Departementet viste til at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetet, med mindre det faller innenfor rammene for parallell forfølgning. Overtredelsesgebyr kan imidlertid ilegges i kombinasjon med ulike virkemidler for håndheving, eksempelvis pålegg om stans, retting og tvangsmulkt, som ikke er straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

### 11.6.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* peker på at høringsforslaget § 24 første ledd og § 21 andre ledd er bestemmelser som fastsetter direkte plikter, på lik linje med forpliktelsene som følger av bestemmelsene som nevnes i forslaget til § 27 første ledd bokstav a. Direktoratet mener det bør vurderes om overtredelse av bestemmelsene også skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

### 11.6.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at loven bør ha hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er nå inntatt i lovforslaget § 29. Det vises i denne forbindelse til at departementet mener det bør sikres at myndighetene har tilstrekkelige reaksjonsmidler ved en overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av havvernloven, på samme måte som etter naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven mv.

Departementet er enig med *Miljødirektoratet* i at lovforslaget § 26 første ledd (tidligere 24 første ledd) og § 23 andre ledd (tidligere § 21 andre ledd) er bestemmelser som fastsetter direkte plikter, på lik linje med forpliktelsene som følger av bestemmelsene som nevnes i lovforslaget § 29 første ledd bokstav a. Lovforslaget § 23 andre ledd omhandler situasjoner der det oppstår skade på verneverdiene eller fare for alvorlig skade, og der den ansvarlige så raskt som mulig skal varsle myndigheten etter loven. Lovforslaget § 26 første ledd gjelder plikten til å treffe rimelige tiltak i de tilfellene det viser seg at tiltak i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører vesentlige utforutsette miljøkonsekvenser for verneverdiene. Departementet foreslår derfor at § 26 første ledd og § 23 andre ledd inkluderes i opplysningen i § 29 første ledd bokstav a.

Departementet opprettholder for øvrig vurderingene som ble gjort i høringsnotatet, og viser til omtalen i punkt 11.6.1 ovenfor.

## 11.7 Straff

### 11.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet vurderte departementet at forsettlig og uaktsom overtredelse av de materielle bestemmelsene i lovforslaget eller i forskrift vedtatt i medhold av havvernloven bør være straffbart på samme måte som etter naturmangfoldloven. Det ble uttalt at dette bør gjelde uavhengig av om overtredelsen har ført til betydelig skade, slik at den etter omstendighetene også rammes av straffeloven § 240 andre ledd bokstav b, jf. nærmere omtale i punkt 13.2.

Departementet foreslo hjemler for å ilegge straff til den som fortsettlig eller uaktsomt overtrer aktuelle bestemmelser i eller vedtatt i medhold av loven, inkludert bestemmelsene om virksomhet i verneområder eller om dispensasjon fra disse, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og ulike pålegg, jf. høringsforslaget § 28 første ledd. Departementet uttalte at det mest aktuelle i praksis antas å være overtredelse av bestemmelser i verneforskrifter fastsatt i medhold av loven, jf. høringsforslaget § 6.

Det fulgte av høringsforslaget § 28 andre ledd at grov overtredelse etter første ledd straffes med bøter eller fengsel i inntil fem år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, pekte departementet på at det særlig skal legges vekt på om overtredelsen har medført eller voldt fare for betydelig skade på verneverdiene, om skaden på verneverdiene må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak. En overtredelse kan i tråd med dette bli ansett som grov dersom den har ført til «fare for betydelig skade» på verneverdiene. Dersom overtredelsen rent faktisk har påført «betydelig skade», kan den også rammes av straffelovens bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet, se omtale i punkt 13.2.

I høringsnotatet ble det vist til at i en del tilfeller vil et forhold falle inn under gjerningsbeskrivelsen i straffebud både i høringsforslaget § 28 og i en sektorlov. Departementet uttalte at det som et utgangspunkt da vil være sektorlovens straffebud som skal anvendes, med mindre straffebudene retter seg mot forskjellige sider av det straffbare forholdet, jf. høringsforslaget § 28 tredje ledd.

Departementet viste til at når overtredelsene er utført av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket etter omstendighetene straffes, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyldevne, jf. straffeloven §§ 27 og 28, jf. jf. HR-2022-1271-A avsnitt 37–38 med videre

henvisninger. Straffen er da bot. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former.

### 11.7.2 Høringsinstansenes syn

Miljødirektoratet viser til at høringsforslaget § 24 første ledd og § 21 andre ledd ikke er nevnt i høringsforslaget § 28 første ledd bokstav a, og mener at bestemmelsene bør vurderes inkludert, jf. også høringsinnspillet til bestemmelsen om overtredelsesgebyr.

Økokrim er enig i at det er viktig at overtredelse av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres, slik det også er i andre miljølover. At foretaket og eventuelt person kan fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former følger av straffeloven kapittel 10. Økokrim uttaler at utbytte av en straffbar handling skal inndras, jf. straffeloven kapittel 13, og inndragning av utbytte kan være aktuelt ved overtredelser.

Økokrim viser også til at straffebestemmelsen i høringsforslaget § 28 tredje ledd er utformet på samme måte som naturmangfoldloven § 75 tredje ledd. Høringsinstansen viser til at Borgarting lagmannsrett i dom 19. september 2022 (22-011106AST-BORG/01) kom til at naturmangfoldloven § 75 ikke kunne brukes i ulikeartet idealkonkurrens med vannressursloven. Økokrim peker på at det kan diskuteres om dette er en ønsket løsning eller om det, sett hen til at ulike sektorlover ivaretar ulike interesser, bør være anledning til å pådømme samme handling i ulike-

artet idealkonkurrens. Høringsinstansen mener dette er vurderinger som departementet må gjøre i forhold til høringsforslaget § 28 tredje ledd. Det vises også til at dommen etterlot flere ubesvarte spørsmål.

Økokrim legger til grunn at foreldelsesfristen skal vurderes ut fra den høyeste strafferammen i bestemmelsen, slik hovedregelen er, men mener dette med fordel kan fremgå av forarbeidene til bestemmelsen.

### 11.7.3 Departementets vurderinger

Departementet understreker at det for å sikre at loven og bestemmelser gitt i medhold av loven overholdes, er sentralt at forsettlig og uaktsom overtredelse også kan sanksjoneres med straff. Departementet foreslår at hjemmelen for å ilegge straff videreføres i lovforslaget § 30. Opplistingen over bestemmelser der overtredelse er straffbart er for øvrig justert i tråd med innspillet fra Miljødirektoratet, jf. også departementets vurdering i punkt 11.6.3.

Departementet foreslår videre at høringsforslaget § 28 tredje ledd ikke videreføres i lovforslaget. Som påpekt av Økokrim i høringen har den tilsvarende bestemmelsen i naturmangfoldloven reist tolkningstvil, noe som også kom til uttrykk i Borgarting lagmannsrett i dom 19. september 2022 (22-011106AST-BORG/01). Samtidig anses de alminnelige reglene om idealkonkurrens å være tilstrekkelige og hensiktsmessige for å løse spørsmål om straff som oppstår også etter havvernloven.

## 12 Erstatning

### 12.1 Erstatning til rettighetshavere

#### 12.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innta en bestemmelse om erstatning til rettighetshavere i verneområdet i høringsforslaget § 29. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 50, med enkelte tilpasninger. Gjennomgående foreslo departementet også her å vise til «verneforskriften» fremfor «vernevedtaket».

Det ble vist til at erstatning til private grunneiere ikke vil være aktuelt i havområdene som er omfattet av dette lovforslaget. Retten til erstatning vil derfor bare være aktuell for rettighetshavere. Rettighetshavere etter dette lovforslaget kan blant annet være selskaper med utvinningstillatelse etter petroleumsløven og havbunnsmineralloven, samt de som har fått tildelt prosjektområde eller konsesjonshavere etter havenergiløven, akvakulturloven mv. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at saltvannsfiske i utgangspunktet er utøvelse av en allemannsrett som ikke utløser rett til erstatning, men at det i spesielle tilfeller og etter en konkret vurdering kan regnes som en «festet» rett.

Departementet pekte på at det er «vanskeliggjøring av igangværende bruk» som kan utløse rett til erstatning, jf. høringsforslaget § 29 første ledd første punktum. Det kreves altså årsakssammenheng mellom vernet og vanskeliggjøringen. Departementet uttalte at dersom årsaken ligger et annet sted, for eksempel i vedtak etter annen lovgivning, vil ikke kravet til årsakssammenheng være oppfylt. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at dersom det må antas at igangværende bruk uten hensyn til verneforskriften ville opphørt i nærmeste fremtid, blir det heller ikke noe tap å erstatte, og motsatt hvis igangværende bruk ville kunne fortsette med noen justeringer for å sikre lønnsomhet, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 427. Departementet viste til at tilsvarende vil gjelde etter havvernloven.

Videre ble det slått fast at dersom bruken er betinget av tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring av planlagt verne-

forslag i tråd med høringsforslaget § 9, jf. høringsforslaget § 29 første ledd andre punktum.

Når vilkårene for erstatning er oppfylt, foreslo departementet at erstatningen for tap knyttet til igangværende bruk skal fastsettes i samsvar med utmålingsreglene i lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom [ekspropriasjonerstatningslova], jf. høringsforslaget § 29 andre ledd første punktum. Ved anvendelse av ekspropriasjonerstatningslova § 10 er det tidspunktet for fastsettelse av verneforskriften som skal legges til grunn, jf. høringsforslaget § 29 andre ledd andre punktum.

Departementet pekte på at hva som regnes som igangværende bruk, ved behov kan klargjøres gjennom forskrift, jf. høringsforslaget § 29 tredje ledd. Av naturmangfoldloven § 50 siste ledd følger det at Kongen fastsetter forskrift om hva som er igangværende bruk i henhold til utvinningstillatelse etter lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven), utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) og mineralloven. Denne forskriftshjemmelen er hittil ikke brukt.

Departementet vurderte at det etter den nye loven også kan være aktuelt å klargjøre hva som er igangværende bruk etter andre lovverk. I tillegg til petroleumsløven inkluderer dette havbunnsmineralloven, havenergiløven, akvakulturloven mv. Det vises videre til at nye lover og bruksområder kan komme til ettersom lovgivningen og bruken av havet utvikler seg. Departementet foreslo derfor at departementet gis en generell forskriftshjemmel til å fastsette hva som er «igangværende bruk», jf. høringsforslaget § 29 tredje ledd, uten at det samtidig foretas en oppstilling av hva slags virksomhet og hvilke lover som kan være aktuelle i denne forbindelse.

#### 12.1.2 Høringsinstansenes syn

NOAH mener det er pussig at det legges opp til erstatning til rettighetshavere. Høringsinstansen viser til at det å verne er en offentlig interesse og at det ikke må innebære en potensiell inntektsskilte til næringsaktører, som må regne med at

det kan forekomme regulering av og restriksjoner på økonomiske aktiviteter.

*Fiskeridirektoratet, Fiskebåt og Norges fiskarlag* mener at også fiskere må betraktes som rettighetshavere etter loven, slik at de gis erstatningsrettslig vern. *Pelagisk forening* mener det er for upresist å si at det vil avhenge av en konkret vurdering hvorvidt fiske i et avgrenset område skal regnes som en festet rett. Høringsinstansen er også uenig i at det gis forskriftshjemmel til å fastsette hva som er igangværende bruk.

*Sjømat Norge* fraråder at erstatningsmuligheten kun gjelder tillatelser som er gitt før det foretas kunngjøring, og ønsker heller en skjønnsvurdering.

NVE vurderer at ekspropriasjonserstatningslova er utarbeidet med forholdene på land for øyet. Når det gjelder fornybar energiproduksjon til havs, foretas det betydelige investeringer som det ikke er nødvendig å foreta dersom man kun skal kjøpe en eiendom for næringsutvikling på land. NVE er usikker på om denne forskjellen er tilstrekkelig hensyntatt i forslaget og påpeker at hvis ikke, vil også dette kunne føre til manglende forutsigbarhet for aktørene.

### 12.1.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at reglene for erstatning etter havvernloven bygger videre på og så langt som mulig samsvarer med reglene for erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven. Departementet legger her blant annet vekt på hensynet til likebehandling og en ensartet praksis, uavhengig av om verneområdet befinner seg innenfor eller utenfor territorialgrensen. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen videreføres i lovforslaget § 31.

Departementet viser videre til at begrepet «rettighetshaver» er et innarbeidet begrep i juridisk terminologi, som skal forstås på vanlig måte ved anvendelse av havvernloven.

I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) er begrepet «rettighetshavere» beskrevet på følgende måte:

«Som rettighetshavere regnes bl.a. festere, servitutthavere (beiterett, hogstrett og lignende), rettighetshavere til utvinningstillatelser etter petroleumsloven og minerallovverket, allmeningsberettigede og utøvere av reindriftsrett. Fiskere kan normalt ikke regnes som rettighetshavere til fisk eller fiskeområder i sjø i denne sammenheng. Saltvannsfiske må i utgangspunktet betraktes som en allemannsrett. En særrettighet vil først kunne oppstå hvis

for eksempel en mindre krets av fiskere har en festnet, etablert bruk av et konkret sjøområde. Hovedregelen vil m.a.o. være at det skal særlig sterk og eksklusiv tilknytning til et område for at fisket skal kunne betraktes på samme måte som en «tinglig» rett.»

Rettighetshavere vil etter dette lovforslaget blant annet kunne være selskaper med utvinningstillatelse etter petroleumsloven og havbunnsmineralloven, utnyttningstillatelse etter forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub>, samt de som har fått tildelt prosjektområde og konsesjonshavere etter havenergiloven, akvakulturloven mv.

Når det gjelder høringsinnspillene om at også fiskere bør betraktes som rettighetshavere, viser departementet til at dette vil bero på en konkret vurdering av hvorvidt en gruppe fiskere har opparbeidet seg en «festet» rett knyttet til et bestemt område. Departementet viser videre til at restriksjoner på fiskeriaktivitet forventes å variere mellom ulike verneområder og eventuelt også mellom ulike soner innenfor verneområder. Vernemyndighetene vil også gjennom gode og inkluderende verneprosesser og i dialog med fiskere søke å finne hensiktsmessige løsninger knyttet til restriksjonsnivå.

Når det gjelder høringsinnspillet fra NVE, vurderer departementet at det er hensiktsmessig å legge opp til samme regler for utmåling av erstatning som etter naturmangfoldloven, blant annet slik at reglene blir like i marine verneområder innenfor og utenfor territorialfarvannet. Departementet viser videre til at de overordnede reglene i ekspropriasjonserstatningslova om blant annet fastsetting av bruksverdi vil være anvendelige også til havs, samtidig som det understrekes at erstatning i alle tilfeller vil være avhengig av konkret skjønn. Det vises også til at hva som utgjør «igangværende bruk» ved behov kan klargjøres gjennom forskrift.

## 12.2 Fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning

### 12.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsforslaget § 30 foreslo departementet å innta en bestemmelse om fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning. Bestemmelsen tar utgangspunkt i tilsvarende regler som følger av naturmangfoldloven § 51, med de tilpasninger som er nødvendige som følge av at det i de aktuelle havområdene bare vil være aktuelt med

erstatning til rettighetshavere, og ikke til grunneiere. I tillegg kommer enkelte endringer av rent språklig karakter.

Departementet viste til at det følger av høringsforslaget § 30 første ledd at et krav om erstatning etter høringsforslaget § 29 skal fremsettes skriftlig til departementet innen fire måneder fra verneforskriften er fastsatt. Departementet minnet om at det ved underretning og kunngjøring av verneforskriften til berørte rettighetshavere, skal opplyses om retten til erstatning og fristen for å fremsette krav.

I høringsforslaget § 30 første ledd andre punktum ble det tatt inn en hjemmel for departementet til å forlenge fristen og gi oppfrisking for oversittelse. Departementet viste til at det følger av bestemmelsen at når det er fremsatt krav om erstatning, skal staten gi tilbud om erstatning senest ett år etter at verneforskriften ble fastsatt. Bestemmelsene i tvisteloven om oppfriskning gjelder så langt de passer, jf. høringsforslaget § 30 første ledd fjerde punktum.

Departementet understrekte at et tilbud forutsetter en aksept av mottakeren for å bli bindende. Tilbudet regnes ikke som enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. Det er altså ikke noe i veien for å fortsette forhandlingene og be om et nytt og bedre tilbud. Bli tilbudet ikke akseptert, kan rettighetshaveren senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for departementet om at staten skal begjære skjønn styrt av tingretten til fastsettelse av erstatning etter høringsforslaget § 29, jf. høringsforslaget § 30 andre ledd.

Tingretten kan gi oppfrisking for oversittelse av fristen i andre ledd etter reglene i tvisteloven, jf. høringsforslaget § 30 tredje ledd første punktum. Videre fremgår saksomkostningsreglene av høringsforslaget § 30 tredje ledd andre punktum. Det vises her til skjønnsloven § 42 som angir hovedregelen om at staten skal dekke rettighetshaverens nødvendige omkostninger til skjønnet ved tingrettens behandling. Ved overskjønn begjært av rettighetshaver viste departementet til at reglene i tvisteloven kapittel 20 gjelder, jf. høringsforslaget § 30 tredje ledd fjerde punktum. Endelig viste departementet til at det følger av tredje ledd femte punktum at skjønnet for øvrig holdes etter reglene i skjønnsprosessloven.

### 12.2.2 Høringsinstansenes syn

*Miljødirektoratet* foreslår en språklig endring i andre ledd andre komma ved at «det» endres til «tilbudet».

### 12.2.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at bestemmelsen om fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning til rettighetshavere videreføres i lovforslaget § 32. Departementet mener Miljødirektoratet sitt høringsinnspill vil bidra til bedre språklig presisjon i bestemmelsen, og vil derfor følge opp dette. Departementet viser ellers til omtalen av høringsforslaget i punkt 12.2.1.

## 13 Endringer i andre lover

### 13.1 Endring i lov om statlig naturoppsyn og kystvaktloven

---

Som nærmere omtalt i punkt 10.1 skal Statens naturoppsyn og Kystvakten utføre det praktiske tilsynet med overholdelsen av vernebestemmelsene som gjelder for det enkelte verneområdet. Departementet foreslår derfor at lov om statlig naturoppsyn § 2 og kystvaktloven § 11 oppdateres for å reflektere at disse nå har myndighet til å føre tilsyn med at havvernloven overholdes.

### 13.2 Endring i straffeloven

---

Straffeloven § 240 omhandler alvorlig miljøkriminalitet, og de alvorligste overtredelsene som rammes av første ledd har en strafferamme på inntil 15 år, jf. straffeloven § 240 første ledd. Forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser som «påfører betydelig skade» på områder som er vernet ved vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven, samt vernevedtak etter eldre lovgivning som nevnt i naturmangfoldloven § 77, svalbardmiljøloven eller bilandsloven, har en strafferamme på inntil 6 år, jf. straffeloven § 240 andre ledd.

