



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi

Bevaring av marine områder i Norge

En studie av hvordan det norske rammeverket for bevaring av marine områder gjennomføres i praksis

Runa Ösp Gudmundsdottir Jonassen

Masteroppgave i fiskeri- og havbruksvitenskap (60 stp.) FSK-3960 juni 2022

Forord

Endelig er det min tur til å skrive forord til ferdigskrevet masteroppgave. Levering av denne oppgaven markerer slutten på fem fine år på Norges fiskerihøgskole. Det har vært en lærerik prosess, og jeg har tilegnet meg faglig kunnskap som jeg har stor tro på at jeg vil få bruk for når jeg kommer ut i arbeidslivet. Gjennom å skrive denne masteroppgaven har jeg også lært mye om meg selv, og det har til tider vært utfordrende å se lyset i tunellen på et så stort prosjekt som denne masteroppgaven er. Det er flere fantastiske mennesker som fortjener en takk for at jeg nå kan levere masteroppgave å fullføre min utdanning.

Først og fremst vil jeg takke mine veiledere Alf Håkon Hoel og Jahn Petter Johnsen. Deres tid, engasjement, faglige kunnskap og innspill har vært uvurderlig. Det har vært lav terskel for å stille spørsmål og jeg har alltid fått detaljerte og hjelpsomme tilbakemeldinger. Jeg har fått jevn og god oppfølging som har motivert meg gjennom det foregående året. Jeg vil også takke gode venner og familie for latter, støtte og avbrekk gjennom hektiske studiedager.

Runa Ösp Gudmundsdottir Jonassen

Tromsø, juni 2022

Sammendrag

«Bevaring av marine områder» er i utgangspunktet et samlebegrep for tiltakene «vern av marine områder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Norges arbeid med bevaring av marine områder er preget av et internasjonalt rammeverk med havrettskonvensjonen som overordnet rammeverk for marin forvaltning i Norge. Konvensjonen om biologisk mangfold, den internasjonale naturvernunionen (IUCN) og OSPAR er også sentral som internasjonale retningslinjer for Norges arbeid med bevaring av marine områder.

Regjeringen publiserte Meld. St. 29 (2020-2021) som er en nasjonal plan for bevaring av viktige områder for marin natur. Den nasjonale planen beskriver andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, og redegjør for hvordan arealbaserte tiltak gjennomføres i Norge gjennom sektorlovgivning. Det er nylig etablert kriterier og retningslinjer for å identifisere tiltak som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», og arbeidet med å identifisere slike tiltak i Norge er pågående.

Den nasjonale planen innebærer en nasjonal marin verneplan. Marine verneområder etableres i Norge med hjemmel i naturmangfoldloven (2009, § 39). Det ble i 2004 anbefalt 36 marine kandidatområder for vern. Arbeidet med å verne marine områder i Norge bygger videre på arbeidet utført i 2004. Det er i dag (2022) etablert 15 (og et område som del av nasjonalpark) av de 36 marine kandidatområdene. Regjeringen sikter på at innen 2024 skal det være oppstartet verneplanprosess for alle de resterende marine verneområdene. I denne oppgaven ble verneplanprosessen undersøkt slik den er beskrevet i Meld. St. 29 (2020-2021). Videre blir prosessen for to marine verneområder undersøkt: Rystraumen (etablert verneområde) og Andfjorden (pågående verneprosess). Verneplanprosessen beskrevet i Meld. St. 29 (2020-2021) samsvarer i de store linjene med verneplanprosessen for de marine verneområdene Rystraumen og Andfjorden. Andfjorden er et stort område, og verneplanprosessen er noe mer omfattende enn det som beskrives i stortingsmeldingen som oppfattes som en forenkling av verneplanprosessen. I både Rystraumen og Andfjorden har det vært omfattende involvering av interessenter fra start og gjennomgående i prosessen. I Rystraumen marine verneområde (og sannsynligvis i Andfjorden marine verneområde) vil blant annet fiskerivirksomhet og etablerte akvakulturanlegg få fortsette aktiviteten som før. Vernet vil ikke sette begrensninger

på fiskeriene i fremtiden. Det er i utgangspunktet ikke tillatt å etablere nye akvakulturanlegg, men det er åpnet for at det kan søkes om dispensasjon for etablering av akvakultur i området. Begge verneprosessene er tilsynelatende preget av føringer fra tidligere arbeid om at vern av marine områder skal være liberalt. Den norske prosessen for vern av marine områder gir et helhetsinntrykk av et ønske om å verne det spesifikke og unike, med minst mulig konsekvens for de berørte. Man kan stille spørsmål ved hvor stor effekt den «norske måten» å verne marine områder på har.

Forkortelser

MPA – Marine protected areas

OECD – Other effective area-based conservation measures

COP – Conference of the parties

MSP – Marine spatial planning

EBM – Ecosystem-based management

EA – Ecosystem approach

IUCN – International Union for Conservation of Nature

OSPAR – The Convention for Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic

NEAFC – North East Atlantic Fisheries Commission

SVO – Særlig verdifulle og sårbare områder

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema for oppgaven.....	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.3	Noen sentrale begreper i bevaringsplanlegging.....	3
1.4	Disposisjon	5
2	Teoretisk tilnærming	6
2.1	Hva er MSP (marin arealplanlegging).....	6
2.2	EBM.....	7
2.3	Hovedfaser av MSP	9
2.4	Utfordringer for MSP	11
2.5	Sammenhengen mellom Norges marine bevaringsarbeid og det teoretiske perspektivet	13
2.6	Planleggingsteori	15
2.6.1	Rasjonell planleggingsteori.....	15
2.6.2	Kommunikativ og kollaborativ planleggingsteori.....	16
2.7	Adaptive management	19
2.8	Metodiske betraktninger	19
2.8.1	Valg av tilnærming (dokumentanalyse).....	20
2.8.2	Kildekritiske vurderinger	22
3	Internasjonal bakgrunn for bevaring av marine områder	23
3.1	Norge og internasjonalt rammeverk for marin bevaring	23
3.2	Havets folkerett.....	24
3.3	Rio-konferansen, konvensjonen om biologisk mangfold og Aichi-målene	27
3.4	Internasjonale retningslinjer, kriterier og samarbeid for marine bevaringstiltak	30

3.4.1	Konvensjonen om biologisk mangfold og rammeverket for bevaring av marine områder 31	
3.4.2	IUCN kategorier for marine verneområder	32
3.4.3	OSPAR	34
3.5	Status per dags dato	35
3.6	Arbeid med nytt strategisk rammeverk	37
4	Norges arbeid for bevaring av marine områder og hvordan de internasjonale rammeverkene brukes og implementeres i norsk arbeid	38
4.1	Rådgivende utvalg for arbeid med marin verneplan	38
4.2	Arbeid med marin bevaring etter tilrådingen fra 2004	42
4.3	Status per dags dato og pågående arbeid med bevaring av marine områder	44
4.3.1	Marine verneområder	45
4.3.2	Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO)	47
4.3.3	Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak	49
4.3.4	Norges arbeid med marin bevaring fremover	51
5	Gjennomføring av nasjonal plan for bevaring av marine områder	52
5.1	Sentrale lovverk og gjennomføring av prosessen for vern av marine områder	52
5.1.1	Naturmangfoldloven om vern av marine områder	52
5.1.2	Hovedpunkt i verneplanprosessene	54
5.1.3	Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven	58
5.1.4	Erfaringer fra verneplanprosessene	58
5.2	Sentrale lovverk og prosesser rundt andre effektive arealbaserte bevaringstiltak	59
5.2.1	Havressursloven for beskyttelse av marine områder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak	60
6	Casestudie: Implementering av marint vern i praksis	61
6.1	Marint verneområde Rystraumen	63
6.1.1	Geografi (lokasjon)	63

6.1.2	Verneformålet.....	63
6.1.3	Status i verneprosessen fram til mai 2022.....	64
6.1.4	Involvering av interessenter	65
6.1.5	Vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter	67
6.1.6	Oppsummering	69
6.2	Marint verneområde for Andfjorden – et område under utredning	70
6.2.1	Geografi (lokasjon)	70
6.2.2	Verneformålet.....	72
6.2.3	Status i verneplanprosessen frem til mai 2022.....	73
6.2.4	Involvering av interessenter	74
6.2.5	Vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter	76
6.2.6	Oppsummering	80
7	Diskusjon – hva dreier «bevaring av marine områder» seg om?	81
7.1	Sammendrag	81
7.2	«Den norske måten å gjøre det på»	85
7.2.1	Noen teoretiske betraktninger i norsk bevaringsplanlegging	86
7.3	Veien videre.....	88
	Referanseliste	91

Figurliste

Figur 1. Oversikt over hovedfasene én til sju i MSP. Figuren er en forenkling av figur 30.2 i Santos et al., (2019, s. 573) som er basert på UNESCO om MSP og UNESCO's guide til MSP.....	11
Figur 2. Hovedpunktene i verneplanprosessen (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 29).	55
Figur 3. Geografisk avgrensing av Rystraumen marine verneområde (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø, 2020).....	63
Figur 4. De seks ulike alternative utredningsområdene for Andfjorden marine verneområdet, som definert i utredningsprogrammet (Vevatne et al., 2021, s. 7).....	71
Figur 5. Anbefalt alternativ (alternativ 2) for Andfjorden marine verneområde (Vevatne et al., 2021, s. 16).....	72

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Det er i dag økende vitenskapelig kunnskap om at miljømessige problemer kan være en trussel for mennesker og natur (Tissier, 2020). Verdenshavene er felles for menneskeheten og vi må løse havets problemer, beskytte det og også sørge for rasjonell bruk av ressursene i havet. De siste tiårene har oppmerksomheten rundt viktigheten av å bevare marine områder økt både internasjonalt og nasjonalt (Convention on Biological Diversity, 2022; Meld. St. 43 (1998-1999)). Temaet «marin bevaring» omfatter forvaltningstiltak som skal beskytte marine økosystemer og er preget av diskusjon, komplekse definisjoner og kompliserte prosessforløp.

«Bevaring av marine områder» er i utgangspunktet et samlebegrep for vern av marine områder (internasjonalt kjent som marine protected areas (MPA)) og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (internasjonalt kjent som other effective area-based conservation measures (OECM)). Målet er at disse to typene av tiltak vil bidra til å ta vare på og beskytte marine økosystemers funksjoner og norsk undervannsnatur (Meld. St. 29 (2020-2021)). Det internasjonale rammeverket for bevaring av marine områder er sentralt for Norges arbeid med marin bevaring. De grunnleggende forpliktelsene statene har til å ta vare på marin natur, følger av havrettskonvensjonen av 1982. Samarbeidet under konvensjonen om biologisk mangfold har satt internasjonale prosentmål for bevaring av marine kyst- og havområder.

Norge er et land med et stort marint forvaltningsareal, over 2 millioner km².

Territorialfarvannet strekker seg 12 nautiske mil ut fra en 100 915 km lang kystlinje og utgjør 240 014 km² (BarentsWatch, 2018; Klima- og miljødepartementet, 2021a). I 2021 ble stortingsmeldingen *Ein heilskapelig plan for bevaring av marin natur* publisert av Klima- og miljødepartementet. Meldingen har som hovedformål å bygge videre på tidligere arbeid med å ta vare på naturen i havet. Mer spesifikt søker meldingen å gjennomføre et forslag til marin verneplan fra 2004, hvor det ble indentifisert 36 potensielle områder (Meld. St. 29 (2020-2021)). I dag (2022) er 15 av de 36 etablert som marine verneområder, og et område som inngår i nasjonalpark. I tillegg er en rekke områder beskyttet etter havressurslova (2008), hvorav tre er korallområder. Stortingsmeldingen starter med å poengtere viktigheten av å ta vare på naturen og at tap av natur kan få store konsekvenser (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Etter naturmangfoldloven har ikke Norge hjemmel til å opprette marine verneområder utenfor territorialfarvannet (Naturmangfoldloven, 2009, § 2). Utenfor og i territorialfarvannet er det etablert en rekke arealbaserte tiltak eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, hvor fiskerilovgivningen (havressurslova (2008)) er sentral (Meld. St. 29 (2020-2021)). I dag er 4,2 prosent av havområdene i Norge vedtatte marine verneområder. I tillegg kommer marine beskyttede områder. Omtrent halvparten av havområdene er beskyttet av slike andre effektive arealbaserte bevaringstiltak i fiskeriforvaltning (Jørgensen et al., 2021).

Det er viktig å merke seg at Meld. St. 29 (2020-2021) *Ein heilskapelig plan for bevaring av marin natur*, skiller seg fra annen nasjonalt havforvaltning som de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene (Meld. St. 20 (2019-2020)). Marine verneområder etableres gjennom en verneplanprosess som er separat fra annen havforvaltning. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak gjennomføres gjennom sektorlovgivning, hvor fiskerilovgivning er sentral. Her begynner Norges bevaringsplanlegging å bli vanskelig å forstå i sin helhet, og det kreves nøyere undersøkelse av fenomenet for å forstå hvordan Norge går frem for å bevare marine områder.

1.2 Problemstilling

Prosessene rundt «bevaring av marine områder» er komplisert og innebærer bruk og tilpasning til ulike internasjonale og nasjonale kriterier og krav, rammeverk og begrepsdefinisjoner. Formålet med denne masteroppgaven er å belyse det norske prosessforløpet og rammeverket for bevaring av marine områder. Jeg vil undersøke hvordan Norge går frem for å bevare marine områder, altså «den norske måten og bevare marine områder» på. Dette innebærer at jeg vil undersøke rollen tiltaket «marint vern» har i Norsk bevaringsplanlegging gjennom å studere den nasjonale prosessen, og som eksempel undersøke opprettelsen av to marine verneområder. Jeg vil også presentere og diskutere «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Dette arbeidet skal kunne brukes til å forstå hvordan Norge bevarer marine områder ved å systematisere og «nøste opp i» tilsynelatende kompliserte prosesser, rammeverk og begrepsdefinisjoner sett i lys av internasjonale kriterier og målsettinger. Spørsmålet som stilles her er:

Hva inngår i begrepet «bevaring av marine områder» i Norge, og hvordan er det norske rammeverket for bevaring gjennomført i praksis?

