

Klima- og miljødepartementet

HØRINGSNOTAT

FORSLAG TIL NY LOV OM VERN AV MARIN NATUR UTENFOR TERRITORIALFARVANNET

Frist: 30. august 2024

Innhold

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innledning..... | 7 |
| 1.1 | Bakgrunn for lovforslaget..... | 7 |
| 1.2 | Vern som virkemiddel for å bevare marin natur | 8 |
| 1.3 | Vern som en del av en helhetlig, økosystembasert og bærekraftig havforvaltning..... | 9 |
| 1.4 | Vern og klima..... | 9 |
| 1.5 | Naturmangfold i norske havområder | 11 |
| 2 | Lovforslagets hovedinnhold..... | 13 |
| 3 | Gjeldende rett | 14 |
| 3.1 | Naturmangfoldloven | 15 |
| 3.2 | Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven | 16 |
| 3.3 | Havressurslova..... | 16 |
| 3.4 | Akvakulturloven | 16 |
| 3.5 | Petroleumsloven..... | 17 |
| 3.6 | Havbunnsmineralloven..... | 17 |
| 3.7 | Havenergilova..... | 18 |
| 3.8 | Lagring av CO ₂ | 18 |
| 3.9 | Havne- og farvannsloven | 18 |
| 3.10 | Forsvarets øvingsaktivitet..... | 19 |
| 3.11 | Kulturminneloven | 19 |
| 4 | Internasjonale rammer | 20 |
| 4.1 | Statenes plikt til å verne og bevare det marine miljø..... | 20 |
| 4.1.1 | Havrettskonvensjonen | 20 |
| 4.1.2 | Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ) | 20 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.1.3 | Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) | 21 |
| 4.1.4 | Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst- Atlanten (OSPAR) og Arktisk Råd..... | 22 |
| 4.1.5 | Annet internasjonalt samarbeid..... | 22 |
| 4.1.6 | Særlig om internasjonalt samarbeid om kulturminneforvaltning..... | 23 |
| 4.2 | Kyststatenes miljøjurisdiksjon i nasjonale havområder utenfor 12 nautiske mil..... | 23 |
| 4.2.1 | Den økonomiske sone..... | 23 |
| 4.2.2 | Kontinentalsokkelen..... | 24 |
| 4.2.3 | Andre staters rettigheter, grenser for norsk myndighetsutøvelse utenfor 12 nautiske mil..... | 25 |
| 5 | Lovgivning i andre land | 28 |
| 5.1 | Sverige..... | 28 |
| 5.2 | Danmark..... | 28 |
| 5.3 | Storbritannia..... | 28 |
| 5.4 | Canada..... | 29 |
| 6 | Formål og virkeområde | 29 |
| 6.1 | Formål..... | 29 |
| 6.2 | Virkeområde..... | 31 |
| 6.3 | Forholdet til folkeretten..... | 33 |
| 7 | Opprettelse av marine verneområder | 34 |
| 7.1 | Mål for områdevern | 34 |
| 7.1.1 | Variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap | 35 |
| 7.1.2 | Arter og genetisk mangfold..... | 35 |
| 7.1.3 | Truet natur..... | 35 |
| 7.1.4 | Større intakte økosystemer | 36 |
| 7.1.5 | Særskilte naturhistoriske verdier | 36 |

| | | |
|-------|---|----|
| 7.1.6 | Særskilte kulturhistoriske verdier | 37 |
| 7.1.7 | Økologiske sammenhenger nasjonalt eller internasjonalt..... | 37 |
| 7.1.8 | Referanseområder..... | 37 |
| 7.1.9 | Binding og lagring av karbon | 37 |
| 7.2 | Marine verneområder | 38 |
| 7.2.1 | Innledning..... | 38 |
| 7.2.2 | Vilkår for opprettelse av marine verneområder | 39 |
| 7.2.3 | Restaurering | 42 |
| 7.2.4 | Rettsvirkninger av vernet..... | 43 |
| 7.3 | Forskrifter om verneområder | 44 |
| 7.4 | Forholdet til annen lovgivning | 47 |
| 8 | Verneprosessen | 48 |
| 8.1 | Innledning..... | 48 |
| 8.1 | Generelle regler for saksbehandling etter loven | 49 |
| 8.2 | Kunngjøring av planlagt verneforslag..... | 50 |
| 8.3 | Rettsvirkninger av kunngjøring..... | 52 |
| 8.4 | Høring av verneforskrift..... | 54 |
| 8.5 | Begrunnelse for verneforskrifter..... | 55 |
| 8.6 | Endring av forskrifter for etablerte verneområder..... | 55 |
| 8.7 | Midlertidig vern | 56 |
| 8.8 | Kunngjøring av verneforskrift..... | 59 |
| 9 | Forvaltning av verneområder | 59 |
| 9.1 | Overordnet om forvaltning av verneområder..... | 59 |
| 9.2 | Restaurering og skjøtsel av verneområder..... | 60 |
| 9.3 | Dispensasjon fra verneforskrift..... | 61 |
| 9.4 | Endring og omgjøring av tillatelser | 64 |

| | | |
|--------|--|----|
| 10 | Tilsyn mv..... | 66 |
| 10.1 | Overordnet om tilsynsmyndighet | 66 |
| 10.2 | Tilsyn..... | 67 |
| 10.3 | Gransking..... | 68 |
| 10.4 | Opplysningsplikt..... | 69 |
| 10.5 | Miljøvedtaksregister | 70 |
| 11 | Håndheving og sanksjoner | 70 |
| 11.1 | Overordnet om håndheving og sanksjoner | 70 |
| 11.2 | Retting og avbøtende tiltak | 71 |
| 11.3 | Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet | 73 |
| 11.4 | Direkte gjennomføring..... | 74 |
| 11.5 | Tvangsmulkt..... | 74 |
| 11.6 | Overtredelsesgebyr | 75 |
| 11.7 | Straff | 77 |
| 12 | Erstatning | 78 |
| 12.1 | Erstatning til rettighetshavere | 78 |
| 12.2 | Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning..... | 79 |
| 13 | Endring i andre lover | 80 |
| 13.1 | Endringer i lov om statlig naturoppsyn og lov om Kystvakten..... | 80 |
| 13.2 | Endringer i straffeloven | 81 |
| 13.3 | Endringer i akvakulturloven | 81 |
| 14 | Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget..... | 81 |
| 14.1 | Innledning og avgrensning av vurderingene | 81 |
| 14.2 | Miljønytte – økt nytte av økosystemtjenester og naturmangfold..... | 83 |
| 14.2.1 | Naturmangfold og ikke-bruksverdier | 85 |
| 14.2.2 | Klimaregulering..... | 85 |

| | | |
|--------|--|----|
| 14.2.3 | Kunnskap og læring..... | 86 |
| 14.2.4 | Kulturarv | 86 |
| 14.2.5 | Forsynende tjenester | 86 |
| 14.2.6 | Fremtidig bruk av kjente og ukjente økosystemtjenester (opsjonsverdier) | 87 |
| 14.3 | Utrednings- og forvaltningskostnader..... | 87 |
| 14.3.1 | Verneprosessen | 87 |
| 14.3.2 | Eablering av vern..... | 89 |
| 14.3.3 | Forvaltning av verneområder | 89 |
| 14.3.4 | Tilsyn og håndheving | 89 |
| 14.3.5 | Skattefinansieringskostnader | 90 |
| 14.4 | Næringsinteresser og infrastruktur | 90 |
| 14.5 | Mulige virkninger for utlandet | 93 |
| 14.6 | Forutsetninger for vellykket gjennomføring..... | 93 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for lovforslaget

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

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 vi derfor ikke hatt mulighet til å opprette marine verneområder i norske havområder utenfor territorialgrensen.

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 fiskerisonen 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, gir viktige bidrag til bevaring av marin natur gjennom å beskytte naturverdiene mot påvirkning fra fiskeriaktivitet. 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 forbe­trast». Som en oppfølging av Meld. St. 29 (2020-2021) har det blitt utført et arbeid med å gjennomgå om og eventuelt hvordan dagens lovgiving for vern og bevaring av norske havområder utenfor 12 nautiske mil kan forbedres. Arbeidet ble ledet av Utenriksdepartementet. Det ble i denne forbindelse konkludert med at det er folkerettslig adgang til å opprette marine verneområder i havområder under norsk jurisdiksjon også utenfor territorialfarvannet. Det redegjøres nærmere for disse vurderingene og relevante grenser for norsk jurisdiksjon i disse områdene i kapittel 4.

Det ble videre konkludert med at det var hensiktsmessig å utarbeide en egen lov for dette formålet. I arbeidet med loven har departementet i stor grad bygd på naturmangfoldlovens regler om områdevern. Samtidig er utkastet til lov tilpasset de særlige forholdene utenfor territorialfarvannet. I disse områdene har ikke Norge full suverenitet, og dermed ikke den samme jurisdiksjonen som på land og innenfor 12 nautiske mil. Folkerettslige begrensninger i adgangen til å regulere blant annet ferdsel i form av skipsfart er reflektert gjennom tilpasninger i lovforslaget i forhold til naturmangfoldlovens opprinnelige ordlyd på enkelte punkter. Videre har aktørbildet utenfor territorialfarvannet, med relativt få og store næringsaktører, og uten blant annet private grunneiere, gjort det nødvendig med enkelte justeringer i ordlyd og innhold, sammenlignet med naturmangfoldlovens bestemmelser. Departementet foreslår også at den nye loven legger til rette for og synliggjør betydningen av restaurering, samt at områdevern kan bidra til å bevare områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller for klimatilpasning. Departementet har i tillegg lagt vekt på at loven skal være skrevet på et så klart og enkelt språk som mulig, med sikte på å gjøre loven bredt tilgjengelig for alle berørte.

1.2 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 nasjonalparkar 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 tiltak for bevaring som omtalt ovenfor bidrar til å ta vare på viktig undervannsnatur og økologiske funksjoner. Det er et nasjonalt mål at et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for fremtidige generasjoner. Naturtoppmøtet i Montreal i desember 2022 løftet blant annet frem vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, og restaurering, som viktige tiltak for å ta vare på naturen. Målene i det nye globale rammeverket for natur som ble vedtatt på naturtoppmøtet 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 kapittel 4.

Vern bidrar til å bevare viktige områder for marin natur, med naturverdier som koraller, tareskog, 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 kapittel 1.4.

1.3 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.

Som initiativtaker til Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi – Havpanelet, som Norges statsminister leder sammen med Palaus president, har Norge tatt til orde for en helhetlig og bærekraftig forvaltning av alle havområder. 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.

Et av de grunnleggende prinsippene for norsk havpolitikk er å fremme bærekraftig bruk og bevaring av marine økosystemer, jf. Meld. St. 20 (2019–2020) *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.

1.4 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 tilpasningsarbeidet. 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.

Havet som karbonlager

Ifølge FNs klimapanel (IPCC) er hovedmengden av karbonet i havet lagret som oppløst organisk karbon (for eksempel CO₂) i vannsøylen. Havet er dessuten det største lageret i verden av organisk karbon, som for en stor del er lagret i overflatesedimenter 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.

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har i samarbeid med MAREANO undersøkt områder med sedimenteringsrater og stående lager av organisk karbon for Nordsjøen og Skagerrak. Sedimenteringsraten var markert høyrest 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.

Bevaring av intakte økosystemer og områder

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 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 marine økosystemer blant annet gjennom «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 den marginaliserende effekten av temperaturøkningen. Enkelte områder i havet kan fungere som klimarefugier som følge av stor vannutskiftning og nærhet til dype vannmasser med stabil temperatur, som gjør at de er mindre utsatt for klimapåvirkning/oppvarming enn andre steder.

1.5 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 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, 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, tareskoger, 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 grunnere områder nær fastlandet, og rygger og sjøfjell som stikker opp fra dypet. 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 blåveite 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 drivisområdene 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 varmt og salt 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. Den midtatlantiske ryggen er en undersjøisk fjellkjede i et område som strekker seg gjennom Norskehavet nordover fra Island mot Polhavet. Midthavsryggen omfatter flere forskjellige rygger, dyphavsfjell og bruddsoner. Lengst nord i Norskehavet ligger Molloydypet, med det største målte havdypet 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. Mudder og metangass strømmer her opp fra dypere lag i vulkanen. Disse områdene i dyphavet danner grunnlaget for et økosystem med spesielle arter som er tilpasset et liv uten sollys. Det er liten kunnskap om andre naturtyper i slike områder 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 næringsrikt 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 Nordsjøplatået 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 Antarktiskonvergenen, eller polarfronten. Sør for Antarktiskonvergenen er det særegne økosystemer. Bouvetøya ligger i et område der tre midthavsrygger møtes. De nære havområdene rundt Bouvetøya har svært variert topografi på havbunnen, med systemer av rygger, forkastningsskrenter, rift-daler, og undersjøiske fjell. Dette 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. Det er sterke indikasjoner i området på at det finnes varme kilder, hydrotermale skorsteiner, som er dannet ved undersjøisk vulkanaktivitet på havbunnen. Dyrelivet på Bouvetøya er dominert av sel, pingviner og andre 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.

2 Lovforslagets hovedinnhold

Lovforslaget kapittel 1 inneholder bestemmelser om lovens formål, stedlige virkeområde og forholdet til folkeretten.

Lovforslaget kapittel 2 inneholder de overordnede rammene for opprettelse av marine verneområder. Kapitlet angir overordnede mål for områdevern, som både hvert enkelt verneområde og det samlede nettverket av verneområder skal bidra til å gjennomføre. Vilkårene for å opprette marine verneområder fremgår også her. Videre inneholder

kapittel 2 en bestemmelse om fastsettelse av forskrifter om verneområder. Endelig inneholder kapitlet bestemmelser om forholdet til annen lovgivning.

Lovforslaget kapittel 3 angir regler om verneprosessen og særskilte saksbehandlingsregler. Viktige trinn i saksbehandlingen inkluderer mellom annet oppstart av verneprosess med kunngjøring av planlagt verneforslag og alminnelig høring av verneforslaget. Når en verneforskrift er fastsatt inneholder også kapitlet en hjemmel for å foreta mindre endringer i verneforskriftene. Videre inneholder kapitlet bestemmelser om midlertidig vern.

Lovforslaget kapittel 4 har regler om forvaltning av verneområder. Etter dette kapitlet kan det foretas restaurering og skjøtsel av verneområder. Videre gis det mulighet til å dispensere fra en verneforskrift, samt endre eller omgjøre en tillatelse.

Lovforslaget kapittel 5 inneholder bestemmelser om tilsyn etter loven. Kapitlet inneholder både overordnede bestemmelser om tilsyn, samt bestemmelser om opplysningsplikt, stansing og gransking. Det fastslås også i kapittel 5 at vedtak etter denne loven skal registreres i Miljøvedtaksregisteret.

Lovforslaget kapittel 6 angir lovens regler om håndheving og straff. Kapitlet inneholder hjemmel for å pålegge retting og avbøtende tiltak og tiltak ved uforutsette miljøkonsekvenser, samt ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Endelig inneholder kapitlet bestemmelser om straff.

Lovforslaget kapittel 7 har bestemmelser om erstatning til rettighetshavere i områder som blir helt eller delvis vernet etter denne loven, samt regler om fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning.

Lovforslaget kapittel 8 angir hvilke endringer som skal foretas i andre lover, samt når loven trer i kraft.

3 Gjeldende rett

Norsk rett gir 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 for en best mulig oversikt over gjeldende rett når det gjelder områdevern generelt. 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 12 nautiske mil.

3.1 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 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 og bestemmelser om genetisk materiale, gjelder også i Norges 200-milssoner og på kontinentalsokkelen så langt de passer, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Dette innebærer at alle beslutninger skal bygge på kunnskap om naturmangfoldet og hvordan et planlagt tiltak påvirker naturmangfoldet (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9), og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10). Disse prinsippene kommer dermed til anvendelse ved utforming av ny lovgivning, beslutninger om nytt vern og ved forvaltning av verneområder etter den nye loven om bevaring av marin natur i norske jurisdiksjonsområder utenfor territorialfarvannet.

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 landareal 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 loven. I verneforskriften kan det også fastsettes bestemmelser om virksomhet, forurensing, 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».

3.2 Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven

Lov av 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. Loven har ikke en egen kategori for marine verneområde. Også områder som bare består av sjøareal kan vernes med utgangspunkt i disse vernekategoriene.

Av lov om Jan Mayen følger det av § 2 at Kongen kan gi forskrift om miljøvern på Jan Mayen. Med hjemmel i denne paragrafen er Jan Mayen med territorialfarvann vernet som naturreservat. Her er både dyrelivet, planter og landskap vernet.

Videre følger det av lov 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.