Departementet vurderer at forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av havvernloven bør kunne straffes på

tilsvarende måte, i medhold av straffeloven § 240. En forutsetning for å anvende bestemmelsen vil imidlertid være at overtredelsen finner sted innenfor straffelovens geografiske virkeområde, som angitt i straffeloven § 4, dvs. i økonomisk sone, på innretninger på norsk kontinentalsokkel for undersøkelse etter eller utnyttning eller lagring av undersjøiske naturforekomster, samt på norsk fartøy, herunder luftfartøy, og boreplattform eller liknende flyttbar innretning.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring av straffeloven § 240 andre ledd, slik at skade på verneområder opprettet etter havvernloven også kan staffes i medhold av bestemmelsen.

### 13.3 Endringer i akvakulturloven

---

Det følger av akvakulturloven §§ 6 første ledd og 15 første ledd bokstav b at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V. Etter departementets syn bør tilsvarende gjelde for verneområder opprettet i medhold av loven her. Departementet foreslår derfor endringer i akvakulturloven § 15 slik at det følger her at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte vernetiltak etter havvernloven.



## 14 Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

### 14.1 Innledning

---

Loven er en hjemmelslov, og det er først når hjemlene i loven tas i bruk at det oppstår ulike konsekvenser av miljømessig, økonomisk og administrativ karakter. Konsekvensene av at hjemlene i loven tas i bruk vil derfor avhenge av antallet og omfanget av områder som skal vernes, hvilke vernebestemmelser som blir fastsatt i lys av verneformål, verneverdier og aktuell virksomhet i det konkrete området.

Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av vern av det enkelte området vil bli grundig utredet i løpet av verneprosessen, jf. nærmere omtale blant annet i punkt. 8. For å gi et inntrykk av hva konsekvensene av oppfølging gjennom bruk av hjemlene i loven vil kunne være, gis det i det følgende en generell beskrivelse av mulige positive og negative konsekvenser av å opprette nye marine verneområder utenfor territorialfarvannet.

### 14.2 Konsekvenser for økosystemtjenester og naturmangfold

---

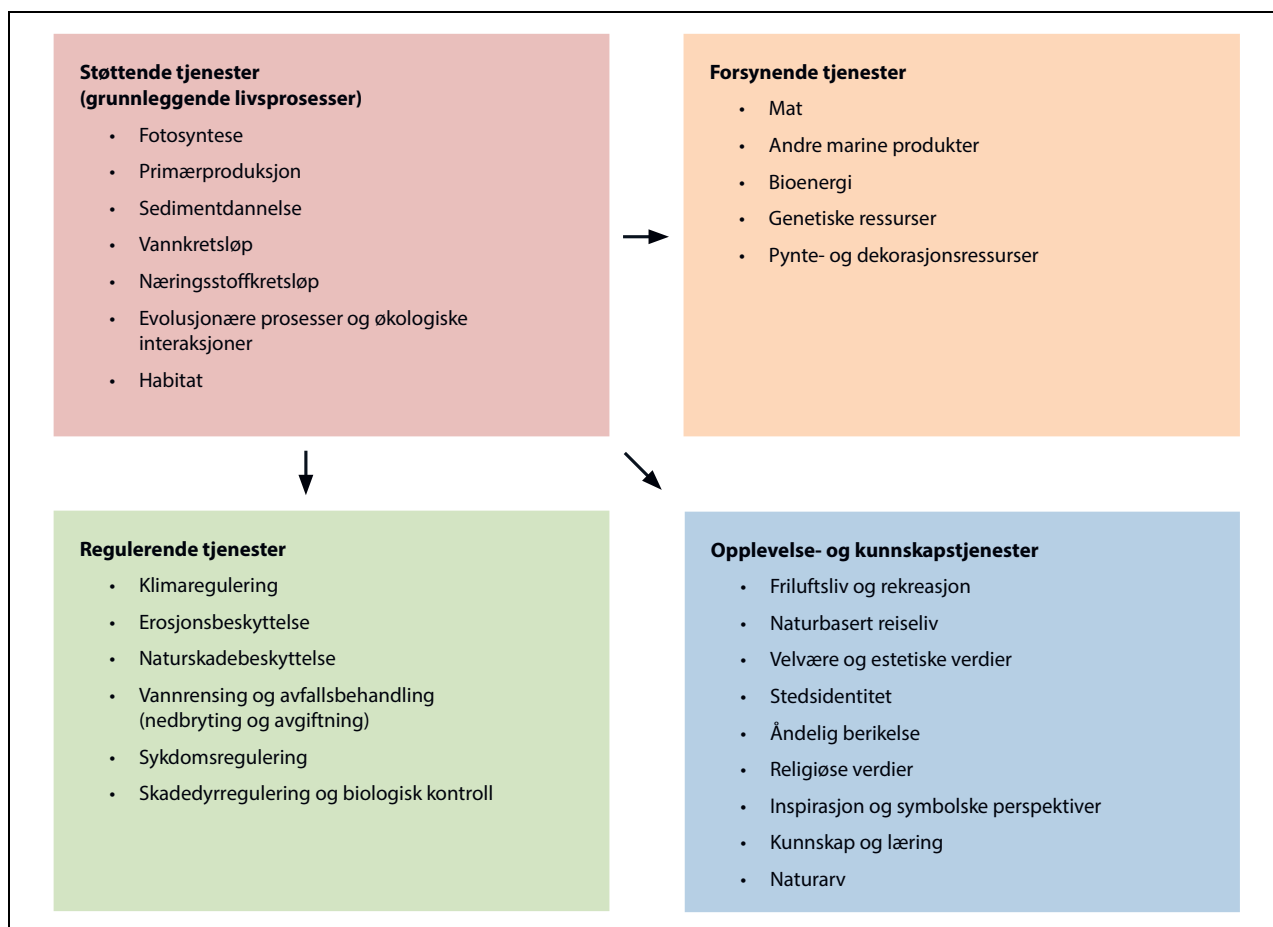
Økosystemene i norske havområder bidrar med store verdier til det norske samfunnet, blant annet ved å bidra til forsyning av mat, energi og regulering av miljøet og muligheter for rekreasjon. Økosystemer er goder og tjenester vi får fra naturen. Det er fire hovedkategorier av økosystemtjenester. Vi skiller mellom forsynende, regulerende, kulturelle og støttende tjenester. Velfungerende økosystemer som leverer økosystemtjenester, er avgjørende for at havområdene skal fortsette å bidra til samfunnets velferd i framtiden. Vern vil kunne bidra til å ivareta disse økosystemtjenestene. NOU 2013: 10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester* gir en inndeling av hovedkategoriene av økosystemtjenester fra norsk natur, vist i figur 14.1.

Hvilke økosystemtjenester som vil bevares ved vern av havområder utenfor territorialfarvannet, vil avhenge av det konkrete verneområdet og hvilke naturverdier som finnes der. På generelt grunnlag kan vi anta at havet bidrar med viktige økosystemtjenester innenfor flere av hovedkategoriene.

Av forsynende tjenester, finner vi sjømat, andre marine produkter (restråstoff fra fiskeri), genetiske ressurser, pyntegjenstander og andre produkter for velvære. Av regulerende tjenester, bidrar havet med klimaregulering, vannrensing og avfallsbehandling, sykdomsregulering, skaderegulering og biologisk kontroll. Viktige opplevelses- og kunnskapstjenester vil være naturbasert reiseliv, naturarv, kunnskap og læring og stedsidentitet. Innenfor kategorien støttende tjenester som primærproduksjon bidrar blant annet planteplankton, dyreplankton og vegetasjon på havbunnen. Ivaretakelse og kunnskap om også disse miljøverdiene er viktig for å kunne fange opp økosystemenes kapasitet til å levere økosystemtjenester. De bidrar også indirekte til andre tjenester, som forsynende og kulturelle tjenester. Prosesser i havet bidrar videre til strømmen av økosystemtjenester på kysten og land, som naturbasert reiseliv og fritidsfiske.

I det følgende gis det en beskrivelse av de viktigste kategoriene av økosystemtjenester som vil ivaretas ved å verne norske havområder.

Mange områder i de norske havområdene har et stort mangfold av arter og naturtyper og høy biologisk produksjon. Disse verdiene kan bidra med økosystemtjenester knyttet til bruk, eksempelvis i form av mat og medisiner, og økosystemtjenester som ikke direkte kan knyttes til bruk. Vern bidrar til langsiktig bevaring i form av beskyttelse mot inngrep, for å holde naturen mest mulig intakt. For mange mennesker har det en verdi å vite at naturen bevares for fremtidige generasjoner (arveverdi), og at andre mennesker kan oppleve eller bruke naturområdene i dag eller i framtiden (altruistisk verdi). Noen verdsetter også å vite at naturverdiene bevares for fremti-



Figur 14.1 Økosystemtjenester. Fire kategorier eksemplifisert med tjenester fra kysten og havet.

Kilde: Faglig forum for norske havområder/Miljødirektoratet. Tilpasset fra NOU 2013: 10, s. 134.

den, uten at det er forbundet med egen eller andres bruk (eksistensverdi). Studier har vist at den norske befolkningen kan ha betydelig betalingsvillighet for slike verdier. Mange blant Norges befolkning kan derfor oppleve å få økt velferd av å vite at marine områder med tilhørende naturkvaliteter ivaretas for framtiden. Økt knapphet på områder med lav menneskelig påvirkning, kombinert med generell velferdsøkning i samfunnet, trekker i retning av at disse verdiene også vil kunne øke over tid.

Havet spiller en betydelig rolle for karbonlagring, som nærmere beskrevet i NIVA Rapport L. NR. 7788-2022 «Kunnskapsoppsummering om marine områder som er viktige for karbonlagring». Potensialet for å bevare karbonlagre ved å verne områder vil avhenge av hvilke områder som vernes og hvilke restriksjoner som gis i disse områdene. NIVA-rapporten, med referanse til en studie fra Diesing m.fl. (2021), viser for eksempel til at det er lagret 231 mill. tonn karbon i organisk form i bunnens øverste 10 cm i Nordsjøen og Skagerrak. Av dette er om lag 26 prosent lagret i Nor-

skerenna, som er et dypt akkumulasjonsområde. Det er usikkerhet i de modellerte tallene for lagring av karbon i sediment. Per i dag finnes ikke nøyaktig kvantifisert informasjon om tap av karbon fra sediment forårsaket av ulike forstyrrelsesfaktorer.

Videre kan det ha stor verdi å ta vare på et utvalg representative marine områder for fremtidig forskning og kunnskapsutvikling. Eventuell etablering av referanseområder vil også øke forsknings- og kunnskapsverdien av å opprette verneområder ytterligere. Avhengig av hva slags referanseområder som opprettes kan kunnskaps- og læringstjenestene dette genererer ha betydning både nasjonalt og regionalt i fremtiden. Det er også sannsynlig at forsknings- og kunnskapsverdien vil kunne øke over tid som følge av færre områder som ikke er påvirket av mennesker.

Vern vil også kunne beskytte kulturhistoriske verdier mot direkte fysisk påvirkning eller endringer. Dette må vurderes konkret ved hver sak, og basert på kunnskap om kulturhistoriske verdier i det foreslåtte området.

Havet inneholder betydelige ressurser som kommer mennesker til nytte, og som faller innenfor forsynde tjenester. Den mest kjente, og en av de viktigste for Norge, er sjømat. Sjømat er kommersiell høsting av matressurser fra havet. I tillegg bidrar havet med genetiske ressurser og biokjemikalier, medisinerressurser og fiber. Fiskere er avhengig av intakte gyte-, oppvekst- og fiskeområder og et rent havmiljø. Marine verneområder kan bidra til å bevare grunnlaget for blant annet fiskerinæringen i vernede og omkringliggende områder på lang sikt, gjennom å bevare intakte leveområder for fisk, skalldyr og andre levende organismer.

Vern innebærer at man unngår at et område blir forringet, og på den måten tar vare på verdiene, også de vi i dag ikke har kunnskap om at finnes i områdene, eller som i dag ikke blir brukt. Ny informasjon vil kunne bli tilgjengelig gjennom teknologisk utvikling eller forskning, slik at økosystemene kan gi nytte på måter vi ikke kjenner til i dag, eller nye økosystemtjenester kan bli oppdaget innenfor et område. Slike verdier kalles opsjonsverdier eller kvasiopsjonsverdier.

Et typisk eksempel på slike verdier er soppen som i 1969 ble funnet på Hardangervidda, og som i dag er avgjørende til bruk i organtransplantasjoner for å redusere risikoen for organavstøting (Svarstad m.fl. 2020, gjengitt i Oslo Economics, 2022). Vern fungerer som en forsikring mot ødeleggelser av viktige økosystemtjenester for fremtiden, som vi ikke kjenner nytten av i dag. Siden havområdene utenfor territorialgrensen i varierende grad har vært kartlagt, kan det i disse havområdene være viktige verdier som vi i dag ikke har oversikt over.

### 14.3 Utrednings- og forvaltningskostnader

Vern av nye områder vil innebære behov for økt ressursbruk til utredning, forvaltning og tilsyn av områdene. Kostnader vil avhenge av hvor mange og hvilke områder som det gjennomføres verneprosess for, og hvor mange og hvilke områder som blir vernet.

Miljødirektoratet vil ha sentrale oppgaver i gjennomføringen av verneprosessen, fra utredningen av et valgt område med eventuell konsekvensvurdering, høringsprosess og tilråding til departementet. Det er også foreslått at Miljødirektoratet vil ha viktige oppgaver i forvaltningen av vedtatte verneområder. Miljødirektoratets rolle i verneprosessene etter havvernloven vil dermed i stor

grad vil svare til Statsforvalterens rolle i verneprosessene etter naturmangfoldloven.

I forbindelse med verneprosessene etter loven må det påregnes utgifter, i hovedsak i form av lønnsmidler, knyttet til

- identifisering og utvelgelse av områder som er aktuelle for vern,
- innhenting av eksisterende kunnskap gjennom kartlegging av verneverdier og andre verdier, for eksempel i form av informasjon fra kartleggingsprogrammet Mareano,
- konsekvensutredning (KU) der dette er aktuelt og
- gjennomføring av selve verneprosessen etter loven, herunder kontakt og samarbeid med berørte myndigheter, organisasjoner og rettighetshavere.

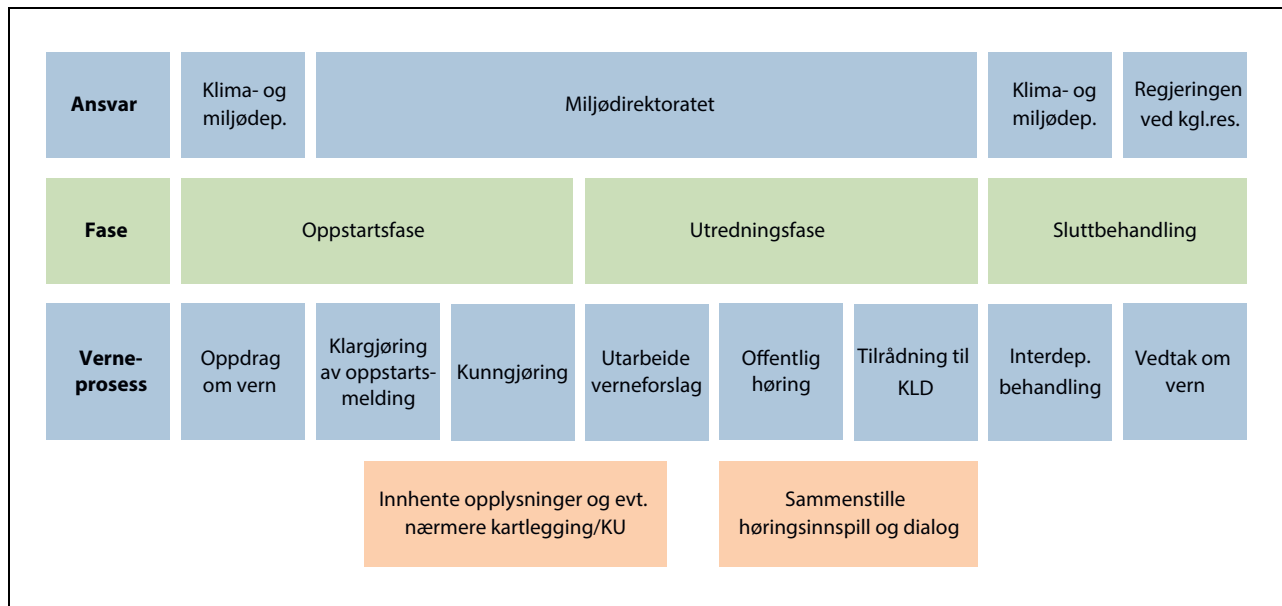
Fra kunngjøring til høring av verneforslag må det aktuelle området kartlegges nærmere. Dersom området er større enn 250 km<sup>2</sup>, må det gjennomføres en konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger. I det pågående arbeidet etter naturmangfoldloven med verneforslag for Sognefjorden, som befinner seg innenfor territorialfarvannet, er det eksempelvis brukt 1,85 millioner kroner til kartlegging og 1,3 millioner kroner til konsekvensutredning i 2023. Videre er det tildeelt ca. 1 millioner kroner til gjennomføring av verneprosess, og tilsvarende behov for midler til dette formålet forventes også i 2024.

Stegene i verneprosessen som gjennomføres av Statsforvalteren ved områdevern etter naturmangfoldloven, vil som nevnt i stor grad tilfalle Miljødirektoratet etter havvernloven. Tilrådingen som Miljødirektoratet utarbeider, vil videre oversendes departementet. Sammenlignet med verneprosessene etter naturmangfoldloven, der statsforvalteren oversender sin tilråding til Miljødirektoratet som igjen utarbeider sin tilråding til departementet, vil prosessen dermed forenkles noe.

Departementet vil ha ansvar for å utarbeide kongelig resolusjon for verneforslagene, og videre for å avgjøre klagesaker knyttet til forvaltningen av verneområdene.

Kostnader i etableringsfasen antas å først og fremst knytte seg til erstatning for eventuelt tap som rettighetshavere har ved vernetiltak etter loven.

Kostnader i forvaltningsfasen vil knytte seg til utarbeidelse av forvaltningsplaner, nærmere kartlegging som grunnlag for forvaltning og gjennomføring av tiltak for å ta vare på verneverdiene, jf. også punkt 9.2 om restaurering og skjøtsel. Det vil være behov for lønnsmidler til blant annet



Figur 14.2 Saksbehandling ved verneprosesser for marint vern utenfor territorialfarvannet.

Kilde: Miljødirektoratet.

behandling av søknader om tillatelse og dispensasjon, og drift av eventuelt rådgivende utvalg.

I praksis vil det være Miljødirektoratet ved SNO og Kystvakten som i hovedsak vil samarbeide om den praktiske gjennomføringen av tilsynet med etterlevelse av loven.

Tilsynet vil dels skje gjennom Kystvaktens eget miljøoppsyn etter kystvaktloven § 11, og dels skje gjennom bistandsanmodninger fra SNO. Samarbeidet vil også omfatte fellesaksjoner. Det vil også være aktuelt at Kystvakten påtar seg tilsynsoppdrag fra andre avdelinger i Miljødirektoratet.