Svaret på problemstillingen vil kunne bidra til økt kunnskap om og forståelse av hvordan norske forvaltningsstyresmakter går frem for å bevare marine områder. Jeg vil redegjøre for begreper betydning, hvilke lover som gjøre seg gjeldende og hvilke styringsorgan som involveres i slikt arbeid. Da vil det være mulig å belyse om og hvordan det norske rammeverket for bevaring av marine områder gjennomføres i praksis. I tillegg anser jeg det som nødvendig å trekke frem internasjonale og nasjonale sentrale hendelser som bakgrunn for å oppnå en bredere forståelse av det norske arbeidet.

Denne tematikken er svært aktuell da Norge nylig har sluttet seg til en ny internasjonal målsetting om å bevare 30 prosent av globale havområder innen 2030 gjennom vern av marine områder eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Dette skjedde i Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi (Meld. St. 29 (2020-2021)). For at Norge skal klare å nå denne målsettingen er det, i lys av at Norge tidligere ikke har klart å nå lignende internasjonale mål, interessant å undersøke «den norske måten å bevare marine områder på» nærmere, og potensielt avdekke utfordringer som gjør seg gjeldende.

1.3 Noen sentrale begreper i bevaringsplanlegging

Marin bevaring er en kompleks tematikk som krever en grunnleggende forståelse av en rekke sentrale begreper. Når en beveger seg inn i dette feltet, finner en mange ulike definisjoner på begrepene både internasjonalt og nasjonalt. Derfor har jeg valgt å tydeliggjøre hvordan de ulike begrepene som brukes underveis i oppgaven er definert.

Bevaring av marine områder er et samlebegrep for tiltakene vern av marine områder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Arealbasert tiltak eller virkemiddel defineres i denne tematikken som tiltak eller virkemidler som gjelder for et geografisk avgrenset område (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Marint vern er et bevaringstiltak som har hjemmel i naturmangfoldloven (2009, § 39).

Verneområder i sjø kan opprettes med den hensikt å beskytte marine verneverdier, medregnet naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter (Naturmangfoldloven, 2009, § 39). Hvis et område omfatter både land- og sjøareal, skal vernekategoriene i naturvernloven fra 1970 anvendes, som for eksempel nasjonalparker (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Naturmangfoldloven gjelder for landterritoriet og territorialfarvannet. Marine verneområder

med hjemmel i naturmangfoldloven, kan opprettes ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen (Naturmangfoldloven, 2009, § 2; Meld. St. 29 (2020-2021)). Vern av marine områder er internasjonalt kjent som marine protected areas (MPA). Den internasjonale naturvernunionen (International Union for Conservation of Nature (IUCN)) definerer MPA som «Et vernet område er et klart definert geografisk område, anerkjent, dedikert og forvaltet, gjennom lovlige eller andre effektive tiltak, for å oppnå langsiktig bevaring av natur med assosierte økosystemtjenester og kulturelle verdier» (Day et al., 2019, s. 14)

Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak inngår i det overordnede begrepet av bevaring av marine områder. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er tiltak som har hjemmel i sektorlovgivning og kan gjennomføres innenfor og utenfor territorialfarvannet (innenfor og utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen). Hovedpoenget med andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er at de kan ha en positiv og varig effekt for bevaring av naturmangfoldet i et bestemt område. Eksempler på slike typer områder er områder hvor det er samfunn av sjeldne eller truede arter, representative naturlige økosystemer og sentrale områder for biologisk mangfold (Meld. St. 29 (2020-2021)). Partsmøtet (conference of the parties (COP)) er det øverste styrende organet under konvensjonen om biologisk mangfold (Convention on Biological Diversity, u.å a). Partsmøtet har nylig vedtatt retningslinjer for å vurdere om sektorbaserte bevaringstiltak kan defineres som som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (Conference of the parties, 2018). Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er kjent internasjonalt som other effective area-based conservation measures (OECM). OECM er definert av konvensjonen om biologisk mangfold i 2018 på følgende vis:

[...] et geografisk definert område som ikke er et vernet område, som styres og forvaltes på måter som oppnår positive og vedvarende langtidsmessige utfall for in situ bevaring av biodiversitet, med assosierte økosystemfunksjoner og tjenester og hvor det er aktuelt, kulturelle, spirituelle, sosioøkonomiske og andre lokale relevante verdier (Conference of the parties, 2018, s. 1).

Begrepet **marine beskyttede områder** er også et viktig begrep å bemerke seg. Marine beskyttede områder vil kunne utgjøre andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Marine beskyttede områder er opprettet med hjemmel i havressurslova (2008, § 19) hvor det står at «Kongen kan opprette marine beskytta område der hausting og anna utnytting av viltlevande

marine ressursar er forbode. Det kan gjerast unntak for haustingsverksemd og anna utnytting som ikkje vil vere i strid med formålet med det beskytta området». Havressurslova (2008) gjelder i territorialfarvannet, Norges økonomiske sone, Fiskevernsonen ved Svalbard og Fiskerisonen ved Jan Mayen, samt på hele kontinentalsokkelen (også utenfor 200 mils sonen). Når et marint beskyttet område skal avgrensnes kan dette knyttes til vannoverflate, vannsøylen og/eller havbunnen.

Hvis vi sammenligner marine beskyttede områder med hjemmel i havressurslova (2008) med vernede marine områder med hjemmel i naturmangfoldloven (2009), er innretningen relativt lik. Forskjellen er at marine beskyttede områder er avgrenset til høsting og utnytting av levende marine ressurser, altså regulerer loven kun ressursutnytting og forvaltning av dette (Meld. St. 29 (2020-2021)). Det står spesifisert i naturmangfoldloven (2009, § 39) at hvis beskyttelse av et marint område kun består av regler som gjelder utøving av fiske, skal det fastsettes etter havressurslova (2008).

Paper parks er et sentralt begrep, da spesielt innenfor vernede marine områder internasjonalt (Marine protected areas eller MPA). «Paper parks» er et begrep som ofte forekommer når vern av marine områder kritiseres. «Paper parks» er her definert som et etablert vernet marint område som mangler tilstrekkelig ressurser i form av forvaltning og ikraftsettelse til å gjennomføre reguleringer og forvaltningsplaner for å oppnå formål med vern effektivt (Rife et al., 2012). «Paper parks» kan med andre ord omtales som illusorisk vern, - vern som oppfyller alle krav på papiret, men som ikke resulterer i effektivt vern i virkeligheten.

1.4 Disposisjon

Etter dette innledende kapittelet (kapittel én) som skal gi leser en oversiktlig introduksjon til oppgavens tematikk og problemstilling, samt redegjøre for sentrale begreper, vil kapittel to presentere min teoretiske tilnærming til oppgaven. Her vil teoriene som er sentrale for å belyse oppgavens tematikk presenteres og redegjøres for, og oppgavens metode vil beskrives. Videre, i kapittel tre, vil jeg redegjøre for den internasjonale bakgrunnen for bevaring av marine områder. Når jeg beskriver det internasjonale rammeverket vil jeg trekke frem internasjonale avtaler, målsettinger og organisasjoner som er sentrale for hvordan Norge arbeider med bevaring av marine områder. I kapittel fire vil jeg undersøke nasjonal bakgrunn for pågående arbeid med marin bevaring, og hvordan stortingsmeldinger og

anmodningsvedtak har drevet prosessen fremover og formet det norske arbeidet med bevaring av marine områder. I kapittel fem vil jeg undersøke gjennomføringen av nasjonal marin bevaringsplan, og redegjøre for sentrale lovverk og den praktiske gjennomføringen av den norske prosessen for å bevare marine områder. Her vil hovedfokusset trekkes mot tiltaket vern av marine områder og verneplanprosessen vil forklares steg for steg. I kapittel seks undersøker jeg verneplanprosessene for det marine verneområdene Rystraumen (vern vedtatt i 2020) og Andfjorden (pågående verneprosess). Masteroppgaven avsluttes med kapittel syv, hvor jeg vil diskutere resultatene av casestudiet i lys av retorikk presentert i de tidligere kapitlene i oppgaven. Her vil retorikk versus praksis være fokus.

2 Teoretisk tilnærming

Problemstillingen i oppgaven min undersøker hva som inngår i begrepet bevaring av marine områder, og hvordan det norske rammeverket for bevaring er gjennomført i praksis. Dette kapittelet er et forslag til et teoretisk grunnlag for Norges bevaringsarbeid. Marin bevaringsplanlegging er romlig marin planlegging, og jeg starter derfor teorikapittelet med å undersøke hva marin arealplanlegging (marine spatial planning på engelsk, heretter MSP) er, de ulike hovedfasene i MSP og utfordringer som gjør seg gjeldende i MSP. Videre undersøker jeg ulike teoretiske tilnærminger til planlegging som tilsynelatende korrelerer med det norske prosessforløpet for bevaringsplanlegging.

2.1 Hva er MSP (marin arealplanlegging)

Aktiviteten rundt planlegging av kyst- og havområder med den hensikt å oppnå bærekraftig forvaltning av marine områder har økt over de siste tiårene, og per 2018 var marin arealplanlegging under utvikling i omtrent 70 land (45 prosent av alle kyststater) (Santos et al., 2018). Begrepet MSP er ofte brukt for planleggingsprosessen for marine områder. Det finnes mange andre navn for planlegging av marine arealer som brukes aktivt, men i denne oppgaven vil MSP bli brukt som hovedbegrep (Santos et al., 2019).

MSP er et komplekst konsept med mange ulike dimensjoner og forviklinger. I denne oppgaven er MSP definert som «[...] en offentlig prosess for å analysere og allokere den romlige og temporale distribusjonen av menneskelige aktiviteter i marine områder for å oppnå økologiske, økonomiske og sosiale målsettinger som vanligvis er spesifisert gjennom en politisk prosess» (Ehler & Douvère, 2009, s. 18). Enkelt forklart er MSP en prosess som

organiserer planlegging av bruk og forvaltning av kyst- og havområder, og hvordan næringsvirksomhet og menneskelig bruk av marine arealer samhandler med hverandre. MSP innebærer også hvordan bruk av kyst- og havområder samhandler med/ påvirker miljøet i de aktuelle marine arealene. MSP er bredt anerkjent som et konsept som beveger seg vekk fra den tidligere tilnærmingen til forvaltning av kyst- og havområder, og som i større grad er sektor-basert (hver sektor forvaltet separat), men fokuserer på integrert forvaltning som søker å finne balanse mellom utvikling og næringsvirksomhet og bevaring av det marine miljøet. MSP er en kontinuerlig og interaktiv prosess hvor planleggingssykluser ideelt sett bør være under konstant utvikling og tilpasning. For å oppnå MSP som når bestemte målsettinger, er det viktig at aktuelle aktører og interessenter involveres i planleggingsprosessen (Santos et al., 2019).

Enkelte mener at MSP vokste frem som konsept i forbindelse med forvaltning og planlegging for bevaring av marine områder datert tilbake til 1980 tallet (Santos et al., 2019) Her er det viktig å poengtere at etter hvert som konseptet ble tatt i bruk globalt, kan det virke som at hovedfokuset i MSP også skiftet fra bevaring over til konfliktløsning og utvikling (for både nåværende og fremtidige konflikter) for bruk og næringsvirksomhet av kyst- og havområder. Dette er muligens spesielt aktuelt i marine områder med mye næringsvirksomhet og høyt nivå av menneskelig bruk (Santos et al., 2019). MSP er altså ikke det samme som bevaringsplaner. Bevaringsplaner har som regel hovedfokus på å etablere marine verneområder eller iverksette andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, i motsetning til MSP som er en helhetlig planlegging som innebærer sosiale, økonomiske og miljømessige forhold for all bruk av kyst- og havområder (Santos et al., 2019). Selv om MSP og bevaringsplanlegging ikke omtales som samme forvaltningsstrategi, kan bevaringsplanlegging være inkorporert i MSP.

2.2 EBM

Ofte vil konseptet økosystembasert forvaltning (Ecosystem-based management heretter EBM) nevnes i sammenheng med MSP. Jeg har derfor valgt å redegjøre for begrepet EBM og avklare forskjellen mellom EBM og MSP. EBM er sentralt i norsk forvaltning av marine områder (Meld. St. 20 (2019-2020)). I denne oppgaven som omhandler bevaring, er EBM sentralt, blant annet fordi det er inkorporert i norsk lovverk som havressurslova (2008, § 7 (b)) som marine beskyttede områder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak har hjemmel i.

Det finnes mange ulike definisjoner av EBM. Økosystem tilnærming (Ecosystem approach, heretter EA) er en tilnærming til forvaltning som underbygger målsetningene til konvensjonen om biologisk mangfold. Partsmøtet til konvensjonen definerer EA som «Økosystem tilnærming er en strategi for integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser som promoterer bevaring og bærekraftig bruk på en rettferdig måte» (Conference of the parties, 2000, s. 103-104). EA er bredt referert til som EBM (Tissier, 2020). I EBM tas det utgangspunkt i de geografiske rammene til økosystemene og deres tålegrense. Hovedmålet med EBM er å bevare økosystemenes struktur og funksjon. I EBM er det viktig at forvaltningen er tilpassningsdyktig for ny kunnskap eller nye målsettinger som skal iverksettes (Syverhuset, 2020).

EBM er, i likhet til MSP, sett som en motvekt til sektorbasert forvaltning. Sektoriell forvaltning kan føre til at beslutninger for ulike sektorer tas uten at summen av resultatene av disse beslutningene vurderes samlet, noe som kan føre til tapte muligheter for en mer bærekraftig forvaltning av kystsonen (Tissier, 2020). EBM er et begrep som er utviklet gradvis siden 1980-tallet (Syverhuset, 2020). Utviklingen av EBM som konsept kan sees i sammenheng med økt fokus på behovet for mer integrerte tilnærminger til forvaltning av naturen og menneskelig aktivitet. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (ofte kalt Brundtlandkommisjonen) påpekte i rapporten *vår felle framtid* at miljøvern må bestå av overordnede mål og ikke være sektorbaserte (The world commission on environment and development, 1987). Videre var Rio-konferansen i 1992, etterfulgt av konvensjonen om biologisk mangfold og FN-avtalen om fiske på det åpne hav, viktige internasjonale pådrivere for at EBM vokste frem som anerkjent helhetlig tilnærming til forvaltning (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021; FN-sambandet, 2020a; FN-sambandet, 2021a).