3.3 Havressurslova

Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova) § 7 angir ulike forvaltningsprinsipper og grunnleggende hensyn som det skal legges vekt på i forvaltningen av viltlevende marine ressurser. 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.

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

3.5 Petroleumsloven

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) gjelder petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster 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 av 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/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).

3.6 Havbunnsmineralloven

Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) gjelder for indre farvann, territorialfarvannet og norsk kontinentalsokkel og etablerer et tillatelsessystem for mineralvirksomhet, 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.

3.7 Havenergilova

Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) legger det juridiske grunnlaget for 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 energiresurser 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 pilotprosjekt eller tilsvarende.

3.8 Lagring av CO₂

Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ 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 EUs lagringsdirektiv (direktiv 2009/31) i norsk rett og etablerer et konsesjonssystem for transport av karbondioksid (CO₂) i rørledning på norsk sokkel og for permanent lagring av CO₂. 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.

3.9 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.

3.10 Forsvarets øvingsaktivitet

Forsvaret har anvendt skyte- og øvingsfelt i sjø i mange år. Aktiviteten er per i dag regulert gjennom særskilte skytefeltinstrukser 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 skytefeltinstrukser. 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 skytefeltinstrukser 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

3.11 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 Internasjonale rammer

4.1 Statenes plikt til å verne og bevare det marine miljø

4.1.1 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 i samsvar med plikten etter konvensjonen til å verne og bevare det marine miljø.

Etter artikkel 194 (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 tilholdssted for truede arter eller andre former for liv i havet, jf. artikkel 194 (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.

4.1.2 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 betydningen 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 den er med på å treffe beslutninger i relevante rettslige instrumenter og rammeverk eller globale, regionale, subregionale eller sektorielle organer.

4.1.3 Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)

Etter Konvensjonen om biologisk mangfold 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 ved oppfyllelse av forpliktelsene i konvensjonen, jf. partsmøtevedtak V/6 (2000).

Et nytt globalt rammeverk for natur ble vedtatt på partsmøtet CBD COP 15 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.

4.1.4 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 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.

4.1.5 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.

De regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene, som Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), har fastsatt en rekke reguleringer for å beskytte sårbare bunnhabitater i internasjonalt farvann i Nordøst-Atlanteren. 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.

4.1.6 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 om 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.

4.2 Kyststatenes miljøjurisdiksjon i nasjonale havområder utenfor 12 nautiske mil

4.2.1 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 56.1 (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 (økonomisk soneloven) legger internrettslig til rette for gjennomføring av Norges reguleringskompetanse for ressursutnyttelse og bevaring av det marine miljø 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 fiskerisonen i havområdene utenfor Jan Mayen.

De nevnte tre forskriftene gir nærmere regler om den internrettslige gjennomføringen av Norges rettigheter mht. utnyttelse av ressursene i vannsøylen i områdene mellom 12 og 200 nautiske mil, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56(1)(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, 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, jfr. havrettskonvensjonen artikkel 56(1)(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(1)(b)(ii).

4.2.2 Kontinentalsokkelen

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

Havrettskonvensjonen kapittel VI om kontinentalsokkelen har ingen eksplisitte referanser til bevaring av det marine miljø, slik artikkel 56 (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(1) til å utforske og utnytte levende og ikke-levende ressurser på sokkelen anses å også 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.

4.2.3 Andre staters rettigheter, grenser for norsk myndighetsutøvelse utenfor 12 nautiske mil

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 12 nautiske mil som krever en vurdering av folkerettens rammer for slik myndighetsutøvelse. Spørsmålet er i denne sammenheng hvilke begrensinger Norge etter havretten eventuelt kan vedta og håndheve i et marint verneområde utenfor 12 nautiske mil.

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 i norske havområder utenfor 12 nautiske mil 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 CO₂.

I vurderingen av Norges reguleringskompetanse over aktivitet utenfor 12 nautiske mil 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 begrensinger i havretten kan vedta og håndheve reguleringer for miljøformål overfor gruppe i., kan Norge regulere overfor gruppe ii. bare så langt dette ikke krenker andre staters rettigheter etter folkeretten. Dette gjelder for norsk regulering i områder utenfor 12 nautiske mil generelt, inkludert reguleringer i eventuelle fremtidige marine verneområder her.

I den økonomiske sonen har andre stater etter havrettskonvensjonen artikkel 58 (1) frihet til skipsfart, overflyvning, legging og drift av undersjøiske 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 (2) ikke krenke eller medføre uberettiget innblanding i skipsfarten og andre staters friheter etter havrettskonvensjonen. Tiltak mot forurensning skal etter artikkel 194 (4) generelt ikke innebære uberettiget innblanding i andre staters virksomhet.

Skipsfart

Etter artikkel 211 (5) 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 også, etter et særlig vedtak i IMO, vedta lover og forskrifter mot forurensning i et klart avgrenset område, jf. artikkel 211 (6). Innenfor klart angitte rammer, kan Norge håndheve slike nasjonale lover gjennom rettsforfølgning og tilbakeholdelse av skip, jf. artikkel 220. Eksempler på norsk regulering i Norges økonomiske sone er kapittel 4 i forskrift 10. februar 2021 om bruk av sjøtrafikkcentralens 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).

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 (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 (2). Trasevalget for rørledninger er betinget av Norges samtykke, jf. artikkel 79 (3). Kabler og rørledninger som er bygd eller benyttet i forbindelse med undersøkelse eller utvinning av norsk kontinentalsokkel er underlagt norsk jurisdiksjon. Etter petroleumsløven § 4-3 kan det for eksempel settes vilkår for tillatelse til legging av rørledninger og kabler på norsk kontinentalsokkel.

Fiskeri

I tråd med de suverene rettighetene over levende ressurser i 200-milssonene, kan Norge regulere også utlendingers fiske gjennom lover og forskrifter og håndheve disse gjennom bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølgning, 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 sone-loven og havressurslova.

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. artikkel 56(1)(b)(i), 60 og 80. Norge kan dermed lovregulere og håndheve 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 havenergilova, 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. kgl. res. 17. desember 2010 nr. 1607 og kgl. res. 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 sikkerhetsone med en utstrekning på inntil 500 meter rundt energiproduksjonsanlegget.

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 dyrehelsereguleringen gitt anvendelse i Norges økonomiske sone.

Petroleums- og mineralutvinning, samt lagring av CO₂

I tråd med sine suverene rettigheter, kan Norge lovregulere og håndheve overfor utenlandske aktører involvert i utvinning av ressurser eller lagring av CO₂ på Norges kontinentalsokkel. Slik virksomhet er regulert med grunnlag i lov 21. juni 1963 nr. 12 om andre naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster, petroleumsloven og havbunnsmineralloven. Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster

5 Lovgivningen i andre land

I det følgende gis en kort oversikt over lovgivningen for vern til havs i utvalgte andre land. Sverige og Danmark er her valgt ut som nyttige eksempler på bakgrunn av vår felles skandinaviske rettstradisjon. Videre er Storbritannia og Canada tatt med som eksempler på land som aktivt bruker vern som virkemiddel innenfor sin havforvaltning.

5.1 Sverige

Sverige har bestemmelser om vern av områder i *Miljöbalk* (1998:808) kapittel 7 om «skydd av områden». Loven har vernekategoriene «nationalpark», «naturrestat», «biotopskyddsområden», «kulturrestat», «naturminne» og «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 naturrestat 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 beskytte områder som Natura 2000-områder.

5.2 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 naturrestater 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.

5.3 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.

5.4 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 Formål og virkeområde

6.1 Formål

Formålsbestemmelsen i lovforslaget § 1 gir uttrykk for hva loven skal bidra med. 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».

Begrepet «marin natur» er i denne loven ment som et samlenende begrep som omfatter naturmangfold, både i biologisk, landskapsmessig og geologisk forstand, samt økologiske prosesser og økosystemtjenester.

Formålsbestemmelsen må videre ses i sammenheng med lovforslaget § 4 om mål for områdevern, som gir mer konkrete føringer for hvilke mål som hvert enkelt verneområde skal bidra til å bevare.

«Bevaring» brukes i denne loven som et overordnet begrep, som 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.

«Vern» av områder er et viktig virkemiddel for bevaring av marin natur, jf. nærmere omtale blant annet i kapittel 1. Med «vern» eller «områdevern» forstås i denne loven 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 som også bidrar til bevaring, herunder såkalte «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», eksempelvis etter havressursloven.

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

Videre følger det av lovforslagets formål 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 denne 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. Nærmere føringer for reguleringer som vil gjelde i det enkelte området konkretiseres i bestemmelsen om marine verneområder og forskrifter om verneområder, jf. § 5 og § 6.

Endelig følger det av lovforslagets formål 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 større og økologisk sammenhengende nettverk. Verneområdene som etableres etter denne loven vil, sammen med verneområder opprettet i territorialfarvannet, og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, samlet sett utgjøre helhetlige og viktige bidrag inn i slike nettverk, både nasjonalt og internasjonalt.

Innholdsmessig er lovens formål begrenset til bevaring gjennom vern. Til sammenligning gir naturmangfoldloven i § 1 uttrykk for et bredere formål, der virkemidlene for å nå målet er både bærekraftig bruk og vern. I tillegg inneholder naturmangfoldloven blant annet virkemidlene «utvalgte naturtyper» og «prioriterte arter» og har bestemmelser om tilgang til genetisk materiale.

De fleste av naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk gjelder allerede i de norske 200-milssonene og på kontinentalsokkelen, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Disse bestemmelsene gir uttrykk for prinsipper som også er viktige for forståelsen og anvendelsen av denne loven.

Vern som virkemiddel må vurderes innenfor en større ramme, som ett av flere virkemidler innenfor en helhetlig og økosystembasert havforvaltning, jf. lovforslaget § 1. 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.

Det vil også være naturlig å se hen til de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder, der det identifiseres «særlig verdifulle og sårbare områder» (SVO'er), og arbeidet med å bevare områdene som er viktige for marin natur innenfor disse områdene. Samtidig kan det være aktuelt å verne områder som ligger utenfor SVO'ene.

6.2 Virkeområde

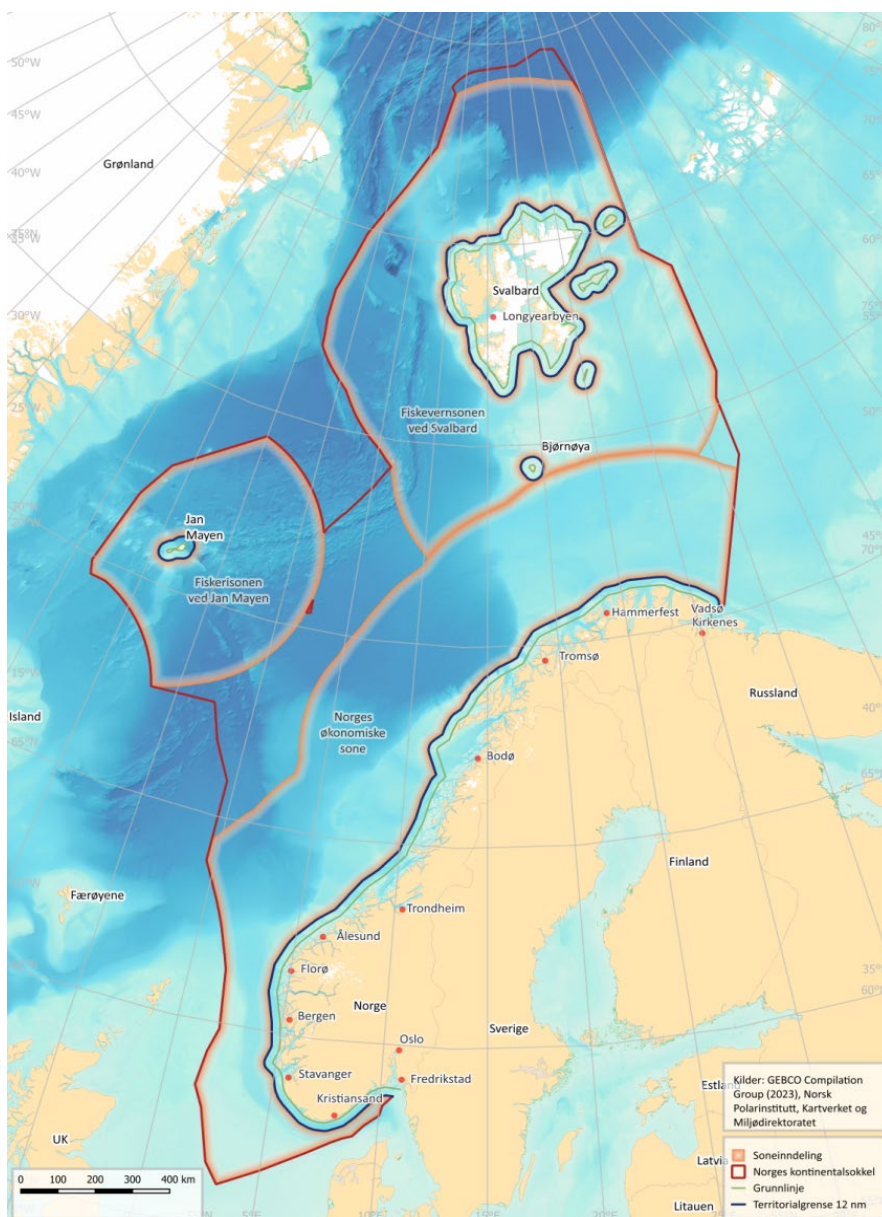
Departementet foreslår at loven skal gjelde i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven) og på den norske kontinentalsokkelen som angitt i lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel. Dette er områder som per i dag ikke er omfattet av hjemlene som kan brukes for å etablere verneområder etter naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven eller bilandsloven.

Men hjemmel i 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 fiskerisone ved Jan Mayen og forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard.

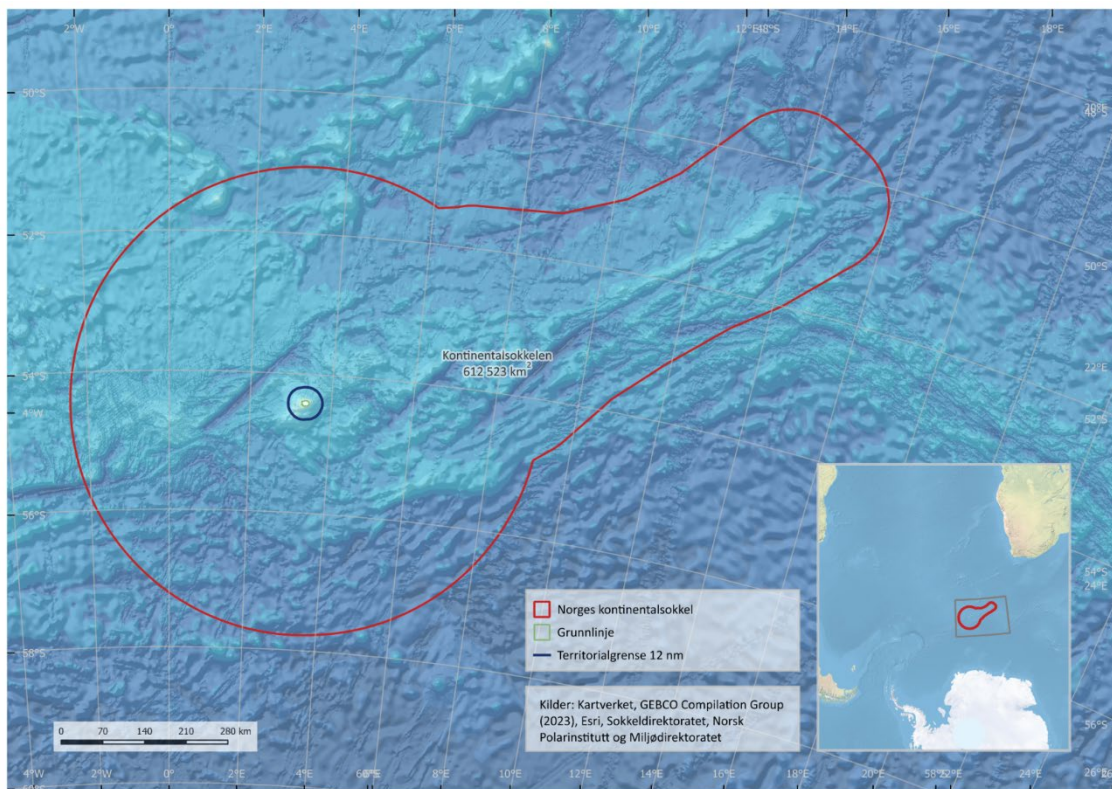
Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel definerer Norges kontinentalsokkel i tråd med havretten og legger til rette for at Kongen kan fastsette yttergrenser og avgrensingslinjer. Lovens § 1 omtaler kontinentalsokkelen som «havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker 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 soneloven vil dette lovforslaget gjelde både i «vannmassene over havbunnen, på havbunnen og i undergrunnen», i tråd med blant annet ordlyden i HRK art. 56, og nærmere beskrivelse i kapittel 4.2.1. På norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, vil lovforslaget gjelde for «havbunnen og undergrunnen», i tråd med HRK art. 76 og Lov om Norges kontinentalsokkel, jf. også nærmere beskrivelse i kapitel 4.2.2.