Funksjonsfordelingen mellom SNO og Kystvakten må løses i henhold til samarbeidsavtale mellom etatene, instruks, og nærmere samarbeidsrutiner, for eksempel gjennom en kontrollplan. Det vil også være nødvendig med samarbeid med Fiskeridirektoratet og Kystverket. Med mindre annet er avtalt dekkes kostnader i forbindelse med tilsynsoppdragene av hver enkelt etat. Det antas å ville påløpe kostnader i samband med organisering og gjennomføring av tilsynet.

Det vil også være nødvendig å ha tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet til å følge opp de ulovligheter som tilsynet avdekker. Det vil kunne være nødvendig med ytterligere undersøkelser i den enkelte sak og det må gjøres en vurdering av om pålegg eller sanksjoner skal brukes. Mindre alvorlige overtredelser vil kunne sanksjoneres gjennom ileggelse av overtredelsesgebyr. For mer alvorlige overtredelser vil det være aktuelt med

anmeldelse, slik at saken kan forfølges av påtalemyndigheten.

Ved behov for økte bevilgninger over offentlige budsjetter til utredning og forvaltning av nye marine verneområder, vil det også påløpe skattefinansieringskostnader. Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer en kostnad for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. I henhold til Rundskriv R-109/2021 fra Finansdepartementet skal det derfor for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, inngå en skattefinansieringskostnad i analysen fastsatt til 20 øre per krone, som kommer i tillegg til behovet for økte ressurser som er omtalt over.

#### 14.4 Næringsinteresser og infrastruktur

I norske havområder foregår det i dag betydelig aktivitet med tilhørende verdiskaping, gjennom blant annet petroleumsvirksomhet, fiskeri og skipsfart. Konsekvenser av marint vern for næringsaktivitet og infrastruktur, både eksisterende og fremtidig aktivitet, vil avhenge av hvilke områder som vernes, verneformål og restriksjonsnivå. Konsekvensene må utredes i vurderingen av de konkrete verneforslagene. Som hovedregel legges det opp til at eksisterende aktivitet i områder som vernes kan fortsette, eventuelt på nærmere angitte vilkår. Generelt vil vern kunne innebære restriksjoner på særlig fremtidig

næringsaktivitet og muligheten for å bygge ut infrastruktur i de valgte områdene.

Samtidig må konsekvensen for næringsaktiviteter sammenlignes med dagens situasjon og dagens regulering (nullalternativet). Som omtalt i punkt 4 reguleres aktiviteten i norske havområder allerede i dag etter et omfattende lovverk. Konsekvensen av vern vil være forskjellen mellom dagens regulering av næringsaktivitet og ytterligere regulering eller restriksjoner som opprettelsen av et verneområde innebærer. Konsekvensene må vurderes fra sak til sak og område til område.

For noen av næringsaktivitetene vil et vern også kunne bidra positivt, ved at grunnlaget for aktiviteten ivaretas gjennom vernet. Dette kan for eksempel gjelde for fiskerinæringen, jf. omtale av forsynende tjenester over. Behovet for restriksjoner knyttet til fiskeri vil også blant annet måtte vurderes i sammenheng med allerede etablerte tiltak etter fiskerilovgivningen.

Faglig forum for norske havområder omtalte i 2023 utviklingen av næringsaktivitet fra havbaserede sektorer, inkludert nåværende og mulig fremtidig aktivitet (Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder – Hovedrapport 2019–2023). Det ble videre gitt en beskrivelse av sektorenes påvirkning på miljøform av utslipp, arealpåvirkning, støy og annet. Under gis en kortoppsummering av de næringene som er omtalt i rapporten fra Faglig forum, og som potensielt kan bli berørt ved et strengere restriksjonsnivå til havs.

Fiskeri er den aktiviteten av de kommersielle aktivitetene til havs med størst fysisk påvirkning. Påvirkningen på bunnhabitater skjer først og fremst gjennom bruk av bunntål. Aktiviteten er i dag allerede regulert gjennom havressurslova blant annet. Spøkelsesfiske, forurensning og søppel i form av plast og annet avfall har også påvirkning på økosystemene.

Sjømatsressursene på lavere trofisk nivå utgjør store biomasser, og det teoretiske potensialet for aktivitet og verdiskaping stort. Det pågår noe høsting i dag av raudåte og mesopelagiske arter (arter som beveger seg mellom 200–1000 meters dybde), men aktiviteten er begrenset per i dag. Faglig forum beskriver høsting av slike arter som mulig ny næringsaktivitet i framtiden.

Skipstrafikken innenfor norsk farvann er omfattende og variert. I et normalår er om lag 7 000 unike skip innom norske farvann. Dette omfatter både transitt, destinasjons- og innenlandstrafikk. Skipstrafikken påvirker økosystemene gjennom ballastvann, transportering av

fremmede organismer mellom ulike akvatiske leveområder, forurensning og fare for større hendelser, samt undervannsstøy. Det er i dag betydelig internasjonal regulering av skipstrafikken, jf. nærmere omtale i proposisjonens punkt 4 og 5. I fremtiden vil det åpne seg for trafikk lenger og lenger nord siden havisen trekker seg tilbake.

Når det gjelder petroleum er Nordsjøen den mest utforskede delen av de norske havområdene, mens Barentshavet i mindre grad er kartlagt for petroleumsressurser. I henhold til petroleumsloven er det i dag regulert hvor en kan lete etter nye ressurser. De største miljøpåvirkningene fra petroleumsvirksomheten er utslipp av kjemikalier, olje og naturlige forekommende stoffer til sjø og fysiske endringer på havbunnen. Annen aktivitet som leting ved hjelp av seismikk gir undervannsstøy.

Forsvaret har aktivitet i forbindelse med skyte- og øvingsfelt i sjø. Noen av feltene brukes sjeldent, og uansett med god dialog med andre brukere og aktører på havet. Den største påvirkningen av miljøet fra forsvarssektoren er blindgjengere og utskutt ammunisjon som blir spredt på havbunnen. Forsvarsbygg vil utvikle et program for opprydding av ammunisjonsavfall og blindgjengere for skytefelt som skal avvikles, der det er hensiktsmessig med hensyn til risiko for spredning av miljøgifter på havbunnen.

Det er store forventninger til utnyttelsen av havet og spesielt de levende ressursene. Rapporten fra Faglig Forum gir også en beskrivelse av disse potensielle nye næringsaktivitetene som vil kunne bli påvirket av fremtidig vern.

I dag er det kun etablert akvakultur innenfor territorialfarvannet. Det er knyttet store forventninger til utvikling av akvakultur i områder utenfor territorialfarvannet. Det er etablert et tillatesregime for akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret til havs. Det er besluttet at tre områder skal konsekvensutredes før det besluttes om områdene kan utlyses (åpnes) for akvakultur.

Fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>-utslipp fra forbrenning av fossil energi og industriproduksjon er ifølge FNs klimapanel et sentralt tiltak i arbeidet med å redusere verdens klimagassutslipp. Demonstrasjonsprosjektet for karbonfangst og -lagring (CCS), Langskip, som blant annet omfatter transport og lagring av CO<sub>2</sub> i reservoarer på norsk kontinentalsokkel planlegger oppstart i 2025. I januar 2019 tildelte myndighetene for første gang en tillatelse til å utnytte et areal for injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub>. Det tildelte arealet ligger i nærheten av Troll-feltet i Nordsjøen. Ytter-

ligere 12 letetillatelser for CO<sub>2</sub>-lagring er tildelt, og det er forventet flere tildelinger de neste årene.

I 2020 ble det besluttet å åpne områdene Sørlege Nordsjø II og Utsira Nord for produksjon av fornybar energi til havs. Havenergilova fastsetter rammene for fornybar energiproduksjon i norske havområder, og havenergilovforskrifta regulerer forvaltningen av energiressursene i havområdene. Bølgekraft og flytende solkraft er potensielle, men umodne teknologier. Det er vindkraft til havs som er det mest aktuelle nå. Regjeringen har mål om at havvindsatsingen skal bidra til industriutvikling, legge til rette for innovasjon og teknologiutvikling og gi økt fornybar kraftproduksjon i Norge. To områder er i dag realisert med flytende havvindanlegg: et demonstrasjonsanlegg utenfor Karmøy og Hywind Tampen i tilknytning til Snorre- og Gullfaks-innretningene i Nordsjøen.

Havbunnsmineraler som sulfider og mangan-skorper, dannes i de dypere delene av havområdene og inneholder metaller som er viktig i fornybare teknologier som i batterier, vindturbiner og solcellepaneler samt PC-er og mobiltelefoner.

Regjeringen har gjennomført en åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel, jf. Meld. St. 25 (2022–2023) *Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane*, og i april 2024 ble et område åpnet for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

Marin bioprospektering er en disiplin innen marin bioteknologi, hvor man leter systematisk etter organismer, gener og biomolekyler som kan ha potensial for kommersiell utnytting. Det foregår noe aktivitet i dag, og prøver av marinbiologisk materiale, som blant annet kan benyttes innen marin bioprospektering, har blitt samlet inn over de siste tiårene. Veien fra interessante funn i marine organismer til fremstilling av nyttige produkter er ofte lang. Norges havområder er i tillegg store, og det meste av biodiversiteten her er fortsatt ikke undersøkt. Bioprospektering vil som regel dreie seg om mer målrettede uttak av marint materiale, ofte i sammenheng med forskningstokt og lignende, og i liten grad om masseuttak fra havet.

## 15 Merknader til de enkelte paragrafene

### *Til § 1 Formål*

Lovens formål er å «bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern, som en del av en helhetlig og økosystembasert havforvaltning». Formålsbestemmelsen i havvernloven § 1 må også ses i sammenheng med § 5 om mål for områdevern, som gir mer konkrete føringer for hvilke mål marine verneområder etter loven skal bidra til å oppnå. Vern virker videre i samspill med andre virkemidler som også bidrar til bevaring, herunder såkalte «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», eksempelvis etter havressurslova.

Det overordnede formålet med loven er å bevare marin natur. Dette kan være å opprettholde en eksisterende tilstand for naturen i området, men det kan også innebære en plan for å forbedre tilstanden, for eksempel gjennom restaurering. Begrepet «marin natur» er en samlebetegnelse som omfatter naturmangfold, både i biologisk, landskapsmessig og geologisk forstand, samt økologiske prosesser og økosystemtjenester.

Vern er et tverrsektorielt virkemiddel som i utgangspunktet regulerer all aktivitet som kan påvirke verneverdiene negativt. Det følger av formålsbestemmelsen at vernet skal være «langsiktig», og vern etter havvernloven er ment å være varig. Videre skal vernet være «effektivt», noe som innebærer at det må forventes at vernet har en faktisk og positiv effekt for naturen. Vern etter havvernloven vil likevel ikke være til hinder for at det samtidig kan tillates ulike former for bruk i området, så lenge bruken ikke forringer verneverdiene angitt i verneformålet og er i tråd med verneforskriften for området. Vernet skal også være «representativt». Gjennom et representativt vern fanger man opp blant annet den store variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap. Verneområdene som etableres etter havvernloven skal, sammen med verneområder opprettet i territorialfarvannet og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», samlet sett utgjøre helhetlige og viktige bidrag inn i nettverk av bevaringsområder, både nasjonalt og internasjonalt.

Vern som virkemiddel må også vurderes innenfor en større ramme, som ett av flere virkemidler innenfor en helhetlig og økosystembasert havforvaltning. Dette presiseres i andre del av bestemmelsen.

### *Til § 2 Hvor loven gjelder*

Paragrafen fastsetter lovens geografiske virkeområde. Havvernloven gjelder i områder til havs under norsk jurisdiksjon som per i dag ikke er omfattet av hjemlene som kan brukes for å etablere verneområder etter naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen eller bilandsloven. Nærmere bestemt gjelder havvernloven i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven]; det vil si sonene på 200 nautiske mil fra grunnlinjene utenfor henholdsvis Fastlands-Norge (økonomisk sone), Jan Mayen (fiskerisonen) og Svalbard (fiskevernsonen). I disse områdene får havvernloven anvendelse både i «vannmassene over havbunnen, på havbunnen og i undergrunnen», i tråd med blant annet ordlyden i Havrettskonvensjonen artikkel 56.

Videre gjelder havvernloven på den norske kontinentalsokkelen som angitt i lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel. Utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene har Kontinentalsokkelkommisjonen vedtatt anbefalinger om utstrekningen av norsk kontinentalsokkel i nordområdene og ved Bouvetøya. På norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, vil anvendelsen av loven være basert på norsk jurisdiksjon over «havbunnen og undergrunnen», i tråd med Havrettskonvensjonen artikkel 76 og lov om Norges kontinentalsokkel.

### *Til § 3 Forholdet til folkeretten*

Bestemmelsen i § 3 fastslår at loven gjelder med de begrensingene som følger av folkeretten. Dette innebærer at loven skal tolkes innskrenkende eller settes til side dersom lovens bestemmelser kommer i konflikt med folkerettslige forpliktelser. I praksis vil forholdet til folkeretten og

eventuelle begrensninger i norsk jurisdiksjon først og fremst være aktuelt ved utforming av og forvaltning i medhold av verneforskrifter for det enkelte verneområdet.

Andre stater har rettigheter knyttet til blant annet skipsfart og legging av kabler og rørledninger, likevel med de begrensninger som er nærmere beskrevet i punkt 5.2. Dette er folkerettslige begrensninger som det også må tas hensyn til ved utforming av verneforskrift for det enkelte området. Videre vil begrensningen være aktuell blant annet ved tilsyn med utenlandske fartøy.

#### *Til § 4 Prinsipper*

Paragrafen klargjør forholdet mellom prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 8–12 og havvernloven. Bestemmelsen slår fast at disse prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet etter havvernloven.

Bestemmelsen innebærer at naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget, § 9 om føre-var-prinsippet, § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder kommer til anvendelse og skal legges til grunn som retningslinjer i utøving av offentlig myndighet etter havvernloven. Prinsippene er særlig relevante ved utforming av vernebestemmelser og ved behandling av søknader om tillatelser eller dispensasjon.

Tilsvarende prinsipper kommer også til uttrykk i eksisterende sektorlover og er langt på vei å regne som alminnelige miljørettslige prinsipper for myndighetsutøvelse og offentlig beslutningstaking.

Bestemmelsen slår fast at prinsippene skal «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet» etter havvernloven. Ordlyden på dette punktet tilsvarende ordlyden i naturmangfoldloven § 7 og skal forstås på samme måte. Dette innebærer blant annet at prinsippene ikke pålegger private parter noen selvstendige rettsplikter. Bestemmelsene retter seg mot offentlig myndighetsutøvelse. Det er myndighetenes endelige beslutning i den enkelte sak, der prinsippene har inngått i den skjønsmessige vurderingen, som har virkning overfor private. I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378 gis det uttrykk for at «[p]rinsippene har betydning både ved fastsetting av generelle forskrifter og ved individuelle avgjørelser, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd. Ordet retningslinje innebærer bl.a. at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for

resultatet i enhver sak.» Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. En sentral funksjon ved prinsippene er at avveiningen mellom naturmangfold og andre hensyn som gjør seg gjeldende skal fremgå av vedtaket. Det vises for øvrig til omtalen av prinsippene i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009).

#### *Til § 5 Mål for områdevern*

Paragrafen tilsvarende i hovedsak naturmangfoldloven § 33, med unntak av mindre justeringer i ordlyden for å tilpasse målene for områdevern til havvernlovens virkeområde, jf. § 2.

Som i naturmangfoldloven angir bestemmelsen både overordnede mål for det samlede områdevernet, og mål som er aktuelle for det enkelte verneområdet. Et verneområde skal som et minimum bidra til å nå ett av målene, men som regel vil flere mål være aktuelle. Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor målene som er angitt, men det kan i tillegg legges vekt på andre hensyn. Andre hensyn kan imidlertid ikke begrunne vern alene eller utgjøre hovedbegrunnelsen for vernet.

Målet i *første ledd bokstav a* er viktig for å oppnå lovens formål om representativ bevaring. Bestemmelsen er et sentralt mål for områdevern, og er blant annet et uttrykk for føre-var-prinsippet. Av forarbeidene til tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven fremgår det at «[v]ed å verne variasjonsbredden av natur og landskap, sikrer man seg de naturverdiene som områdene inneholder, selv om ikke alle arter og sammenhenger i økosystemet er kjent på forhånd», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 404. Tilsvarende gjelder ved vern etter havvernloven. I tillegg til levende natur, omfatter naturtyper og landskapstyper også geologiske formasjoner og biogene forekomster. Begrepet «naturtype» er definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav j. Målet i bokstav a kan være viktig for å sikre et representativt vern av områder som kan tilby opphold for arter langs ulike klimagrader i fremtiden, og dermed bidra til klimatilpasning.

Målet i *første ledd bokstav b* reflekterer at områdevern er et viktig virkemiddel for å bevare arter og genetisk mangfold. Vernet kan være rettet mot blant annet en art, et artssamfunn, en naturtype, en bestand eller en lokalitet. Vernet kan være rettet både mot naturtyper der visse arter er kjent for å ha sine leveområder, men også for å sikre foreløpige ukjente arter. For å sikre genetisk mangfold kan det også være aktuelt å verne områder av hensyn til visse bestander. Videre kan det være viktig å verne forskjellige lokaliteter der bestemte arter forekommer, for å ta vare på genetiske variasjoner. Målet kan også være aktuelt i forbindelse



med vern av områder som fungerer som «klimarefugier», det vil si områder der marine naturtyper og arter vil kunne trives og opprettholde bestander på tross av den marginaliserende effekten av temperaturøkningen.

Målet i *første ledd bokstav c* er ment å ivareta natur som allerede er truet. Med truet natur menes naturtyper eller arter som er i ferd med å forsvinne eller som er i sterk nedgang. De norske rødlistene fra Artsdatabanken, samt internasjonale lister over truede og nedadgående arter og habitater fra for eksempel IUCN og OSPAR, gir et godt utgangspunkt for hva slags og hvor mange arter og naturtyper som er aktuelle som grunnlag for vern basert på målet i bokstav c. Rødlistene skiller ikke mellom hvilke arter som finnes innenfor eller utenfor territorialfarvannet. Rødlistene er for øvrig dynamiske og oppdateres med jevne mellomrom. Bestemmelsen vil også kunne omfatte natur som er truet som følge av klimaendringer.

Målet i *første ledd bokstav d* tilsvarer i hovedsak naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav d. Ordlyden «også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv» er likevel tatt ut, da dette er et begrep man i hovedsak assosierer med friluftsliv slik det utøves på land og i mer kystnære områder. Enkelte former for friluftsliv, kan imidlertid også være aktuelt i områdene som dekkes av havvernloven. Bestemmelsen vil kunne brukes for å verne større bløtbunnsområder, og disse er ofte viktige karbonlagre.

Begrepet «økosystem» er nærmere definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav t. Ordet «intakt» innebærer ikke nødvendigvis at området må være helt uberørt av mennesker, men det er en forutsetning at økosystemets prosesser og funksjoner er intakte eller kan bli det gjennom restaurering. Det vil også bety at området er relativt lite berørt av tekniske inngrep. Området må ha en størrelse som er tilstrekkelig til å opprettholde det økologiske samspillet og de verdiene eller funksjonene vernet retter seg mot. Også dette målet for områdevern kan være viktig for klimatilpasning, ved å bevare økosystemer som står bedre rustet til å tåle eller bufre klimaendringer.