MSP er et verktøy som forsøker å overskride den tidligere tilnærmingen til sektoriell forvaltning. Det er mange likheter med formålet og målsettinger til MSP og EBM, men EBM har et større fokus på økosystemet heller enn sektorielle aktiviteter, og vektlegger gjerne målsettingene til forvaltning annerledes. I EBM vil menneskelig aktivitet gjerne oppfattes som påvirkninger på økosystemets langsiktige levedyktighet og bærekraftighet. I motsetning er MSP en planleggingsprosess som ønsker å motvirke sektoriell forvaltning, og oppnå en forvaltning av menneskelige aktiviteter i marine områder med formålet å oppnå sosiale og økonomiske målsettinger, og samtidig ivareta økologisk integritet (Tissier, 2020). Den

kanskje viktigste forskjellen å poengtere mellom de to begrepene er at EBM er en tilnærming og MSP er et verktøy. MSP kan beskrives som en verktøykasse med plantilnærminger som kan brukes for å implementere tilnærmingen EBM. MSP kan brukes som et redskap i EBM, og EBM kan være et mål for en MSP prosess. Ifølge Tissier (2020, s. 407) kan «[...] EBM muligens anses som en prosess som implementerer konseptene til EA inn i forvaltnings planleggings regimer for kyst- og marine områder».

2.3 Hovedfaser av MSP

Figur 1 presentert i denne oppgaven er en forenkling av (og er basert på) figuren i Santos et al., (2018, s. 573) som illustrerer hovedfasene i MSP. Figuren viser at det er syv faser i MSP, og under hver fase er det oppført stikkord som karakteriserer denne fasen av MSP. I dette delkapitlet vil jeg kort redegjøre for de ulike fasene av MSP.

Ideelt sett begynner MSP med fase én som er forhåndsplanlegging, som illustrert i Figur 1. I denne fasen bør behovet for MSP fastsettes. Prinsipper for planlegging, formålet med planleggingen og målsettinger bør fastsettes for et bestemt marint område i fase én, samt indentifisering av romlige og temporale grenser for MSP. I denne fasen er det også viktig å forstå aktuelle eller potensielt fremtidige problemer som gjør seg gjeldende. Det bør også i denne fasen bestemmes hvilken autoritet som er ansvarlig for den aktuelle prosessen. Avklaring av finansiering, potensielle risikoer og organisering av involvering av interessenter er essensielle deler av fase én (Santos et al., 2019).

Fase to er analyse for planlegging. I denne fasen bør eksisterende og fremtidige forhold (økologiske, oseanografiske, sosioøkonomiske, politiske) defineres og analyseres. Basert på informasjonen som samles gjennom å analysere biofysiske data og menneskelig aktivitet, samt potensielle konflikter som kan oppstå, bør det utvikles alternative scenarier for behovet for temporal og romlig bruk av havområdene av eksisterende menneskelig bruk, og potensielle nye behov som kan oppstå. Fase to bør skape en visjon for fremtidig romlig allokering av marine områder, som vist i Figur 1 (Santos et al., 2019).

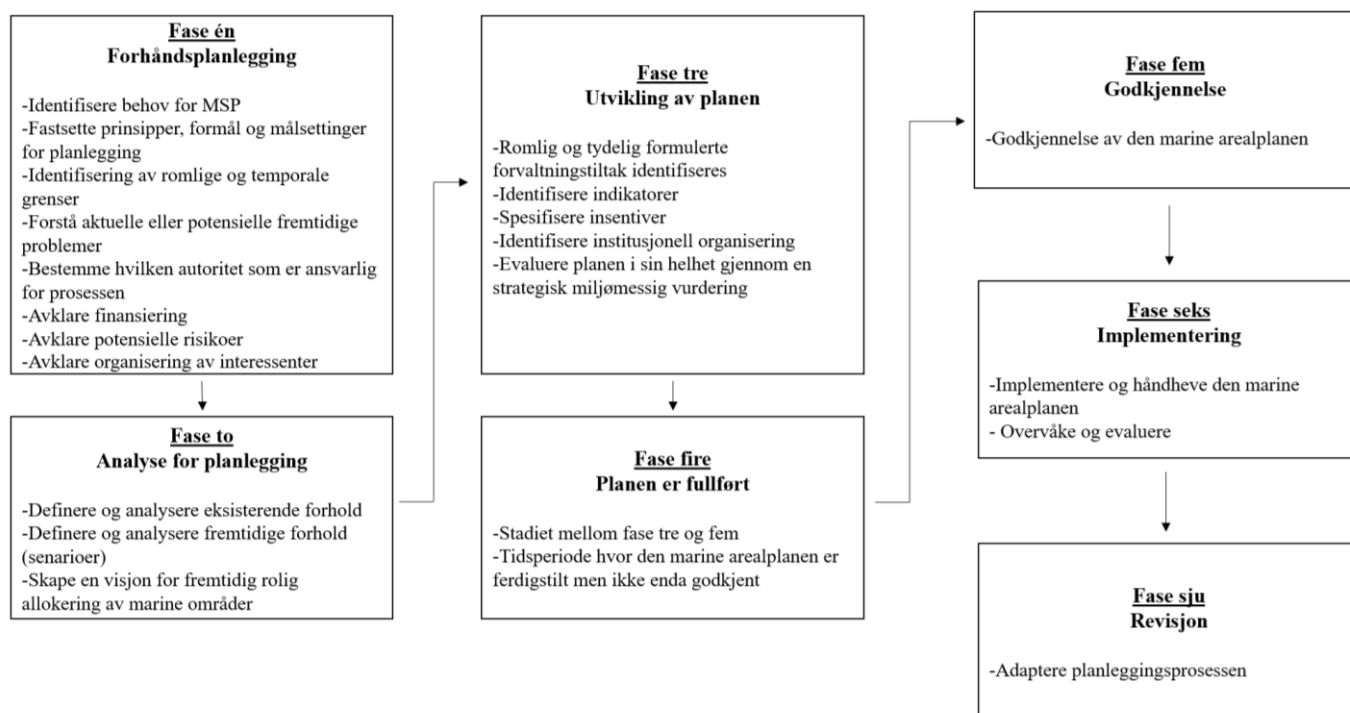
Etter at en visjon for fremtidig romlig allokering av marine områder er valgt, vil utviklingen av en romlig forvaltningsplan (ofte omtalt som en marin arealplan) begynne og denne fasen er fase tre (utvikling av planen), illustrert i Figur 1. I denne fasen blir romlige og tydelig formulerte forvaltningstiltak identifisert, og tiltakene har hensikten å føre til at visjonen fra

fase to blir oppfylt. I fase tre bør det også identifiseres indikatorer eller ytelseskriterier som kan brukes til å senere evaluere forvaltningstiltakene, samtidig som insentiver spesifiseres for å fremme gjennomføringen av forvaltningstiltakene. I fase tre er også autoriteter og ansvar identifisert (institusjonell organisering) og den marine arealplanen i sin helhet skal evalueres gjennom en strategisk miljømessig vurdering (Santos et al., 2019).

I MSP er det en tidsperiode hvor den marine arealplanen er ferdigstilt, men enda ikke er godkjent. Dette er omtalt som fase fire i MSP, men denne fasen er strengt tatt ikke et eget steg i MSP, men et stadium mellom fase tre og fem, og lengden på tidsperioden kan variere fra prosess til prosess (Santos et al., 2019).

Fase fem av MSP er når den ferdigstilte planen godkjennes, som illustrert i Figur 1. Når den marine arealplanen er godkjent, følger fase seks: implementering. Den godkjente arealplanen skal nå implementeres og håndheves, og denne fasen er essensiell for å oppnå vellykket MSP. Tiltakene fastsatt i planen skal iverksettes, samt at det skal sørges for at planens krav følges i praksis. En viktig del av fase seks er overvåkingen og evalueringen av implementert arealplan. Det bør utvikles en fremgangsmåte for overvåking og evaluering, og innsamlet data bør analyseres og rapporteres (Santos et al., 2019).

Siste fase, fase syv, går ut på at å bruke informasjonen fra fase seks (implementering og evaluering) til å lære av og forbedre planleggingsprosessen. Dette handler om å adaptere planleggingsprosessen gjennom prosessen for adaptiv forvaltning (best kjent som adaptive management). Hensikten er å ta et steg tilbake og se på hvordan neste planleggingsprosess kan forbedres i lys av implementert arealplan, samt hvor det er behov for ytterligere forskning (Santos et al., 2019).



Figur 1. Oversikt over hovedfasene én til sju i MSP. Figuren er en forenkling av figur 30.2 i Santos et al., (2019, s. 573) som er basert på UNESCO om MSP og UNESCO's guide til MSP.

2.4 utfordringer for MSP

I politikens og vitenskapens verden øker oppmerksomheten rundt viktigheten og nødvendigheten av MSP (Santos et al., 2018). Til tross for at MSP er så bredt akseptert og anvendes i så stor grad globalt, er det en rekke utfordringer for utvikling og implementering av som gjør seg gjeldende. Utfordringene i MSP er hentet fra artikkelen «Major challenges in developing marine spatial planning» (Santos et al., 2018).

Det er ulike utfordringer som gjør seg gjeldende avhengig av biofysiske, sosioøkonomiske og politisk kontekst, men det er mulig å se at enkelte av utfordringene med marin arealplanlegging er gjentakende uavhengig av slike forskjeller (Santos et al., 2018). Flere av utfordringene beskrevet nedenfor er aktuell også for norsk marint bevaringsarbeid.

For gjennomføring av MSP er det essensielt med politikk som sikter mot bærekraft og at et institusjonelt rammeverk er på plass. Myndighetene har hovedansvaret for å ta initiativ til havforvaltning. For at MSP skal kunne gjennomføres suksessfullt er det viktig at

institusjonelle rammeverk støtter forvaltning gjennom lovgivende og regulatorisk policy. Slik er det også i Norge. Utilstrekkelig rammeverk vil kunne føre til at prosesser for planlegging ikke fullføres med godkjenning og gjennomføring (Santos et al., 2018).

Involvering av interessenter i marin arealplanlegging er viktig for å oppnå en marin planlegging som balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige forhold. Involvering av interessenter for å forstå deres forventninger, interesser og aktivitet i området, kan bidra til å redusere konflikter og gi planleggerne en bedre forståelse for det sosiale forholdet som gjør seg gjeldene i det marine aktuelle området. Involvering av interessenter er også viktig for at de som påvirkes av bestemmelsene av planleggingen aksepterer og adapterer tiltakene som følger av iverksetting av den marine arealplanen. En utfordring i marin arealplanlegging kan være at interessenter ikke involveres tidlig i planleggingsprosessen, men helt mot slutten. Dette kan resultere i at refleksjoner og input fra interessenter ikke blir like effektiv og har like stor påvirkningskraft på planleggingsprosessen som det muligens kunne hatt. Dårlig kommunikasjon, mangel på gjennomsiktighet, oppfattelse av at beslutningstaking er bevisst partisk og fragmentert styring er alle faktorer som kan bidra til at interessenter ikke involveres i stor nok grad i planleggingsprosessen (Santos et al., 2018).

Omfattende overvåking og evaluering av konsekvensene av marin arealplanlegging er viktig for at styresmakter skal kunne vurdere hvilken effekt planleggingen har. Det er flere utfordringer som gjør seg gjeldene for overvåking og evaluering av marin arealplanlegging. Et eksempel på en slik utfordring er at det er ulike forståelser av begreper og terminologi i tilnærmingen til evaluering blant ulike organisasjoner. Det finnes ikke kun én tilnærming som er tilpasset alle globale behov innenfor evaluering. Evaluering av marin arealplanlegging er en kompleks oppgave, og det er utfordrende og etablere gode indikatorer. Mangel på ressurser for flere land er også en viktig utfordring for å oppnå tilstrekkelig overvåking og evaluering (Santos et al., 2018).

En annen utfordring for marin arealplanlegging er problematikk rundt at havet ikke følger politiske geografiske grenser. Grenseoverskridende utfordringer må adresseres i marin arealplanlegging. Det har blitt argumentert for at bærekraftig marin arealplanlegging vil kreve at nasjoner samarbeider med naboland om planlegging av marine arealer. Altså, at marin arealplanlegging bør utvikle seg fra nasjonalt arbeid til regionalt og internasjonalt samarbeid.

Behovet for marin arealplanlegging i internasjonale farvann har lenge vært på agendaen (Santos et al., 2018).

Klimaendringer vil, i tillegg til andre utfordringer marin arealplanlegging står ovenfor, medføre en rekke utfordringer. Hvordan klimaendringene påvirker havet, i form av varmere hav, forsuring av havet og økt havnivå, vil medføre behovet for at marine arealplaner er tilpasset et hav i endring. Det vil derfor muligens være viktig at marine arealplaner har evnen til å tilpasse seg endringer lett, altså fleksible og adaptive tilnæringer til planlegging (Santos et al., 2018).

Balanse mellom sosioøkonomisk utvikling og bevaring av marine økosystemer har lenge vært en omfattende problemstilling i marin arealplanlegging. I mange tilfeller har marin arealplanlegging hatt stort fokus på utviklingsplanlegging, og bærekraftig bevaring har forsvunnet litt i bakgrunnen, heller enn å være fundamentet for planleggingen. Det er en utfordring hvis marin arealplanlegging ender opp med å kun fokusere på økonomisk vekst, og rollen til bevaring av marine områder i marin arealplanlegging er en pågående diskusjon (Santos et al., 2018).