Figur 6-1 Kart over stedlig virkeområde, herunder 200-milssonene og kontinentalsokkelen.



Figur 6-2 Kart over stedlig virkeområde for loven, herunder kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya.

6.3 Forholdet til folkeretten

Det følger av lovforslaget § 3 at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette 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 av verneforskrifter for det enkelte verneområdet.

Kyststatenes miljøjurisdiksjon i nasjonale havområder utenfor 12 nautiske mil, og begrensninger i denne som følge av andre staters rettigheter etter havretten, er nærmere beskrevet i kapittel 4.2. Som nevnt har andre stater rettigheter knyttet til blant annet skipsfart og legging av kabler og rørledninger, likevel med de begrensninger som er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.3. Som beskrevet der er norsk jurisdiksjon på noen punkter 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. For marine verneområder som opprettes på norsk kontinentalsokkel i områder utenfor 200-milssonene, må det derfor tas hensyn til slike folkerettslige begrensninger ved utforming av verneforskrifter for området.

Videre vil eventuelle samiske urfolksinteresser i de aktuelle havområdene, jf. blant annet ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, være omfattet av bestemmelsen.

7 Opprettelse av marine verneområder

7.1 Mål for områdevern

Når verneområder opprettes etter naturmangfoldloven, gjøres dette med utgangspunkt i ett eller flere generelle verneformål. Målene for områdevern følger av naturmangfoldloven § 33. For det første er dette mål for det samlede områdevernet. For det andre er dette ulike mål som hvert enkelt verneområde skal bidra til bevaringen av.

Verneformålet blir nedfelt i formålsbestemmelsen i verneforskriften, sammen med en kort angivelse av verneverdiene i det aktuelle området. På den måten synliggjøres sammenhengen mellom verneformål og verneverdiene i verneforskriften.

Et verneområde som opprettes skal som et minimum bidra til ett av målene i naturmangfoldloven § 33, jf. formuleringen «skal bidra til». Målene gjelder uavhengig av vernekategori, men noen mål kan være særlig aktuelle for bestemte kategorier. Som regel vil flere mål være aktuelle.

Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor målene angitt i § 33, men det kan i tillegg legges vekt på andre hensyn. Andre hensyn kan likevel ikke være selvstendige eller utgjøre hovedbegrunnelsen for vernet, jf. også Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 404. Eksempler fra praksis på andre hensyn kan være at vern av området kan ha betydning som klimatiltak eller for klimatilpasning.

Etter departementets vurdering vil det være naturlig at målene for områdevern etter denne loven tar utgangspunkt i naturmangfoldlovens mål for områdevern i § 33, og foreslår at bestemmelsen om mål for områdevern inntas i lovforslaget § 4. Samtidig vil det være behov for enkelte mindre justeringer i ordlyden for å tilpasse målene for områdevern til denne lovens stedlige virkeområde, jf. lovforslaget § 2.

Departementet mener også at det vil være hensiktsmessig å tydeliggjøre i bestemmelsen om mål for områdevern at klima kan utgjøre et tilleggshensyn. I § 4 andre ledd foreslår derfor 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, se nærmere omtale i kapittel 7.1.9 under.

I det videre omtales de ulike målene for områdevern, jf. lovforslaget § 4.

7.1.1 Variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap

Målet etter bokstav a er at områdevern skal bidra til bevaring av «variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap». Dette er viktig for å nå lovens formål om representativ bevaring, jf. lovforslaget § 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.

Målet etter bokstav a kan også være viktig for å sikre et representativt vern av områder som kan tilby opphold for arter langs ulike klimagradienter i fremtiden. Målet vil dermed bidra til klimatilpasning, som beskrevet innledningsvis i kapittel 1.4.

7.1.2 Arter og genetisk mangfold

Etter bokstav b skal områdevern bidra til bevaring av «arter og genetisk mangfold». 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 klimaendringene uten å måtte ta hensyn til andre stressfaktorer.

7.1.3 Truet natur

Målet etter bokstav c er at områdevern skal bidra til bevaring av «truet natur». Bestemmelsen tilsvarer 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.

7.1.4 Større intakte økosystemer

Videre skal områdevern bidra til bevaring av «større intakte økosystemer» etter bokstav d. Bestemmelsen 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 denne 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 ikkelevende miljøet.»

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 samspillet 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 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.

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.

7.1.5 Særskilte naturhistoriske verdier

Områdevern skal også bidra til bevaring av «områder med særskilte naturhistoriske verdier», jf. bokstav e. Bestemmelsen tilsvarer 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.

7.1.6 Særskilte kulturhistoriske verdier

Etter bokstav f skal områdevern også kunne bidra til å bevare «områder med særskilte kulturhistoriske verdier» der dette passer, jf. tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 33 første ledd bokstav f. Da vilkårene for vern etter § 5, må være oppfylt for det enkelte område, er det i praksis 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. Kulturhistoriske verdier som vernes som ledd i områdevern kan være utvalgte skipsvrak, menneskeskapt installasjoner eller andre spor av menneskelig aktivitet av særskilt kulturhistoriske verdi. Disse verdiene skal i slike tilfeller spesifiseres i verneforskriften.

7.1.7 Økologiske sammenhenger nasjonalt eller internasjonalt

Etter bokstav g skal områdevern bidra til bevaring av «økologiske sammenhenger nasjonalt eller internasjonalt.» Bestemmelsen tilsvarer 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.».

7.1.8 Referanseområder

Videre skal områdevern etter bokstav h bidra til bevaring av referanseområder for å følge utviklingen av naturen. Bestemmelsen tilsvarer 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.

7.1.9 Binding og lagring av karbon

Som beskrevet innledningsvis i kapittel 1.4 har havet 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 som nevnt i kapittel 7.1. utgjøre et tilleggshensyn for vern etter naturmangfoldloven. 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.

I lovforslaget § 4 andre ledd foreslår departementet derfor å innta en bestemmelse som tydeliggjør at klima kan være et tilleggshensyn ved begrunnelsen for vern av marine områder. Departementet foreslår at det i lovforslaget § 4 andre ledd tas inn en bestemmelse om at verneområder i tillegg kan bidra til bevaring av områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon. Naturens evne til å binde og lagre karbon er ikke et hensyn som kan begrunne vern alene. Ved opprettelse av marine verneområder må minst ett av målene i § 4 første ledd være oppfylt.

I tillegg må vern av konkrete områder må i alle tilfeller etter lovutkastet oppfylle vilkårene for opprettelse av marine verneområder i § 5 annet ledd, som stiller spesifikke krav til naturkvalitetene i slike områder, jf. nærmere omtale i kapittel 7.2.

7.2 Marine verneområder

7.2.1 Innledning

Naturmangfoldloven inneholder fem ulike kategorier for områdevern: nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Vernekategoriene kjennetegnes gjennom sitt formål, vilkår for vern, restriksjonsnivå og rettsvirkninger.

Marine verneområder er regulert i naturmangfoldloven § 39. Dette er en bred bestemmelse som favner både vilkårene for vern og restriksjonsnivåene i vernekategoriene nasjonalpark, naturreservat og biotopvernområde. Bokstav a tilsvarer vilkårene for nasjonalpark, bokstav b-f naturreservat og bokstav g biotopvernområde. Etter naturmangfoldloven § 39 kan verneområder i sjø vernes mot *all* virksomhet, forurensning, tiltak og bruk. Dette åpner for et relativt bredt spektrum når det gjelder restriksjonsnivå i ulike områder. Disse forholdene gjør naturmangfoldloven § 39 til en fleksibel bestemmelse der rammer og restriksjonsnivå kan tilpasses behovet i hvert enkelt tilfelle.

Naturmangfoldloven § 39 er den eneste bestemmelsen som i dag gir hjemmel til å verne områder som utelukkende består av sjøareal. Når områder i sjø henger sammen med områder på land, brukes de andre vernekategoriene. Det er for eksempel opprettet flere nasjonalparker som består av mindre arealer på land og større arealer i sjø.

Departementet foreslår at denne loven viderefører naturmangfoldloven sin hovedinnretning der områder som i sin helhet ligger i sjø vernes som marine verneområder. Departementet foreslår derfor at en bestemmelse om marine verneområder inntas i lovforslaget § 5. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 39, men enkelte elementer er likevel skilt ut i egne bestemmelser eller flyttet til andre bestemmelser. Dette gjelder eksempelvis forholdet til havressurslova som i denne loven er foreslått regulert i § 7. I tillegg følger enkelte elementer allerede av andre bestemmelser, eksempelvis at verneområder kan opprettes for å oppfylle ett eller flere av målene i bestemmelsen om mål for områdevern i § 4.

7.2.2 Vilkår for opprettelse av marine verneområder

Av lovforslaget § 5 første ledd fremgår det 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.

Lovforslaget § 5 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 marint biotopvernområde.

7.2.2.1 Særegne eller representative økosystemer uten tyngre naturinngrep

Lovforslaget § 5 andre ledd bokstav a gir hjemmel til å verne områder som inneholder særegne eller representative økosystemer som er uten tyngre naturinngrep. 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.

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 en samlet vurdering av om områdene 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.

7.2.2.2 Truet, sjelden eller sårbar natur

Etter lovforslaget § 5 andre ledd bokstav b kan områder som inneholder truet, sjelden eller sårbar natur vernes. 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 i § 5 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.

7.2.2.3 Bestemt type natur

Lovforslaget § 5 andre ledd bokstav c gir hjemmel til å verne områder som representerer en bestemt type natur. Bestemmelsen tilsvarer 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 svampsamfunn.

7.2.2.4 Særlig betydning for naturmangfold

Lovforslaget § 5 andre ledd bokstav d omfatter områder som på annen måte har særlig betydning for naturmangfold. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav c. Naturmangfoldloven bruker her begrepet «biologisk mangfold», men i denne loven er dette justert til «naturmangfold», som vurderes å være et mer oppdatert, og også noe bredere begrep.

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, som omtalt i kapittel 1.4, vil være aktuelle for vern etter dette vilkåret.

7.2.2.5 Spesielle geologiske forekomster

Etter lovforslaget § 5 andre ledd bokstav e kan områder som inneholder spesielle geologiske forekomster vernes. Vilket svarer 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 omfattes også av bokstav b, c og f.

«Geologisk mangfold» er variasjonen i geologiske forekomster, for eksempel lag med særskilte bergarter, særskilte geologiske formasjoner på havbunnen, kvartærgeologiske formelementer, forkastninger, rygger, dyphavsfjell og bruddsoner, geotermiske aktive områder, eller områder med fossiler.

7.2.2.6 Særskilt naturvitenskapelig verdi

Områder som har særskilt naturvitenskapelig verdi, kan vernes etter lovforslaget § 5 andre ledd bokstav f. Vilkåret tilsvarer naturmangfoldloven § 37 første ledd bokstav e.

Bestemmelsen retter seg særlig mot områder av vitenskapelige eller forskningsmessige verdi. Dette kan for eksempel gjelde ved vern av referanseområder for å følge utviklingen av naturen, jf. bestemmelsen om mål for områdevern i § lovforslaget 4 første ledd bokstav h.

7.2.2.7 Økologisk funksjonsområde for en eller flere arter

Endelig gir lovforslaget § 5 andre ledd bokstav g hjemmel til å verne områder som har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere arter. Dette tilsvarer hovedvilkåret for biotopvernområder, jf. naturmangfoldloven § 38.

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 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.

Lovforslaget § 5 andre ledd 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 inngrep, eller der det fortsatt er vesentlige påvirkninger, kan vernes som biotopvernområde så lenge området har og kan opprettholde sin særskilte betydning som økologisk funksjonsområde.

7.2.3 Restaurering

Betydningen av restaurering av natur har fått økende oppmerksomhet gjennom de senere årene. Med restaurering forstås gjenoppbygging av forringet natur både gjennom aktive tiltak og gjennom at området sikres en fri naturlig utvikling. Restaurering kan være et aktuelt tiltak både innenfor og utenfor verneområder. Under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) ble det under Naturtoppmøtet i Montreal i desember 2022 enighet om egne globale mål knyttet til restaurering av forringet natur.

Etter naturmangfoldloven er det ikke et krav om at naturreservater og biotopvernområder på vernetidspunktet har de verneverdiene loven foreskriver, hvis området ved restaurering kan få slike verdier, jf. § 37 andre ledd og § 38. Det kan også være en glidende overgang mellom skjøtsel og restaurering, og naturmangfoldloven § 47 nevner restaurering etter naturinngrep som et eksempel på skjøtsel.

Departementet vurderer at denne loven bør åpne for å verne områder som krever restaurering i form av aktive tiltak eller fri utvikling, der dette vil medføre at vilkårene for vern i § 5 blir oppfylt. Restaureringen vil med andre ord bidra til at områdene får verneverdier som nevnt i bokstav a-g i § 5. Departementet foreslår på denne bakgrunn at en egen bestemmelse om restaurering inntas i lovforslaget § 5 tredje ledd.

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. lovforslaget § 5 tredje ledd andre punktum.

7.2.4 Rettsvirkninger av vernet

Områdevern innebærer rådighetsreguleringer ovenfor grunneiere, rettighetshavere og allmennheten. I naturmangfoldloven § 39 fremgår rettsvirkningene av marine verneområder av bestemmelsens femte og sjette 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 foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget § 5 fjerde ledd.

Lovforslaget § 5 fjerde ledd 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 har bestemmelsen betydning som en ramme både 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. Overtredelser av bestemmelsen kan derfor medføre straff og andre sanksjoner, jf. lovforslaget kapittel 6.

Det nærmere innholdet i hva vernet betyr vil følge av mer detaljerte og utfyllende bestemmelser i verneforskriften. Etter naturmangfoldloven § 39 femte ledd andre punktum følger det at verneforskriften i utgangspunktet kan sette forbud mot all virksomhet, tiltak og bruk. Det samme vil følge av lovforslaget § 6 femte ledd om forskrifter om verneområder. Se nærmere omtale i kapittel 7.3 under.

7.3 Forskrifter om verneområder

Lovforslaget § 6 inneholder regler om fastsettelse av forskrifter om verneområder. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 34, men tar også opp i seg enkelte elementer fra naturmangfoldloven § 39.

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

Verneforskrifter har betydning for rettigheter og plikter til enhver som vil bruke eller ferdes i området, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

Verneforskrifter kan også ha betydning for bestemte rettighetshavere innenfor verneområdet. I slike tilfeller vil verneforskriften også regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Lovforslaget § 6 andre ledd fastslår at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder så langt de passer overfor rettighetshavere som berøres av forskriften.

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 mineralloven, allmenningsberettigede 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, samt konsesjonshavere etter havenergiloven, akvakulturloven m.v. Hvorvidt fiskere også skal regnes som «rettighetshavere», vil som beskrevet ovenfor være gjenstand for en konkret vurdering.

Lovforslaget § 6 tredje ledd bokstav a-c angir hva verneforskriften skal gi regler om. Av bokstav a følger det at verneforskriften skal angi verneområdets formål. Det betyr at det skal gjøres rede for hvilke naturverdier og eventuelle kulturhistoriske verdier som ønskes ivarettatt. 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 må målet med vernet ligge innenfor et eller flere av målene i lovforslaget § 4, samtidig som det angis mer konkret i lys av det enkelte områdets egenskaper og karakter og vilkårene for vern, jf. § 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.

Av lovforslaget § 6 tredje ledd bokstav b følger det at verneforskriften skal angi verneområdets grenser og bestemmelser om bruk av området. Departementet foreslår at det også presiseres at verneforskriften skal gi bestemmelser om vern av området, jf. lovforslaget § 5.

Verneforskriften skal også angi om verneformålet og restriksjonene gjelder havbunnen, herunder undergrunnen under havbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse, jf. lovforslaget § 6 tredje ledd bokstav c. For verneområder som befinner seg på norsk kontinentalsokkel utenfor 200-milssonene, vil adgangen til å fastsette restriksjoner i utgangspunktet være begrenset til havbunnen, herunder undergrunnen under denne.

Det følger av lovforslaget § 6 fjerde ledd at verneområdets geografiske utstrekning skal fastsettes ut fra verneformålet. Videre fremgår det at det ved avgrensingen av verneområdet skal legges vekt på ivaretagelse av økologiske funksjoner av betydning for verneformålet. Som i naturmangfoldloven § 34 er dette en konkretisering av økosystemtilnærmingen i naturmangfoldloven § 10. Ved grensdragningen skal det også 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.