Målet i *første ledd bokstav e* er å bevare særskilte naturhistoriske verdier. Etter havvernloven vil de naturhistoriske verdiene i praksis gjerne knytte seg til landskap som kan synliggjøre utviklingshistorien. Geologiske naturminner er et eksempel på en særskilt naturhistorisk verdi.

Målet i § 5 *første ledd bokstav f* er noe forenklet sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 33 bokstav f, og omfatter områder med særskilte kulturhistoriske verdier.

Kulturhistoriske verdier som vernes som ledd i områdevern kan være utvalgte skipsvrak, menneskeskapt installasjoner eller andre spor av menneskelig aktivitet av særskilt kulturhistoriske verdi. Da de naturfaglige vilkårene for vern etter § 6 må være oppfylt for det enkelte området, er det i praksis lite aktuelt at et område blir vernet basert på kulturhistoriske verdier alene, jf. også nærmere omtale i proposisjonen punkt 7.2. Kulturhistoriske verdier kan imidlertid være et tilleggshensyn som, der det er aktuelt, også kan omfattes av vernet. Disse verdiene skal i slike tilfeller spesifiseres i verneforskriften. Ved en eventuell interessekonflikt mellom naturfaglige og kulturhistoriske verdier så vil de naturfaglige interessene normalt veie tyngst innenfor et verneområde etter havvernloven.

Målet i *første ledd bokstav g* knytter seg til økologiske sammenhenger nasjonalt og internasjonalt. Et mål med vernet kan være å bygge nettverk av naturområder som sikrer økologiske sammenhenger. I forarbeidene til naturmangfoldloven presiseres det at: «Nettverksbyggingen innebærer for det første at tilnærmingen til vern bør være systematisk. Videre innebærer det at man skaper økologiske forbindelser mellom verneområder [...]. Ordet sammenhenger refererer ikke bare til de fysiske sammenhengene mellom verneområdene, men også til at man ved vern av områder må se hen til hvordan utvalget av verneområder bidrar til et helhetlig økologisk og landskapsmessig vern.», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 406. Tilsvarende legges til grunn etter havvernloven.

Målet i *første ledd bokstav h* knytter seg til referanseområder. For å følge utviklingen av naturen og effekten av forskjellige påvirkningsfaktorer, vil man typisk sammenligne utviklingen som skjer i et område der påvirkningen begrenses til et minimum med utviklingen i andre områder uten tilsvarende reguleringer. Målet er først og fremst aktuelt der området brukes til vitenskapelig forskning, og vil ikke minst være viktig med tanke på å følge utviklingen av naturen som følge av klimaendringer.

*Andre ledd* kommer i tillegg til målene som følger av naturmangfoldloven § 33, og gir uttrykk for at verneområder i tillegg kan bidra til «bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.» Dette er ikke hensyn som kan begrunne vern alene, og ved opprettelse av marine verneområder må minst ett av målene i § 5 første ledd være oppfylt. Bestemmelsen i andre ledd er ikke til hinder

for å legge vekt på andre tilleggshensyn i forbindelse med vern av områder til havs.

Formålet med områdevern vil alltid være å ta vare på naturmangfold. I noen tilfeller kan dette naturmangfoldet også ha viktige funksjoner for klimaet, herunder ved å bidra til opptak og lagring av karbon. Bevaring av bløtbunnsområder hvor det over tid er lagret mye karbon og hvor det fortsatt bindes karbon, kan være eksempler på slike viktige tilleggsv verdier.

Ordlyden i § 5 andre ledd åpner opp for at det ved vern også kan legges vekt på arters behov for tilgang til nye leveområder som en klimatilpassning, for eksempel i sammenheng med temperaturrendringer i havet. For enkelte arter kan det være viktig å ha tilgang til dypere vannlag med kaldere vann. Det kan også være arter som endrer vandringsmønster og eksempelvis gyter i nordligere og kaldere områder enn før. Sjøfugl og andre arter som er avhengig av disse artene vil da ofte måtte flytte etter. I spesielle tilfeller kan det også være et behov for å ivareta relikter som består i områder med spesielle livsmiljøer eller hvor miljøbetingelser som vanntemperaturer i større grad er opprettholdt. Dette kan være begrensede områder eller et særlig miljø (refugium) hvor det lever en gjenværende art som tidligere har hatt større utbredelse.

#### *Til § 6 Marine verneområder*

Paragrafen viderefører naturmangfoldlovens hovedinnretning der områder som i sin helhet ligger i sjø, vernes som «marine verneområder», jf. naturmangfoldloven § 39. Havvernloven § 6 er likevel ikke identisk med naturmangfoldloven § 39 da enkelte forhold er skilt ut i egne bestemmelser eller flyttet til andre paragrafer i loven. Dette gjelder eksempelvis forholdet til havressurslova, som er regulert i § 8. I tillegg følger enkelte deler allerede av andre bestemmelser, eksempelvis at verneområder kan opprettes for å oppfylle ett eller flere av målene i bestemmelsen om mål for områdevern, jf. § 5.

Det følger av *første ledd første punktum* at det kan opprettes marine verneområder for å beskytte verneverdier, «inkludert naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.» I områder utenfor territorialfarvannet kan dette for eksempel være aktuelt for områder med særlig betydning som beiteområder for sjøfugl. Marine verneområder opprettes ved at det gis forskrift etter § 7, jf. § 6 *første ledd andre punktum*.

Bestemmelsens *andre ledd* angir vilkårene for vern av marine områder i bokstav a–g, og er til-

nærmet identisk med oppstillingen i naturmangfoldloven § 39. Innholdet i de alternative vilkårene tilsvarer i stor grad vilkårene for vernekategoriene nasjonalpark, naturreservat og marint biotopvernområde i naturmangfoldloven.

*Andre ledd bokstav a* gir hjemmel til å verne områder som inneholder særegne eller representative økosystemer som er uten tyngre naturinngrep. Bestemmelsen samsvarer med dette med vilkårene for nasjonalpark etter naturmangfoldloven § 35, jf. også naturmangfoldloven § 39 andre ledd bokstav a, med unntak av at det ikke er et vilkår at marine verneområder må være store.

Det første vilkåret knytter seg til innholdet i området. Det må enten være snakk om et sjøområde som inneholder et «særegne økosystem» eller et «representativt økosystem». Med «særegne» menes at området har karaktertrekk som skiller det fra andre områder. Området kan for eksempel inneholde sjeldne eller truede arter som ikke finnes andre steder. Med «representativt» menes at området inneholder en bestemt type natur. Et marint verneområde kan inneholde ett eller flere økosystemer. Ved avgrensingen av området bør det for eksempel tas hensyn til hvilke arealer som er en naturlig del av økosystemet eller bidrar med viktige økologiske funksjoner.

Det andre vilkåret er at sjøområdet skal være uten tyngre naturinngrep. Ikke ethvert naturinngrep vil være til hinder for vern, da det ikke stilles krav om at området er urørt. Om vilkåret er oppfylt vil avhenge av omfanget av det enkelte naturinngrepet og en samlet vurdering av om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep. Det samme er lagt til grunn for vern av nasjonalparker etter naturmangfoldloven § 35, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 410.

*Andre ledd bokstav b* slår fast at et område kan vernes når det inneholder truet, sjelden eller sårbar natur. Innholdet samsvarer med vilkåret for naturreservat i naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav a, jf. også naturmangfoldloven § 39 andre ledd bokstav b.

Truet, sjelden eller sårbar natur kan omfatte både arter, naturtyper, vegetasjonstyper eller undersjøiske landskapstyper. Når det gjelder arter omfatter «truet, sjelden eller sårbar» den gjeldende rødlistens kategorier CR (Critically Endangered – Kritisk truet), EN (Endangered – Sterkt truet) og VU (Vulnerable – Sårbar). Eksempler på kritisk truede arter i havområdene er storskate, nebbskate, hettemåke, lomvi og polarlomvi. Kategoriene NT (Near threatened – Nær Truet), DD (Data Deficient – Datamangel) og LC (Least Concern – Livskraftig) vil normalt ikke kunne regnes

som «truet, sjelden eller sårbar», men kan falle inn under noen av de andre kriteriene i første ledd, for eksempel bokstav c.

De naturfaglige kriteriene for hva som anses som truet, sjelden eller sårbar utvikles over tid og tolkingen av disse begrepene i § 6 må derfor tilpasses den faglige utviklingen på feltet, de regelmessige oppdateringene av rødlistene og annen relevant kunnskap.

En naturtype kan sies å være «sjelden» etter bokstav a når forekomsten er begrenset, enten fra naturens side, eller fordi den er gått tilbake på grunn av menneskers påvirkning, uten at det nødvendigvis er noen umiddelbar fare for at den forsvinner.

«Sårbarhet» eller «sårbar» natur brukes også i en noe bredere forstand om en miljøverdi eller et område sin evne til å tåle og eventuelt restitueres etter påvirkning fra menneskelige aktiviteter eller endringer i miljøforholdene. Sårbarhet vurderes med andre ord som en iboende egenskap ved naturverdiene, uavhengig av om påvirkningene faktisk er til stede eller ikke.

*Andre ledd bokstav c* slår fast at et område kan vernes når det representerer en bestemt type natur. Dette tilsvarer vilkåret for naturreservat i naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav b, jf. naturmangfoldloven § 39 andre ledd bokstav c.

«Bestemt type natur» sikter primært til begrepet «naturtype», som i naturmangfoldloven § 3 bokstav j er definert som «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster [...], samt spesielle typer geologiske forekomster». Det er naturlig å bygge på en inndeling av naturtyper som reflektert i Artsdatabankens inndelingssystem Natur i Norge (NiN). Ut fra denne inndelingen kan en bestemt type natur for eksempel være typiske eller representative forekomster av marin sedimentbunn, korallrev eller svampsamfunn.

*Andre ledd bokstav d* omfatter områder som på annen måte har særlig betydning for naturmangfold. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav c. Begrepet «biologisk mangfold», er i havvernloven erstattet med «naturmangfold». Henvisningen til «på annen måte» referer til de tre ovenstående vilkårene i bokstavene a, b og c, og betyr for eksempel at vilkåret ikke er ment brukt på truet natur. Viktige leveområder for vanlig forekommende arter, områder med generelt rik flora eller fauna og områder som har hatt stabile økologiske forhold over lang tid utgjør eksempler på områder som har særlig betydning for naturmangfold. Også

områder som kan fungere som klimarefugier, vil være aktuelle for vern etter dette vilkåret.

*Andre ledd bokstav e* gir hjemmel til å verne spesielle geologiske forekomster. Vilkåret tilsvarer naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav d.

Spesielle geologiske forekomster skiller seg ut ved sin egenart. Naturtyper og landskapstyper omfatter ikke bare levende natur, men også for eksempel geologiske formasjoner og biogene forekomster, dvs. forekomster av dødt materiale som har sitt opphav fra levende biologisk materiale, for eksempel døde (deler av) korallrev.

Geologiske forekomster kan etter bokstav e vernes som marint verneområde. Bokstav c omfatter alle representative naturforekomster, også de geologiske, mens bokstav e er ment å fange opp geologiske forekomster som er spesielle, dvs. forekomster som skiller seg ut ved sin egenart. Geologiske forekomster kan omfattes av bokstav b, c og f.

*Andre ledd bokstav f* åpner for vern av områder som har særskilt naturvitenskapelig verdi. Vilkåret tilsvarer naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav e.

Bestemmelsen retter seg særlig mot områder av vitenskapelig eller forskningsmessig verdi. Dette kan for eksempel gjelde ved vern av referanseområder for å følge utviklingen av naturen, jf. § 5 første ledd bokstav h.

*Andre ledd bokstav g* gir hjemmel til å verne områder som har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter. Dette tilsvarer hovedvilket for biotopvernområder, jf. naturmangfoldloven § 38. At loven stiller krav om «nærmere bestemte arter» betyr at verneforskriften må angi hvilke arter som omfattes av vernet.

At området har «særskilt betydning» innebærer at ikke ethvert økologisk funksjonsområde gir grunnlag for vern etter bestemmelsen. En økologisk funksjon for en art eller bestand kan generelt beskrives som summen av biologiske og ikke-biologiske prosesser som er nødvendige for å opprettholde en levedyktig bestand og naturlig utvikling av arten. Begrepet er brukt for å sikre at artsforvaltningen tar tilstrekkelig hensyn til områder som en art bruker bare i deler av livssyklusen, men som arten er helt avhengig av for å overleve på sikt.

Et område kan ha en eller flere økologiske funksjoner for den samme arten. Den økologiske funksjonen må gjelde én eller flere nærmere angitte arter. Det vil si at det må være kjent hvilken art eller hvilke arter vern av området skal bidra til å opprettholde.

Bokstav g setter som i naturmangfoldloven § 38 ingen krav til områdets art eller karakter. Det betyr at også områder som er sterkt preget av tyngre inn- grep, eller der det fortsatt er vesentlige påvirkninger, kan vernes så lenge området har og kan opprettholde sin særskilte betydning som økologisk funksjonsområde for de aktuelle artene.

*Tredje ledd* omhandler restaurering. Med restaurering forstås gjenoppbygging av forringet natur både gjennom aktive tiltak og gjennom at området sikres en fri naturlig utvikling. *Tredje ledd første punktum* gir hjemmel til å verne områder som krever restaurering, der dette vil medføre at vilkårene for vern i § 6 blir oppfylt. Restaureringen vil med andre ord bidra til at områdene får verneverdier som nevnt i andre ledd bokstav a–g. Det er tilstrekkelig at restaurering medfører at ett av vilkårene i § 6 andre ledd blir oppfylt. Dersom det opprettes marine verneområder som krever restaureringstiltak, skal utkast til plan for restaureringen om mulig legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt, jf. *tredje ledd andre punktum*.

*Fjerde ledd* sikrer verneverdiene som er omfattet av en verneforskrift et lovfestet minste nivå av beskyttelse, et «minimumsvern». Det såkalte «minimumsvernet» vil først og fremst få betydning som ramme for Kongens myndighet til å fastsette verneforskrifter og som tolkningsfaktor ved tvil om hvordan den enkelte verneforskrift skal forstås. Kun i spesielle tilfeller vil det være aktuelt at bestemmelsen anvendes direkte som et forbud mot aktivitet i enkeltsaker. Overtredelser av bestemmelsen kan medføre straff og andre sanksjoner, jf. lovens kapittel 6.

Det nærmere innholdet i vernet vil ut over dette følge av mer detaljerte og utfyllende bestemmelser i verneforskriften. Av naturmangfoldloven § 39 femte ledd andre punktum følger det at verneforskriften i utgangspunktet kan sette forbud mot all virksomhet, tiltak og bruk. Det samme følger av § 7 femte ledd om forskrifter om verneområder. Se ellers omtalen i punkt 7.4.3.

#### *Til § 7 Forskrifter om marine verneområder*

Paragrafen inneholder regler om fastsettelse av forskrifter om verneområder. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 34, men tar også opp i seg enkelte elementer fra naturmangfoldloven § 39.

*Første ledd første punktum* slår fast at det er Kongen i statsråd som gir forskrift om det enkelte verneområde etter § 5. Ved at loven bestemmer at det bare er Kongen i statsråd som har denne myndigheten, kan myndigheten til å opprette verneområder ikke delegeres videre. Forskriften skal

utarbeides i samarbeid med berørte sentrale myndigheter, jf. *andre punktum*.

Verneforskrifter har betydning for rettigheter og plikter til enhver som vil bruke eller ferdes i området, og regnes derfor som forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Rettighetshavere innenfor verneområdet som blir berørt av forskriften, er parter etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Ovenfor rettighetshavere som berøres av forskriften er vernevedtaket også et enkeltvedtak. *Andre ledd* fastslår at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for rettighetshavere som berøres av en verneforskrift. Dette innebærer blant annet at rettighetshavere skal forhåndsvarsles, gis mulighet til å uttale seg og underrettes om at vedtak er fattet. Da vedtaket gjøres av Kongen i statsråd, er det likevel ikke klageadgang på vedtaket.

*Tredje ledd* bokstav a–c angir hva forskriften skal gi regler om. Av *bokstav a* følger det at verneforskriften skal angi verneområdets formål. Formålet skal redegjøre for hvilke naturverdier og eventuelle kulturhistoriske verdier som ønskes ivaretatt. Dette skal angis så konkret som mulig. Det er ikke nødvendig at alle naturverdiene i det aktuelle området er kjent, men verneforskriften bør i alle tilfeller angi hva som ligger til grunn for at området er valgt ut, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 407. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Målet med vernet må dermed ligge innenfor ett eller flere av målene i § 5, samtidig som det angis konkret i lys av det enkelte områdets egenskaper og karakter og vilkårene for vern, jf. § 6. Verneforskriften skal også angi tilstanden som ønskes oppnådd med vernet. Dette kan for eksempel være at hele eller deler av området skal bevares mest mulig urørt, eller at man ønsker å restaurere et område ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak.

*Bokstav b* slår fast at verneforskriften skal angi verneområdets grenser og bestemmelser om bruk og vern av området.

*Bokstav c* sier at verneforskriften skal angi om verneformålet og restriksjonene gjelder vannsøylen, vannflaten, havbunnen inkludert undergrunnen under havbunnen, eller en kombinasjon av disse. Verneverdiene vil være styrende for om vernet kan avgrenses til én eller flere av disse dimensjonene. Sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven, presiserer havvernloven at undergrunnen er en del av havbunnen. Presiseringen er ikke ment å innebære noen endring av rettstilstanden etter naturmangfoldloven på dette punktet, da undergrunnen også vil være

omfattet av referansen til «havbunnen» i naturmangfoldloven.

For verneområder som befinner seg på norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, vil adgangen til å fastsette restriksjoner være basert på norsk jurisdiksjon over havbunnen, herunder undergrunnen under denne.

*Fjerde ledd* klargjør at verneformålet og verneverdiene er utgangspunktet for den geografiske avgrensingen av verneområdet. Økologiske funksjoner av betydning for et verneområde kan for eksempel være leveområder av betydning for verneverdiene, undersjøiske strukturer som er viktige for strømforhold mv., områder som er viktige for gyting, eller transport av egg og yngel eller lignende. Dette er en konkretisering av økosystemtilnærmingen i naturmangfoldloven § 10.

Ved avgrensningen skal det legges vekt på å fastsette grenser som ivaretar systemets tåleevne mot ytre påkjenninger. Forarbeidene til naturmangfoldloven peker på at en slik ytre påvirkning for eksempel kan være klimaendringer, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 407. Størrelsen på verneområdet kan i en slik sammenheng ha betydning for hvilken effekt påvirkningene har på naturverdiene. Større områder vil kunne være mer robuste mot følgene av klimaendringer og andre ytre påvirkninger. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

*Femte ledd første punktum* gir hjemmel til å forby eller regulere virksomhet, forurensning, tiltak og andre former for bruk i verneområder som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke verneformålet. «[V]irksomhet, forurensning, tiltak og bruk» er hentet fra naturmangfoldloven § 39, og skal forstås på samme måte etter havvernloven. Vernebestemmelsene må ligge innenfor rammen av § 6 fjerde ledd, og dermed sikre at ingen foretar seg noe i verneområdet som forringer verneverdiene som er angitt i verneformålet.