2.5 Sammenhengen mellom Norges marine bevaringsarbeid og det teoretiske perspektivet

Å plassere norsk bevaringsplanlegging i et teoretisk perspektiv hvor MSP og EBM er forvaltningsstrategier, er utfordrende. Norge utarbeider helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene (Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen og Skagerrak).

Forvaltningsplanene dekker området fra én nautisk mil utenfor grunnlinjen og ut til det åpne hav ved 200 milsgrensen. Formålet med forvaltningsplanene er å bidra til en helhetlig økosystembasert forvaltning (EBM) i norske havområder, og legge til rette for verdiskapning samtidig som naturmangfoldet opprettholdes (Klima- og miljødepartementet, 2021b). EBM er dermed et viktig grunnlag for Norsk havpolitikk. Forvaltningsplanene er MSP ute i havet. Gjennomføringen av planene skjer med forvaltningstiltak innenfor de ulike næringene og ut fra behovet for å ivareta ulike hensyn (Meld. St. 29 (2020-2021)).

I kystsonen (innenfor én nautisk mil utenfor grunnlinja) forvaltes havområdene gjennom kystzoneplanlegging. Kystzoneplanlegging utføres av den aktuelle kommunen, eller gjennom interkommunalt samarbeid (samarbeid mellom flere kommuner) som må følge nasjonale

føringer for planlegging (Sørdahl et al., 2017). Kystsoneplanlegging kan defineres som MSP da marine arealer forvaltes, avsettes og reguleres i en arealplan for sjøområdene.

Kystsoneplanlegging må ta hensyn til foreslåtte og etablerte marine verneområder i planleggingen (Meld. St. 29 (2020-2021)). Samtidig gjelder forvaltningstiltak innenfor ulike sektorer fullt ut, - lover og regler i tilknytning til miljø, næringsvirksomhet og andre aktiviteter gjelder fullt ut.

Regjeringen la i 2021 frem en helhetlig nasjonal plan for bevaring av viktige områder i marin natur, som rommer arbeid med marint vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (Meld. St. 29 (2020-2021)). Marint vern i Norge kan omtales som en separat prosess fra annen havforvaltning, da det er egne verneplanprosesser for å etablere et marint verneområde som vedtas gjennom en egen forskrift for det gjeldende området. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak følger av annen havforvaltning slik som de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene, arealbaserte reguleringer av ulike næringer og i kystsoneplanlegging, og gjennomføres gjennom sektorlovgivning, for eksempel gjennom fiskerireguleringer med hjemmel i havressurslova (2008) (Meld. St. 29 (2020-2021)). Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak kan altså sees som inkorporert i MSP gjennom annen havforvaltning, forutsatt at tiltakene kan godkjennes som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Vern av marine områder er en separat prosess, men også til dels en del av MSP i kystsonen da slik planlegging må ta hensyn til marine verneområder.

Marin bevaringsplanlegging har de siste tiårene fått økt oppmerksomhet, og det kan nok sees i sammenheng med internasjonale målsettinger. Det kan tenkes at det i en viss grad er lettere for en stat å forholde seg til for eksempel et konkret prosentmål som skal bevares innen en gitt tidsperiode heller enn store overordnede forvaltningsstrategier. Når stater skifter fokus fra for eksempel EBM til marin bevaringsplanlegging, kan man si at de skifter fokus fra en bred tilnærming til en smalere tilnærming (Sander, 2018). I Gunnar Sanders doktoravhandling *Implementation of ecosystem-based ocean management* (2018) poengterer han at når nasjoner går vekk fra forvaltningsstrategier med bredere fokus, risikerer man å tape integrering og muligheten til å løse en rekke problemer. Et godt eksempel på dette er at bevaringsplanlegging alene ikke ville vært tilstrekkelig for å beskytte økosystemene i havet. Å planlegge for å for eksempel verne et område, vil potensielt ha liten effekt hvis de marine

arealene rundt det marine verneområdet ikke er underlagt noe form for forvaltning og kan utnyttes fritt.

2.6 Planleggingsteori

Ovenfor i kapittel 2 er det redegjort for den praktiske tilnærmingen til MSP og planleggingsprosessen. For å forstå den praktiske tilnærmingen for marin bevaringsplanlegging i Norge, er det nødvendig å kjenne til noen teoretiske perspektiver innenfor planleggingsteori. Det finnes mange ulike planleggingsteorier (Healey, 2006). Jeg har valgt å redegjøre for teoriene innenfor planlegging som jeg oppfatter som mest relevant for norsk marin bevaringsplanlegging: rasjonell planleggingsteori, kommunikativ planleggingsteori og kollaborativ planlegging. Teoriene er forklart i en forenklet forstand med vekt på hovedtrekkene i teoriene. Plan teoriene er på den ene siden tilnærminger som brukes i planlegging, og på den andre siden også analytiske verktøy som brukes til å studere planlegging. Ved å redegjøre for disse teoriene, vil jeg også oppnå en bredere og mer systematisk forståelse av hvilke teoretiske forutsetninger fenomenet marin bevaringsplanlegging bygger på, og hvordan kunnskap kan omsettes til handling.

I en praktisk planleggingsprosess kan det finnes spor av flere planleggingsteorier. Bruk av den ene teorien ekskluderer ikke at det også er brukt en annen teori i planleggingsprosessen.

2.6.1 Rasjonell planleggingsteori

Rasjonell planleggingsteori har vært den dominerende planleggingsteorien innenfor prosessplanleggingsteori i moderne planlegging siden 1970-tallet.

Andreas Faludi forklarte rasjonell planleggingsteori i boken *Planning Theory* utgitt i 1973, og argumenterer for at rasjonell planleggingsteori er superior til andre planleggingsteorier (Mukhopadhyay, 2015). Siden den gang har rasjonell planleggingsteori blitt videreutviklet av forskere og akademikere. Sentralt i rasjonell planleggingsteori er at avgjørelser tas med den hensikt å oppnå spesifikke forutbestemte målsettinger. Faludi beskriver planlegging som en prosess. I rasjonell planleggingsteori tar planleggere intelligente og rasjonelle avgjørelser på grunnlag av en rekke alternativer og evalueringer, med god forståelse av årsak og virkninger. Det forutsettes også at aktørene som omfattes av planleggingen er rasjonelle aktører som har klare interesser og mål. Faludi beskriver at planleggere vil oppnå en myndighet til å evaluere politiske alternativer som er basert på vitenskapelig kunnskap og forskning i rasjonell

planleggingsteori. I rasjonell planleggingsteori så vil det være åpent for innslag fra offentligheten, men det er et poeng her at avgjørelsene tas basert på faglig kunnskap, moderne statistikk og analyser, altså kan man si at i rasjonell planleggingsteori tas beslutninger med en «ovenfra og ned» («top-down») tilnærming (Mukhopadhyay, 2015). Rasjonell planleggingsteori tar utgangspunkt i at selve planleggingen utføres av eksperter som tar avgjørelser som er basert på vitenskap. Planlegging er en teknisk prosess hvor planleggerne skal samle så mye data som mulig for å evaluere og analysere ulike alternative løsninger til problemet, som igjen skal vurderes opp mot en rekke kriterier. Dette vil da føre til at planleggerne kan kalkulere seg frem til den beste løsningen. I de plandokumentene jeg har gjennomgått er det åpenbart at vektleggingen av kunnskapsinnhenting og analyse peker i retning av at det ligger en rasjonell plantilnærming til grunn for marine verneplaner. Dette støttes opp av Pløger (2002) som hevder at norsk planlegging er instrumentell i sin form fordi den omsetter politiske vedtak i planer til en praksis som er konkret, og planleggingen bygger på klare mål samt at den må bygge på kontroll over virkemidlene.

Flere planleggingsteorier har blitt utviklet som kritikk mot den rasjonelle planleggingsteorien (Healey, 2006). Rasjonell planleggingsteori ble kritisert for å være idealistisk med urealistiske forventinger til at politikk faktisk ville forholde seg til en rasjonell planleggingsprosess, samt at kunnskap alltid ville være tilstrekkelig for å kunne evaluere alle mulige alternativer for ulike situasjoner (som rasjonell planleggingsteori vektlegger som et grunnlag for beslutningstaking). Den mest kjente kritikken til rasjonell planleggingsteori er inkrementell planlegging, gjerne kjent som «The science of muddling through» av Charles Lindblom, som blant annet fokuserte på å håndtere problemer i små steg (skritt for skritt), heller enn store steg mot et stort mål (som i rasjonell planlegging) (Healey, 2006). Det ga mulighet til å justere kursen underveis, men samtidig vet en ikke helt hvor en ender opp.

2.6.2 Kommunikativ og kollaborativ planleggingsteori

Kommunikativ og kollaborativ planlegging bygger på kritikk av andre planleggingsteorier (blant annet rasjonell planleggingsteori) om at prosessene ikke var åpne nok, og det var et ønske om en mer inkluderende prosess. Mens rasjonell planlegging kan anses som en teknisk prosess er kommunikativ og kollaborativ planlegging sosiale og politiske forhandlingsprosesser. Kunnskap, informasjon og analyser fører ikke til gitte optimale løsninger, løsningene må forhandles frem. Kommunikativ og kollaborativ planlegging bygger

på kritikk som omhandler at planleggerne representerer en institusjonell faglig tankemåte som former deres kommunikasjon, og dermed kan de undertrykke offentligheten gjennom fagspråk og ekspertise. Planleggere representerer et system og en institusjon, og dernest en politikk som ikke alltid offentliggjøres for de med interesser som blir påvirket av planleggingen (Pløger, 2002). Dette ville komme sterkt til uttrykk i ekspertstyrte planprosesser, mens mer inkluderende planlegging med vekt på kommunikasjon og samarbeid mellom eksperter og brede interesser vil kunne bære preg av å være mer forhandlinger om formål og virkemidler, enn klare steg i bestemte retninger.

De to begrepene, kommunikativ og kolloborativ kan forklares som å være to forskjellige tilganger til samme problemet, nemlig en udemokratisk (og rasjonell) planleggingsprosess som ikke tar hensyn til befolkningens ulike forutsetninger for deltakelse, og den manglende evnen planleggere og planleggingssystemet har til å skape en slik demokratisk prosess for planlegging. Kommunikativ planleggingsteori vektlegger samtale og dialog som et sentralt element i planlegging, mens kolloborativ planlegging, i tillegg til å vektlegge samtalens betydning, retter seg også mot problemet som omhandler institusjonell design for planlegging (Pløger, 2002). Kommunikativ planleggingsteori er grunnlaget for utformingen av kolloborativ planlegging (Healy, 2006). Kommunikativ og kolloborativ planlegging handler derfor både om å skape dialog rundt planlegging og organisere demokratiske planprosesser der interessene kan delta og påvirke.

Kommunikativ planlegging bygger på anerkjennelsen om at kunnskap og verdi ikke nødvendigvis har en utelukkende objektiv eksistens som kun oppdages ved vitenskapelig forespørsel. Kunnskap og verdi er aktivt konstituert gjennom sosiale interaktive prosesser. Dermed er altså offentlig politikk (og dernest planlegging) sosiale prosesser som gjennom måter å tenke på, måter å verdsette, og handlingsmønster aktivt er konstituert av interessenter/deltakere (Healy, 2006). Kommunikativ planlegging søker altså å demokratisere forholdene i planleggingsprosesser.

Enkelt forklart kan man si at i kolloborativ planlegging så bygger man på samfunnsforståelse, hvor det er en aksept for mangfold i verdier og interesser. Det er også sentralt at det skal i planarbeidet og planprosessen tas hensyn til spesifikke lokale forhold. I kolloborativ planlegging anerkjennes det at planlegging er en del av et autorativt system, men at det

samtidig foregår innenfor mange andre «livsverdener» (Pløger, 2002, s. 40; Healey 2006). Pløger (2002, s. 40-41) redegjør for at man i kommunikativ planlegging og kollaborativ planlegging har følgende syn på planlegging: planlegging er en interaktiv prosess som også kan beskrives som fortolkende, planlegging skjer i et sosialt miljø av flytende og overlappende «diskursive felleskaper» hvor det er meningssystemer, kunnskapsformer og vurderinger. Pløger (2002, s. 40-41) hevder videre at i planlegging skal det være en prosess som er kritisk til systemet, selvkritisk for egen praksis, samt være kritisk til diskursene som skapes gjennom planprosessen. Et poeng her er at det i kommunikativ og kollaborativ planlegging er et overordnet mål å nå frem til en gjensidig forståelse av problemfeltet, med involvering av interessenter som en sentral del av planprosessen.

I en norsk kontekst er interessen for kommunikativ planlegging knyttet til at det blant annet finnes en faglig interesse for å finne bedre metoder for offentlig planleggingsprosess, i en verden som blir mer og mer kompleks hvor interessenter og organisasjoner stadig involverer i - og uttrykker seg om planleggingen. Det er et mål i norsk planlegging at resultatet av planleggingen skal være forutsigbar og robust. Samtidig er det et politisk ønske om at planleggingens resultat skal ha legitimitet gjennom en demokratisk planprosess som grunnlag. En måte å oppnå dette på er å etablere en planprosess som er konsensussøkende og åpen for kompromisser. Det er også viktig at det etableres prosesser hvor interessenter føler at de har en innflytelse og, hvor beslutninger tas med en gjensidig forståelse. Det er også mulig å registrere en mangel ved instrumentell planlegging som omhandler mangler på gode redskaper for konfliktløsning. Årsaken kan være at interessenter involveres for sent i prosessen, og at interessenter bør involveres underveis i prosessen samtidig som planleggingen formes (Pløger, 2002).

Pløger (2002) undersøker blant annet kritikk av norsk kommunikativ planleggingsteori og praksis. Denne kritiseres for å være pragmatisk orientert og rasjonalitetsorientert, samt for å ignorere spørsmålet om makt (planleggingsmyndighetene setter rammene for hvor samtalene med interessenter skal foregå). I den følgende gjennomgangen av de marine verneplaner vil det framgå at prosessene både har rasjonelle formål og at de kan være til dels tekniske, samtidig som de er organisert for å skape dialog og deltakelse.