Etter lovforslaget § 6 femte ledd første punktum kan en verneforskrift innenfor rammene av § 5 forby eller regulere virksomhet, forurensing, tiltak og bruk i verneområder som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. «Virksomhet, forurensing, tiltak og bruk» er hentet fra naturmangfoldloven § 39, og skal forstås på samme måte. Vernebestemmelsene må ligge innenfor rammen av § 5 andre ledd, og dermed sikre at ingen foretar seg noe i verneområdet som forringer verneverdiene som 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, 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 nektes, men at det kan gjennomføres til årstider, på steder eller med teknikker som gjør tiltaket forenelig med ivaretagelse av verneverdiene. Også prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 må tas i betraktning. I NOU 2008:28 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 denne loven.

Restriksjoner på aktivitet skal likevel 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 foreslår at denne ordlyden brukes i lovforslaget § 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.». Tilsvarende legges til grunn etter denne loven.

Vernebestemmelsene regulerer bare tiltak innenfor verneområdetets grenser. Virksomhet utenfor verneområdetets grenser kan ikke reguleres i verneforskriften, selv om de påvirker verneverdiene. For virksomhet utenfor verneområdetets grenser, kan hensynet til verneverdiene likevel få betydning for behandling av enkeltvedtak etter annen lovgivning, jf. lovforslaget § 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 vurderer at denne loven bør ha en tilsvarende bestemmelse, og foreslår at den inntas i lovforslaget § 6 femte ledd tredje punktum. «Forvaltningsmyndigheten» er erstattet med «departementet», og det forutsettes at denne oppgaven vil bli delegert til Miljødirektoratet.

Endelig foreslår 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. lovforslaget § 6 femte ledd siste punktum. Bestemmelsen gir uttrykk for at det kan være behov for særskilte regler innenfor deler av området for å sikre nødvendig beskyttelse av verneverdiene.

7.4 Forholdet til annen lovgivning

Naturmangfoldloven § 39 sjette og syvende ledd inneholder regler om forholdet til havressurslova. Videre inneholder naturmangfoldloven § 49 regler om utenforliggende virksomhet som trenger tillatelse etter annen lovgivning. Med utenforliggende virksomhet menes virksomhet utenfor verneområdets grenser som kan påvirke verneverdiene. Departementet foreslår at disse bestemmelsene samles i en felles bestemmelse som regulerer forholdet til annen lovgivning i lovforslaget § 7.

Lovforslaget § 7 første ledd fastslår etter dette at dersom virksomhet som krever «tillatelse etter annen lov» kan innvirke på verneverdiene i et verneområde etter § 5, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Bestemmelsen vil gjelde ved søknad om tillatelse etter sektorlov, eksempelvis for etablering av akvakultur, petroleumsvirksomhet, havvind mv. Bestemmelsen gjelder ikke for virksomhet som ikke trenger særskilt tillatelse, eksempelvis utøvelse av fiske, ferdsel eller lignende.

Det følger av ordlyden at ved skjønnsutøving etter annen lov, skal effekten vedtaket kan ha på verneverdiene i et område som er vernet etter denne loven «tillegges vekt». Dette betyr at hensynet til de naturverdiene som er angitt i verneformålet for et bestemt område skal inngå i den vurderingen som gjøres.

Lovforslaget § 7 andre ledd omtaler forholdet til høsting og annen utnyttning som er omfattet av havressurslova. Utgangspunktet er 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.

Det følger av lovforslaget § 7 andre ledd første punktum at høsting og annen utnyttning av viltlevende marine ressursers reguleres av havressurslova innenfor rammene av verneforskriften. Av andre punktum følger det at når fiskeriene er den eneste typen virksomhet som må reguleres for å oppnå verneformålet, skal dette skje etter havressurslova. Området vil da være et «marint beskyttet område» etter havressurslova, ikke et verneområde etter denne loven.

8 Verneprosessen

8.1 Innledning

Forvaltningsloven gir alminnelige regler som vil gjelde for verneprosessene etter denne loven. Dette gjelder blant annet forvaltningslovens regler om forskrifter og enkeltvedtak, jf. nærmere omtale i kapittel 7.3. I de tilfeller der vedtak om vern er å regne som enkeltvedtak, kan vedtaket like vel ikke påklages da vedtaket treffes av Kongen i statsråd. Bestemmelsene om klage i forvaltningsloven kapittel VI kommer derfor ikke til anvendelse for fastsettelse av forskrift om vern.

Videre vil de alminnelige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 også komme til anvendelse i verneprosessene etter denne loven, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Dette gjelder kravet til kunnskapsgrunnlaget, føre-var prinsippet, og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer i verneprosessene, og vurderingene skal fremgå av beslutningsgrunnlaget. Også forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 kommer til anvendelse i verneprosessene etter denne loven.

Naturmangfoldloven inneholder i tillegg en rekke særskilte saksbehandlingsregler. 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) kapittel 11.8.9.4. Departementet foreslår at verneprosessen etter denne loven tar utgangspunkt i samme grunnleggende prosess som gjelder for områdevern etter naturmangfoldloven. Etter denne loven skal det derfor legges til rette for en god og inkluderende saksbehandling.

Viktige trinn i saksbehandlingen er for eksempel 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 foreslår samtidig enkelte justeringer i lovteksten. Overordnet foreslår departementet at det tydeliggjøres i lovteksten at berørte myndigheter skal involveres på en god måte i saksforberedelsen. På enkelte punkter er det også 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. 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 foreslår at disse begrepene gjennomgående byttes ut med «departementet», i tråd med vanlig lovteknikk. I tillegg foreslår departementet enkelte språklige moderniseringer som ikke er ment å påvirke tolkningen av loven.

8.1 Generelle regler for saksbehandling etter loven

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, avgrensing av områder og følger av vernet. Formålet med bestemmelsen er å sikre en god og relevant saksopplysning. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget § 8, men likevel med enkelte justeringer slik at den mellom annet er tilpasset lovens stedlige virkeområde utenfor territorialfarvannet.

Lovforslaget § 8 første ledd fastslår at det i verneprosessen skal legges til rette for best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser. 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. Utenfor territorialfarvannet vil det ikke være private grunneiere og disse nevnes derfor ikke særskilt i bestemmelsen.

Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, bruk, avgrensing av området og følger av vernet, jf. lovforslaget § 8 andre ledd første punktum. Departementet presiserer at med «bruk» menes også verdien av bruk.

Av § 8 andre ledd andre punktum følger det at det også skal innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området. Departementet foreslår at det presiseres i

bestemmelsen at det er andre mulige verdier enn «verneverdier» det skal innhentes kunnskap om. Dette kan særlig 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 skal kravet til kunnskapsgrunnlag stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 419.

Av § 8 tredje ledd fremgår det at det «[i] saksbehandlingen skal ses hen til relevante tiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». At det skal «ses hen til» tiltakene, innebærer 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» kan i denne sammenhengen eksempelvis være tiltak som allerede bidrar til å beskytte naturverdier området, eksempelvis gjennom vedtak etter forurensningsloven, petroleumslovgivningen eller fiskerilovgivningen. Tiltak som kan karakteriseres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» nevnes spesielt, og slike tiltak vil ofte være særlig viktige i denne sammenhengen.

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

Verneforslag etter naturmangfoldloven som gjelder områder større enn 250 km², konsekvensutredes i dag i tråd med prosedyrene i forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. Departementet vurderer at det bør legges til grunn et tilsvarende utgangspunkt etter denne loven. For å sikre dette vil det være aktuelt å tilføye denne loven i forskriftens vedlegg I nr. 29.

8.2 Kunngjøring av planlagt verneforslag

Det følger av naturmangfoldloven § 42 at vernemyndigheten skal kunngjøre et planlagt verneforslag, med de viktigste følgene det antas å få. 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 under. Departementet foreslår at en bestemmelse

om kunngjøring inntas i lovforslaget § 9, med enkelte justeringer sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven.

Departementet foreslår å bruke ordlyden «planlagt» verneforslag i overskriften, samt i selve bestemmelsen. Etter departementets vurdering vil dette synliggjøre at allerede før et forslag kunngjøres, vil det ha 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 verneprosesser etter denne loven forutsetter departementet at Miljødirektoratet vil få i oppdrag, på vegne av departementet, å gjennomføre de praktiske oppgavene knyttet til kunngjøring av planlagt verneforslag. Til sammenligning er det statsforvalteren som foretar kunngjøringen 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.

Som etter naturmangfoldloven skal «de antatt mest sentrale følgene» av forslaget inngå i kunngjøringen, jf. lovforslaget § 9 første ledd andre punktum. I tillegg foreslår 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 legger tilsvarende til grunn etter denne 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 foreslår at dette også legges til grunn for verneområder etter denne 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 påtenkt verneforslag på, kan for eksempel være kontakt med ulike forvaltningsorganer, eller gjennom publisering 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 foreslår at en

tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget § 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 foreslår 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, bør det også understrekes i underretningen at verneforslaget vil bli sendt på ordinær høring etter § 11.

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. Bestemmelsen er særlig aktuell ved marint områdevern.

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget med enkelte språklige oppdateringer. Departementet foreslår at naturmangfoldlovens ordlyd «søkes samarbeid med» erstattes av «involveres» i lovforslaget, samt at ordstillingen endres. Etter dette følger det av lovforslaget § 9 tredje ledd at berørte myndigheter og interesser skal «involveres» på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen og i god tid før kunngjøringen. Departementet mener at dette tydeliggjør at kunngjøringen forutsetter forutgående prosesser, der blant annet potensielle arealkonflikter blir vurdert. Berørte myndigheter vil typisk være Fiskeridirektoratet, Sokkeldirektoratet, NVE, og der det er aktuelt Forsvarsbygg mv. Bestemmelsen supplerer samarbeidsregelen i lovforslaget § 8, jf. også naturmangfoldloven § 41.

8.3 Rettsvirkninger av kunngjøring

Naturmangfoldloven § 44 regulerer ulike rettsvirkninger av at det er foretatt kunngjøring. Bestemmelsen skal blant annet bidra til at verneverdiene i et foreslått verneområde ikke blir forringet mens saksbehandlingen pågår. Når et påtenkt 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. I juridisk teori er det påpekt at dette særlig er ment som et aktivt tiltak for å stanse unødig tap av biologisk mangfold mens områdevern blir utredet, jf. Backer s. 377. De samme hensynene ligger bak bestemmelsen om midlertidig vern, og disse to bestemmelsene har sammen en svært viktig funksjon i å sikre verneverdiene i et område frem til endelig vedtak foreligger.

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 vurderer at det er viktig at de samme virkemidlene følger av denne loven. Departementet foreslår derfor at en bestemmelse om rettsvirkninger av kunngjøring av inntas i lovforslaget § 10, med enkelte justeringer.

Departementet foreslår at naturmangfoldlovens ordlyd «påtenkt» verneforslag byttes ut med ordlyden «planlagt» verneforslag, jf. også omtale av § 9 i kapittel 8.3.

Departementet foreslår videre at det kommer tydelig til uttrykk i ordlyden i § 10 at bestemmelsen retter seg mot ansvarlig myndighet etter annen lovgivning. Dette kan eksempelvis være energimyndighetene, fiskerimyndighetene eller forurensningsmyndighetene.

Det følger etter dette av lovforslaget § 10 første ledd første punktum at når det er foretatt kunngjøring av et planlagt verneforslag, kan søknader om tillatelse mv. til tiltak etter annen lovgivning i et område som inngår i verneforslaget, avslås av ansvarlig myndighet på grunnlag av det planlagte verneforslaget. 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, havvind, lagring av CO₂ mv.), fiskerimyndighetene (akvakultur) eller forurensningsmyndighetene (tillatelser etter forurensningsloven).

Etter naturmangfoldloven § 44 kan tillatelse bare gis dersom tiltaket er «uten nevneverdig betydning» for forslaget. Departementet foreslår at en bestemmelse om vilkår for tillatelse inntas i lovforslaget § 10 med enkelte justeringer i ordlyden.

Departementet foreslår at vilkåret for å gi tillatelse er at tiltaket «ikke er i strid med verneformålet». 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 hvorvidt tiltaket vil ha nevneverdig betydning for verneforslaget, 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.

Videre følger det av naturmangfoldloven § 44 at når «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig» kan det likevel gis tillatelse til tiltaket. Departementet foreslår at en slik bestemmelse inntas i lovforslaget § 10 andre ledd. 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. Forholdene må også være slik at de ikke kan vente til spørsmålet om vern er ferdig vurdert, jf. Backer s. 378.

Departementet foreslår at også sikkerhetshensyn nevnes eksplisitt i lovforslaget § 10 andre ledd. Tilsvarende vilkår finnes i lovforslaget § 17 om dispensasjon fra verneforskrift, og vilkåret skal tolkes på samme måte her. Departementet viser til omtalen i kapittel 9.3 under.

Etter dette vil rettsvirkninger av kunngjøring ikke være til hinder for tillatelser eller lignende etter annen lovgivning, der vesentlige samfunnsinteresser eller sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende.

Mens det er ansvarlig myndighet, som også kan være eksempelvis et direktorat, som kan gi tillatelse i tråd med § 10 første ledd, er det bare ansvarlig departement som kan gi tillatelse i tråd med § 10 annet ledd. Andre berørte myndigheter skal involveres på vanlig måte, og miljøvernmyndighetene skal alltid 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. § 10 tredje ledd. Departementet kan forlenge virketiden med inntil to år. En slik forlengelse vil etter departementets syn kun unntaksvis være aktuelt i store og komplekse saker.

8.4 Høring av verneforskrift

Lovforslaget § 11 inneholder regler om høring av nye verneforskrifter. 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.

Lovforslaget § 11 første ledd stiller krav til høringsforslagets innhold. Som etter naturmangfoldlovens regler skal høringsforslaget beskrive området verneforskriften skal omfatte, verneformål og verneverdier, avgrensning av området, andre verdier enn naturverdier og de følgene forslaget antas å få. Miljødirektoratet vil ha ansvar for å gjennomføre høringen.

Høringsfristen er som i naturmangfoldloven foreslått satt til minimum to måneder, jf. lovforslaget § 11 andre ledd. Det gjelder således en lengre minimumsfrist enn den generelle minimumsfristen på seks uker, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

I etterkant av høringen vil Miljødirektoratet gjennomgå og sammenstille høringsinnspillene og gi en tilrådning til departementet om hvorvidt og hvordan det aktuelle området bør vernes.

8.5 Begrunnelse for verneforskrifter

Lovforslaget § 12 presiserer hva som skal inngå i begrunnelsen for en verneforskrift etter § 6. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 46 første ledd, med enkelte språklige endringer. Departementet foreslår at ordlyden «vernevedtak» erstattes av «verneforskrift» i lovforslaget. Dette gjelder også øvrige steder i lovforslaget.

Av lovforslaget § 12 følger det etter dette at ved fastsettelse av verneforskrift etter § 6 skal det både gjøres rede for 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 i lovforslaget § 4 eller politiske mål som er kommet til uttrykk i stortingsproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser kan for eksempel være konvensjonsforpliktelser med tilførende politiske forpliktelser. De globale målene i det internasjonale rammeverket for natur som Norge sluttet seg til under Naturtoppmøtet i Montreal i desember 2022 er et eksempel på dette.

8.6 Endring av forskrifter for etablerte verneområder

Som nevnt er kompetansen til å fastsette verneforskrifter etter § 6 i lovforslaget lagt til Kongen i Statsråd. Det vil imidlertid være lite praktisk at enhver mindre endring i verneforskrifter må foretas av Kongen i statsråd. Departementet vurderer derfor at departementet bør ha adgang til å foreta mindre endringer i verneforskriftene, og for øvrig at denne kompetansen bør kunne delegeres.

Tilsvarende kan Kongen etter naturmangfoldloven § 34 sjette ledd delegere adgangen til å foreta mindre endringer i verneforskriftene. Hjemmelen til å delegere adgang 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 foreslår at regler om endring av forskrifter for etablerte verneområder inntas i en egen bestemmelse i lovforslaget § 13. Departementet foreslår enkelte endringer av ren språklig karakter sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven. For etablerte verneområder kan departementet etter lovforslaget § 13 gi forskrift om følgende mindre endringer i verneforskriftene:

- a. endring av verneområdets navn
- b. retting av feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av verneområdet
- c. grenseendringer som omfatter mindre arealer (utvidelse og innskrenkinger) og som ikke får nevneverdig betydning for private interesser

Private interesser i bokstav c vil typisk være rettighetshavere i området, men kan også etter en konkret vurdering være omfatte andre private aktører som er berørt.