Der hvor det er usikkerhet om virkningene som en type tiltak kan få for verneverdiene, skal føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 legges til grunn. Tiltaket bør i slike tilfeller forby, eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak før det eventuelt gis tillatelse. Jo større potensial det er for skade på verneverdiene, desto større grunn er det ved slik usikkerhet til å fastsette en bestemmelse om søknadsplikt i verneforskriften. Det betyr ikke nødvendigvis at et tiltak eller en aktivitet skal nektes. Det kan også settes som vilkår at virksomheten skal gjennomføres til gitte årstider, på nærmere angitte steder eller med teknikker som gjør tiltaket forenlig med ivareta-

kelse av verneverdiene. Prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 må også tas i betraktning. I NOU 2004: 28 fremgår det at «[f]or områdevern kan prinsippet for eksempel innebære at man bør innføre beskyttelse mot alle relevante faktorer som kan påvirke miljøtilstanden i et område. Er det uaktuelt å legge bånd på aktiviteter utenfor verneområdet, kan prinsippet tilsi strengere restriksjoner på virksomhet innenfor verneområdet».

Restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet jf. *femte ledd andre punktum*. I Meld. St. 29 (2020–2021) fremgår det at «[d]ette er eit uttrykk for eit grunnleggjande prinsipp i arbeidet med marint vern. Det er verneverdiane og verneformålet som er styrande for kva aktivitet som kan gå føre seg i verneområdet. Restriksjonane skal vere så strenge som naudsynt for å ta vare på desse verdiane, men heller ikkje strengare». Tilsvarende skal legges til grunn i arbeidet med verneforskrifter etter havvernloven.

Vernebestemmelsene regulerer bare tiltak innenfor verneområdets grenser. Virksomhet utenfor verneområdets grenser kan ikke reguleres i verneforskriften, selv om de påvirker verneverdiene. For virksomhet utenfor verneområdets grenser, kan hensynet til verneverdiene likevel få betydning ved behandling av enkeltvedtak etter annen lovgivning jf. § 8 første ledd.

Det kan gis også gis bestemmelser om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad er sendt departementet og dette deretter har gitt tillatelse, jf. *femte ledd tredje punktum*.

Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet, jf. *femte ledd fjerde punktum*. Bestemmelsen gir uttrykk for at det kan være behov for ulikt restriksjonsnivå innenfor ulike deler av et verneområde, eksempelvis fordi det i en del av området er behov for særskilte regler for å sikre nødvendig beskyttelse av verneverdiene, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Tilsvarende legges til grunn etter havvernloven.

*Femte ledd femte punktum* er nytt i forhold til naturmangfoldloven og klargjør at bestemmelser av hensyn til naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima, er innenfor rammen av hva som kan reguleres i marine verneområder.

#### *Til § 8 Forholdet til annen lovgivning*

*Første ledd* tilsvarer naturmangfoldloven § 49 og gjelder for en virksomhet utenfor verneområdet som trenger «tillatelse etter annen lov». Bestem-

melsen gjelder dermed ved søknad om tillatelse etter sektorlov eller annen lov, eksempelvis forurensningsloven, akvakulturloven, petroleumsloven, havenergilovent, havbunnsmineralloven mv. Bestemmelsen gjelder kun for tiltak som skjer utenfor verneområdet, men som kan ha negativ effekt på verneverdiene innenfor verneområdet. I disse tilfellene skal verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, og ved fastsettelse av vilkår. Miljømyndighetene skal normalt konsulteres og involveres i vurderingene etter § 8 første ledd, slik det også gjøres i forbindelse med tilsvarende vurderinger etter naturmangfoldloven § 49. Bestemmelsen gjelder både ved ordinære forskrifter om marine verneområder, og ved forskrifter om midlertidig vern etter § 15. Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse på mulige negative effekter av tiltaket på naturverdier utenfor verneområdet. Den gjelder heller ikke ved virksomhet som ikke er stedsbunden, selv om denne virksomheten skulle trenge tillatelse i form av sertifikater eller lignende.

*Andre ledd* tilsvarer naturmangfoldloven § 39 sjette og syvende ledd, og skal tolkes og anvendes på samme måte. Utgangspunktet er at utnyttelse av villlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet. Når fiskerierne er den eneste typen virksomhet som må reguleres for å oppnå verneformålet, skal dette skje etter havressurslova.

*Til § 9 Generelle regler for saksbehandlingen i saker om vern etter loven her*

Paragrafen gir enkelte overordnede føringer for saksbehandlingen i saker om vern etter loven. Formålet med bestemmelsen er å sikre en god og relevant saksopplysning. Bestemmelsen svarer til naturmangfoldloven § 41, men likevel med enkelte justeringer.

*Første ledd* slår fast at det skal legges til rette for best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser i verneprosessen. Med «best mulig involvering» menes at myndighetene og andre interesser blir inkludert i saksbehandlingen på en god måte for å sikre at saken blir godt opplyst. Dette vil være med på å bidra til forutsigbarhet for alle som vil bli berørt, samt bringe klarhet i både sammenfallende interesser og eventuelle interessekonflikter.

Berørte myndigheter vil blant annet omfatte berørte departementer og underliggende forvaltningsorganer. Sametinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke særskilt nevnt i bestemmelsen, men vil være omfattet av ordlyden «berørte

myndigheter» og skal involveres på en hensiktsmessig måte der det er relevant. Berørte interesser vil for eksempel omfatte representanter for næringsinteresser eller rettighetshavere i området. Samiske interesser og andre lokale interesser vil også være omfattet av ordlyden «berørte [...] interesser» der det er aktuelt.

*Andre ledd første punktum* slår fast at det i saksbehandlingen skal legges til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensning av området og følger av vernet. Hva som er «mest mulig klarhet» kan variere på de forskjellige stadiene i verneprosessen. For eksempel vil neppe alle verneverdier og brukerinteresser være kartlagt når arbeidet med vernet starter opp og avgrensningen av området justeres normalt også underveis, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 419. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Med «bruk» menes også verdien av bruk. Med «følger av vernet» menes først og fremst hvilke rådighetsreguleringer som kan være aktuelle.

Områder større enn 250 km<sup>2</sup>, skal konsekvensutredes i tråd med prosedyrene i forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

*Andre ledd andre punktum* slår fast at det også skal innhentes kunnskap om andre mulige verdier enn «verneverdier» i området. Dette kan særlig være kunnskap om mineralressurser, fiskeriresurser, petroleum, vindkraftpotensiale, kunnskap om områdets egnethet for akvakultur eller annet av betydning for ulike former for utøvelse av ulike næringsaktiviteter. Innhenting av kunnskap vil først og fremst gjelde kunnskap som allerede er tilgjengelig, men det kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Som etter naturmangfoldloven skal kravet til kunnskapsgrunnlag stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 419.

*Tredje ledd* inneholder en ny bestemmelse sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven. At det skal «ses hen til» relevante tiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, innebærer at man skaffer seg en oversikt over tiltakene og at behovet for eventuelt vern alltid skal ses i sammenheng med og hensynta effektene av etablerte og eventuelle nye tiltak, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (OECM), i det aktuelle området. Dette skal sikre at slike tiltak inngår som en del av vurderingsgrunnlaget før oppstart av verneprosess, og at saker etter loven er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Andre «relevante tiltak» kan være tiltak som allerede bidrar til å beskytte naturverdier i området, eksempelvis gjennom vedtak etter forurensningsloven, petroleumslovgivningen eller

fiskerilovgivningen. Tiltak som kan karakteriseres som «andre effektive arealbaserte bevarings tiltak» nevnes spesielt, og slike tiltak vil ofte være særlig viktige i denne sammenhengen.

#### *Til § 10 Kunngjøring av planlagt verneforslag*

Paragrafen omhandler kunngjøring av et planlagt verneforslag og tar utgangspunkt i reglene om kunngjøring som følger av naturmangfoldloven § 42.

Etter *første ledd første punktum* skal et planlagt verneforslag kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forslaget. Hensiktsmessige måter å kunngjøre et planlagt verneforslag på etter havvernloven, kan for eksempel være kontakt med ulike forvaltningsorganer, eller gjennom publisering i aktuell fag- eller næringspresse, eventuelt riksdekkende aviser. Det vil kunne variere hvilke interesser som er berørt og hva som vil være en hensiktsmessig måte å kunngjøre på. Berørte interesser vil likevel typisk kunne være aktører som driver med eller har planer for utnytting av ressurser i et område. Det kan eksempelvis være aktører i fiskerieringen, eiere av kabler og rørledninger eller rettighetshavere innen petroleumsutvinning, havenergi og akvakultur.

Som etter naturmangfoldloven skal «de antatt mest sentrale følgene» av forslaget inngå i kunngjøringen, jf. *andre punktum*. I tillegg skal formålet med vernet og mulige grenser for verneområdet også angis. Utkast til verneforskrift med vernebestemmelser vil normalt ikke foreligge på tidspunktet for kunngjøringen.

Etter *andre ledd* skal rettighetshavere så vidt mulig underrettes skriftlig. Dette vil i utgangspunktet være skriftlig melding på e-post eller lignende. Formuleringen «så vidt mulig» innebærer blant annet at det ikke foreligger noen saksbehandlingsfeil dersom man ikke når frem til alle, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 419. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Rettighetshavere skal også gis en rimelig frist for å uttale seg, og normalt vil dette være minst tre uker. For å unngå misforståelser, bør det også understrekes i underretningen at verneforslaget vil bli sendt på ordinær høring etter § 12. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling.

*Tredje ledd* fastslår at berørte myndigheter og interesser skal involveres på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen og i god tid før kunngjøringen. Berørte myndigheter vil typisk være Fiskeridirektoratet, Sjøkeldirektoratet, NVE, og der det er

aktuelt Forsvarsbygg eller i særlige tilfeller Riksantikvaren mv. Bestemmelsen supplerer samarbeidsregelen § 9.

#### *Til § 11 Rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag*

Paragrafen regulerer rettsvirkningene av at det er foretatt kunngjøring, samt virketiden for disse. Tilsvarende regler følger av naturmangfoldloven § 44 første og femte ledd.

*Første ledd* gjelder for tiltak som er avhengig av tillatelse etter annen lovgivning. Når et planlagt verneforslag er kunngjort, kan tillatelse mv. til tiltak avslås av ansvarlig myndighet på grunnlag av det planlagte verneforslaget, jf. *første punktum*. Bestemmelsen gjelder både for tiltak som trenger tillatelse, konsesjon, løyve, dispensasjon eller annen form for godkjenning før de kan settes i verk. Ansvarlig myndighet kan i disse tilfellene som nevnt typisk være energimyndighetene (petroleum, fornybar energi, lagring av CO<sub>2</sub> mv.), fiskerimyndighetene (akvakultur) eller forurensningsmyndighetene (tillatelser etter forurensningsloven).

Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket «ikke er strid med verneformålet», jf. *andre punktum*. Som utgangspunkt for denne vurderingen må det beskrives hvilke verneverdier (naturtyper, arter, landskap, geologiske naturverdier mv.) som finnes i området, og hvilke virkninger det omsøkte tiltaket har på naturverdiene. Det må deretter gjøres en konkret vurdering av forholdet til de naturverdiene som ligger til grunn for vernet. Tiltaket eller aktiviteten vil være i strid med verneformålet dersom det å gi tillatelse til aktiviteten vurderes å ha en negativ påvirkning på verneformålet samlet sett. Som en del av vurderingen bør det vurderes om det er tilstrekkelig å stille vilkår for å hindre at en tillatelse blir i strid med verneformålet. Ansvarlig myndighet vil i disse tilfellene måtte involvere miljømyndighetene på hensiktsmessig vis.

Dersom det er tvil om hvilken betydning et tiltak har for verneformålet, tilsier føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at det stilles vilkår i tillatelsen, eller om nødvendig at søknaden skal avslås eller utsettes til etter at vernet er avklart.

*Andre ledd* åpner for det første for at det likevel kan gis tillatelse til tiltak i et område som inngår i verneforslaget når «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Tilsvarende vilkår følger av naturmangfoldloven § 44, og bestemmelsen skal forstås på samme måte. Hovedvilkåret er at det foreligger en vesentlig samfunnsinteresse. I tillegg

er det et vilkår at tiltaket er nødvendig. Med «vesentlig samfunnsinteresse» menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Det vil ikke være nok at det enkelte rettssubjekt har en særlig interesse i å få tillatelse til tiltaket. Det må foreligge fellesinteresser av betydelig tyngde. Dersom det lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressen på annen måte, er ikke nødvendighetskriteriet oppfylt. Forholdene må også være slik at tillatelse ikke kan vente til spørsmålet om vern er ferdig vurdert.

For det andre åpner andre ledd for at det kan gis tillatelse til tiltaket når «sikkerhetshensyn» gjør det nødvendig. Dette er en utvidelse sammenlignet med naturmangfoldloven § 44. Tilsvarende vilkår finnes i havvernloven § 18 om dispensasjon fra verneforskrifter, og vilkåret skal tolkes på samme måte. «Sikkerhetshensyn» omfatter blant annet fare for liv og helse, omfattende og direkte skade på eiendom, samt trusler mot nasjonal sikkerhet i bred forstand. Dette kan for eksempel være knyttet til forsvarspolitiske interesser eller mer avgrensede trusler. I nødvendighetskriteriet ligger det at sikkerhetshensynene må være av kvalifisert art, og at det ikke er praktisk mulig å ivareta dem ved tiltak utenfor verneområdet eller ved tillatte eller mindre inngripende tiltak innenfor det planlagte verneområdet.

Mens det er ansvarlig myndighet, som eksempelvis kan være et direktorat, som kan gi tillatelse i tråd med § 11 første ledd, er det bare ansvarlig departement som kan gi tillatelse i tråd med § 11 andre ledd. Andre berørte myndigheter skal involveres på vanlig måte, og miljøvernmyndighetene skal alltid høres.

*Tredje ledd* sier at adgangen til å avslå tiltak etter første ledd gjelder for maksimalt fire år etter kunngjøringen av det planlagte verneforslaget. Departementet kan forlenge virketiden med inntil to år. En slik forlengelse vil kun unntaksvis være aktuelt, men kan likevel være nødvendig i store og komplekse saker.

#### *Til § 12 Høring av forslag til verneforskrifter*

Paragrafen inneholder regler om høring av nye verneforskrifter, og bygger på tilsvarende regler i naturmangfoldloven § 43.

*Første ledd* fastslår at et forslag til ny verneforskrift etter § 7 skal sendes på høring, og stiller krav til høringsforslagets innhold. Høringsforslaget skal beskrive området verneforskriften skal omfatte, verneformålet og verneverdiene, avgrensingen av området, andre verdier enn naturverdier og de følgene forslaget antas å få.

*Andre ledd første punktum* fastslår at høringsfristen skal være minimum to måneder. Regelen utgjør et unntak fra utredningsinstruksens alminnelige minimumsfrist på seks uker, og ikke et unntak fra den alminnelige høringsfristen på tre måneder, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3. For mindre endringer i eksisterende verneforskrifter etter § 14 kan minimumskravet til høringsfrist på to måneder likevel fravikes, jf. *andre ledd andre punktum*. Minimumsfristen vil da normalt være seks uker. Høring kan bare unnlates dersom den ikke vil være praktisk gjennomførbar, kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller må anses som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

#### *Til § 13 Begrunnelse for verneforskrifter*

Paragraf § 13 tilsvarer naturmangfoldloven § 46 første ledd, med enkelte mindre språklige endringer.

Bestemmelsen gjelder begrunnelse for verneforskrift, og supplerer kravet til begrunnelse av vedtak utover det som følger av plikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Ved fastsettelse av verneforskrift etter § 7 skal det utarbeides en begrunnelse som gjør rede for både hvilket naturmangfold og andre verdier forskriften omfatter, og hvordan forskriften bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. I og med at det er Kongen i statsråd som fastsetter verneforskrifter, skal «begrunnelsen» forstås som den kongelige resolusjonen.

Nasjonale mål kan for eksempel være målene i § 5 eller politiske mål som er kommet til uttrykk i stortingsproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser kan for eksempel være konvensjonsforpliktelser med tilhørende politiske forpliktelser. Eksempelvis er Norge politisk forpliktet til å bidra i oppfølgingen av de globale målene i det internasjonale rammeverket for naturmangfold, som Norge har sluttet seg til gjennom Konvensjonen for biologisk mangfold.

#### *Til § 14 Mindre endringer i eksisterende verneforskrifter*

Kompetansen til å fastsette verneforskrifter er etter § 7 lagt til Kongen i statsråd. Det vil imidlertid være lite praktisk at enhver mindre endring i verneforskrifter må foretas av Kongen i statsråd, og formålet med bestemmelsen er derfor å gi departementet muligheten til å foreta mindre endringer i verneforskriftene. Tilsvarende kan Kongen etter naturmangfoldloven § 34 sjette ledd



delegere adgangen til å foreta mindre endringer i verneforskriftene.

Adgangen til å foreta mindre endringer omfatter for det første endring av verneområdets navn. Videre omfatter adgangen retting av feil i verneforskriften. Også unøyaktigheter i vernekartet vil omfattes av formuleringen «feil i verneforskriften», da avgrensingen av området er en del av verneforskriften. Adgangen omfatter også grenseendringer som omfatter mindre arealer og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser. «Private interesser» vil typisk være rettighetshavere i området, men kan også etter en konkret vurdering omfatte andre private aktører som er berørt. Endelig omfatter adgangen fastsettelse av forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven.

For mindre endringer i eksisterende verneforskrifter kan minimumskravet til høringsfrist på to måneder fravikes, jf. § 12 andre ledd andre punktum.

#### *Til § 15 Forskrifter om midlertidig vern*

Bestemmelsen gir adgang til å innføre midlertidig vern i to tilfeller, og tilsvarer dermed regelen om dette i naturmangfoldloven § 45.

*Første ledd* åpner for midlertidig vern av konkrete områder. Forskrift kan gis for å hindre reell risiko for alvorlig eller uopprettelig skade på verneverdier. Med «reell risiko» menes at det må være en reell sannsynlighet for at alvorlig eller uopprettelig skade kan oppstå. Det kreves likevel ikke sannsynlighetsovervekt for at dette vil skje. Hva som ligger i «alvorlig eller uopprettelig» skade, avhenger av flere faktorer. Det vil blant annet ha betydning om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, eller om skaden vil være varig eller midlertidig, og om skaden vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 eller 5. Den potensielle miljøskaden må også ses i lys av hvilke andre interesser som blir berørt av beslutningen. Det er ikke et krav at verneverdiene er fullstendig kartlagt, da disse vil bli nærmere kartlagt i den videre verneprosessen.