2.7 Adaptive management

Når det teoretiske grunnlaget for arbeid med planleggingen for bevaring av marine områder redegjøres, for er adaptiv forvaltning (best kjent som adaptiv management) sentralt. Adaptive management er ikke en planleggingsteori, men en tilnærming til planlegging som har utviklet seg siden sent på 1970-tallet. En utfordring med adaptiv management er at det finnes mange ulike definisjoner av begrepet og uenighet om hva adaptive management betyr. Dette er en av årsakene til at det fortsatt er høy rate av mislykket implementering i adaptive management, til tross for at konseptet er bredt oppfordret til bruk og ansett som essensiell for bærekraftig forvaltning. Hasselman (2016, s. 36) foreslår følgende definisjon:

Adaptive management er en systematisk prosess for å forbedre policy og dens implementering. Den søker å adressere minst en type usikkerhet med varierende vektlegging på eksperimentering for å oppdage ny kunnskap; deltakende prosess som involverer flere perspektiver i beslutningstaking; og overvåking av resultater og endringer med mottakelig tilpasning.

Adaptiv management er en tilnærming til forvaltning som vektlegger det engelske uttrykket *learning by doing* og anerkjenner usikkerhet som en del av forvaltning. Avgjørelser er basert på den kunnskapen som er tilgjengelig, og adaptive management søker å minimere usikkerheten ved å overvåke og endre planen. I adaptive management er det viktig å bruke kunnskap fra overvåkingen og evalueringen av planen for å revurdere det tidligere arbeidet (Hasselman, 2016).

2.8 Metodiske betraktninger

Denne oppgaven er et casestudie av fenomenet: Hvordan det norske rammeverket for bevaring av marine områder er gjennomført i praksis. Oppgaven er et casestudie på to plan. Først og viktigst en undersøkelse av den nasjonale prosessen med marin bevaring. Dernest som eksempel undersøkes opprettelsen av to marine verneområder. Oppgaven er ment å skape en helhetlig oversikt over norsk marin bevaringsplanlegging, et komplekst fenomen som består av mange ulike begreper, internasjonale rammeverk, nasjonale lovverk og gjennomføringsprosesser.

Det har vært mange akademiske forsøk på å definere hva et casestudie egentlig er, noe som har resultert i et mylder av definisjoner (Flyvbjerg, 2011). Definisjonen av et casestudie som

forskningsmetode er i denne oppgaven hentet fra boken *Case study research: design and methods* av Robert K. Yin (2009). Et casestudie er en empirisk undersøkelse som undersøker et moderne fenomen i dybden og innad i fenomenets virkelighetskontekst. Man bruker gjerne et casestudie når man ønsker å forstå et fenomen som skjer i virkeligheten, og antar at forståelsen av et slikt fenomen vil vise viktige kontekstuelle forhold for forskningsspørsmålet. I et casestudie bygger resultatet gjerne på innhenting av data fra mange ulike kilder (Yin, 2009).

Casestudie er således en metode for å forstå et fenomen som skjer i virkeligheten. Det er dette jeg ønsker å gjøre når jeg undersøker hvordan Norge går frem for å bevare marine områder i Norge, altså forstå fenomenet. Det er også i min undersøkelse av problemstillingen brukt flere ulike kilder til innsamling av relevant data.

Fordelene med et casestudie er at et fenomen blir undersøkt i dybden, og det kan skape en omfattende forståelse av fenomenet slik det faktisk hender og prosessen som fører til fenomenet (Flyvbjerg, 2011). Tematikken i denne masteroppgaven er kompleks. Det var helt nødvendig å studere ulike begreper, internasjonalt rammeverk og norsk rammeverk i dybden for å forstå fenomenet. Hvis jeg ikke hadde opparbeidet meg en detaljert forståelse av for eksempel de ulike begrepene, ville det vært utfordrende å oppnå en grunnleggende forståelse av «bevaring av marine områder i Norge». En ulempe med casestudie er at resultatet påvirkes av valg av case. Det er en misforståelse at man aldri kan generalisere basert på resultatet av et casestudie, da det kommer an på det aktuelle casestudiet og hvordan det er valgt ut (Flyvbjerg, 2011). I min masteroppgave vil denne ulempen gjøre seg gjeldende da verneplanprosessen for de to marine verneområdene Rystraumen og Andfjorden er valgt ut basert på blant annet geografisk størrelse på område og hvor langt verneplanprosessen er kommet. De to områdene er altså valgt ut med hensikt å undersøke to ulike områder. Det er ikke gitt at verneprosessen for noen av de andre marine verneområdene vil være lik verneprosessen for Rystraumen og Andfjorden. Resultatet hvor jeg ser på hvordan det norske rammeverket er gjennomført i praksis, kan dermed være påvirket av valg av case/område.

2.8.1 Valg av tilnærming (dokumentanalyse)

For å belyse problemstillingen og få kjentskap til hvordan Norge går frem for å bevare marine områder har jeg valgt å bruke dokumentanalyse som tilnæringsmåte. Dokumentanalyse er

en kvalitativ innholdsanalyse hvor dokumenter gjennomgås systematisk. Hensikten med systematisk gjennomgang av dokumentene er å kategorisere innholdet og samle relevante data til problemstillingen. I dokumentanalyse vil analysen forbedres ved å avklare fokus, velge tema og bestemme hvilke deler av dokumentene som skal analyseres. Underveis når dokumentanalyse gjennomføres ved en systematisk gjennomgang av dokumenter, skal leser vurdere dokumentet kildekritisk og kontekstuelt. Til slutt skal relevant innhold kategoriseres og relevante data for problemstillingen skal hentes ut og samles (Grønmo, 2004).

Jeg startet arbeidet med masteroppgaven med å bestemme tema for oppgaven og utarbeide en problemstilling. Bevaring av marine områder er en offentlig prosess, som underbygde valget av dokumentanalyse som tilnærming da det var god tilgang på dokumenter for analyse for å hente inn relevante data til min problemstilling. I min masteroppgave har dokumentanalysen bestått av internasjonale konvensjoner, stortingsmeldinger, tilrådninger, rapporter, artikler, bøker, oppstartmelding, forskrifter og innspill fra interessenter. Jeg bruke Meld. St. 29 (2020-2021) som utgangspunkt for å få et overblikk over sentrale internasjonale avtaler og organisasjoner, lovverk, rammeverk og verneplanprosessen. Videre analyserte jeg dokumenter og gikk grundigere i dybden enn hva som var tilgjengelig informasjon fra Meld. St. 29 (2020-2021). Da jeg skulle undersøke den historiske bakgrunnen for bevaringsarbeid i Norge, opplevde jeg et tomrom av informasjon i perioden 2004-2013. Tomrommet av informasjon kan indikere lite fremgang i bevaringsarbeidet i denne perioden, men jeg klarte ikke å definitivt avklare årsaken til dette. Valg av dokumentanalyse som tilnærming for min masteroppgave har gitt meg muligheten til å innhente relevante data for min problemstilling, samtidig som jeg har fått undersøke tematikken i dybden. For min masteroppgave var det nødvendig å analysere relevante dokumenter i dybden for å forstå den komplekse tematikken.

En svakhet med dokumentanalyse som tilnærming i dette casestudiet er at prosessen for marin bevaring er kompleks, og det er utfordrende å få et totalt overblikk ved bare å gå i dybden på dokumenter. Oppgavens funn kan ikke generalisere at for eksempel alle verneplanprosessene for marine verneområder gjennomføres slik de er gjort i de to casene (Rystraumen og Andfjorden) jeg har undersøkt i dybden. Det er også mulig at det er relevante dokumenter som jeg ikke har analysert som kunne bidratt til å belyse problemstillingen. Norsk bevaringsplanlegging har utviklet seg over de siste 30 årene og å få en total oversikt over all relevant data er ikke mulig innenfor rammene av en masteroppgave.

Hoveddokumentasjon for oppgaven:

- 1) Meld. St. 29 (2020-2021) *Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur* har vært svært sentral som kilde i denne oppgaven. Dette er et offentlig dokument som er utgitt i 2021, som beskriver flere aspekter som er svært sentrale for min problemstilling. Spesielt i kapittel fire og fem er denne stortingsmeldingen brukt som hovedkilde for å belyse det norske rammeverket for bevaring og erfaringer fra slikt arbeid diskuteres i stortingsmeldingen, samt regjeringens arbeid fremover. Dette er all relevant informasjon for å belyse problemstillingen min, og er informasjon som tilsynelatende ikke er redegjort for like systematisk og tydelig i andre dokumenter så vidt jeg har klart å finne (spesielt verneplanprosessen steg for steg).
- 2) For å redegjøre for den historiske bakgrunnen for norsk arbeid med marin bevaring av endelig tilrådning fra 2004 vært et sentralt dokument for analyse. Dette dokumentet er sentralt for min problemstilling fordi pågående arbeid med marine verneområder bygger videre på anbefalinger gjort i tilrådingen fra 2004.
- 3) Verneplanprosessen for Rystraumen og Andfjorden marine verneområde ble undersøkt ved å analysere offentlige dokumenter publisert på statsforvalterens hjemmeside. Slike dokumenter var oppstartmelding, innspill fra interessenter, konsekvensutredning og forskrifter.

2.8.2 Kildekritiske vurderinger

Når dokumenter skal analyseres er det viktig å være kritisk til hvilke kilder man velger å bruke. Innsamlingen av data og analysering av dokumenter bør sees i lys av tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet (Grønmo, 2004). I denne oppgaven undersøker jeg en offentlig prosess, og det har vært god tilgang på offentlige dokumenter (foruten om perioden fra 2004-2013). Tilgangen på dokumenter for å finne data som belyste problemstillingen min, avklarte jeg før jeg begynte å skrive masteroppgaven. Dokumentene jeg har analysert har vært relevante for min problemstilling, for eksempel Meld. St. 29 (2020-2021) som er en nasjonal plan for bevaring av marine viktige områder i Norge. Denne stortingsmeldingen ga meg også overblikk over andre relevante dokumenter for innhenting av data som var relevant for min problemstilling. De offentlige dokumentene er autentiske dokumenter som direkte har bidratt til å belyse min problemstilling. Generelt har også dokumenter som inngår i en formell

prosess mellom regjering og Storting stor troverdighet, og for eksempel stortingsmeldinger er utfall av omfattende diskusjoner mellom berørte departementer så man kan påregne at de er relativt balanserte og saklige.

Det skal også nevnes at offentlige dokumenter som stortingsmeldinger er politiske dokumenter. Det er derfor viktig å ha et kritisk blikk på utsagt og erfaringer som er trukket frem i for eksempel Meld. St. 29 (2020-2021). Når jeg undersøkte gjennomføringen av verneplanprosessen for Rystraumen og Andfjorden marine verneområde var det viktig å ha i bakhodet at dette er politiske prosesser. Det var også viktig å være kritisk til innspill fra interessenter som i flere tilfeller var personlige meninger om verneplanprosessen, og som dermed ikke kunne brukes som rene fakta.

3 Internasjonal bakgrunn for bevaring av marine områder

Før jeg undersøker den nasjonale bakgrunnen for Norges pågående arbeid med bevaring av marine områder, er det nødvendig å redegjøre for sentrale internasjonale hendelser og organisasjoner som har preget hvordan vi i dag går frem for å bevare marine områder. Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for hvordan internasjonale organisasjoner og avtaler har påvirket og fortsetter å påvirke utviklingen av Norges arbeid med bevaring av marine områder. Jeg vil starte med å gi en kort innføring i folkeretten og sentrale deler av havets folkerett.

3.1 Norge og internasjonalt rammeverk for marin bevaring

Norge er en del av det internasjonale samfunnet. Det nasjonale arbeid med bevaring av marine områder formes derfor av internasjonale avtaler og det folkerettslige rammeverket. (Meld. St. 29 (2020-2021)). De folkerettslige reglene som gjelder for havet vil dermed ha viktig betydning for Norges arbeid med å bevare marine områder.

Folkerett består både av bindende rettsregler og av politiske målsettinger og prinsipper. De bindende rettsreglene oppstår gjennom sedvanerett eller folkerettslige avtaler (FN-sambandet, 2020b; Utenriksdepartementet, 2020a). Deler av havretten har sitt opphav i sedvaneretten, mens de forente nasjoners havrettskonvensjon av 1982 (heretter havrettskonvensjonen) er et eksempel på en folkerettslig avtale (Ruud & Ulfstein, 2014).

Statene som velger å signere og ratifisere en traktat har bundet seg til å oppfylle pliktene sine etter traktaten. (Ruud & Ulfstein, 2014). Det eksisterer imidlertid ikke en internasjonal håndhevingsmakt som kan sikre at statene oppfyller sine forpliktelser etter traktat, og ofte finnes det heller ikke en obligatorisk tvisteløsningsmekanisme. Selv om en stat bryter sine folkerettslige forpliktelser vil den derfor som hovedregel ikke risikere straff eller sanksjoner (Ruud & Ulfstein, 2014; Utenriksdepartementet, 2020a). I noen tilfeller beslutter statene selv at et tvisteløsningsorgan skal opprettes som et ledd av inngåelsen av en konvensjon. Den internasjonale havrettsdomstolen er et eksempel på dette. (Havrettskonvensjonen, 1982; Ruud & Ulfstein, 2014)

Den delen av folkeretten som består av politiske målsettinger og erklæringer kalles for «soft law». Disse er ikke juridisk bindende (Ot. Prp. Nr. 38 (2000-2001)). Disse er ofte mer politiske avtaler som gir uttrykk for prinsipper, retningslinjer og mål som statene ønsker å jobbe mot, men som de ikke ønsker å forplikte seg til rettslig (Ruud & Ulfstein, 2014). Soft law-dokumenter kan også gi uttrykk for en norm som ansees som folkerettslig bindende sedvanerett og kan også utvikle seg til å bli sedvanerett over tid (Ruud & Ulfstein, 2014).