8.7 Midlertidig vern

Naturmangfoldloven § 45 gir adgang til å innføre midlertidig vern mens spørsmålet om områdevern blir vurdert. Bestemmelsen er en unntaksbestemmelse som primært retter seg mot mer akutte situasjoner. Første ledd gjelder midlertidig vern av konkrete områder. Andre ledd gjelder midlertidig vern av bestemte naturtyper. Tredje ledd inneholder regler om at saksbehandlingen etter de alminnelige vernereglene skal fortsette uten ugrunnet opphold, samt om tidsbegrensing av virkningen av midlertidig vern.

Etter naturmangfoldloven har bestemmelsen om midlertidig vern sammen med bestemmelsen om rettsvirkninger av kunngjøring av påtenkt verneforslag, en svært viktig funksjon i å sikre at verneverdiene i et område som utredes for vern ikke går tapt mens saksbehandlingen pågår. Departementet vurderer at det er viktig at de samme virkemidlene for tverrsektoriell bevaring av marin natur følger av denne loven. Departementet foreslår derfor at en bestemmelse om midlertidig vern inntas lovforslaget § 14, med enkelte justeringer.

Lovforslaget § 14 åpner på samme måte som etter naturmangfoldloven for midlertidig vern i to tilfeller. Det første tilfellet knytter seg til midlertidig vern av bestemte angitte områder. Etter tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven er vilkåret at det midlertidige vernet av det bestemte angitte område 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 (2007-2008) s. 421. Departementet mener at dette med fordel kan uttrykkes tydeligere i lovteksten, og at det kan være grunn til å angi en noe klarere terskel for når bestemmelsen kan tas i bruk.

Departementet foreslår etter dette at presiseres at bestemmelsen skal gjelde ved «reell risiko for alvorlig eller uopprettelig skade». 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 det vil skje. Hva som ligger i alvorlig eller irreversibel skade, avhenger av flere faktorer. 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. 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. Det er heller ikke et krav om at saksbehandling med sikte på endelig vern er igangsatt, jf. Ot.prp.nr. 52 (2007-2008) s. 421. En videre verneprosess med sikte på endelig vern er likevel en forutsetning for midlertidig vern, jf. også omtale av lovforslaget § 14 tredje ledd under.

For det andre inneholder lovforslaget § 14 andre ledd en hjemmel for departementet til å beslutte midlertidig vern av en bestemt naturtype der denne står i fare for å forsvinne. 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. Forutsetningen for en slik forskrift er at det er aktuelt å beskytte naturtypen med vern etter § 5 i lovforslaget.

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 etter lovforslaget § 14 andre ledd inneholde midlertidige begrensinger 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 foreslår at det inntas en ny bestemmelse i lovforslaget § 14 tredje ledd hvor det presiseres at berørte myndigheter og interesser så langt som mulig skal involveres i saksforberedelsen. Dette er for 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. Det samme følger for øvrig av lovforslaget § 7. «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.

Plikten til å involvere berørte myndigheter og interesser er likevel begrenset av lovforslaget § 14 fjerde ledd første punktum som sier at lovforslaget §§ 8, 9 og 11 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. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 421.

Lovforslaget § 6 om forskrifter om verneområder gjelder også for forskrifter om midlertidig vern, og de midlertidige vernebestemmelsene kan ikke være mer omfattende enn det som kan fastsettes i en permanent verneforskrift, jf. Backer s. 387.

Av lovforslaget § 14 fjerde ledd andre punktum fremgår det at når en forskrift om midlertidig vern er fastsatt, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen at med «saksbehandlingen» sikter man til «ordinær verneprosess». Denne skal enten fortsette eller igangsettes uten ugrunnet opphold. 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 fremgår det av lovforslaget § 14 femte ledd at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak vil gjelde ovenfor rettighetshavere som blir berørt av vedtaket.

Lovforslaget § 14 sjette ledd fastslår at forskrift om midlertidig vern gjelder maksimalt fire år etter kunngjøringen, jf. § 15. Dersom det ikke er fastsatt permanent forskrift om områdevern innen denne fristen, vil det midlertidige vernet opphøre. Endelig fremgår det av lovforslaget § 14 sjette ledd siste punktum at departementet kan forlenge virketiden med inntil to år. Forlengelse vil kunne være aktuelt der det er en stor og kompleks sak.

Lovforslaget § 17 om dispensasjon fra en verneforskrift vil på samme måte som etter naturmangfoldloven også gjelde for forskrifter om midlertidig vern, jf. kapittel 9.3.

8.8 Kunngjøring av verneforskrift

Naturmangfoldloven § 46 andre ledd inneholder regler om kunngjøring av vernevedtak. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget § 15, med enkelte justeringer.

Lovforslaget § 15 første punktum fastslår at forskrift etter §§ 6 og 14 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38 og for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forskriften. Kunngjøring etter forvaltningsloven § 38 innebærer kunngjøring i Norsk Lovtidend.

Berørte interesser vil kunne være knyttet til pågående eller fremtidig ressursutnyttelse fra ulike næringer, jf. omtale i kapittel 8.3. Det kan eksempelvis være fiskenæringen eller rettighetshavere innen akvakultur, petroleumsutvinning, fornybar energiproduksjon og kraftledninger. Hensiktsmessige måter å kunngjøre en verneforskrift på, kan for eksempel være gjennom publikasjon i aktuell fag- eller næringspresse.

Endelig skal forskriften meddeles rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. For nærmere omtale av hvem som kan være rettighetshavere, se kapittel 7.3. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter § 29 og fristen etter § 30 første ledd i loven her.

9 Forvaltning av verneområder

9.1 Overordnet om forvaltning av verneområder

Ved områdevern etter naturmangfoldloven forutsettes det at det oppnevnes en «forvaltningsmyndighet» for det enkelte verneområde. Forvaltningsmyndigheten har blant annet ansvar for skjøtsel av verneområdet og for å behandle søknader om tillatelse og dispensasjon. Forvaltningsmyndigheten tillegges gjerne også andre oppgaver gjennom verneforskriften for det enkelte området. Dette kan for eksempel være ansvaret for å utarbeide en forvaltningsplan.

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

nasjonalparkstyrever eller verneområdestyrever, 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 lagt opp til at det skal opprettes et verneområdestyre til å forvalte området. I påvente av at det er utnevnt et verneområdestyre, er statsforvalteren midlertidig forvaltningsmyndighet.

Verneområdeforvaltningen innenfor 12 nautiske mil er ikke et regime som uten videre kan videreføres for havområdene utenfor territorialfarvannet. Disse havområdene er utenfor kommunenes og fylkeskommunenes administrative område, og statsforvalteren vil normalt heller ikke utøve myndighet. Selv om lokale interesser også kan være aktuelle i disse områdene, ikke minst i overgangen mellom territorialfarvannet og 200-milssonene, er det primært nasjonale hensyn som gjør seg gjeldende i forvaltningen.

Departementet vurderer derfor at Miljødirektoratet bør være ansvarlig myndighet for forvaltningen av verneområder etter denne loven. Der lovforslaget kapittel 4 gir «departementet» hjemmel til å utføre ulike forvaltningsoppgaver, forutsetter departementet at disse vil bli delegert til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet vil etter dette ha myndighet til å gi tillatelser etter og dispensasjon fra verneforskriftene, foreta restaurering og skjøtsel og gi dispensasjon fra verneforskrifter 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.

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

De ulike forvaltningsoppgavene etter loven blir for øvrig beskrevet nærmere i det følgende.

9.2 Restaurering og skjøtsel av verneområder

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.

Departementet vurderer at også denne loven bør ha en klar hjemmel for skjøtsel som et verktøy for forvaltning av verneområder. Som nevnt i kapittel 7.2.3 har også restaureringstiltak fått økt betydning de siste årene, og overgangen mellom skjøtsel og

restaurering kan være glidende. Departementet foreslår på denne bakgrunn at en egen bestemmelse om restaurering og skjøtsel inntas i lovforslaget § 16.

Lovforslaget § 16 første ledd første punktum fastslår at departementet kan foreta restaurering og skjøtsel. Bestemmelsen gir adgang til å foreta alle tiltak for å gjenoppbygge, opprettholde eller på annen måte oppnå den naturtilstand som er formålet med vernet. Den konkrete utformingen av formålet i den enkelte verneforskrift vil derfor være styrende for hvilke tiltak som kan utføres.

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 § 16 vil ha tilsvarende virkning ovenfor eventuelle rettighetshavere som blir berørt. Videre vil reglene om restaurering og skjøtsel gi adgang til å gjennomføre tiltak uten hinder av vernebestemmelsene.

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 vurderer det imidlertid ikke som hensiktsmessig å inkludere en tilsvarende begrensning i lovforslaget § 16. Bakgrunnen for den aktuelle begrensningen i naturmangfoldloven § 47 er hensynet til grunneiere og rettighetshavere, som i mindre grad gjør seg gjeldende utenfor territorialgrensen hvor det ikke er private grunneiere. Videre ville det være uheldig dersom det ikke skulle kunne gjennomføres tiltak som vesentlig endrer naturtilstanden da vernearbeidet tok til eller høsting av for eksempel fremmede arter. Dette gjelder særlig da lovforslaget § 16 i tillegg til skjøtsel skal omfatte restaureringstiltak.

Dersom restaurerings- eller skjøtselstiltak berører rettigheter i verneområdet, skal rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd, jf. lovforslaget § 16 andre ledd første punktum. Endelig fremgår det av bestemmelsens siste punktum at økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller rettighetshaveren. Departementet anser dette for å være mindre relevant til havs, men viser for øvrig til forarbeidene til naturmangfoldloven som kan gi veiledning på dette punktet ved eventuelle konkrete tilfeller, se Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 423-424.

9.3 Dispensasjon fra verneforskrift

Naturmangfoldloven § 48 gir forvaltningsmyndigheten adgang til å dispensere fra permanente og midlertidige vernevedtak i tre tilfeller:

1. dersom tiltaket ikke strider mot verneformålet og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig
2. dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig
3. dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig

Vilkårene angir en høy terskel for dispensasjon fra vernevedtak. Naturmangfoldlovens regler i § 8 om kunnskapsgrunnlag, § 9 om føre- var prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming skal også legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Departementet foreslår at en tilsvarende adgang til å gi dispensasjon inntas i lovforslaget § 17, med enkelte endringer knyttet til språk og oppsett. Gjennomgående foreslår departementet også i denne bestemmelsen at ordlyden «vernevedtaket» erstattes av «verneforskriften».

Lovforslaget § 17 gir departementet anledning til å gi dispensasjon fra en permanent eller midlertidig verneforskrift i tre tilfeller.

Første alternativ stiller opp to kumulative vilkår. Det første vilkåret er at det omsøkte tiltaket «ikke strider mot verneformålet». 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.

Det andre vilkåret er 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, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 424. 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 dispensasjonsbestemmelsen 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/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Tilsvarende legges til grunn etter denne loven.

Dispensasjonsadgangen er en «kan»-bestemmelse, og det er ikke slik at dispensasjon skal gis selv om vilkårene er oppfylt. Dette avhenger av forvaltningens skjønn. Av 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.

Andre alternativ er at sikkerhetshensyn 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 påvirke verneverdiene. Departementet legger til grunn at ordlyden «sikkerhetshensyn» blant annet tar 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 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.

Endelig fastslår lovforslaget § 17 første ledd andre punktum at 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. Bestemmelsen skal sikre en skikkelig dokumentasjon og vurdering av dispensasjonssøknaden og en eventuell dispensasjon fra en verneforskrift.

Det fremgår av lovforslaget § 17 andre ledd hvilke hensyn som er særlig relevante ved vurderingen av om en dispensasjon skal gis ut fra hensynet til vesentlige samfunnsinteresser. Det skal legges vekt på «vernevedtakets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted».

Etter lovforslaget § 17 andre ledd andre 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».

Lovforslaget § 17 tredje ledd regulerer hvordan prosessen skal gjennomføres der det kreves både dispensasjon etter verneforskriften og tillatelse etter sektorlov.

Tiltakshaver kan velge å søke parallelt. I disse tilfellene følger det av bestemmelsen at søknaden om dispensasjon fra verneforskriften normalt skal avgjøres først. Dette gjør til at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften.

9.4 Endring og omgjøring av tillatelser

Naturmangfoldloven § 67 gir hjemmel til å oppheve, endre eller sette nye vilkår i en tillatelse gitt med hjemmel i loven. Bestemmelsen gir også hjemmel til å tilbakekalle en tillatelse. Forutsetningen er at et av vilkårene i første ledd bokstav a-f må være oppfylt. Bestemmelsen supplerer de alminnelige reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35.

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse med enkelte endringer inntas i lovforslaget § 18. Bestemmelsen vil gjelde for tillatelser etter eller dispensasjoner fra en verneforskrift etter *denne* loven, nærmere bestemt tillatelser som nevnt i § 5 femte ledd siste punktum eller § 17.

I lovforslaget § 18 første ledd listes det opp fire forskjellige situasjoner i bokstav a til d som gir departementet adgang til å oppheve, endre eller tilbakekalle en tillatelse, i tillegg til en henvisning til alminnelige omgjøringsregler i bokstav e.

Lovforslaget § 18 første ledd bokstav a gir adgang til omgjøring der det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger på verneverdiene. Bestemmelsen bygger på naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav a. Ordet «verneverdiene» erstatter i denne sammenhengen naturmangfoldloven sitt begrep «naturmangfoldet» for å passe bedre med denne lovens saklige virkeområde, som er begrenset til områdevern. Som det følger av ordlyden vil bestemmelsen fange opp situasjoner som var «uforutsette» da tillatelsen ble gitt. Videre må skadevirkningene være «vesentlige», noe som gjør til at det må være snakk om et kvalifisert avvik fra skadevirkningene på verneverdiene som var forutsatt da tillatelsen ble gitt.

Lovforslaget § 18 første ledd bokstav b gir adgang til omgjøring når skadevirkningene kan minskes uten urimelig kostnad for tiltakshaveren. Bestemmelsen tilsvarende naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav b. Det er for øvrig presisert i bestemmelsen at skadevirkningene knytter seg til verneverdiene. Som etter naturmangfoldloven vil bestemmelsen ha særlig betydning for å kunne stille tilleggsvilkår som kan redusere skadevirkningene uten å være byrdefulle for tiltakshaveren, jf. Backer s. 546. 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. Når det gjelder kostnadens størrelse må det ses hen til både de absolutte kostnadene, og sammenlignet med tidligere kostnader og på de totale investeringene i tiltaket, jf. Ot.prp.nr 52 (2008-2009) s. 450. Her fremgår det også at hensynet til tiltakshaverens økonomi bare kan spille inn ved den skjønsmessige vurderingen av om vedtaket skal omgjøres. For omtale av den skjønsmessige adgangen – se omtale av lovforslaget § 18 tredje ledd under.

Lovforslaget § 18 første ledd bokstav c gjelder der innføring av ny teknologi gjør det mulig å redusere ulempene på verneverdiene vesentlig. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav c, med unntak av at ordlyden «verneverdiene» erstatter «naturmangfoldet» i denne loven. Hva som kan sies å utgjøre en «vesentlig» reduksjon av ulempene må ses i lys av de konkrete forholdene.

Naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav d gjelder der omgjøring eller endring er nødvendig for å nå kvalitetsnormer fastsatt etter naturmangfoldloven § 13 og er ikke relevant for denne loven.

Lovforslaget § 18 første ledd bokstav d hjemler omgjøring der tiltakshaveren i betydelig grad, gjentatte ganger eller vedvarende overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 67 første ledd bokstav e. Bestemmelsen kommer kun 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.

Lovforslaget § 18 første ledd 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.

Lovforslaget § 18 andre ledd første punktum gir som etter naturmangfoldloven § 67 en generell adgang til å omgjøre når det er gått ti år siden vedtaket ble truffet. Fristen regnes fra tidspunktet om tillatelse ble fattet. Det er uten betydning hvor lang tid som er gått siden virksomheten ble operativ, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 450.

Lovforslaget § 18 andre ledd andre punktum gir videre adgang til å lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse innenfor rammen av tillatelsen. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at dette må skje i lys av føre-var prinsippet, da det kan forekomme at man på grunn av dette prinsippet har satt begrensninger eller vilkår i tillatelsen som erfaringen så viser at ikke er nødvendig, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 450.

Når et av vilkårene i første ledd bokstav 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 § 18 tredje ledd.

10 Tilsyn mv.

10.1 Overordnet om tilsynsmyndighet

Etter naturmangfoldloven gjennomføres tilsyn av miljømyndighetene. Myndigheten til å gjennomføre tilsyn er delegert til Miljødirektoratet ved forskrift 12. januar 2021 nr. 82 om delegering av myndighet etter naturmangfoldloven fra Klima- og miljødepartementet 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.