*Andre ledd* åpner for midlertidig vern av en bestemt naturtype dersom denne står i fare for å forsvinne. At den aktuelle naturtypen «står i fare for å forsvinne» er et strengt krav som skal avgjøres etter vitenskapelige kriterier og bygge på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig, jf. naturmangfoldloven § 8. Som hovedregel vil det normalt forutsette at det foreligger en rødlistevurdering som tilsier slik fare. I havområdene vil det i

hovedsak være dyrearter og enkelte naturtyper som har rødlistestatus. Førre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 vil samtidig kunne tilsi midlertidig vern der det er mangel på kunnskap om utbredelsen av naturtypen, men der det er få kjente lokaliteter som står i fare for å forsvinne. Begrepet naturtype er definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav j.

Forskriften om midlertidig vern av en bestemt naturtype kan inneholde midlertidige begrensninger og forbud mot alle typer virksomhet som «ytterligere kan true naturtypens eksistens». Hvilken type virksomhet som eventuelt kan begrenses, vil avhenge av den konkrete naturtypens egenskaper og karakter, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

Forskrift om midlertidig vern etter andre ledd vil gjelde alle lokaliteter innenfor forskriftens virkeområde, og er ikke begrenset til å gjelde for stedlig mer avgrensede områder slik som forskrifter etter § 15 første ledd. Bestemmelsen får bare anvendelse der naturtypen er forholdsvis lett å identifisere og vernemyndigheten angir hvor kjente forekomster befinner seg.

*Tredje ledd* presiserer at berørte myndigheter og interesser så langt som mulig skal involveres i saksforberedelsen. «Så langt som mulig» er en sikkerhetsventil for å fange opp unntakstilfeller der det ikke vil være mulig å involvere berørte myndigheter og interesser.

*Fjerde ledd første punktum* sier at §§ 9, 10 og 12 ikke gjelder for forskrift etter første og andre ledd. Begrunnelsen for dette er at midlertidig vern har karakter av et hastevedtak, og en fullstendig behandling vil kunne ta for lang tid og kunne føre til at verneverdier går tapt, jf. også Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421. Av *andre punktum* fremgår det at når en forskrift om midlertidig vern er fastsatt, skal ordinær verneprosess igangsettes eller fortsette uten ugrunnet opphold. Det skal sørges for at det snarest mulig avklares om det blir varig områdevern, slik at perioden med midlertidig vern ikke blir lengre enn nødvendig.

*Femte ledd* fastslår at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder ovenfor rettighetshavere som blir berørt av vedtaket. Dette innebærer at disse skal varsles og få anledning til å uttale seg før vedtak treffes, men varsling kan likevel unnlates hvis dette vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 421. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

Forskrifter om midlertidig vern gjelder for maksimalt fire år etter kunngjøringen i tråd med § 16, jf. *sjette ledd*. Departementet kan forlenge vir-

ketiden med inntil to år. En slik forlengelse vil kunne være aktuelt i store og komplekse saker.

#### *Til § 16 Kunngjøring av verneforskrifter*

Bestemmelsen fastslår at ordinære og midlertidige verneforskrifter etter loven skal kunngjøres. Tilsvarende regler om kunngjøring finnes i naturmangfoldloven § 46 andre ledd.

At verneforskriftene skal kunngjøres etter forvaltningsloven § 38 innebærer at de skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Hensiktsmessige måter å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med en verneforskrift på, kan for eksempel være gjennom publisering i aktuell fag- eller næringspresse. Berørte interesser vil kunne være knyttet til pågående eller fremtidig ressursutnyttelse fra ulike næringer. Det kan eksempelvis være fiskenæringen eller rettighetshavere innen akvakultur, petroleumsutvinning, fornybar energiproduksjon og kraftledninger.

Forskriften skal meddeles rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter § 31 og fristen etter § 32 første ledd i loven her.

#### *Til § 17 Restaurering og skjøtsel i verneområder*

Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å foreta restaurering og skjøtsel som en del av forvaltningen av verneområder. Bestemmelsen bygger på skjøtelsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 47, men fremhever i tillegg også restaurering spesielt. Det kan være en glidende overgang mellom skjøtsel og restaurering. Restaurering er tatt inn i bestemmelsen blant annet for å reflektere målsettingen i naturavtalen om å restaurere forringet natur.

*Første ledd* gir adgang til å foreta alle tiltak for å gjenoppbygge, opprettholde eller på annen måte oppnå den naturtilstanden som er formålet med vernet. Restaurering omfatter både fri naturlig utvikling og aktive restaureringstiltak, jf. også havvernloven § 6. Den konkrete utformingen av formålet i den enkelte verneforskrift vil være styrende for hvilke tiltak som kan utføres.

Hjemmelen innebærer også at skjøtsel og restaurering ikke krever dispensasjon fra verneforskriften. Ved gjennomføringen av tiltaket må vernemyndigheten samtidig forholde seg til annet regelverk. Det kan derfor i noen tilfeller være nødvendig å innhente tillatelse fra andre myndig-

heter for å kunne gjennomføre skjøtels- eller restaureringstiltaket.

På samme måte som skjøtelsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 47, gir bestemmelsen forvaltningsmyndigheten adgang til å utøve fysisk rådighet over området uten rettighetshaveres samtykke. Dersom restaurerings- eller skjøtels-tiltak berører rettigheter i verneområdet, skal rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd, jf. *andre ledd første punktum*.

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller rettighetshaveren, jf. *andre ledd andre punktum*. Det er nettoverdien som skal tilfalle rettighetshaver. Det betyr at det som tilfaller rettighetshaver er den økonomiske verdien av det som tas ut, fratrukket kostnadene ved gjennomføringen av skjøtselstiltaket.

#### *Til § 18 Dispensasjon fra verneforskrifter*

*Første ledd* åpner for at det kan gis dispensasjon fra en permanent eller midlertidig verneforskrift i tre tilfeller. Vilkårene skal forstås og anvendes på samme måte som de tilsvarende vilkårene i naturmangfoldloven § 48.

Første alternativ i *bokstav a* stiller opp to kumulative vilkår. Det første vilkåret er at det omsøkte tiltaket «ikke strider mot forskriftens formål». Som utgangspunkt for denne vurderingen må det beskrives hvilke verneverdier (naturtyper, arter, landskap, geologisk forekomst mv.) som finnes i området, og hvilke virkninger det omsøkte tiltaket har på naturverdiene. Tiltakets omfang, art og plassering må deretter vurderes opp mot verneformålet. Tiltaket eller aktiviteten vil være i strid med verneformålet dersom en tillatelse samlet sett vurderes å påvirke oppnåelsen av verneformålet negativt.

Det andre vilkåret er at tiltaket «ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig». Av forarbeidene til naturmangfoldloven følger det at «ordet «nevneverdig» viser at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha en ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene. Siktemålet med denne presiseringen er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Bestemmelsen gir også en klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet for eksempel næringsinteresser.», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 424. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

Som etter tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven kan vitenskapelige hensyn begrunne en dispensasjon, og samme terskel vil

gjelde etter havvernloven. Se omtalen i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 425.

Dispensasjonsbestemmelsen er en kanbestemmelse, og det avhenger av forvaltningens skjønn om dispensasjon skal gis dersom vilkårene er oppfylt. I forarbeidene til naturmangfoldloven understrekes det at omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, har betydning for vurderingen. Også de hensyn som positivt taler for å dispensere, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 424. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Bestemmelsen kan ikke brukes til å utvide den rammen som er trukket opp gjennom verneforskriften, og er kun ment å fungere som en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Forvaltningsmyndigheten bør vurdere konsekvensene av en dispensasjon, og om det vil gi økt fremtidig press i lignende situasjoner. Dersom det er usikkerhet om hvilke virkninger et tiltak vil ha, bør det legges stor vekt på føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9 og havvernloven § 4.

Andre alternativ i *bokstav b* er at «sikkerhets-hensyn gjør det nødvendig». Der dette vilkåret er oppfylt, vil det kunne gis dispensasjon selv om det vil være i strid med verneformålet og påvirke verneverdiene. Ordlyden «sikkerhetshensyn» tar blant annet sikte på fare for liv og helse, omfattende og direkte skade på eiendom, samt trusler mot nasjonal sikkerhet i bred forstand. Dette kan for eksempel være knyttet til forsvarspolitiske interesser eller mer avgrensede trusler. I nødvendighetskriteriet ligger det at sikkerhetshensynene må være av kvalifisert art, og at det ikke er praktisk mulig å ivareta dem ved tiltak utenfor verneområdet eller ved tillatte eller mindre inngripende tiltak innenfor verneområdet.

Tredje alternativ i *bokstav c* er at «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Hovedvilkåret er at det foreligger en vesentlig samfunnsinteresse. I tillegg er det et krav at tiltaket er nødvendig. Med «vesentlige samfunnsinteresser» menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Videre innebærer vesentlighetskravet at samfunnsinteressen må være av kvalifisert art. Dersom det lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressen på en annen måte, er ikke nødvendighetskriteriet oppfylt. Alternative løsninger vil stå sentralt i vurderingen av om nødvendighetskriteriet er oppfylt. At et område er vernet, er i seg selv et tungtveiende argument for å finne en løsning

utenfor verneområdet. Terskelen for å gjøre inngrep i verneområder skal være høy. Som etter naturmangfoldloven vil en dispensasjon etter dette alternativet i første rekke gjelde tiltak som ikke var aktuelle eller ble vurdert på vernetidspunktet.

*Andre ledd* fastslår at søknader om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Ved dispensasjon skal begrunnelsen vise hvordan man har vurdert virkningene av dispensasjonen for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på disse. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre en grundig dokumentasjon og vurdering av dispensasjonssøknader og en eventuell dispensasjon fra en verneforskrift.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon etter først ledd bokstav c, skal det gjøres en avveining mellom hensynet til verneområdet og øvrige vesentlige samfunnsinteresser. Videre angir bestemmelsen hvilke hensyn som er særlig relevante ved vurderingen av om en dispensasjon skal gis ut ifra hensynet til «vesentlige samfunnsinteresser». Det skal legges særlig vekt på vernevedtakets betydning for det samlede nettverket av verneområder, og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. I dette ligger at naturverdien innenfor verneområdet ikke må betraktes isolert, men må ses ut fra hvilken verdi den har sammenlignet med andre kjente forekomster av denne typen naturverdi. For det andre må det legges vekt på om det kan etableres eller utvikles et tilsvarende område et annet sted, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 425. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Formuleringen «særlig legges vekt på» innebærer at det vil være et viktig argument i spørsmålet om dispensasjon skal gis eller ikke. Etter *tredje ledd andre punktum* kan tiltakshaveren pålegges å bære rimelige kostnader ved å ivareta, opprette eller utvikle et tilsvarende område, som et kompensierende tiltak for at det gis dispensasjon. Det kreves likevel at det foretas en rimelighetsvurdering, jf. ordlyden «rimelige kostnader».

*Fjerde ledd* regulerer hvordan prosesser skal gjennomføres der det kreves både dispensasjon etter bestemmelser i eller i medhold av havvernloven og tillatelse etter sektorlov. Tiltakshaver kan velge å søke parallelt. I disse tilfellene følger det av bestemmelsen at søknaden om dispensasjon fra havvernloven eller verneforskriften normalt skal avgjøres først. Dette innebærer at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispen-

sasjon fra verneforskriften. Bestemmelsen gjelder både der det søkes om tillatelse direkte etter havvernloven, og ved søknad om ulike typer dispensasjoner mv. etter verneforskrifter fastsatt i medhold av loven.

#### *Til § 19 Endring og omgjøring av tillatelser*

Paragrafen lister i bokstav a–d opp fire forskjellige situasjoner som gir departementet adgang til å oppheve, endre eller tilbakekalle en tillatelse. I tillegg vises det i bokstav e til alminnelige omgjøringsregler. Bestemmelsen tilsvare naturmangfoldloven § 67, likevel slik at naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav d ikke er relevant for havvernloven og derfor heller ikke foreslått tatt inn i loven her.

Endrings- og omgjøringsadgangen gjelder enkeltvedtak gitt i medhold av forskrift fastsatt etter § 7 femte ledd tredje punktum eller § 18 om dispensasjon.

*Første ledd bokstav a* gir adgang til omgjøring når det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav a. Bestemmelsen er ment å fange opp situasjoner som var «uforutsette» da tillatelsen ble gitt. Videre må skadevirkningene være «vesentlige», noe som gjør til at det må være et kvalifisert avvik fra skadevirkningene på verneverdiene som var forutsatt da tillatelsen ble gitt.

*Bokstav b* gir adgang til omgjøring når skadevirkningene kan reduseres uten urimelig kostnad for tiltakshaveren. I praksis vil dette bety at det må ha skjedd endringer på kostnadssiden etter at tillatelsen ble gitt. I vurderingen av hva som skal anses som en «urimelig» kostnad, må det legges vekt på hvor mye skadevirkningene kan bli redusert, og på kostnadens størrelse. Når det gjelder kostnadens størrelse må det ses hen til både de absolutte kostnadene, også sammenlignet med tidligere kostnader og de totale investeringene i tiltaket. Hensynet til tiltakshaverens økonomi kan bare spille inn ved den skjønsmessige vurderingen av om vedtaket skal omgjøres, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 450. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

*Bokstav c* gjelder der innføring av ny teknologi gjør det mulig å redusere ulempene på verneverdiene vesentlig. Hva som kan sies å utgjøre en «vesentlig» reduksjon av ulempene må vurderes i lys av de konkrete forholdene.

*Bokstav d* hjemler omgjøring der tiltakshaveren i betydelig grad, gjentatte ganger eller vedvarende overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold

av loven. Bestemmelsen kommer kun til anvendelse på mer graverende overtredelser av loven, altså hvor overtredelsene er betydelige, gjentagende eller vedvarende, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 450. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven.

*Bokstav e* hjemler omgjøring der det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler. Det siktes her til de alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsreglene, herunder forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler.

Når det er gått 10 år etter at tillatelsen er gitt, står departementet fritt til å endre og tilbakekalle en tillatelse, jf. *andre ledd første punktum*.

Departementet kan lempe på begrensinger og vilkår i en tillatelse. Vilkåret er at det kan skje uten skadevirkninger av betydning for verneverdiene, jf. *andre ledd andre punktum*. Vurderingen må gjøres i lys av føre-var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9 og havvernloven § 4.

*Tredje ledd* viser til at det ved vurderingen av om det skal fattes vedtak om omgjøring, må tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil medføre for tiltakshaveren. Dette må vurderes opp mot de fordeler og ulemper endringen eller omgjøring for øvrig vil medføre.

#### *§ 20 Forvaltningsmyndighet*

Paragrafen slår fast at departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et verneområde opprettet med hjemmel i havvernloven. Denne hjemmelen vil primært bli brukt i tilfeller der det er ønskelig å delegere myndighet til et verneområdestyre. Dette kan eksempelvis være aktuelt for verneområder som i all hovedsak ligger innenfor territorialfarvannet, samtidig som et lite areal befinner seg utenfor territorialfarvannet, og der det anses hensiktsmessig at hele arealet forvaltes samlet av samme organ.

#### *Til § 21 Tilsyn*

Paragrafen omhandler myndighetenes tilsyn med at loven overholdes. Lignende paragrafer finnes i naturmangfoldloven § 63, havressurslova § 45, svalbardmiljøloven § 87 mv.

*Første ledd* lovfester myndighetene sin plikt til å føre tilsyn med miljøtilstanden i verneområdet og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt. I dette ligger en plikt til å etablere en systematisk og kontinuerlig overvåking i verneområdene. Det nærmere behovet må vurderes konkret.

*Andre ledd* inneholder bestemmelser om utøving av tilsynet. Av *første punktum* fremgår det at den som kontrolleres eller er ansvarlig for virksomheten, skal gi tilsynsmyndighetene nødvendig bistand og opplysninger under utøvelse av tilsyn. Hva som vil anses som «nødvendig» bistand og opplysninger må vurderes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med § 22 om gransking og § 23 om opplysningsplikt.

Av *andre punktum* følger det at tilsynsmyndighetene under utøvelse av tilsynet kan «gi pålegg» om å stanse fartøy. Brudd på bestemmelsen kan straffes, jf. § 30. Tilsynsmyndighetene kan også gi pålegg om å fjerne redskaper eller selv fjerne redskaper og forankring til redskaper. Dette vil også omfatte de tilfellene der redskapene ikke er merket med navn slik at det ikke går an å få tak i eieren, eller andre forhold som gjør det nødvendig for tilsynsmyndighetene å gjøre det selv. Endelig gis tilsynsmyndighetene hjemmel til å stanse pågående aktivitet. Pålegg om å fjerne redskaper og lignende, samt hjemmel til å stanse pågående aktivitet, har en parallell i havressurslova § 46, og innebærer en utvidelse sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven.

Av *tredje ledd* fremgår det at tilsynet skal føres så effektivt som forholdene tilsier, med minst mulig belastning for miljøet. Bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp for utøvingen av tilsynet. Tilsynet skal være effektivt, både i forhold til ressurser og det som det skal føres tilsyn med. Bruk av skip, droner eller autonome undervannsforekomster for tilsynsformål er eksempler på virkemidler som i de aller fleste tilfeller vil være hensiktsmessig og forenlig med verneformålet.

Av *fjerde ledd* følger det at departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av tilsynet. Dette kan eksempelvis være en forskrift som presiserer hvordan tilsynet skal gjennomføres i praksis.

#### *Til § 22 Gransking*

Paragrafen omhandler tilsynsmyndighetene eller politiet sin adgang til fartøyer, installasjoner eller anlegg for å utføre gjøremål etter loven. Granskingsbestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 64, med enkelte justeringer. Departementet gjør oppmerksom på at de folkerettslige begrensningene som gjelder ved tilsyn med utenlandske fartøyer, også vil gjøre seg gjeldende her, jf. nærmere omtale i proposisjonens punkt 11.1.3.

Av *første punktum* følger det at adgangen gjelder «fartøyer, installasjoner eller anlegg». Ordly-

den erstatter naturmangfoldlovens begrep «eendom» for å passe bedre med havvernlovens saklige og geografiske virkeområde.

Videre er det en forutsetning for gransking at det foregår virksomhet som kan «påvirke eller kan antas å ha påvirket verneverdiene». Dette skiller seg fra ordlyden i naturmangfoldloven, der det må være tale om virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet eller der naturmangfoldet kan antas å være påvirket. På samme måte som i naturmangfoldloven hjemler bestemmelsen adgang selv om det ennå ikke har oppstått miljøskade. Tilsynsmyndighetenes kontroll kan dermed også være av forebyggende karakter.

Adgangen er begrenset til det som er «nødvendig» for å utføre gjøremål etter loven. Dersom informasjonen kan skaffes på en annen måte, uten uforholdsmessig stor byrde for tilsynsmyndighetene, vil ikke kravet til nødvendighet være oppfylt.

*Andre punktum* gir tilsynsmyndighetene rett til å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven. Dokumentene kan være elektroniske eller papirbaserte. Med «annet materiale» menes også film, prøver m.m., jf. Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 448. Tilsvarende skal legges til grunn etter havverloven.

Reglene i forvaltningsloven § 15 vil som et utgangspunkt også gjelde ved gransking. Det følger av bestemmelsen at tilsynspersonell skal legitimere seg uoppfordret og opplyse om formålet med og hjemmelen for granskingen. Den som blir kontrollert har i utgangspunktet rett til å ha et vitne til stede. Vedkommende kan også klage på kravet fra tilsynsmyndighetene.