3.2 Havets folkerett

Opp gjennom historien har det vært to prinsipper som har konkurrert i havrett: havets frihet og kyststatsjurisdiksjon. Gjennombruddet for regelen om et «åpent hav» kom med verket *Mare Liberum* (1609) skrevet av Hugo Grotius. Han mente at havet ikke kunne tilhøre en enkelt stat, men måtte anses å tilhøre alle mennesker. Grotius' lære innebar både friheten til å utnytte havets ressurser og retten til å navigere. Dette innebar at kyststatene kun fikk anerkjent retten til en snever kyststripe, kjent som territorialfarvannet. Mare liberum er et tidlig eksempel på havets folkerett og var lenge dominerende i havretten (Ruud & Ulfstein, 2014).

I årene etter 1945 har det imidlertid skjedd en utvikling hvor kyststatene gradvis har utvidet sitt jurisdiksjonsområde. Ettersom større deler av havet har blitt underlagt kyststatenes jurisdiksjon, har vi også sett en nasjonalisering av havet. Samtidig har internasjonale organisasjoner hatt en økende innflytelse og betydning for hvordan havets ressurser skal forvaltes og staters jurisdiksjonsutøvelse må i dag ta hensyn til regler vedtatt av internasjonale organisasjoner (Ruud & Ulfstein, 2014). Gjennom sine havrettskonferanser har FN forsøkt å

videreutvikle og kodifisere deler av sedvaneretten på havrettens område (Ruud & Ulfstein, 2014). I dag er dette gjort gjennom havrettskonvensjonen av 1982. Reglene i havrettskonvensjonen er bindende for alle stater som har ratifisert konvensjonen. De delene av havrettskonvensjonen som gir uttrykk for sedvanerett er, som vist ovenfor, også bindende for de stater som *ikke* har ratifisert konvensjonen. Havrettskonvensjonen fastsetter kun det folkerettslige rammeverket i havretten, og må derfor utfylles med globale, regionale og bilaterale traktater (Ruud & Ulfstein, 2014).

Havrettskonvensjon omtales ofte som «havets grunnlov» (FN-sambandet, 2020c). Det folkerettslige rammeverket for all maritim aktivitet er grunnlagt i havrettskonvensjonen av 1982 (Meld. St. 29 (2020-2021)). Havrettskonvensjonen (1982) deler havområdene inn i fem ulike soner med ulike jurisdiksjon; indre farvann, sjøterritoriet, den tilstøtende sonen, den økonomiske sonen og det åpne hav. Reglene for inndelingen av havet i soner gjelder for alle norske havområder, som inkluderer havområder rundt Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya.

Det indre farvann og sjøterritoriet utgjør til sammen territorialfarvannet. I sonen indre farvann er det nasjonal lov som gjelder, og nasjonen har suverenitet i denne sonen (FN-sambandet, 2020c). Indre farvann er vann som befinner seg innenfor grunnlinjen for sjøterritoriet (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 8). Sjøterritoriet strekker seg 12 nautiske mil ut fra grunnlinjen. I sjøterritoriet har kyststaten suverenitet og jurisdiksjon, og det er nasjonal lov som gjelder. I territorialfarvannet har skip fra alle stater rett til uskyldig gjennomfart (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 17). Den tilstøtende sonen er en sone som maksimalt kan strekke seg ytterligere 12 nautiske mil ut fra territorialfarvannet (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 33). I den tilstøtende sonen har ikke kyststatene suverenitet, men rett til å gjennomføre kontroll av skip som befinner seg innenfor i denne sonen for å hindre at de begår brudd på kyststatens lover og forskrifter (FN-sambandet, 2020c; Havrettskonvensjonen, 1982, art. 33).

Den eksklusive økonomiske sonen er en sone som ligger utenfor og støter opp mot territorialfarvannet (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 55). Den eksklusive økonomiske sonen skal ikke strekke seg lengre ut en 200 nautiske mil fra grunnlinja (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 57). I denne sonen har kyststatene suverene rettigheter til å bruke, utforske, bevare og forvalte levende og ikke-levende ressurser i havet som befinner seg innenfor denne sonen. Eksempler på slike ressurser er fisk og olje. Andre stater har ikke lov til å utnytte ressursene i

denne sonen, men de har lov til å bruke sonen (FN-sambandet, 2020c; Havrettskonvensjonen, 1982, art. 56 (1) (a)). I den eksklusive økonomiske sonen er det bestemmelser i havrettskonvensjonen som regulerer kyststaters rettigheter og jurisdiksjon (samt andre staters rettigheter og friheter). Forenklet kan man si at i denne sonen er det nasjonal lovgivning som gjelder og kyststater har jurisdiksjon i samsvar med relevante bestemmelser og innenfor de rammer som havrettskonvensjonen setter (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 55-56).

Den femte og siste sonen er det åpne hav. Bestemmelsene i havrettskonvensjonen for sonen det åpne hav gjelder for alle havområdene som ikke omfattes av noen av de andre sonene (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 86). Det åpne hav er åpent for alle stater. Friheten i denne sonen er underlagt vilkår som er fastsatt i havrettskonvensjonen og andre regler for folkerett (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 87 (1)). Ingen stater har jurisdiksjon på det åpne hav og ingen stat kan gjøre krav på å ha suverenitet over noen del av det åpne hav (Havrettskonvensjonen, 1982, art. 89). I denne sonen må alle stater være ansvarlige, og det er for eksempel ikke lov å forurense, overfiske eller hindre andre lands frie ferdsel (FN-sambandet, 2020c).

Kontinentalsokkelen er den undersjøiske forlengelse av landmassen som strekker seg ut i dyphavet. Kyststaten har nasjonal myndighet over kontinentalsokkelen med enerett til å utnytte marine levende og ikke-levende ressurser. Kyststatene er pliktige til å ivareta miljøet på kontinentalsokkelen, samt til å la andre stater gjennomføre visse aktiviteter med visse formål. Alle kyststater har (uavhengig av det geologiske) en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil ut fra grunnlinjen. Enkelte kyststater har kontinentalsokkel som geologisk strekker seg lengre ut enn 200 nautiske mil, altså forbi den eksklusive økonomiske sonen. Norge har en kontinentalsokkel som utenfor 200 nautiske mil (utenfor Fastlands-Norge i Norskehavet, nord for Svalbard i Polhavet og i smutthullet i Barentshavet) dekker et område på 235 000 kvadratkilometer (Utenriksdepartementet, 2020b).

Sentralt i havrettskonvensjonen er beskyttelse av det marine miljøet. Havrettskonvensjonen (1982, art. 192) fastslår at «Statene har plikt til å verne og bevare det marine miljøet». I havrettskonvensjonen (1982, art. 194 (5)) fastslås det at statene pålegges å treffe nødvendige tiltak for å verne og bevare sårbare og sjelden økosystemer, samt tilholdssteder for arter som er truet, overutnyttet, utrydningstruet samt andre former for liv i havet. I

havrettskonvensjonen (1982, art. 197) pålegges stater en plikt om å samarbeide på globalt eller regionalt nivå gjennom internasjonale organisasjoner for å bevare og verne det marine miljø. Havrettskonvensjonen legger føringer for videre arbeid med vern av marine områder internasjonalt. Stater er ikke konkret pliktpålagt opprettelse av marine verneområder, men pålegges ansvar å finne effektive virkemidler for å oppnå bevaring av havområder (Meld. St. 29 (2020-2021)).

3.3 Rio-konferansen, konvensjonen om biologisk mangfold og Aichimålene

Oppmerksomheten rundt bærekraft har økt de siste 40 årene, og begrepet bærekraftig utvikling ble først brukt i 1987 i den anerkjente rapporten *Vår felles fremtid*. Det var verdenskommisjonen for miljø og utvikling, nedsatt av FNs generalsekretær Javier Pérez de Cuéllar, som utga rapporten (*The world commission on environment and development*, 1987). Kommisjonen var på det tidspunktet under ledelse av den tidligere norske statsministeren Gro Harlem Brundtland. Kommisjonen omtales ofte som Brundtlandkommisjonen. Kommisjonens hensikt var å bidra til å løse fattigdoms problemer samt problemer som omhandlet miljø, og den er viktig i en historisk sammenheng da den bidro til å endre måten vi jobber med spørsmål som omhandler miljø- og utvikling. Bærekraftig utvikling er et anerkjent begrep i dagens samfunn og defineres av FN-sambandet (2021b) som «Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekke sine behov». Innenfor begrepet bærekraft er det tre dimensjoner: miljømessige, økonomiske og sosiale forhold (FN-sambandet, 2021b). Det er sentralt å nevne Brundtlandkommisjonen for å understreke hvordan oppmerksomheten rundt viktigheten av å ta vare på miljø og klimaspiret, og skapte en grobunn for senere arbeid for bevaring av naturmangfold.

Konvensjonen om biologisk mangfold er en sentral internasjonal konvensjon for Norges arbeid med bevaring av marine områder. Konvensjonen om biologisk mangfold var en av tre klimakonvensjoner (de andre to konvensjonene var klimakonvensjonen og FNs konvensjon mot ørkenspredning) vedtatt under FN-toppmøtet i Rio de Janeiro i 1992 som ble arrangert i kjølvannet av rapporten *Vår felles framtid*. FN-toppmøtet i Rio de Janeiro i 1992 omtales gjerne som RIO-konferansen (Meld. St. 29 (2020-2021), s.39; FN-sambandet, 2020a). RIO-konferansen var en global konferanse som satte søkelys på påvirkningen menneskelige sosioøkonomiske aktiviteter hadde på miljøet. Konferansens hovedmål var å produsere en

internasjonal handlingsplan for utfordringer innenfor miljø og utvikling som skulle bidra til å hjelpe internasjonalt samarbeid om slike problemstillinger i det 21 århundre (United Nations, u.å).

Konvensjonen om biologisk mangfold ble i 2002 i Johannesburg under FNs toppmøte om bærekraftig utvikling bekreftet til å være det viktigste internasjonale instrumentet for bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold. Konvensjonen skal gi en helhetlig ramme for bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold for alle sektorer og omfatter alt av biologisk mangfold (Utenriksdepartementet, 2005). Målsettingene til konvensjonen om biologisk mangfold (1992, art. 1) lyder som følger:

Denne konvensjonens målsetninger, som skal gjennomføres i samsvar med dens relevante bestemmelser, er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser, bl.a. gjennom en hensiktsmessig tilgang til genressurser og en hensiktsmessig overføring av relevante teknologier, der det tas hensyn til alle rettigheter over slike ressurser og teknologier, samt gjennom en hensiktsmessig finansiering.

En økende aksept for viktigheten av biologisk mangfold for nåværende og fremtidige generasjoner var drivkraften bak utarbeidelsen av konvensjonen (Convention on Biological Diversity, 2022). Den generelle konvensjonen om biologisk mangfold skulle danne et felles utgangspunkt for å lage mer forpliktende avtaler ved et senere tidspunkt. Per dags dato har de fleste av verdens land sluttet seg til konvensjonen. Statene som ratifiserte konvensjonen om biologisk mangfold skal, så langt det er mulig, arbeide nasjonalt og samarbeide internasjonalt for å sikre klodens naturmangfold (FN-sambandet, 2020a).

Konvensjonen inneholder regler for «In situ bevaring» og «Ex situ bevaring» som skal følges av partene så langt det er mulig og hensiktsmessig (konvensjonen om biologisk mangfold, 1992, art. 8 og 9). «In situ bevaring» er i konvensjonen om biologisk mangfold (1992, art. 2) definert som «[...] bevaring av økosystemer og naturlige habitat, samt opprettholdelse og gjenoppbygging av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser og, når det gjelder domestiserte og kultiverte arter, i omgivelsene hvor de har utviklet sine særtrekk» (konvensjonen om biologisk mangfold, 1992, art. 2). Eksempler på slik «In situ bevaring» i

konvensjonen er å «etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold» (konvensjonen om biologisk mangfold, 1992, art. 8 (a)). «Ex situ bevaring» er når det gjelder bevaring av komponenter av biologisk mangfold som befinner seg utenfor sine naturlige habitat (konvensjonen om biologisk mangfold, 1992, art. 2). Konvensjonen om biologisk mangfold (1992, art. 10 (a)) omhandler bærekraftig bruk av komponenter av biologisk mangfold, hvor partene så langt det er mulig skal blant annet «integre hensynet til bevaring og bærekraftig bruk av biologiske ressurser i nasjonale beslutningsprosesser».

Norge ratifiserte konvensjonen om biologisk mangfold i 1993 og forpliktet seg dermed til å forsøke å nå målsettingene i konvensjonen gjennom egne lover og regler (Konvensjonen om biologisk mangfold (1992)). Naturmangfoldloven (2009) er et sentralt nasjonalt lovverk i Norge som grunnlag for gjennomføring av forpliktelser inngått ved ratifisering av konvensjonen om biologisk mangfold. Det står også i Grunnlova (1814, § 112) at alle har rett til en natur hvor produksjonsevnen og mangfoldet opprettholdes. Forpliktelsene Norge har sluttet seg til gjennom konvensjonen gjelder i områdene hvor Norge har jurisdiksjon (Konvensjonen om biologisk mangfold (1992), art. 4).

Konvensjonen om biologisk mangfold en folkerettslig bindende avtale. Statene som ratifiserer konvensjonen er pliktige til å, gjennom å utvikle og tilpasse strategier, planer eller programmer på nasjonalt nivå, bevare det biologiske mangfoldet å bruke det på en bærekraftig måte. Konvensjonen har også folkerettslige bindende forpliktelser som omhandler blant annet bevaring, bærekraftig bruk, utredning av konsekvenser og tilgang til genetiske ressurser. Det som er viktig å påpeke her er at slike forpliktelser gjerne er generelt formulert. Det utformes og treffes en rekke supplerende vedtak til de generelt formulerte forpliktelsene. De supplerende vedtakene treffes av partsmøter under konvensjonen, og er ikke rettslig bindende (Meld. St. 14 (2015-2016) s. 18). De såkalte Aichi-målene, vedtatt i 2010, er supplerende for konvensjonens generelle forpliktelser og er ikke rettslig bindende (Meld. St. 14 (2015-2016)).