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. SNO sine fullmakter følger av naturoppsynsloven § 2, og gir blant annet tilsynet hjemmel til å stanse personer og fartøy, samt kreve opplysninger av betydning for om reglene i lovene de skal føre tilsyn med etter § 2 er oppfylt. Av naturoppsynsloven § 4 følger det at oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet.

Kystvakten sin myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i naturmangfoldloven overholdes fremgår av lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 11 første ledd bokstav c. Kystvaktloven inneholder videre generelle regler som blant annet gir Kystvakten begrenset politimyndighet ved utøving av tilsyn. Videre følger det av kystvaktloven § 33 at Kystvakten ved miljøtilsyn etter § 11 «med de begrensninger som følger av § 19, [har] 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.

Departementet vurderer at tilsynsarbeidet etter denne loven bør tar utgangspunkt i samme grunnleggende system som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven. Departementet foreslår derfor i denne loven bestemmelser om tilsyn, herunder bestemmelser om gransking og opplysningsplikt mv., jf. nærmere omtale nedenfor. Forslagene bygger på de tilsvarende bestemmelsene i naturmangfoldloven, men med enkelte tilpasninger til forholdene til havs og virkeområdet for denne loven.

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. Dette betyr at norsk jurisdiksjon over fremmede fartøy er svært begrenset og at tilsynsaktivitet kan forandre samarbeid med flaggstaten.

10.2 Tilsyn

Lovforslaget § 19 første ledd lovfester myndighetene sin tilsynsplikt. Departementet foreslår at det presiseres at det skal føres tilsyn med «miljøtilstanden i verneområdet» og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt.

Departementet vurderer som nevnt at tilsynsarbeidet etter loven bør tar utgangspunkt i samme grunnleggende system som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven. Myndigheten til å utføre tilsyn vil etter dette bli delegert til Miljødirektoratet, og det forutsettes at SNO og Kystvakten vil samarbeide om den praktiske gjennomførelsen av tilsynet.

Lovforslaget § 19 andre ledd inneholder bestemmelser om utøving av tilsynet. Av andre ledd første punktum fremgår det at den som kontrolleres eller er ansvarlig for virksomheten, skal gi tilsynsmyndighetene nødvendig bistand og opplysninger under utøvelse av tilsyn. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 63 andre ledd. 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. Denne generelle bestemmelsen må videre ses i sammenheng med § 20 om gransking og § 21 om opplysningsplikt, se nærmere omtale av disse bestemmelsene under.

Stansing utgjør et viktig virkemiddel ved tilsyn etter naturmangfoldloven. For å legge til rette for et effektivt tilsyn vurderer departementet at det også bør være adgang til stansing etter denne loven. Departementet foreslår samtidig enkelte endringer i loven her.

Departementet foreslår at det presiseres at tilsynsmyndighetene kan «gi pålegg» om å stanse fartøy. Brudd på pålegget kan straffes, jf. lovforslaget § 28 og tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 75. Departementet foreslår ikke å videreføre hjemmelen fra tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven om å stanse personer, eller at ordlyden «der det er nødvendig for utøvelsen av tilsynet» videreføres. Samtidig foreslår departementet at det inkluderes i bestemmelsen at det kan gis pålegg om å fjerne redskaper. Tilsynsmyndighetene gis også hjemmel til å selv fjerne redskaper og forankring til slike, for også å omfatte de tilfellene der redskapene ikke er merket med

navn slik at det ikke går an å få tak i eieren, eller andre tilfeller som gjør det nødvendig for tilsynsmyndighetene å gjøre det selv. Endelig gis tilsynsmyndighetene hjemmel til å stanse pågående aktivitet. Pålegg om å fjerne redskaper o.l. samt hjemmel til å stanse pågående aktivitet har en parallell i havressursloven § 46, og innebærer en utvidelse sammenlignet med tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven.

Av lovforslaget § 19 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.

10.3 Gransking

Naturmangfoldloven § 64 inneholder regler om gransking av og tilgang til eiendom og dokumenter eller annet materiale. Departementet vurderer at det samme virkemiddelet bør fremgå av denne loven, med enkelte justeringer.

Lovforslaget § 20 gjelder tilsynsmyndighetene eller politiet sin adgang til fartøyer, installasjoner eller anlegg for å utføre gjøremål etter loven. Ordlyden «fartøyer, installasjoner eller anlegg» erstatter naturmangfoldlovens begrep «eiendom», for å passe bedre med denne lovens saklige og geografiske virkeområde, som er begrenset til områdevern til havs. Adgangen er som i naturmangfoldloven 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 tilsynsmyndigheten, vil ikke kravet til nødvendighet være oppfylt, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 447. 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 snakk om virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet, eller der naturmangfoldet kan antas å være påvirket.

Etter lovforslaget § 20 siste punktum kan tilsynsmyndigheten også kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven. Forutsetningen er som etter naturmangfoldloven at materialet kan ha betydning for gjøremål etter loven. Bestemmelsen gir også hjemmel til å granske materialet.

Som utgangspunkt gjelder reglene i forvaltningsloven § 15 ved gransking. Etter forvaltningsloven § 15 skal tilsynspersonell legitimere seg uoppfordret og opplyse om formålet med og hjemmelen for granskningen. Den som blir kontrollert har i

utgangspunktet rett til å ha et vitne til stede. Vedkommende kan også klage på kravet om tilgang.

10.4 Opplysningsplikt

Naturmangfoldloven § 65 inneholder regler om opplysningsplikt i forbindelse med tilsyn. Departementet vurderer at det samme virkemiddelet bør fremgå av denne loven.

Det følger av lovforslaget § 21 første ledd 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 her.

Pålegg om å gi opplysninger skal normalt rettes mot den som er ansvarlig. Unntaksvis kan pålegg også gis til arbeidstakere, eller den om utfører oppdrag på vegne av den ansvarlige, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 449.

Ordlyden «påvirke verneverdiene» erstatter naturmangfoldloven sin ordlyd «påvirke naturmangfoldet» for å passe bedre med denne lovens saklige virkeområde, som er begrenset til områdevern.

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. Eksempelvis følger det av forvaltningsloven § 14 at tilsynsmyndigheten må angi hjemmelen for pålegget om opplysningsplikt, og at det skal opplyses om klageadgang.

Videre er det klart at opplysningsplikten vil gå foran en eventuell taushetsplikt, jf. formuleringen «uten hinder av taushetsplikt». Et typeeksempel vil være ved forretningshemmeligheter. Det er en forutsetning at opplysningene ikke anvendes utover det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten kan utføre sine gjøremål etter loven.

Opplysningsplikten omfatter bare informasjon som tilsynsmyndighetene trenger for å utføre sine gjøremål etter loven. Opplysningsplikten kan for eksempel gjelde tekniske, personelle, økonomiske og administrative forhold ved en virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 331. Hva som er nødvendig må vurderes konkret i den enkelte sak. Som et generelt utgangspunkt vil tilsynsmyndighetene kunne kreve en sammenstilling av informasjon, men sjelden større kartleggingsoppgaver.

Opplysninger som gis ved tilsyn kan danne grunnlag for håndheving og sanksjoner etter lovforslaget §§ 23-27, og for tilbakekallelse eller omgjøring av tillatelser etter lovforslaget § 18. Overtredelse av lovforslaget § 23 kan også straffes etter lovforslaget § 28.

Lovforslaget § 21 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, 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, vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak.

Varsling vil som etter naturmangfoldloven særlig 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.

10.5 Miljøvedtaksregister

Det følger av naturmangfoldloven at Kongen kan gi forskrift om opprettelse av et miljøvedtaksregister. Forskrift 14. juni 2013 nr. 643 om Miljøvedtaksregisteret (forskrift 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 vurderer at også vedtak etter denne loven bør fremgå av et miljøvedtaksregister, og at det er hensiktsmessig at det eksisterende registeret kan benyttes til dette. Departementet foreslår derfor å innta en bestemmelse i lovforslaget § 22 om at vedtak truffet med hjemmel i denne loven skal føres inn i det eksisterende miljøvedtaksregisteret. Departementet vil komme tilbake til et forslag om endring av forskrift om Miljøvedtaksregisteret.

11 Håndheving og sanksjoner

11.1 Overordnet om håndheving og sanksjoner

Et effektivt håndhevings- og sanksjonssystem er viktig for å bidra til å oppnå lovens formål om å bevare marin natur gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern.

Tilsvarende inneholder naturmangfoldloven en rekke virkemidler som skal bidra til å håndheve regler og vedtak etter loven, samt ilegge sanksjoner ved overtredelse av loven. Bestemmelser for å sikre etterlevelse finnes også ellers i miljølovgivningen, eksempelvis i forurensningsloven og svalbardmiljøloven. Departementet vurderer at de samme virkemidlene for håndheving og sanksjoner i utgangspunktet bør følge av denne loven.

Myndigheten til å ilegge retting og avbøtende tiltak, tiltak ved uforutsette miljøkonsekvenser, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr legges i lovforslaget til «departementet». Det legges til grunn at denne myndigheten som hovedregel vil bli delegert til Miljødirektoratet, noe som vil være viktig blant annet for å sikre en reell totrinnsbehandling av klagesaker. Myndigheten til å ilegge straff etter § 28 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

Disse virkemidlene vil bli beskrevet nærmere nedenfor.

11.2 Retting og avbøtende tiltak

Lovforslaget § 23 omhandler retting og avbøtende tiltak ved forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Bestemmelsen er basert på naturmangfoldloven §§ 69 og 71, men med noen justeringer i ordlyden. Lignende bestemmelser om retting og avbøtende tiltak ved ulovlig virksomhet finnes for øvrig i flere andre lover, blant annet forurensningsloven §§ 7 andre ledd og 74, samt svalbardmiljøloven § 93.

Henvisningene i naturmangfoldloven §§ 68 og 70 til forringelse av «naturmangfoldet» er i denne sammenhengen gjennomgående erstattet med «verneverdiene», jf. også tilsvarende justeringer andre steder i lovforslaget. Dette skyldes at lovforslaget bare gjelder bevaring gjennom vern, og dermed har et snevrere saklig virkeområde enn naturmangfoldloven, som også hjemler andre juridiske virkemidler for å ta vare på naturmangfoldet. Det er også gjort enkelte justeringer for å tilpasse ordlyden forholdene til havs. Videre har departementet ikke vurdert det som nødvendig med en tilsvarende regel som i naturmangfoldloven § 69 siste ledd, som omhandler avliving av fremmede organismer.

Lovforslaget § 23 første ledd fastslår at departementet har adgang til å kreve retting eller stans av forhold som er i strid med denne loven eller vedtak gjort med hjemmel i loven. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 69 første ledd. Et vilkår om at overtredelsen allerede har medført forringelse på verneverdiene, eller at det er fare for dette, følger ikke direkte av bestemmelsens ordlyd. Reglene i verneforskriften er imidlertid normalt gitt nettopp for å sikre verneverdiene mot forringelse. Overtredelse av bestemmelsene vil i praksis derfor typisk innebære en fare for at verneverdiene forringes.

Adgangen til å kreve retting eller stans etter lovforslaget § 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.

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 pålegget kan det settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, beror det på en tolking når det må være etterkommet, men utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

Det følger av lovforslaget § 23 andre ledd første punktum at dersom det på grunn av en overtredelse foreligger fare for forringelse på verneverdiene, har overtrederen, uavhengig av pålegg fra myndighetene, en selvstendig plikt til å forhindre dette. 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 gis det i dette lovforslaget ikke konkrete eksempler på hvilke gjenopprettingstiltak som kan være aktuelle. Tiltak som «oppsamling» eller «rydding», som nevnes eksplisitt i naturmangfoldloven, kan imidlertid også være aktuelle til havs. Det er også foreslått presisert i bestemmelsen etter denne loven at det er «tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde» det siktes til.

Lovforslaget § 23 andre ledd tredje punktum gjelder utbedrings- og gjenopprettingstiltak som i seg selv kan påvirke miljøet nevneverdig. Slike tiltak kan bare iverksettes etter samtykke eller pålegg av myndighetene.

Lovforslaget § 23 tredje ledd fastslår 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». Forarbeidene til naturmangfoldloven peker på ulike momenter som vil være tilsvarende

relevante for forståelsen av lovforslaget på dette punktet, jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 452. Det gis 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 gjenopprettningstiltak. 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.

11.3 Uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet

Naturmangfoldloven § 70 lovfester en tiltaksplikt der det viser seg at tiltak som er i samsvar med loven eller vedtak gjort i medhold av loven har vesentlige uforutsette miljøkonsekvenser for naturmangfoldet. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for å pålegge skadebegrensende tiltak ved vesentlig miljøkonsekvenser der disse var kjent på forhånd.

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i lovforslaget § 24, med enkelte mindre justeringer. Lovforslaget § 24 fastslår 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. «Tiltak som er i samsvar med loven eller vedtak gjort i medhold av loven» vil typisk aktivitet som er tillatt etter verneforskriften, eksempelvis gjennom unntaksbestemmelser eller som har blitt tillatt gjennom et vedtak om dispensasjon. «Verneverdiene» erstatter her naturmangfoldlovens begrep «naturmangfoldet», jf. også tilsvarende endringer andre steder i denne loven.

Tiltaksplikten er begrenset, idet det bare kreves gjennomført «rimelige» tiltak, og idet den bare gjelder ved «vesentlige» konsekvenser. I forarbeidene til naturmangfoldloven § 70 gis det uttrykk for at: «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.», jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 452. Tilsvarende legges til grunn etter denne loven.

Lovforslaget § 24 andre ledd gir departementet hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak innen en fastsatt frist. Begrensningene som følger av første ledd gjelder også her. Departementet kan også pålegge gjenopprettende tiltak når det kan skje uten

særlig ulempe for den ansvarlige, jf. lovforslaget § 24 andre ledd andre punktum. Hva som utgjør en «særlig ulempe» må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Også i denne bestemmelsen foreslår departementet at det presiseres at det er «tilstanden for verneverdiene før overtredelsen skjedde» som skal gjenoprettes.

11.4 Direkte gjennomføring

Særlig der hvor det haster å få gjennomført tiltak for å hindre ytterligere forringelse av verneverdiene eller der tiltakshaveren ikke er villig til å gjennomføre dem, kan direkte gjennomføring være nødvendig for å sikre verneverdiene. Dette er reflektert i lovforslaget § 25, som tilsvarer naturmangfoldloven § 71. Direkte gjennomføring innebærer at et forvaltningsorgan sørger for fysisk iverksetting av tiltaket.

Dersom den ansvarlige ikke har oppfylt pålegg etter lovforslaget § 23 første ledd om retting og avbøtende tiltak eller tiltak eller § 24 andre ledd om uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet, gis departementet adgang til å gjennomføre pålegget, jf. lovforslaget § 25 første ledd første punktum.

Lovforslaget § 25 første ledd andre punktum gir departementet adgang til direkte gjennomføring uten pålegg der hvor det haster å gjennomføre tiltakene av hensyn til verneverdiene, eller det ikke kan påvises en ansvarlig som et pålegg kan rettes mot.

Endelig følger det av lovforslaget § 25 andre ledd at utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

11.5 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er et middel til å tvinge frem oppfyllelse av en plikt som følger av lov, forskrift eller av et pålegg fra myndighetene. Tvangsmulkt innebærer at den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller 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.

Lovforslaget § 26 første ledd gir departementet hjemmel til å fatte vedtak om tvangsmulkt. Bestemmelsen tilsvarer naturmangfoldloven § 73. Lignende bestemmelser om tvangsmulkt finnes også blant annet i forurensningsloven § 73 og svalbardmiljøloven § 96.

Det følger av lovforslaget § 26 andre ledd at 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.

Lovforslaget § 26 tredje ledd fastslår at tvangsmulkten skal 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 tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskapet.

Det fremgår av § 26 fjerde ledd at departementet kan frafalle en påløpt tvangsmulkt. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

11.6 Overtredelsesgebyr

Det følger av forvaltningsloven § 44 at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når dette er fastsatt i lov. Videre kan det ilegges administrative sanksjoner overfor et foretak, jf. forvaltningsloven § 46. Hensikten med å innføre slike bestemmelser er at forvaltningen selv skal kunne sanksjonere de overtredelsene som er betydelige nok til at de bør medføre en sanksjon, men som samtidig ikke er så alvorlige at de bør politianmeldes.

Lov 21. juni 2019 nr. 54 om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer) innførte hjemler for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven. Samtidig ble den tidligere bestemmelsen i naturmangfoldloven om miljøerstatning endret til en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Departementet vurderer at dette lovforslaget bør inneholde en tilsvarende hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr.