#### *Til § 23 Opplysningsplikt*

Paragrafen gjelder opplysningsplikt i forbindelse med tilsyn. Den tilsvarer naturmangfoldloven § 65, med enkelte justeringer. Opplysninger som gis ved tilsyn kan danne grunnlag for håndheving og sanksjoner og for tilbakekallelse eller omgjøring av tillatelser. Overtredelse av bestemmelsen kan også straffes.

*Første ledd* slår fast at enhver som har foretatt eller foretar seg noe som kan påvirke verneverdiene, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndighetene og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysningene som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven. Ordlyden «påvirke verneverdiene» erstatter naturmangfoldloven sin ordlyd «påvirke naturmangfoldet» for å passe bedre med havvernlovens saklige virkeområde, som er begrenset til områdevern. Som etter

naturmangfoldloven bør terskelen for hva som anses for miljøpåvirkning være lav.

Plikten omfatter informasjon «som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven her». Dette kan for eksempel gjelde tekniske, personelle, økonomiske og administrative forhold ved en virksomhet. Hva som er nødvendig må ellers vurderes konkret i den enkelte sak.

Videre er det klart at opplysningsplikten vil gå foran en eventuell taushetsplikt, jf. formuleringen «uten hinder av taushetsplikt». Et typeeksempel vil være ved forretningshemmeligheter.

Pålegg om å gi opplysninger skal normalt rettes mot den som er ansvarlig, men unntaksvis kan pålegg også kan gis til arbeidstakere, eller den som utfører oppdrag på vegne av den ansvarlige. Pålegg kan rettes mot en ubestemt krets av personer gjennom forskrift eller mot én eller flere bestemte personer gjennom enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler vil i disse tilfellene gjelde, og det følger av forvaltningsloven § 14 at tilsynsmyndigheten må angi hjemmelen for pålegget om opplysningsplikt, og at det skal opplyses om klageadgang.

*Andre ledd* inneholder en regel om plikt til å varsle av eget tiltak i skadesituasjoner. Dersom det oppstår skade på verneverdiene eller fare for alvorlig skade som følge av aktiviteter som reguleres i verneforskriften, skal den ansvarlige så fort som mulig varsle myndigheten etter loven, med mindre faren allerede er avverget eller skaden gjenopprettet. Hvorvidt skaden er av slik art og omfang at det bør varsles, må vurderes konkret i den enkelte sak.

#### *Til § 24 Miljøvedtaksregister*

Paragrafen slår fast at vedtak etter havvernloven skal registreres i Miljøvedtaksregisteret, som er opprettet i medhold av naturmangfoldloven § 68 og reguleres gjennom forskrift 14. juni 2013 nr. 643 om Miljøvedtaksregisteret.

Miljøvedtaksregisteret omfatter blant annet vedtak etter naturmangfoldloven § 34 første ledd (vedtak om områdevern), § 45 første og andre ledd (midlertidig vern) og § 48 første ledd (dispensasjon fra vernevedtak). Registeret bidrar til å oppfylle det offentlige plikt til å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven § 8, jf. § 2 første ledd bokstav b fjerde strekpunkt. Registeret kommer i tillegg til reglene som gjelder for underretning og kunngjøring av verneforskrifter m.m.

#### *Til § 25 Retting og avbøtende tiltak*

Paragrafen gjelder retting og avbøtende tiltak og er basert på naturmangfoldloven § 69, med enkelte justeringer i ordlyden.

Det følger av *første ledd* at departementet har adgang til å kreve retting eller stans av forhold som er i strid med havvernloven eller vedtak gjort med hjemmel i loven. Det er ikke et vilkår i seg selv at overtredelsen allerede har medført forringelse på verneverdiene, eller at det er fare for dette. I praksis vil imidlertid aktuelle overtredelser typisk innebære en fare for at verneverdiene forringes. Adgangen til å kreve retting eller stans omfatter alle tiltak for å hindre, stanse, fjerne og begrense virkningene av en forringelse, samt avbøtende tiltak for å gjenopprette tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde.

Pålegget må rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, skal pålegg på vanlig måte normalt rettes mot arbeidsgiveren. Det kan settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, vil det bero på en tolking når pålegget må være etterkommet, men utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

Det følger av *andre ledd første punktum* at dersom det på grunn av en overtredelse foreligger fare for forringelse på verneverdiene, har overtrederen en selvstendig plikt til å forhindre dette. Har det allerede inntrådt forringelse, følger det av *andre punktum* at ytterligere forringelse skal forhindres. *Tredje punktum* sier at om mulig skal tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde gjenopprettes ved «egne tiltak». «Oppsamling» eller «rydding», som nevnes som eksempler på gjenopprettende tiltak i naturmangfoldloven § 69, er tiltak som også kan være aktuelle i verneområder etter havvernloven.

*Andre ledd fjerde punktum* gjelder utbedrings- og gjenopprettende tiltak som i seg selv kan påvirke miljøet nevneverdig, og fastslår at slike tiltak bare kan iverksettes etter samtykke eller pålegg fra myndighetene.

Det følger av *tredje ledd* at plikten etter andre ledd ikke gjelder «i den utstrekning det ut fra kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtreders skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimeelig». Hvorvidt tiltaksplikten vil virke særlig urimeelig, vil bero på en samlet vurdering, der skadevirkningene av overtredelsen, antatt effekt av og

kostnadene ved de aktuelle tiltakene og overtrederens skyld er de viktigste momentene. Det kan også tas hensyn til overtrederens økonomiske stilling, samt tiltakshaverens forutsetninger for å treffe forebyggings-, utbedrings- og gjenopprettingstiltak. Den som driver en løpende virksomhet som innebærer en viss miljørisiko kan generelt forventes å ha bedre forutsetninger for å treffe slike tiltak enn andre.

*Til § 26 Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet*

Paragrafen svarer i det vesentlige til naturmangfoldloven § 70, med enkelte mindre justeringer i ordlyden.

Det følger av *første ledd* at dersom det viser seg at tiltak som er i samsvar med loven eller vedtak gjort i medhold av loven, medfører vesentlige utforutsette konsekvenser for verneverdiene, skal den ansvarlige treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper. Slike tiltak vil typisk være aktivitet som er tillatt etter verneforskriften, eksempelvis gjennom unntaksbestemmelser, eller som har blitt tillatt gjennom et vedtak om dispensasjon.

Plikten gjelder bare for «rimelige» tiltak og ved «vesentlige» uforutsette konsekvenser. I forarbeidene til naturmangfoldloven § 70 gis det uttrykk for at «[b]egrensningen har sammenheng med at virksomheten som forårsaker skade er lovlig, og at heller ikke myndigheten har forutsett muligheten for skade. I vurderingen av hva som kan regnes som rimelige tiltak, bør det blant annet ses hen til hvor alvorlige konsekvenser det dreier seg om, hvor omfattende tiltak som er nødvendig, hva tiltakene vil koste og den ansvarliges økonomiske stilling», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 452. Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. Et eksempel kan være virksomhet eller høsting som bidrar til en økologisk ubalanse eller utilsiktet nedgang i bestander.

Det følger av *andre ledd første punktum* at departementet i situasjoner som er omfattet av første ledd, også kan pålegge tiltak innen en fastsatt frist. Begrensningene som følger av første ledd gjelder følgelig også gjelder her. Når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige, kan departementet pålegge tiltak for å gjenopprette den tidligere tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde, jf. *andre punktum*. Hva som utgjør en «særlig ulempe», må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

*Til § 27 Direkte gjennomføring*

Paragrafen gjelder direkte gjennomføring og tilsvarende naturmangfoldloven § 71. Direkte gjennomføring innebærer at et forvaltningsorgan sørger for fysisk iverksetting av tiltaket.

Det følger av *første ledd første punktum* at direkte gjennomføring kan være aktuelt der pålegg om retting og avbøtende tiltak etter § 25 eller ved uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet etter § 26 ikke blir etterkommet av den ansvarlige. Etter *første ledd andre punktum* har departementet også adgang til direkte gjennomføring uten pålegg der hvor det haster å gjenomføre tiltakene av hensyn til verneverdiene, eller det ikke kan påvises noen ansvarlig som et pålegg kan rettes mot.

Det følger av *andre ledd* at utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Krav om utgiftsdekning regnes ikke som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr. 86 § 7-2 bokstav e.

*Til § 28 Tvangsmulkt*

Paragrafen tilsvarende naturmangfoldloven § 73 og gir departementet hjemmel til å fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av havvernloven. Lignende bestemmelser om tvangsmulkt finnes i forurensningsloven § 73 og svalbardmiljøloven § 96. Tvangsmulkt innebærer at den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller et pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Tvangsmulkt er ikke en straffesanksjon, slik som overtredelsesgebyr og straff. Dette betyr at tvangsmulkt kan komme i tillegg til disse sanksjonene.

*Første ledd* gir hjemmel for å pålegge tvangsmulkt.

*Andre ledd* gir regler om når tvangsmulkten tar til å løpe. Utgangspunktet i *første punktum* er at tvangsmulkten starter å løpe dersom den ansvarlige oversitter den fastsatte fristen for retting av forhold. Er det særlig viktig å sikre at en plikt blir overholdt, og mener myndighetene allerede på forhånd at denne plikten på grunn av særlige forhold bør sikres ved tvangsmulkt, kan mulkten fastsettes tidligere, jf. *andre punktum*. Det kan være aktuelt at den fastsettes i selve tillatelsen til virksomheten, men også senere, for eksempel hvis en granskning av virksomheten viser at det er konkret fare for overtredelse. Mulkten løper da fra en eventuell overtredelse tar til.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse, jf. *tredje punktum*. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige, jf. *fjerde punktum*. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt, jf. *femte punktum*.

*Tredje ledd* gir regler om hvem tvangsmulkten skal pålegges. Utgangspunktet er at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Dersom overtredelsen har skjedd på vegne av et selskap, en stiftelse eller et annet selvstendig rettssubjekt eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten pålegges rettssubjektet eller organet. Er en tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan den påløpte tvangsmulkten også inndrives hos morselskapet.

Det følger av *fjerde ledd* at departementet kan frafalle en påløpt tvangsmulkt. En avgjørelse om slikt frafall regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

#### *Til § 29 Overtredelsesgebyr*

Paragrafen gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Bestemmelsen bygger på hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven § 74.

*Første ledd bokstav a–d* angir hvilke bestemmelser som kan være grunnlag for overtredelsesgebyr. Dette inkluderer blant annet brudd på bestemmelsene om virksomhet i verneområder, forskrifter om verneområder eller dispensasjon fra disse, enkelttillatelse, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og overtredelse av ulike pålegg gitt med hjemmel i loven.

Bestemmelsen innebærer at overtredelsesgebyr «kan» ilegges, men myndighetene kan også etter en konkret vurdering velge å ikke ilegge gebyr. Forvaltningsloven §§ 44 tredje ledd og 46 andre ledd angir momenter som er aktuelle ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyr, og disse skal også legges til grunn etter havvernloven.

Kravet til skyld er ikke nærmere angitt, og vil dermed følge hovedregelen i den alminnelige forvaltningsretten, som stiller krav til uaktsomhet. For administrativ foretakssanksjon, jf. forvaltningsloven § 46, er det særskilt angitt at skyldkravet er uaktsomhet dersom ikke annet er bestemt.

*Andre ledd* gir hjemmel for at departementet kan fastsette forskrift om nærmere utmåling av overtredelsesgebyr. Forskrift vedtatt etter denne bestemmelsen vil også gi en øvre ramme for utmå-

lingen av overtredelsesgebyret, jf. også forvaltningslovens § 44 andre ledd.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes når det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr, jf. *tredje ledd andre punktum*.

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, noe som betyr at reglene etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett gjelder. Forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner inneholder også generelle regler som gjelder på tvers av ulike forvaltningsområder, herunder regler om samordningsplikt, informasjonsplikt om taushetsrett, utmåling av overtredelsesgebyr, oppfyllelsesfrist og domstolskontroll.

Overtredelsesgebyr er å anse som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetet, med mindre det faller innenfor rammene for parallell forfølging. Overtredelsesgebyr kan imidlertid ilegges i kombinasjon med ulike virkemidler for håndheving, eksempelvis pålegg om stans, retting og tvangsmulkt, som ikke anses som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

#### *Til § 30 Straff*

Det kan ilegges straff for overtredelse av bestemmelsene som er angitt i § 30. En lignende paragraf med straffebestemmelser finnes i naturmangfoldloven § 75.

*Av første ledd* følger det at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene angitt i bokstav a–e straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Dette inkluderer mellom annet brudd på bestemmelsene i loven her eller verneforskrifter gitt i medhold av loven om virksomhet i verneområder, vilkår for dispensasjon fra slike bestemmelser, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og overtredelse av ulike pålegg med hjemmel i loven. Det mest aktuelle eksemplet i praksis antas å være overtredelse av bestemmelser i verneforskrifter fastsatt i medhold av loven, jf. § 7. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil ett år for ordinære overtredelser. Det følger av *andre ledd* at grov overtredelse av bestemmelsene nevnt i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil fem år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på ver-



neverdiene, om skaden på verneverdiene må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak. En overtredelse kan i tråd med dette bli ansett som grov dersom den har ført til «fare for betydelig skade» på verneverdiene. Dersom overtredelsen rent faktisk har påført «betydelig skade», kan den også rammes av straffeloven § 240 andre ledd bokstav b om alvorlig miljøkriminalitet.

Når overtredelsene er utført av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket etter omstendighetene straffes, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skylddevne, jf. straffeloven §§ 27 og 28, jf. HR-2022-1271-A avsnitt 37–38 med videre henvisninger. Straffen er da bot. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbyes å utøve den i visse former.

#### *Til § 31 Erstatning til rettighetshavere*

Paragraf § 31 om erstatning tilsvarende naturmangfoldloven § 50, med enkelte tilpasninger.

*Første ledd første punktum* angir hvem som kan få erstatning og i hvilke tilfeller dette er aktuelt. I havområdene som er omfattet av havvernloven vil ikke erstatning til private grunneiere være aktuelt, og retten til erstatning vil derfor bare være aktuell for rettighetshavere. Begrepet «rettighetshaver» er et innarbeidet begrep i juridisk terminologi, som skal forstås på vanlig måte ved anvendelsen av havvernloven. I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 427 er begrepet «rettighetshavere» beskrevet på følgende måte:

«Som rettighetshavere regnes bl.a. festere, servitutthavere (beiterett, hogstrett og lignende), rettighetshavere til utvinningstillatelser etter petroleumsloven og minerallovverket, allmeningsberettigede og utøvere av reindriftsrett. Fiskere kan normalt ikke regnes som rettighetshavere til fisk eller fiskeområder i sjø i denne sammenheng. Saltvannsfiske må i utgangspunktet betraktes som en allemannsrett. En særrettighet vil først kunne oppstå hvis for eksempel en mindre krets av fiskere har en festnet, etablert bruk av et konkret sjøområde. Hovedregelen vil m.a.o. være at det skal særlig sterk og eksklusiv tilknytning til et område for at fisket skal kunne betraktes på samme måte som en «tinglig» rett.»

Tilsvarende skal gjelde etter havvernloven. «Rettighetshavere» kan i tråd med dette blant annet

være selskaper med utvinningstillatelse etter petroleumsloven og havbunnsmineralloven, utnyttningstillatelse etter forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub>, samt de som har fått tildelt prosjektområde eller konsesjonshavere etter haveenergiloven, akvakulturloven mv. Saltvannsfiske vil normalt ikke utløse rett til erstatning. I spesielle tilfeller der en mindre krets av fiskere har en særlig sterk og eksklusiv tilknytning til et område, kan imidlertid dette fisket regnes som en rettighet som utløser rett til erstatning.

Det er «vanskeliggjøring av igangværende bruk» som kan utløse rett til erstatning. Det kreves altså årsakssammenheng mellom vernet og vanskeliggjøringen. Dersom årsaken ligger et annet sted, for eksempel i vedtak etter annen lovgivning, vil ikke kravet til årsakssammenheng være oppfylt. Dersom det må antas at igangværende bruk uavhengig av verneforskriften ville opphørt i nærmeste fremtid, blir det heller ikke noe tap å erstatte. Hvis igangværende bruk kunne fortsatt med noen justeringer for å sikre lønnsomhet, er utgangspunktet derimot at rettighetshavere har krav på erstatning.

Av andre punktum følger det at dersom bruken er betinget av tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring av planlagt verneforslag etter § 10.

Det følger av *andre ledd første punktum* at når vilkårene for erstatning er oppfylt, skal erstatningen for tap knyttet til igangværende bruk fastsettes i samsvar med utmålingsreglene i lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom [ekspropriasjons-erstatningslova]. Ved anvendelse av ekspropriasjons-erstatningslova § 10 er det tidspunktet for fastsettelse av verneforskriften som skal legges til grunn, jf. *andre ledd andre punktum*.

Det følger av *tredje ledd* at hva som regnes som igangværende bruk, ved behov kan klargjøres gjennom forskrift.

#### *Til § 32 Fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning*

Paragrafen omhandler fremgangsmåten ved fastsettelse av erstatning og tar utgangspunkt i de tilsvarende reglene som følger av naturmangfoldloven § 51, med nødvendige tilpasninger som følge av at det i de aktuelle havområdene bare vil være aktuelt med erstatning til rettighetshavere, og ikke til grunneiere.

Det følger av *første ledd første punktum* at et krav om erstatning etter § 31 skal fremsettes skriftlig til departementet innen fire måneder fra

verneforskriften er fastsatt. Ved underretning og kunngjøring av verneforskriften til berørte rettighetshavere i tråd med § 16, skal det for øvrig opplyses om retten til erstatning etter § 31 og fristen for å fremsette krav etter § 32. I *andre punktum* er det tatt inn en hjemmel for departementet til å forlenge fristen og for å gi oppfrisking for oversittelse. Når det er fremsatt krav om erstatning, skal staten gi et tilbud om erstatning senest ett år etter at verneforskriften ble fastsatt, jf. *tredje punktum*. Bestemmelsene i tvisteloven om oppfriskning gjelder så langt de passer, jf. *fjerde punktum*. Tilbud forutsetter en aksept av mottakeren for å bli bindende. Tilbudet regnes ikke som enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. Det er imidlertid ikke noe i veien for å fortsette forhandlingene og be om et nytt og bedre tilbud.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan rettighetshaveren senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for departementet om at staten skal begjære skjønn styrt av tingretten til fastsettelse av erstatning jf. *andre ledd*.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at tingretten kan gi oppfrisking for oversittelse av fristen i andre ledd etter reglene i tvisteloven. Regler om saksomkostninger følger av *andre punktum*. Det vises her til skjønnsloven § 42, og videre i tråd med dette at staten skal dekke rettighetshaverens nødvendige omkostninger til skjønnet ved tingrettens behandling, jf. *tredje punktum*. Ved over-skjønn begjært av rettighetshaveren gjelder reglene i tvisteloven kapittel 20, jf. *fjerde punktum*. Det følger av *femte punktum* at skjønnet for øvrig holdes etter reglene i skjønnsprosessloven.