Aichi-målene ble vedtatt på det 10 partsmøtet holdt i Nagoya (i Aichi-provinsen i Japan). På partsmøter (best kjent som forkortelsen COP for Conference of the Parties) er alle statene som har ratifisert konvensjonen representert. På partsmøter vurderes gjennomføringen av konvensjonen og man fatter beslutninger som er nødvendige for effektiv gjennomføring av

konvensjonen (United Nations Climate Change, u.å). Aichi-målene var en del av en ny strategisk plan for årene 2011-2020. Planen skulle bidra til en effektiv gjennomføring av konvensjonen om biologisk mangfold (Conference of the parties, 2010).

Aichi-målene er sortert under 5 ulike hoved strategiske mål inndelt fra A-E (Meld. St. 29 (2020-2021); Convention on Biological Diversity, 2020). Aichi-mål 11, som er relevant for tematikken i denne oppgaven, befinner seg under strategisk hovedmål C; forbedre statusen av biologisk mangfold ved å beskytte økosystemer, arter og genetisk mangfold (Convention on Biological Diversity, 2020). Aichi-mål 11 er oversatt til norsk i Meld. St. 14 ((2015-2016), s. 60):

Innen 2020 er minst 17 prosent av land- og ferskvannsarealer og 10 prosent av kyst- og havområder, spesielt områder som er særlig viktig for biologisk mangfold og økosystemtjenester, bevart gjennom effektivt og hensiktsmessig forvaltede, økologisk representative og godt sammenhengende systemer av verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, og er en integrert del av landskapet.

Aichi-målene har som hensikt å fungere som et internasjonalt rammeverk for videre nasjonalt arbeid samt internasjonalt samarbeid om bevaring av biologisk mangfold, og fungerer som globale og politiske målsettinger (Meld. St. 29 (2020-2021)). Aichi-målene ble reflektert i FNs bærekraftsmål vedtatt i 2015 av alle FNs medlemsland (Meld. St. 14 (2015-2016); Utenriksdepartementet, 2022). Aichi-mål 11 er adaptert i delmål nr. 14.5 til bærekraftsmål nr. 14 «Livet i havet» som konstaterer at det innen 2020 skal bevares minst 10 prosent av kyst- og havområder (Meld. St. 29 (2020-2021)). Bærekraftsmålene er i likhet med Aichi-målene ikke rettslig bindende. Bærekraftsmålene omtales av FN som verdens felles plan for utryddelse av fattigdom, kampen mot ulikheter og sette en stopper for klimaendringene innen 2030 (FN-sambandet, 2022; Hoel, 2020).

3.4 Internasjonale retningslinjer, kriterier og samarbeid for marine bevaringstiltak

I dette kapittelet vil jeg undersøke de internasjonale rammeverkene for bevaring av marine områder og eventuelle kriterier satt for marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Norge rapporterer blant annet inn «verneprosenten» til konvensjonen om biologisk mangfold (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 54). Marine verneområder rapporteres inn

etter den internasjonale naturvernunionens (International Union for Conservation of Nature heretter IUCN) kategorier for marine verneområder. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltaka defineres etter retningslinjer gitt av konvensjonen om biologisk mangfold (Fiskeridirektoratet, 2015; Conference of the parties, 2018). Norge rapporterer status for bevaring i tråd med føringene som er gitt i Meld. St. 14 (2015-2016) og det er i behandlingen av denne stortingsmeldingen uttrykt at det bare er varige bevaringstiltak som vern med hjemmel i naturmangfoldloven (2009), marine beskyttede områder med hjemmel i havressurslova (2008) og vern etter svalbardmiljøloven (2001) som skal inngå i rapportering til Aichi-mål 11.

3.4.1 Konvensjonen om biologisk mangfold og rammeverket for bevaring av marine områder

Som nevnt ovenfor er Aichi-mål 11 en svært sentral internasjonal målsetting for denne masteroppgavens problemstilling, med en spesifisert prosentdefinert målsetting innen et visst tidsperspektiv (10 prosent av kyst og havområder bevart innen 2020). Norge har ratifisert konvensjonen om biologisk mangfold og dermed forpliktet seg til å forsøke å nå Aichi-målene. På den offisielle hjemmesiden til konvensjonen om biologisk mangfold er det en egen side for guide til marine verneområder hvor det er oppgitt lenker til flere dokumenter, blant annet publikasjoner fra IUCN (Convention on Biological Diversity, u.å b) Dette indikerer at IUCN er en anerkjent sentral organisasjon for konvensjonen om biologisk mangfold med kriterier for etablering av marine verneområder.

Konvensjonen om biologisk mangfold vedtok i 2018 retningslinjer som inneholdt kriterier for hvilke arealbaserte reguleringer som kan identifiseres som andre effektive områdebaserte bevaringstiltak (OECM). Retningslinjene er frivillige, og er delt inn i fire kategorier; A) Området skal ikke være rapporterte eller definerte som marine verneområder, B) reguleringene er geografisk definert, og følges opp av forvaltningsstyresmakten som er ansvarlig for forvaltningen av området, C) reguleringene skal bidra til bevaring av det biologiske mangfoldet på stedet over tid, og D) tilhørende økosystemfunksjoner og økosystemtjenester, samt kulturelle, sosioøkonomiske og åndelige blir vurdert, samt andre relevante verdier (Meld. St. 29 (2020-2021); Conference of the parties, 2018).

3.4.2 IUCN kategorier for marine verneområder

IUCN er en union som består av en rekke organisasjoner som både er offisielle og sivile samfunnsorganisasjoner. IUCN er bygget på kunnskapen og ressursene til sine 1400 medlemsorganisasjoner og 18000 eksperter. IUCN er, ifølge egen nettside, den globale autoriteten for status av den naturlige verden samt de vurderingene som trengs for å beskytte den, begrunnet i IUCNs diversitet og ekspertise (IUCN, u.å). I 2019 publiserte IUCN retningslinjer for å applikere IUCN-kategorier for marine verneområder som er supplerende til retningslinjer publisert av IUCN i 2008. Formålet med retningslinjene er å øke nøyaktigheten og konsekvensheten for rapportering av hvilke IUCN-kategori marine områder tilhører (Day et al., 2019). IUCNs retningslinjer skal bidra til at land, regioner og verden tar konsekvente beslutninger om definisjon og kategorisering av marine verneområder.

IUCN definerer et verneområde som «Et vernet område er et klart definert geografisk område, anerkjent, dedikert og forvaltet, gjennom lovlige eller andre effektive tiltak, for å oppnå langsiktig bevaring av natur med assosierte økosystemtjenester og kulturelle verdier» (Day et al., 2019, s. 14). Hvis et marint verneområde ikke samsvarer med denne definisjonen, så kan det ikke ansees som et marint verneområde. Den korrekte kategorien tilegnes et marint verneområde basert på verneformålet som må gjelde for minst 75 prosent av det marine området (eller en sone innad i det marine verneområdet som må være klart avgrenset med klare målsettinger) (Day et al., 2019).

I følge IUCN så skal et marint verneområde møte en rekke standarder. Det skal være fokus på bevaring som prioriterer natur, det skal være definerte mål og målsettinger som reflekterer slike verdier og området skal ha passende størrelse, lokasjon og design som fremprovoserer bevaringsverdier. Et marin verneområde skal også ha en geografisk avgrensning som er definert og akseptert, det skal være utarbeides forvaltningsplan hvor behovet for bevaring av områdets verdier og oppnåelse av sosiale og økonomiske målsettinger blir adressert. Det skal også være tilstrekkelige ressurser og kapasitet til å implementere tiltaket (Day et al., 2019).

Bruk av IUCN-kategoriene for marine verneområder har ofte vært preget av unøyaktighet og inkonsekvens. Det har vært en stor andel (omtrent 50 prosent) feilrapportering i innrapportering av marine områder etter IUCN-kategorier. Altså, marine verneområder rapporteres inn som en IUCN-kategori som de egentlig ikke oppfyller kriteriene til. En årsak

til dette har vært at de som rapporterer inne det marine verneområde fokuserer på navnet «marine verneområde» for å bestemme kategori heller enn verneformålet som er formålet med etableringen av det marine verneområde. Dette er et problem fordi feil rapportering av IUCN-kategori bidrar til å redusere effektiviteten og bruken av det globale klassifikasjonssystemet (Day et al., 2019).

IUCN skiller mellom marine verneområder og områder hvor det er iverksatt andre type bevaringstiltak (for eksempel fiskeriforvaltning). Hovedforskjellen er at i marint verneområde er hovedfokuset på bevaring av biodiversitet. Områder hvor hovedmålet er noe annet, som for eksempel å oppnå bærekraftig fiskeri, kvalifiserer seg ikke som et marint verneområde. Hvis slike aktiviteter som høster av ressursene i havet finnes innad i et område som er kategorisert som et marint verneområde, skal det ha lav påvirkning på miljøet, være bærekraftig, være godt forvaltet som en del av en integrert forvaltning, og passe innenfor en av IUCN-kategoriene for marine verneområder. Videre står det i retningslinjene, publisert av IUCN, at «Alle industrielle aktiviteter og infrastrukturutviklinger (for eksempel gruvedrift, industrialisert fiske, olje og gass uthenting) ikke er kompatible med MPAs og burde ekskluderes fra slike områder hvis de skal regnes som MPAs» (Day et al., 2019 s. 8).

Det er til sammen syv kategorier for marine verneområder: IA, IB, II, III, IV, V, VI. Alle kategoriernes definisjon, hovedformål, aktiviteter som er tillatt og aktiviteter som ikke er tillatt er beskrevet på side ni og ti i IUCN sin veileder utgitt i 2019 (Day et al., 2019). Jeg vil innenfor rammene av denne oppgaven ikke redegjøre for kriteriene innenfor alle de ulike vernekategoriene. Det som er interessant å merke seg er at Norge (ifølge Havforskningsinstituttet med Naturbase som kilde) har rapportert inn alle vedtatte marine verneområder som den strengeste IUCN-kategorien (kategori IA) (Jørgensen et al., 2021). Et marint vernet område som registreres innenfor kategori IA vil ifølge IUCN sine retningslinjer være et område hvor det blant annet ikke er tillatt å fjerne, modifisere, høste eller samle ressurser i området gjennom for eksempel alle former for fiskeri og høsting (Day et al., 2019, s. 9).

Det er uklart hvilket grunnlag som er brukt av Norge for å bestemme hvilke IUCN-kategori de marine vernede områdene tilhører. Hvis det er verneformålet som er brukt til å kategorisere de norske marine verneområdene, så kan dette være en svakhet i klassifiseringssystemet til

IUCN da det kan føre til at vernebestemmelsene innenfor hver vernekategori blir oversett som medfører feilrapportering. Ifølge Havforskningsinstituttet er det tydelig at innmeldingen av IUCN-kategorier ikke er basert på IUCN sin retningslinje fra 2019. Generelt er marine verneområder preget av liberalt eller svakt vern, spesielt opp mot fiskeri og hvis det er fiskeriaktivitet innenfor et vernet område, så vil ikke dette området kunne kategoriseres til IA (Jørgensen et al., 2019). Marine verneområder hvor det foregår slik aktivitet vil maksimalt kunne kategoriseres innenfor kategori IV hvor det er tillat med langsiktig og bærekraftig lokal fiskerivirksomhet og akvakultur i små skala som ikke strider mot verneformålet (Day et al., 2019, s. 10). Industrielt fiske og akvakultur skal ikke forekomme i marine verneområder innenfor noen av kategoriene (I-VI) (Jørgensen et al., 2021). Hvis mine kilder er korrekte, og Norge har rapporter inn marine verneområder som IUCN-kategori IA som har krav til vernebestemmelser for området som ikke stemmer overens med flere av de norske etablerte marine verneområdene, kan det medføre at Norge bidrar til å skape «paper parks» (marine verneområder som på papiret er vernet strengere enn hva de faktisk er i virkeligheten).

3.4.3 OSPAR

Konvensjonen for bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (The Convention for Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic heretter OSPAR) er på regionalt nivå et viktig samarbeid for Norge når det gjelder havmiljø. OSPAR er en juridisk bindende avtale om vern av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren, og samler landene Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige og Tyskland. EU er også representert i konvensjonen. OSPAR det viktigste regionale forumet for utvikling av den marine naturforvaltningen i det nordøstlige atlanterhavsområdet. Konvensjonen ble etablert i 1992 og kombinerer Oslo-konvensjonen fra 1972 om dumping i sjøen og Paris-konvensjonen fra 1974 om landbaserte kilder for marin forurensing (Miljødirektoratet, 2020; OSPAR commission, u.å; Meld. St. 29 (2020-2021)).

Medlemslandene har de siste 50 årene samarbeid om havmiljøspørsmål. Konvensjonens overordnede mål er å hindre og eliminere forurensning og ta nødvendige tiltak for å beskytte miljøet i havet mot skader som et resultat av menneskelig aktivitet. Økosystembasert tilnærming til forvaltning er sentralt for konvensjonens arbeid. OSPAR har et mål om å skape et felles nettverk av marine verneområder som består av områder som er representative og

sammenhengende og er slik sentral for tematikken i denne oppgaven. Medlemslandene i OSPAR melder inn etablerte marine verneområder, og konvensjonen får slik oversikt over nettverket av marine områder. OSPAR er sentral for arbeid med vern marine områder som er lokalisert utenfor nasjonal jurisdiksjon, og opprettet i 2010 det som i dag omtales som verdens første marine verneområdet opprettet utenfor nasjonal jurisdiksjon. Totalt sett utgjør OSPARS nettverk 400 vernede marine områder, hvor 7 er lokalisert i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det er også sentralt å nevne at OSPAR samarbeider med andre regionale kommisjoner, og et viktig samarbeid er med den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (North East Atlantic Fisheries Commission, heretter NEAFC) om områdebaserte forvaltningstiltak. Norge har hatt en sentral rolle som pådriver for samarbeidet mellom OSPAR og NEAFC. Hensikten med samarbeidet er å skape helhetlig vern, og samarbeid er viktig slik at NEAFC kan beskytte marin biodiversitet i områder som overlapper med OSPARs vernede områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (Meld. St. 29 (2020-2021)).