Etter lovforslaget § 27 første ledd kan departementet ilegge overtredelsesgebyr til den som

- d. overtrer bestemmelsene i § 5 fjerde ledd, § 19 andre ledd første punktum, § 20 og § 23 andre ledd
- e. overtrer bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i § 11 og § 14 første og andre ledd
- f. overtrer bestemmelser i enkelttillatelser gitt med hjemmel i en forskrift som nevnt i bokstav b, samt dispensasjon gitt med hjemmel i § 17 første ledd

- g. unnlater å etterkomme et særskilt pålegg etter § 19 andre ledd andre punktum, § 21 første ledd, § 23 første ledd og § 24 andre ledd

Dette inkluderer mellom annet brudd på bestemmelsene om virksomhet i verneområder, forskrifter om verneområder eller dispensasjon fra disse, enkelttillatelser, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og overtredelse av ulike pålegg med hjemmel i loven.

Kravet til skyld er ikke nærmere angitt og vil dermed følge av 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.

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 som også skal legges til grunn etter denne loven.

Lovforslaget § 27 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 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 legger til grunn at en tilsvarende øvre ramme for overtredelsesgebyr er aktuell etter denne loven.

Etter lovforslaget § 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. lovforslaget § 27 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 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 menneskerettskonvensjonen. Samme forhold kan ikke forfølges både med

overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffesporet, 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.

11.7 Straff

Overtredelse av miljøregler, herunder reglene som gjelder i verneområder, kan i en del tilfeller være vanskelige å avdekke. Departementet ser det som viktig, også av allmennpreventive hensyn, at overtredelse av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres.

Departementet vurderer at forsettlig og uaktsom overtredelse av de materielle bestemmelsene i lovforslaget eller i forskrift vedtatt i medhold av den nye loven bør være straffbart. 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 kapittel 13.2.

Av lovforslaget § 28 første ledd følger det etter dette at med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som fortsettlig eller uaktsomt:

- h. overtrer bestemmelse i § 5 fjerde ledd, § 19 andre ledd første punktum, § 20 og 23 andre ledd
- i. overtrer bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i § 6 første ledd og § 14 første og andre ledd
- j. overtrer bestemmelser i enkelttillatelser gitt med hjemmel i en forskrift som nevnt i bokstav b eller dispensasjon gitt med hjemmel i § 17 første ledd
- k. unnlater å etterkomme særskilt pålegg etter § 19 andre ledd andre punktum, § 21 første ledd, § 23 første ledd og § 24 andre ledd.

Dette inkluderer mellom annet brudd på bestemmelsene om virksomhet i verneområder, forskrifter om verneområder eller dispensasjon fra disse, samarbeidsplikt og opplysningsplikt ved tilsyn og overtredelse av ulike pålegg med hjemmel i loven. Mest aktuelt i praksis antas å være overtredelse av bestemmelser i verneforskrifter fastsatt i medhold av loven, jf. lovforslaget § 6.

Det følger av lovforslaget § 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, legges det 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. 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 som nevnt også rammes av straffelovens bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet, jf. nærmere omtale ovenfor.

I en del tilfeller vil et forhold falle inn under gjerningsbeskrivelsen i straffebudet både i dette lovforslaget § 28 og i en sektorlov. Det vil da som utgangspunkt være sektorlovens straffebud som skal anvendes, med mindre straffebudene retter seg mot forskjellige sider av det straffbare forholdet, jf. lovforslaget § 28 tredje ledd.

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 skyldene, 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.

12 Erstatning

12.1 Erstatning til rettighetshavere

Naturmangfoldloven § 50 omhandler erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder. Bestemmelsen angir en felles erstatningsregel som gjelder for alle vernekategorier etter naturmangfoldloven. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse tas inn lovforslaget § 29, med enkelte tilpasninger. Gjennomgående foreslår departementet også her å vise til «verneforskriften» fremfor «vernevedtaket».

I havområdene som er omfattet av dette lovforslaget vil ikke erstatning til private grunneiere være aktuelt, og retten til erstatning vil derfor bare være aktuell for rettighetshavere. Hvem som kan være rettighetshavere i det enkelte tilfelle, er omtalt i Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), jf. også nærmere omtale i kapittel 7.3. Rettighetshavere etter dette lovforslaget kan blant annet være selskaper med utvinningstillatelse etter petroleumsloven og havbunnsmineralloven, samt de som har fått tildelt prosjektområde eller konsesjonshavere etter havenergiloven, akvakulturloven m.v. Det legges til grunn at saltvannsfiske i utgangspunktet er utøvelse av en allemannsrett som ikke utløser rett til erstatning. Hvorvidt fiske i et avgrenset område i spesielle tilfeller skal regnes som en «festet» rett som likevel kan utløse rett til erstatning, vil bero på en konkret vurdering.

Det er vanskeliggjøring av igangværende bruk som kan utløse rett til erstatning, jf. lovforslaget § 29 første ledd første punktum. 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. Må det 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.

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 § 9, jf. lovforslaget § 29 første ledd andre punktum.

Når vilkårene for erstatning er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap knyttet til igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i ekspropriasjonerstatningslova, jf. lovforslaget § 29 andre ledd første punktum. Ved anvendelse av ekspropriasjonerstatningslova § 10 er det tidspunktet for fastsettelse av verneforskriften som skal legges til grunn, jf. lovforslaget § 29 andre ledd siste punktum.

Hva som regnes som igangværende bruk, kan for øvrig ved behov klargjøres gjennom forskrift, jf. lovforslaget § 29 siste 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 (petroleumsloven), utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) og mineralloven. Denne forskriftshjemmelen er hittil ikke brukt.

Departementet vurderer at det etter dette lovforslaget også kan være aktuelt å klargjøre hva som er igangværende bruk etter andre lovverk, som også inkluderer havbunnsmineralloven, havenergiloven, akvakulturloven m.v. Det vises videre til at nye lover og bruksområder kan komme til ettersom lovgivningen og bruken av havet utvikler seg. Departementet foreslår derfor at departementet gis en generell forskriftshjemmel til å fastsette hva som er «igangværende bruk», jf. lovforslaget § 29 siste ledd, uten at det samtidig foretas en opplisting av hva slags virksomhet og hvilke lover som kan være aktuelle i denne forbindelse.

12.2 Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning

Lovforslaget § 30 inneholder regler om fremgangsmåten ved fastsetting 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 ren språklig karakter.

Det følger av lovforslaget § 30 første ledd at et krav om erstatning etter § 29 skal fremsettes skriftlig til departementet innen fire måneder fra verneforskriften er fastsatt. Ved underretning og kunngjøring av verneforskriften til berørte rettighetshavere, jf. lovforslaget § 15, skal det som nevnt opplyses om retten til erstatning etter § 29 og fristen for å fremsette krav etter § 30.

Departementet kan forlenge fristen og gi oppfrisking for oversittelse, jf. lovforslaget § 30 første ledd andre punktum. Når det er fremsatt krav om erstatning, skal staten gi tilbud om erstatning senest ett år etter at verneforskriften ble fastsatt. Bestemmelser i tvisteloven om oppfriskning gjelder så langt de passer, jf. lovforslaget § 30 første ledd siste punktum.

Et tilbud forutsetter en aksept av mottakeren for å bli bindende. Tilbudet regnes ikke som enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. Det er imidlertid ingen ting i veien for å fortsette forhandlingene og be om et nytt og bedre tilbud.

Bli til tilbudet ikke akseptert, kan rettighetshaveren senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for departementet om at staten begjærer skjønn styrt av tingretten til fastsetting av erstatning etter § 29, jf. lovforslaget § 30 andre ledd.

Lovforslaget § 30 tredje ledd sier at tingretten kan gi oppfrisking for oversittelse av fristen i andre ledd etter reglene i tvisteloven. Videre fremgår saksomkostningsreglene av lovforslaget § 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 gjelder reglene i tvisteloven kapittel 20, jf. lovforslaget § 30 tredje ledd fjerde punktum. Endelig følger det av siste punktum at skjønnes for øvrig holdes etter reglene i skjønnsprosessloven.

13 Endring i andre lover

13.1 Endringer i lov om statlig naturoppsyn og lov om Kystvakten

Som nærmere omtalt i kapittel 10.2. forutsettes det at Statens naturoppsyn og Kystvakten utfører det praktiske tilsynet med overholdelsen av vernebestemmelsene som gjelder for det enkelte verneområdet. Departementet foreslår derfor at lov om statlig naturoppsyn § 2 og lov om Kystvakten § 11 oppdateres for å reflektere at disse nå har myndighet til å føre tilsyn med at denne loven overholdes.

13.2 Endringer 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 forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser av verneregler – og forskrifter etter denne loven 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 denne loven også kan straffes 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 den nye loven. 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 denne loven.

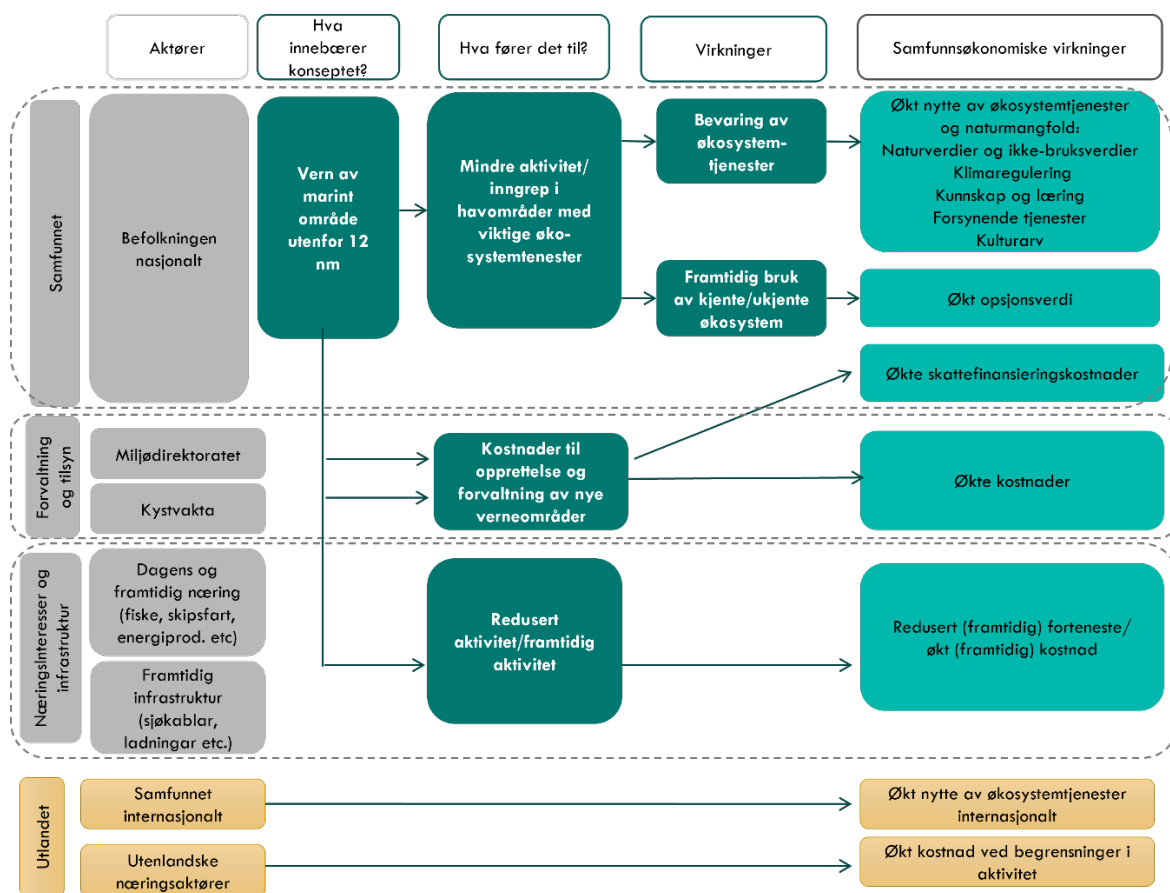
14 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

14.1 Innledning og avgrensning av vurderingene

Vern av områder utenfor territorialfarvannet vil ha ulike konsekvenser for ulike aktører. Selve loven kan gi noen økte kostnader til utredning av hvilke områder det kan være aktuelt å verne og til å forsterke eksisterende fagmiljø i Miljødirektoratet. Konsekvensene ved å verne områder kan imidlertid først utredes og klargjøres i

forbindelse med utvelgning og etablering av konkrete verneområder. Det er derfor ikke mulig å redegjøre detaljert på nåværende tidspunkt for miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser. Hvor store konsekvensene vil bli, vil 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.

For å gi et inntrykk av hva konsekvensene 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.



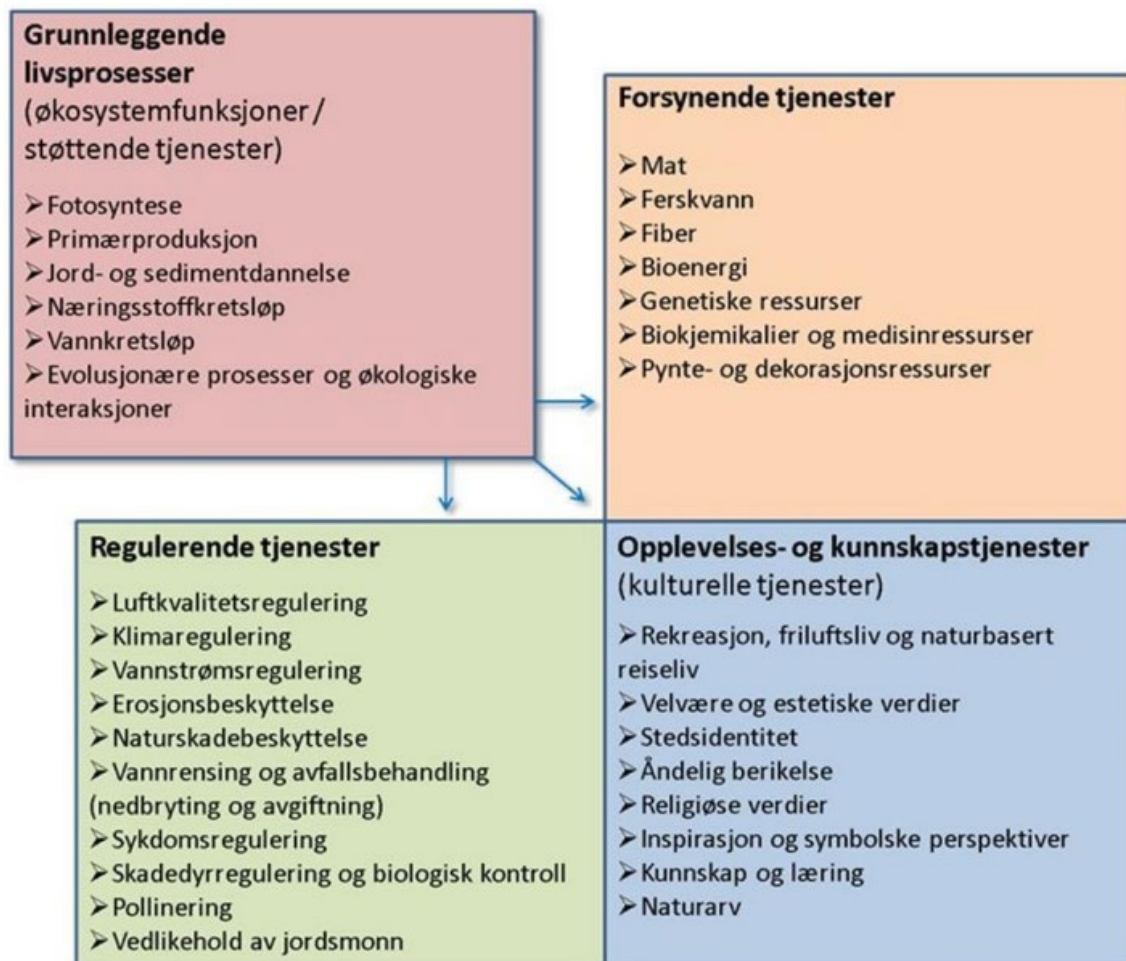
Figur 14-1 Årsaks-virkningsdiagram for vern av marine havområder

Figur 14-1 gir en oversikt over mulige aktører og identifiserte virkninger av å verne nye marine havområder. Diagrammet følger et oppsett som er anbefalt i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2023). Det skisseres overordnet hva vern innebærer, og deretter følger av vern for de ulike aktørene. Årsakssammenhengene fra tiltak til samfunnsøkonomisk virkning blir

skissert med piler. Ved å skissere årsakssammenhengene, kan en til slutt komme fram til virkningene for samfunnet ved å verne nye marine områder.

14.2 Miljønytte – økt nytte av 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. 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 14-2.