#### *Til § 33 Ikrafttredelse*

Ikrafttredelsesbestemmelsen i § 33 fastslår at loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

#### *Til § 34 Endring i andre lover*

##### *Til endringer i naturoppsynsloven*

Statens naturoppsyn og Kystvakten skal utføre det praktiske tilsynet med at vernebestemmelsene som gjelder for det enkelte verneområdet overholdes. I § 2 første ledd føres havvernloven opp på listen over lover Statens naturoppsyn skal føre kontroll med.

##### *Til endringer i kystvaktloven*

I kystvaktloven § 11 første ledd føres lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet opp på listen over lover Kystvakten skal føre kontroll med.

##### *Til endringer i straffeloven*

Forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser som «påfører betydelig skade» på områder som er vernet ved vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven, vernevedtak etter eldre lovgivning som nevnt i naturmangfoldloven § 77, svalbardmiljøloven eller bilandsloven, har en strafferamme på inntil 6 år, jf. straffeloven § 240 andre ledd.

Endringen i straffeloven § 240 andre ledd bokstav b innebærer at også overtredelser av vernevedtak etter havvernloven kan straffes i medhold av straffeloven § 240 forutsatt at de materielle vilkårene i denne bestemmelsen er oppfylt. En forutsetning for å anvende bestemmelsen vil i tillegg være at overtredelsen finner sted innenfor straffelovens geografiske virkeområde, som angitt i straffeloven § 4, dvs. i økonomisk sone, på innretninger på norsk kontinentalsokkel for undersøkelse etter eller utnyttning eller lagring av under-sjøiske naturforekomster, eller på norsk fartøy eller boreplattform eller liknende flyttbar innretning.

Samtidig foreslås det å endre formuleringen «lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m.» til «bilandsloven», som er lovens offisielle korttittel. De øvrige lovene som nevnes i § 240 andre ledd b, og som har en offisiell korttittel, er alle nevnt ved korttittelen. Det er ingen grunn til at dette skal være annerledes for bilandsloven.

##### *Til endringer i akvakulturloven*

Endringen i akvakulturloven § 15 første ledd innebærer at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte vernetiltak etter lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Tilsvarende gjelder i dag for vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven)

### Kapittel 1. Formål og virkeområde

#### § 1 Formål

Lovens formål er å bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern, som en del av en helhetlig og økosystembasert havforvaltning.

#### § 2 Hvor loven gjelder

Loven gjelder i områder opprettet med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone og på den norske kontinentalsokkelen som angitt i lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel.

#### § 3 Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensningene som følger av folkeretten.

#### § 4 Prinsipper

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet etter loven her. Vurderingene skal fremgå av beslutningen.

### Kapittel 2. Opprettelse av marine verneområder

#### § 5 Mål for områdevern

Marine verneområder skal bidra til bevaring av

- variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap,
- arter og genetisk mangfold,
- truet natur,
- større intakte økosystemer,
- områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- områder med særskilte kulturhistoriske verdier,
- økologiske sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller
- referanseområder for å følge utviklingen av naturen.

Verneområder kan i tillegg bidra til bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.

#### § 6 Marine verneområder

Det kan opprettes marine verneområder for å beskytte verneverdier, inkludert naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter. Marine verneområder opprettes ved at det gis forskrift etter § 7.

Som marine verneområder kan vernes områder som

- inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep,
- inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- representerer en bestemt type natur,
- på annen måte har særlig betydning for naturmangfold,
- utgjør en spesiell geologisk forekomst,
- har særskilt naturvitenskapelig verdi, eller
- har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.

Som marint verneområde kan også vernes et område som ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak kan oppfylle ett eller flere av vilkårene i andre ledd bokstav a til g. Dersom det opprettes marine verneområder som krever restaureringstiltak, skal utkast til plan for restaureringen om mulig legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt.

I marine verneområder må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet.

#### § 7 Forskrifter om marine verneområder

Kongen i statsråd gir forskrift om det enkelte verneområde etter § 6. Forskriften skal utarbeides i samarbeid med berørte sentrale myndigheter.

Overfor rettighetshavere som berøres av en verneforskrift, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Forskriften skal angi

- verneområdets formål, også hvilke naturverdier vernet skal ivareta og den tilstanden som ønskes oppnådd med vernet,
- verneområdets grenser og bestemmelser om bruk og vern av området, og

c. om verneformålet og restriksjonene gjelder vannsøylen, vannflaten, havbunnen inkludert undergrunnen under havbunnen, eller en kombinasjon av disse.

Verneområdets geografiske utstrekning skal fastsettes ut fra verneformålet. Ved avgrensning av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.

Innenfor rammene av § 6 kan en verneforskrift forby eller regulere virksomhet, forurensning, tiltak og andre former for bruk som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke verneformålet. Restriksjoner på aktivitet skal ikke være strengere enn hva som er nødvendig av hensyn til verneformålet. Det kan også gis bestemmelser om at visse tiltak ikke må utføres uten at søknad er sendt departementet og dette deretter har gitt tillatelse. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet. I forskriften kan det gis bestemmelser av hensyn til naturens evne til å binde og lagre karbon, eller natur som kan redusere de negative virkningene av endret klima.

#### § 8 Forholdet til annen lovgivning

Dersom en virksomhet utenfor et verneområde som krever tillatelse etter annen lov, kan innvirke på verneverdiene i et verneområde etter loven her, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår.

Høsting og annen utnytting av viltlevende marine ressurser reguleres etter havressurslova innenfor rammene av verneforskriften. Marine områder der beskyttelsen kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova.

### Kapittel 3. Verneprosessen

#### § 9 Generelle regler for saksbehandlingen i saker om vern etter loven her

I forbindelse med en verneprosess etter loven her skal det legges til rette for best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser.

Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensning av området og følger av vernet. Det skal også innhentes kunnskap om andre mulige verdier enn verneverdier i området.

I saksbehandlingen skal det ses hen til relevante tiltak i det aktuelle området etter annen lov-

givning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.

#### § 10 Kunngjøring av planlagt verneforslag

Departementet skal kunngjøre et planlagt verneforslag på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forslaget. Formålet med vernet, de antatt mest sentrale følgene av forslaget og mulige grenser for verneområdet skal inngå i kunngjøringen.

Rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes skriftlig og gis en rimelig frist for å komme med merknader før et verneforslag utformes. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 16.

Berørte myndigheter og interesser skal involveres på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen og i god tid før kunngjøringen.

#### § 11 Rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag

Når et planlagt verneforslag er kunngjort, kan søknader om tillatelse mv. til tiltak etter annen lovgivning i et område som inngår i verneforslaget, avslås av ansvarlig myndighet på grunnlag av det planlagte verneforslaget. Ansvarlig myndighet kan bare gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet.

Ansvarlig departement kan gi tillatelse til tiltak i et område som inngår i verneforslaget når sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Adgangen til å avslå tiltak etter første ledd gjelder for maksimalt fire år etter kunngjøringen av det planlagte verneforslaget. Departementet kan forlenge virketiden med inntil to år.

#### § 12 Høring av forslag til verneforskrifter

Et forslag til en ny verneforskrift etter § 7 skal sendes på høring. Høringsforslaget skal beskrive området verneforskriften skal omfatte, verneformålet og verneverdiene, avgrensingen av området, andre verdier i området enn naturverdier og de følgene forslaget antas å få.

Fristen for å gi høringsuttalelse skal være minimum to måneder. Fristen kan fravikes i saker etter § 14 om mindre endringer av eksisterende verneforskrifter.

#### § 13 Begrunnelse for verneforskrifter

Ved fastsettelse av verneforskrift etter § 7 skal det utarbeides en begrunnelse som gjør rede for hvilket naturmangfold og andre verdier forskriften omfatter, og hvordan forskriften bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

#### § 14 *Mindre endringer av eksisterende verneforskrifter*

Departementet kan gi forskrift om følgende mindre endringer i eksisterende verneforskrifter:

- a. endring av verneområdets navn
- b. retting av feil i verneforskriften
- c. grenseendringer som omfatter mindre arealer, og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser
- d. fastsettelse av forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven.

#### § 15 *Forskrifter om midlertidig vern*

Departementet kan gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder for å hindre reell risiko for alvorlig eller uopprettelig skade på verneverdier.

Dersom en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan departementet gi forskrift om midlertidige begrensninger og forbud mot virksomhet som ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens.

Berørte myndigheter og interesser skal så langt som mulig involveres i saksforberedelsen.

Bestemmelsene i §§ 9, 10 og 12 gjelder ikke for forskrifter etter første og andre ledd. Når det er fastsatt forskrift om midlertidig vern, skal en ordinær verneprosess igangsettes eller fortsette uten ugrunnet opphold.

Overfor rettighetshavere som berøres av forskriften, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Forskrifter om midlertidig vern gjelder for maksimalt fire år etter kunngjøringen etter § 16. Departementet kan forlenge virketiden med inntil to år.

#### § 16 *Kunngjøring av verneforskrifter*

Forskrifter etter §§ 7 og 15 skal kunngjøres etter forvaltningsloven § 38 og på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forskriften. Forskriften skal meddeles rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter § 31 og fristen etter § 32 første ledd i loven her.

### **Kap. 4 Forvaltning av verneområder**

#### § 17 *Restaurering og skjøtsel i verneområder*

Departementet kan foreta restaurering og skjøtsel for å opprettholde eller oppnå den naturtilstand som er formålet med vernet.

Berører restaurerings- eller skjøtselstiltak rettigheter i verneområdet, skal rettighetshaveren så

vidt mulig varsles på forhånd. Økonomiske fordeler ved gjennomføring av restaurerings- eller skjøtselstiltak skal tilfalle rettighetshaveren.

#### § 18 *Dispensasjon fra verneforskrifter*

Departementet kan gi dispensasjon fra en verneforskrift dersom

- a. det ikke strider mot forskriftens formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig,
- b. sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, eller
- c. hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Søknader om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Ved dispensasjon skal begrunnelsen vise hvordan virkningene dispensasjonen kan få for verneverdiene, er vurdert, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon etter første ledd bokstav c, skal det gjøres en avveining mellom hensynet til verneområdet og øvrige vesentlige samfunnsinteresser. Det skal særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder, og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.

Trenger et tiltak tillatelse både etter bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her og etter annen lov, kan tiltakshaveren søke om tillatelse parallelt. Det skal i slike tilfeller først fattes vedtak etter bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, med mindre noe annet er særlig fastsatt i eller i medhold av loven her.

#### § 19 *Endring og omgjøring av tillatelser*

Departementet kan oppheve eller endre vilkårene i en tillatelse gitt i medhold av forskrift fastsatt etter § 7 femte ledd tredje punktum eller av § 18, sette nye vilkår og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake hvis

- a. det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene,
- b. skadevirkningene på verneverdiene kan minskes uten urimelig kostnad for tiltakshaveren,
- c. ny teknologi gjør det mulig å redusere ulempe for verneverdiene vesentlig,
- d. tiltakshaveren i betydelig grad, gjentatte ganger eller vedvarende overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller
- e. det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjørringsregler.

En tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det er gått ti år siden den ble gitt. Departementet kan lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse dersom det kan skje uten skadevirkninger av betydning for verneverdiene.

Ved avgjørelser etter første og andre ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil medføre for tiltakshaveren, og de fordelene og ulempene endringen eller omgjøring for øvrig vil medføre.

#### § 20 Forvaltningsmyndighet

Departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et verneområde opprettet med hjemmel i loven her.

### Kapittel 5. Tilsyn mv.

#### § 21 Tilsyn

Departementet fører tilsyn med miljøtilstanden i verneområdet og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt.

Den som kontrolleres eller er ansvarlig for virksomheten, skal gi tilsynsmyndighetene nødvendig bistand og opplysninger under utøvelse av tilsynet. Tilsynsmyndighetene kan under utøvelse av tilsynet gi pålegg om å stanse fartøy eller fjerne redskaper eller selv fjerne redskaper og forankring til redskaper og stanse andre pågående aktiviteter om bord i fartøyet.

Tilsynet skal føres så effektivt som forholdene tilsier, med minst mulig belastning for miljøet.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av tilsynet.

#### § 22 Gransking

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal tilsynsmyndighetene eller politiet ha uhindret adgang til fartøyer, installasjoner eller anlegg der det foregår virksomhet som kan påvirke eller kan antas å ha påvirket verneverdiene. Tilsynsmyndighetene kan også kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

#### § 23 Opplysningsplikt

Enhver som har foretatt eller foretar seg noe som kan påvirke verneverdiene, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndighetene og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysningene som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven her.

Dersom det oppstår skade på verneverdiene eller fare for alvorlig slik skade som følge av aktiviteter som reguleres, skal den ansvarlige så fort

som mulig varsle myndigheten etter loven, med mindre faren allerede er avverget eller skaden gjenopprettet.

#### § 24 Miljøvedtaksregister

Vedtak etter loven her skal registreres i Miljøvedtaksregisteret opprettet i medhold av naturmangfoldloven § 68.

### Kapittel 6. Håndheving og sanksjoner mv.

#### § 25 Retting og avbøtende tiltak

Departementet kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven her eller vedtak gjort med hjemmel i loven.

Den som gjennom overtredelse av loven eller vedtak gjort med hjemmel i loven forårsaker fare for forringelse av verneverdiene, skal sette i verk tiltak for å forhindre slik forringelse. Har det allerede inntrådt forringelse, skal ytterligere forringelse forhindres. Om mulig skal tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde gjenoppretted ved egnede tiltak. Tiltak som i seg selv kan medføre miljøforringelse av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke av departementet eller pålegg etter første ledd.

Plikten etter andre ledd gjelder ikke i den utstrekning det ut fra kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtreders skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimelig.

#### § 26 Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet

Dersom det viser seg at tiltak som er i samsvar med loven eller vedtak gjort i medhold av loven, medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for verneverdiene, skal den ansvarlige treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper.

Departementet kan pålegge den ansvarlige å utføre slike tiltak innen en fastsatt frist. Når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige, kan departementet gi pålegg om gjenoppretting av den tidligere tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde.

#### § 27 Direkte gjennomføring

Blir et pålegg som inneholder krav som nevnt i § 25 første ledd eller § 26 andre ledd, ikke etterkommet av den ansvarlige, kan departementet sørge for iverksetting av tiltakene. Departementet kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom det haster av hensyn til verneverdiene, eller det ikke kan påvises noen ansvarlig.

Utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 28 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her blir gjennomført, kan departementet fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den fastsatte fristen for retting av forholdet. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og mulkten løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Det løper likevel ikke tvangsmulkt dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. En tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkten pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Har overtredelsen skjedd på vegne av et selskap, en stiftelse eller et annet selvstendig rettssubjekt eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten pålegges rettssubjektet eller organet. Er en tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan den påløpte tvangsmulkten også innføres hos morselskapet.

Departementet kan frafalle en påløpt tvangsmulkt. En avgjørelse om slikt frafall regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

### § 29 *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som

- a. overtrer bestemmelsene i § 6 fjerde ledd og § 21 andre ledd første punktum, § 22, § 23 andre ledd, § 25 andre ledd og § 26 første ledd,
- b. overtrer bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i § 7 første ledd og § 15 første og andre ledd,
- c. overtrer bestemmelser i en enkelttillatelse gitt med hjemmel i en forskrift som nevnt i bokstav b, eller dispensasjon gitt med hjemmel i § 18 første ledd, eller
- d. unnlater å etterkomme et særskilt pålegg etter § 21 andre ledd andre punktum, § 23 første ledd, § 25 første ledd og § 26 andre ledd.

Departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr forelides to år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes når det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

### § 30 *Straff*

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- a. overtrer bestemmelsene i § 6 fjerde ledd, § 21 andre ledd første punktum, § 22, § 23 andre ledd, 25 andre ledd og § 26 første ledd,
- b. overtrer bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i § 7 første ledd og § 15 første og andre ledd,
- c. overtrer bestemmelser i enkelttillatelse gitt med hjemmel i en forskrift som nevnt i bokstav b eller dispensasjon gitt med hjemmel i § 18 første ledd, eller
- d. unnlater å etterkomme særskilt pålegg etter § 21 andre ledd andre punktum, § 23 første ledd, § 25 første ledd og § 26 andre ledd.

Grov overtredelse av bestemmelsene nevnt i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil fem år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på verneverdiene, om skaden på verneverdiene må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.

## Kapittel 7. Erstatning

### § 31 *Erstatning til rettighetshavere*

Rettighetshavere i områder som blir helt eller delvis vernet etter loven her, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom bruken krever tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det foretas kunngjøring etter § 10.

Når vilkårene for erstatning er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap i igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom. Ved anvendelsen av lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom § 10 skal tidspunktet for fastsettelse av verneforskriften legges til grunn.

Departementet kan gi forskrift om hva som skal regnes som igangværende bruk.

### § 32 *Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning*

Et krav om erstatning etter § 31 skal fremsettes skriftlig til departementet innen fire måneder fra verneforskriften er fastsatt. Departementet kan forlenge fristen og gi oppfriskning for oversittelse. Når det er fremsatt krav om erstatning, skal staten gi et tilbud om erstatning senest ett år etter at verneforskriften ble fastsatt. Bestemmelsene i tvisteloven om oppfriskning gjelder så langt de passer.



Blir tilbudet ikke akseptert, kan rettighetshaveren senest seks måneder etter at tilbudet ble gitt, sette frem krav for departementet om at staten skal begjære skjønn styrt av tingretten til fastsetting av erstatning.

Tingretten kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen i andre ledd etter reglene i tvisteloven. For saksomkostninger ved underskjønn gjelder skjønnsprosessloven § 42. Ved overskjønn begjært av staten skal staten dekke rettighetshavers nødvendige omkostninger. Ved overskjønn begjært av rettighetshaveren gjelder reglene i tvisteloven kapittel 20. Skjønnen holdes for øvrig etter reglene i skjønnsprosessloven.

### Kapittel 8. Avsluttende bestemmelser

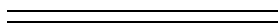
#### § 33 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

#### § 34 *Endring i andre lover*

Fra den tiden loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn skal § 2 første ledd nr. 7 til ny nr. 9 lyde:
  7. lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven),
  8. lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 40, og
9. lov XX.XX 2025 nr. 72 om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet
2. I lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten skal § 11 første ledd bokstav g og ny bokstav h lyde:
  - g. lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfrisk mv.,
  - h. lov XX.XX 2025 nr. 72 om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.
3. I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff skal § 240 andre ledd bokstav b lyde:
  - b. påfører betydelig skade på område som er vernet ved vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nevnt i naturmangfoldloven § 77, svalbardmiljøloven kapittel III, lov om Jan Mayen § 2, bilandsloven § 2 og havvernloven §§ 7 eller 15.
4. I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur skal § 15 bokstav b til ny bokstav d lyde:
  - b. vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold,
  - c. vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, eller
  - d. vedtatte vernetiltak etter lov XX.XX 2025 nr. 72 om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.





Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 03/2025



Trykksak  
2041 0446