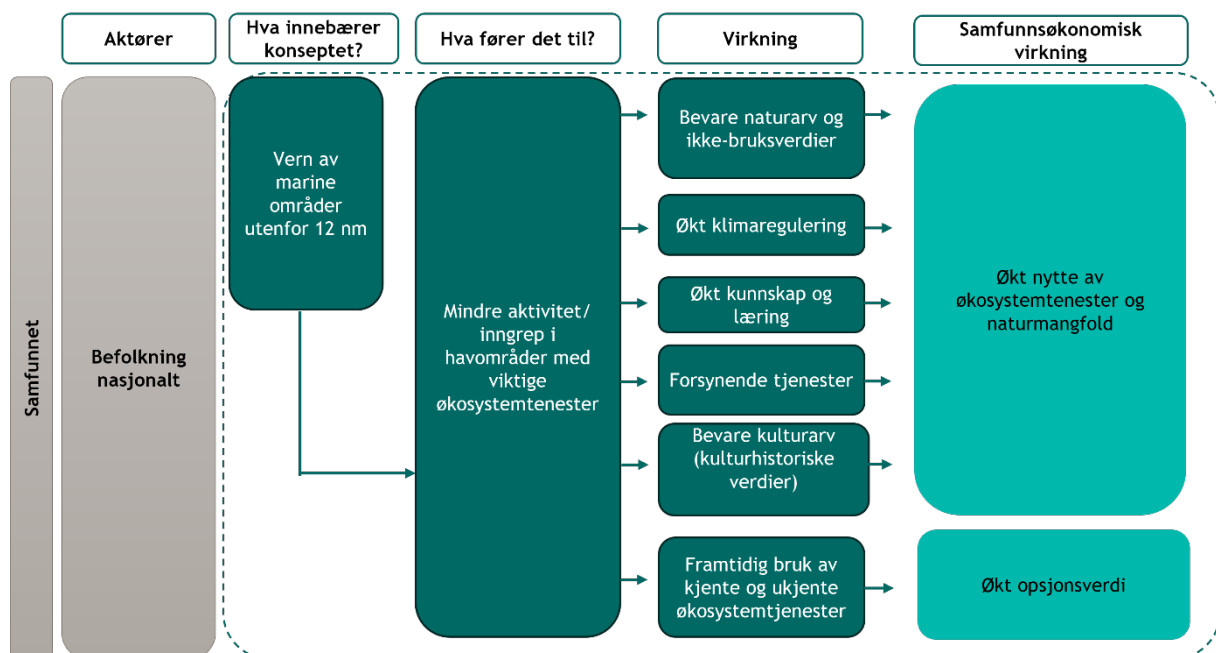
Figur 14-2 Hovedkategorier av norske økosystemtjenester. Kilde: Faglig Forum for Norske havområder (2018) "Økosystemtjenester – grunnlaget for verdiskaping: Faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten" (M-1178 | 2018). Figuren er basert på figur 5.2 i NOU 2013: 10.

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 **opplevelse- og kunnskapstjenester** vil være naturbasert reiseliv, naturarv, kunnskap og læring og stedsidentitet.

Samtidig består havet av mange ulike miljøverdier og komponenter på lavere trofisk nivå som blant annet planteplankton, dyreplankton og vegetasjon på havbunnen. Disse bidrar innenfor kategorien **støttende tjenester** som primærproduksjon. Ivaretagelse 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 forsyvende 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.



Figur 14-3 Årsaks-virkningsdiagram for vern av marine havområder

14.2.1 Naturmangfold og ikke-bruksverdier

Mange områder i de norske havområdene har et stort mangfold av arter og naturtyper og høy biologisk produksjon, som beskrevet i kapittel 1.5. Disse verdiene kan bidra med økosystemtjenester knyttet til bruk (såkalte bruksverdier, som mat og medisiner) og økosystemtjenester som ikke direkte kan knyttes til bruk (såkalte ikke-bruksverdier). 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/eller at andre mennesker kan oppleve eller bruke naturområdene i dag eller i framtiden (altruistisk verdi). Noen verdsetter også å vite at naturverdiene bevares for fremtiden, uten at det er forbundet med egen eller andres bruk (eksistensverdi).

Det kan være utfordrende å verdsette slike ikke-bruksverdier, men studier har vist at den norske befolkningen kan ha betydelig betalingsvillighet for slike verdier. For eksempel viser en norsk verdsettingsstudie en positiv og betydelig betalingsvillighet for å øke vernet av kaldtvannskoraller i Norge, jf. Aanesen mfl. (2015) «Willingness to pay for unfamiliar public goods: Preserving cold-water coral in Norway». Studien viser blant annet at respondentene la vekt på korallenes rolle som habitat for fisk, ikke bare på grunn av hensynet til mat (potensiell bruksverdi), men også med tanke på fiskens ve og vel (eksistensverdi). Dette kan tyde på betydelige ikke-bruksverdier forbundet med å øke vernet av koraller i Norge. Aanesen mfl. (2015) trekker sitt utvalg fra hele Norges befolkning i deres studie. Dette viser at det er mange blant Norges befolkning som kan få økt velferd av å vite at marine områder med tilhørende naturkvaliteter ivaretas for framtiden. Fremtidig utvikling av ikke-bruksverdiene er usikre, men 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.

14.2.2 Klimaregulering

En kunnskapsoppsummering fra NIVA beskriver marine områder og naturtyper som er viktige for karbonlagring i Norge, og det gjennomsnittlige opptaket og lagringen av karbon per arealenhet i marine områder som presenteres i rapporten viser at havet spiller en betydelig rolle, jf. 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 Norskerenna, 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.

14.2.3 Kunnskap og læring

Det kan ha stor verdi å ta vare på et utvalg representative marine områder for fremtidig forskning og kunnskapsutvikling. Dette er nært relatert til verdiene knyttet til naturmangfold og ikke-bruksverdier, som omtalt over. Eventuell etablering av referanseområder vil også øke forsknings- og kunnskapsverdien av å opprette verneområder ytterligere. Havforskningsinstituttet uttrykte dette på følgende måte i høringen av verneforslaget for Lopp havet, som i 2022 ble vedtatt som Lopp havet marine verneområde:

«Relativt upåvirkede områder som referanser er viktigere enn noensinne, ikke minst siden den menneskelige påvirkningen stadig øker både i havet og langs kysten, men også siden vi forventer globale endringer i havklima og havkjemi. Global oppvarming og havforsurning i våre områder kan allerede måles, mens eventuelle langtidseffekter er for en stor del uforutsigbare.»

Avhengig av hvilke type/formål referanseområder som opprettes kan kunnskaps- og læringstjenestene dette genererer ha betydning både nasjonalt og regionalt i fremtiden. Det er også sannsynlig at denne vil kunne øke over tid som følge av færre områder som ikke er påvirket av mennesker.

14.2.4 Kulturarv

Som for marint vern innenfor territorialgrensen vil vern 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. Kulturhistoriske hensyn antas for øvrig å spille en mindre rolle i havområdene som er omfattet av denne loven enn eksempelvis i mer kystnære strøk, men det kan likevel ikke utelukkes å være aktuelt i enkelte tilfeller.

14.2.5 Forsynende tjenester

Havet inneholder betydelige ressurser som kommer mennesker til nytte, og som faller innenfor forsynende 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, medisinsressurser og fiber.

Fiskere er avhengig av intakte gyte-, oppvekst- og fiskeområder og et rent havmiljø. Marine verneområder vil bidra til å bevare grunnlaget for blant annet

fiskerinæringen i vernede og nærliggende områder på lang sikt, gjennom å bevare intakte leveområder for fisk, skaldyr og andre levende organismer.

14.2.6 Fremtidig bruk av kjente og ukjente økosystemtjenester (opsjonsverdier)

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 brukes 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 ødeleggelse av viktige økosystemtjenester for fremtiden, som vi ikke kjenner nytten av i dag. Siden havområdene utenfor 12 nautiske mil 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 (størrelse, naturforhold og andre interesser) 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 tilrådning til departementet. Det er også foreslått at Miljødirektoratet vil ha viktige oppgaver i forvaltningen av vedtatte verneområder. Miljødirektoratets rolle i verneprosessene etter denne loven vil dermed i stor grad vil svare til Statsforvalterens rolle i verneprosessene etter naturmangfoldloven.

14.3.1 Verneprosessen

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 km², må det som nevnt 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 tildelt 1,85 millioner kroner til kartlegging og 1,3 millioner kroner til konsekvensutredning i 2023. Videre er det tildelt 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 denne loven. Tiltrådningen som Miljødirektoratet utarbeider, vil videre oversendes departementet. Sammenlignet med verneprosessene etter naturmangfoldloven, der statsforvalteren oversender sin tilrådning til Miljødirektoratet som igjen utarbeider sin tilrådning 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.

| Ansvarlig | KLD | Miljø-dir. | Statsforvalter | | | Miljø-direktoratet | Statsforvalter | Miljø-direktoratet | KLD | Regjeringen ved kgl.res | |
|----------------------------------|--|----------------|------------------------|-------------|--|--------------------|------------------|--|--------------------|-------------------------|----------------|
| Steg | Oppstartsfasen | | | | Utredningsfasen | | | | Sluttbehandling | | |
| Marint vern innenfor 12nm | Oppdrag om vern | Oppdrag til SF | Klargjøring av melding | Kunngjøring | Utarbeide verneforslag | Faglig gjennomgang | Offentlig høring | Tilrådning til Mdir. | Tilrådning til KLD | Interdep. behandling | Vedtak om vern |
| | Innhente opplysninger og evt. nærmere kartlegging/KU | | | | Sammenstille høringsinnspill og dialog | | | Behandle ytterligere innspill / dialog | | | |

| Ansvarlig | KLD | Miljødirektoratet | | | | KLD | Regjeringen ved kgl.res | |
|---------------------------------|--|------------------------|-------------|--|------------------|--------------------|--|----------------|
| Steg | Oppstartsfasen | | | Utredningsfasen | | | Sluttbehandling | |
| Marint vern utenfor 12nm | Oppdrag om vern | Klargjøring av melding | Kunngjøring | Utarbeide verneforslag | Offentlig høring | Tilrådning til KLD | Interdep. behandling | Vedtak om vern |
| | Innhente opplysninger og evt. nærmere kartlegging/KU | | | Sammenstille høringsinnspill og dialog | | | Behandle ytterligere innspill / dialog | |

Figur 14-4: Øverst - Fremstilling av saksbehandling ved verneplanprosesser etter naturmangfoldloven §§ 41 til 43. Nederst - Fremstilling av foreslått saksbehandling ved verneplanprosesser for marint vern utenfor

territorialfarvannet. Inspirert fra Vedlegg 1 til Rundskriv T-2/15 om saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41 - 43)

14.3.2 Etablering av vern

Kostnader i etableringsfasen antas å først og fremst knytte seg til erstatning for eventuelt tap som rettighetshavere har ved vernetiltak etter loven, se nærmere omtale i kapittel 12.

14.3.3 Forvaltning av verneområder

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 kapittel 9.2 om restaurering og skjøtsel. Det vil være behov for lønnsmidler til blant annet behandling av søknader om tillatelse og dispensasjon, og drift av eventuelt rådgivende utvalg.

14.3.4 Tilsyn og håndheving

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, instruksjer, 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.

14.3.5 Skattefinansieringskostnader

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 verneområdene. Som hovedregel legges det opp til at eksisterende aktivitet i områder som vernes kan fortsette, eventuelt på nærmere angitte vilkår. Generelt vil vern 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/dagens regulering (nullalternativet). Som omtalt i kapittel 3 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 ved å verne. Dette gjelder for eksempel fiskerinæringen, jf. omtale av forsyvende tjenester over. Behovet for restriksjoner knyttet til fiskeri vil også blant annet måtte vurderes i sammenheng med allerede etablerte bevaringstiltak etter fiskerilovgivningen.

Faglig Forum ga i 2023 en omtale av utvikling av næringsaktivitet fra havbaserte sektorer, inkludert nåværende og mulig fremtidig aktivitet (Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder – Hovedrapport 2019-2023) Det ble videre gitt en beskrivelse av sektorens påvirkning på miljø (utslipp, arealpåvirkning, støy osv.). Under gis en kort oppsummering 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 havressursloven blant annet. Spøkelsesfiske, forurensning og søppel (plast og annet avfall) har også påvirkning på økosystemene.

Sjømatressursene 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 gjennom FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). I framtiden vil det åpne seg for trafikk lenger og lenger nord siden iskanten trekker seg tilbake.

Petroleum: Nordsjøen er den mest utforskede delen av de norske havområdene, Barentshavet er i mindre grad 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/forurensning av kjemikalier, olje og naturlige forekommende stoffer til sjø og fysiske endringer på havbunnen. Annen aktivitet som leting ved hjelp av seismikk gir betydelig 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.

Utvikling av nye marine næringer og aktiviteter:

Det er store forventninger til utnyttelsen av havet og spesielt de levende ressursene. Rapporten fra Faglig Forum gir 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 tillatelsesregime for akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret til havs. Det er besluttet at tre områder skal konsekvensvurderes før det besluttes om områdene kan utlyses (åpnes) for akvakultur.

Mineralvirksomhet på havbunnen: Havbunnsmineraler som sulfider, manganskorper og mangan-noduler dannes i de dype delene av havet. Dette inneholder metaller og mineraler som er viktig i dagens teknologi, som i batterier, vindturbiner, PC'er og mobiltelefoner. Regjeringen har igangsatt en åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

Karbonfangst og lagring (CCS): Fangst, transport og lagring av CO₂-utslipp fra forbrenning av fossil energi og industriproduksjon er ifølge FNs klimapanel et sentralt tiltak i arbeidet med å redusere verdens klimagassutslipp. Regjeringen har satt i gang et demonstrasjonsprosjekt for CCS, som blant annet omfatter transport og lagring av CO₂ i reservoarer på norsk kontinentalsokkel. I januar 2019 tildelte myndighetene for første gang en tillatelse til å utnytte et areal for injeksjon og lagring av CO₂. Det tildelte arealet ligger i nærheten av Troll-feltet i Nordsjøen. CO₂-håndtering er fortsatt kostbart og det er behov for videreutvikling av teknologiene. Arbeidet med CO₂-håndtering handler derfor i stor grad om å videreutvikle teknologi og bidra til kostnadsreduksjoner.

Fornybar energiproduksjon til havs: I 2020 ble det besluttet å åpne områdene Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord for produksjon av fornybar energi til havs. Havenergilova fastsetter rammene for utnyttelse av områder for fornybar energiproduksjon i norske havområder, og havenergilovforskrifta regulerer forvaltningen av energiressursene i havområdene. Det største fokuset er på vindkraft til havs. Store deler av de norske havområdene egner seg kun for flytende vindturbiner. Dette er en mer umoden og kostbar teknologi enn bunnfaste turbiner. To områder er i dag realisert med flytende havvindanlegg: et utenfor Karmøy og et i tilknytning til Snorre og Gullfaks i Nordsjøen. Det er også sett på muligheter for blant annet bølgekraft og flytende solkraft.

Marin bioprospektering er en disiplin innen marin bioteknologi, hvor man leter systematisk etter organismer, gener og biomolekyler som kan ha potensial for kommersiell utnyttning. 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 o.l., og i liten grad om masseuttak fra havet.

14.5 Mulige virkninger for utlandet

Vern av områder utenfor territorialfarvannet vil også kunne ha konsekvenser for utenlandske aktører som driver aktivitet i norske havområder. Vern kan føre til begrensninger for utenlandske næringsaktører, innenfor folkerettens rammer. Hvilke aktører dette gjelder, og omfanget av begrensninger, vil måtte vurderes for hvert enkelt område som skal vernes. I hovedsak er det de samme næringene som er omtalt i kapittel 14.4 som kan bli berørt.

Samtidig vil vern i norske havområder kunne være et positivt bidrag i det globale arbeidet med ivaretagelse av viktig naturmangfold og bekjempelse av klimaendringer, jf. omtale av økosystemtjenester og naturmangfold i kapittel 14.2.

14.6 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Loven er et virkemiddel som skal «bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern, som en del av en helhetlig og økosystembasert havforvaltning», jf. lovforslaget § 1, jf. også målene i lovforslaget § 4. En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at et tilstrekkelig antall områder som kan bidra til å oppnå disse målene identifiseres, velges ut med tanke på verneprosess og deretter vernes med hjemmel i loven. Siden dette er en hjemmelslov, vil ikke loven få verken nytteeffekter eller kostnader om den ikke tas i bruk. Det er først når områdene blir vernet, at gevinstene blir utløst.

En vellykket gjennomføring krever også at det avsettes tilstrekkelige ressurser til utredning av mulige verneområder, og gode forvaltningsordninger som støtter opp under arbeidet med langsiktig bevaring av verneverdiene i områdene som blir vernet.