OSPAR kan vedta regler og tilrådninger, retningslinjer og veiledninger som er rettslig bindende for partslandene. Partslandene i konvensjonen melder inn nasjonale etablerte verneområder, som da vil utgjøre en del av et felles nettverket av økologisk sammenhengende og representative marine verneområder. Når partslandene melder inn nasjonale marine verneområder til OSPAR, så vil likevel ikke denne innmeldingen ha konsekvenser for den nasjonale rettslige statusen for verneområdet (Meld. St. 29 (2020-2021)).

3.5 Status per dags dato

Ifølge en rapport utgitt av FNs konvensjon om biologisk mangfold i år 2020, hadde ingen av de 196 landene som undertegnet Aichi-målene innfridd noen av de 20 målene. Rapporten presenterer en oversikt over de 20 ulike målene, hvor det spesifiseres hvilke mål som ikke er innfridd og hvilke mål som kan kategoriseres til å være delvis innfridd. Aichi-mål 11, som er det mest relevante målet for denne oppgaven, er kategorisert til å være delvis innfridd. Rapportens forklaring på at målet kategoriseres til å være delvis innfridd er at det ble ansett som sannsynlig at planetens land- og havområder identifisert som vernede områder, ville nå satte målsettinger innen år 2020 (andre effektive arealbaserte bevaringstiltak var ikke tatt med i vurdering av oppnåelse av målsettingen). Det ble fastslått at det var en mulighet at målsettingene ville overstiges når andre effektive arealbaserte bevaringstiltak og fremtidige nasjonale forpliktelser tas med i vurderingen. Det er også viktig å påpeke at det fremkommer i

rapporten at fremgangen har vært moderat i å sikre at de innrapporterte registrerte vernede områdene faktisk bidrar til å bevare de områdene som er viktig for biodiversitet, som også er økologisk representative og som er forbundet med hverandre, havområder og landskap, samtidig som at det gjennomføres en effektiv og rettferdig forvaltning av områdene. I rapporten er Aichi-målene delt inn i fargekategorier, og mål 11 har fargen grønn, som tilsvarer at målet er «on track» (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020, s. 80-85).

I dag er det mulig å konstatere at prosentmålene ikke ble innfridd innen år 2020.

Målsettingene per dags dato er likevel ikke så langt unna å bli innfridd da 7,93 prosent av kyst- og havområder i dag er definert som marine verneområder, som utgjør et totalt område på 28 717 697 km² (Protected planet, u.å). For land som for eksempel Norge har ikke andre effektive arealbaserte bevaringstiltak blitt inkludert i rapporteringen til konvensjonen om biologisk mangfold. Hvis områder underlagt slike tiltak ble inkludert i rapporteringen, kan det bidra til å betydelig øke den innrapporterte prosentandelen av marine områder som er bevart (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Majoriteten av de marine verneområder i verden er lokalisert i kyst- og havområder som strekker seg fra kystsonen til enden av den eksklusive økonomiske sonen. Av globale havområder utgjør nasjonale farvann 39 prosent, og av disse 39 prosentene er 17,86 prosent utpekt som verneområder. I havområder som befinner seg i åpent hav er kun 1,18 prosent etablerte verneområder. Havområder som befinner seg utenfor nasjonal jurisdiksjon utgjør 61 prosent av globale havområder (Protected planet, u.å). Over de siste årene er det mulig å observere en eksponentiell vekst i andel marine verneområder, både i antall og km². Denne økningen skyldes blant annet i stor grad at det i de siste årene har blitt etablert marine verneområder som dekker store arealer (Protected planet, u.å).

Det er flere utfordringer som gjør seg gjeldende for oppnåelse av internasjonale målsettinger om bevaring av marine områder. En utfordring er at marine verneområder ikke oppnår representativitet for områder som er økologisk viktige med stor betydning for biologisk mangfold (altså at marine verneområder ikke etableres i de viktigste områdene). En annen utfordring er at det er større fokus på vern av landarealer. Det er også en utfordring med marine verneområder at det ikke er tilstrekkelig tilgang på ressurser for å forvalte, overvåke

og kartlegge området etter at det er etablert (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020; Jørgensen et al., 2021). Uten tilstrekkelig tilgang på ressurser for å forvalte det marine område etter at det er etablert, kan resultere i at området blir en «paper park». En «paper park» er et marint verneområde som er registrert og eksisterer «på papir», men i virkeligheten ivaretas ikke området som et marint verneområde. Altså at vernebestemmelsene (hva som er tillat av aktivitet og ikke i området) ikke opprettholdes, og dermed er det registrerte marine verneområdet i realiteten ikke vernet (Rife et al., 2012). Den globale estimerte verneprosenten trenger ikke nødvendigvis bety at innrapporterte marine verneområder oppfyller kriteriene til IUCN-kategorien som det marine verneområdet er registrert som, derav at området på papir er strengere vernet enn det er i virkeligheten. Dette kan bidra til at det globalt estimeres at det er en større andel marine områder som er vernet strengere enn det de egentlig er, som igjen kan påvirke vurderingen av behovet av slike marine områder (Costa et al., 2016).

3.6 Arbeid med nytt strategisk rammeverk

Konvensjonen om biologisk mangfold og Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi (Heretter Havpanelet), vil være sentrale for Norges videre arbeid i samsvar med internasjonale målsettinger om marin bevaring. Gjennom Havpanelet har Norge sluttet seg til et globalt mål om at 30 prosent av havområdene i verden skal bevares gjennom verneområde og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak innen år 2030. Havpanelet ble etablert i 2018, det består av 16 kyststater, og ledes av Norges statsminister og presidenten i Palau. Målet med Havpanelet er å bygge en global bærekraftig havøkonomi. Kyststatene som har forpliktet seg til Havpanelet har som følge forpliktet seg til å helskaplig og bærekraftig forvalte 100 prosent av kyst- og havområder som ligger under deres nasjonale jurisdiksjon. Medlemslandene har forpliktet seg til å gjennomføre dette innen år 2025 (ikke bindende for hver enkelt stat). Havpanelet har et økonomisk perspektiv, og understreker viktigheten av å bevare økosystemer slik at havet kan fortsette og levere økosystemtjenester som er svært viktige for oss (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Det utarbeides nå forslag til et nytt globalt rammeverk til konvensjonen om biologisk mangfold som skal presenteres for vurdering av de 196 medlemslandene på partsmøte nr. 15, som vil finne sted i Kunming, Kina, høsten 2022 (dato for møtet er enda ikke fastsatt og kan bli utsatt på grunn av koronapandemien). Utkastet til rammeverk består av 21 målsettinger, og

10 milepæler som foreslås for 2030, og har som hensikt å føre til «å leve i harmoni med naturen» innen 2050 (Convention on Biological Diversity, 2021). Det nye rammeverket skal bygge på den strategiske planen fra 2011-2020 (blant annet hvor Aichi-målene ble etablert). Ifølge konvensjonen om biologisk mangfolds offisielle nettside, skal det nye rammeverket tilsynelatende fremprovosere en transformasjon i samfunnets forhold med biodiversitet, for å redusere trusler mot biodiversitet og brukes bærekraftig for å kunne møte menneskehetens behov (Convention on Biological Diversity, 2021). I denne sammenhengen vil jeg trekke frem målsetting tre (target 3) i førsteutkastet til rammeverket som skal bidra til å redusere trusler mot biodiversitet. Her fastsettes det at minst 30 prosent av globale land- og havområder (spesielt områder som er viktige for biodiversitet og dets bidrag til mennesker) skal bevares gjennom effektiv og rettferdig forvaltning. Områdene skal også være økologisk representative, og være en del av et sammenhengende system av marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, samt være integrert i landområder og havområder som strekker seg lengre ut fra områdene (Open ended working group on the post-2020 global biodiversity framework, 2020).

4 Norges arbeid for bevaring av marine områder og hvordan de internasjonale rammeverkene brukes og implementeres i norsk arbeid

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for Norges tidligere arbeid på nasjonalt nivå med bevaring av marine områder, fra 1993 og frem til i dag. Det historiske forløpet blir redegjort for ved å undersøke hendelser som utpeker seg som sentrale for å forstå hvordan arbeidet med marin bevaring har utviklet seg. Arbeidet som ble utført i 2001-2004 har vært viktig for Norges senere arbeid med bevaring av marine områder, og pågående arbeid med marint vern er basert på arbeidet utført av rådgivende utvalg i 2004. På bakgrunn av dette har jeg valgt å dele opp sentrale historiske hendelser i tiden frem til år 2004, og arbeidet som er gjort etter år 2004.

4.1 Rådgivende utvalg for arbeid med marin verneplan

Norge ratifiserte konvensjonen om biologisk mangfold i 1993. 1999 la Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) frem Meld. St. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsonen- tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringene*. Første avsnitt i delkapittel 2.4 i Meld. St. 43 (1998-1999) understreker viktigheten av marine økosystem og marine naturkvaliteter for norsk natur. I avsnittet trekkes det frem at det i fremtiden vil være

viktig å ta vare på marine særegne og representative naturverdier, samt sårbare eller truede arter og habitater. Dette avsnittet trekkes frem i Meld. St. 29 (2020-2021) når det skal gjøres rede for den historiske nasjonale bakgrunnen for arbeid med bevaring av marine områder. Det står i Meld. St. 43 (1998-1999) at det i fremtiden vil være et behov for å ta vare på naturkvaliteter i Norge som er rent marine eller undersjøiske. Frem til da hadde vern av sjøområder i hovedsak vært knyttet til vern av landområder. I delkapittel 2.1 i Meld. St. 43 (1998-1999) fastslås det at vernet skal ikke være strengere enn det som er nødvendig for å sikre verneverdiene, og formålet med vernet skal være utgangspunktet for valg av vernekategori og utformingen av forskrifter. Meld. St. 43 ((1998-1999), delkapittel 2.7) omtaler forholdet mellom næringsmessige konsekvenser av vern i kystsonen med medhold i naturvernloven på følgende vis:

Det er naudsynt med ei heilskapleg vurdering av vernepolitikken, utøving av ulike næringsaktivitetar og andre samfunnsinteresser for å sikre ei berekraftig utvikling i kystsona. Regjeringa meiner at det i kystsona er tilstrekkeleg sjøareal både for utvikling av naudsynt næringsaktivitet knytt til fiskeri, havbruk og tang- og tarehausting og til vern av område i sjø og på land. Generelt vil etablering av verneområde føre til få konsekvensar for eksisterande næringsverksemd, fordi det vanlegvis ikkje vil verte oppretta verneområde der pågåande aktivitet ikkje kan halde fram.

I Meld. St. 43 (1998-1999, delkapittel 8.1) står det at «Det er eit mål at vern ikkje skal få vesentlege negative konsekvensar for næringsinteressene». Sitatene ovenfor velger jeg å trekke frem fordi det i verneplanprosesser i dag (for eksempel Andfjorden marine verneområde som redegjøres for i kapittel seks) henvises til denne stortingsmeldingens føringer. Føringene har gitt et inntrykk av at vern skal være liberalt hvor det tillates næringsvirksomhet som ikke strider med verneformålet, samtidig som det undersjøiske landskapet beskyttes.

Meld. St. 43 (1998-1999) førte til at Miljøverndepartementet i samråd med daværende Fiskeridepartement (nå nærings- og fiskeridepartement) og olje- og energidepartementet i 2001 nedsatte et rådgivende utvalg for arbeid med marin verneplan. Utvalget besto av

representanter fra forvaltningen samt aktuelle interesseorganisasjoner (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004; Meld. St. 29 (2020-2021)).

Det rådgivende utvalget førte til *Endelig tilråding med forslag til referanseområder* lagt frem for Miljøverndepartementet i 2004 (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004). Den endelige tilrådingen bygger videre på, er et tillegg til, en foreløpig tilrådning fra 2003, som igjen bygger videre på en utredning utført i 1995 som kartla egnede marine verneområder i Norge (basert på naturvitenskapelige kriterier). I den foreløpige tilrådingen fra 2003 ble det poengtert at forholdet til brukerinteresser og mulige konflikter i enkelte områder, ikke ville bli tatt hensyn til i arbeidet, og at dette ville være en del av det senere arbeidet. I den foreløpige tilrådingen fra 2003 ble det vurdert 49 potensielle verneområder som ble delt inn i 6 kategorier: 1) poller, 2) strømrrike lokaliteter, 3) spesielle gruntvannsområder, 4) fjorder, 5) åpne kystområder og 6) transekter kyst-hav og sokkelområder. Kysten ble del inn i tre biografiske regionene med bakgrunn i blant annet analyse av utbredelse av marine arter som lever på havbunnen (benthos). Utvalget vektla at det skulle velges ut områder fra hver av de seks kategoriene, lokalisert innenfor de tre biografiske regionene. 36 av de potensielle verneområdene ble valgt ut som prioriterte områder, og utgjorde til sammen omtrent 7 prosent av sjøarealet innenfor territorialfarvannet (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2003; Meld. St. 29 (2020-2021)).

I den endelige tilrådingen fra 2004 ble det valgt ut seks kandidatområder (av de 36 prioriterte områdene) for å møte utfordringen og å overvåke endringer over lang tid i norsk marin natur, samt å indentifisere årsaken til slike endringer (i forhold til klimaendringer, introduserte arter, høsting, utvikling i havbruksnæringen, forurensing og fysiske påvirkning som forekommer i kystområder). Tilrådingen anbefalte at den nasjonale konsentrasjonen ble fokusert på disse områdene for å dra nytte av synergien som kan være mellom forskning og overvåking. De seks kandidatområdene var: Transekt fra Tromøya, Korsfjorden, Froan-Sularevet og Grandefjære m. m, Transekt fra Andfjorden og LoppHAVet (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004). Geografisk lokasjon av områdene beskrives på følgende vis i den endelige tilrådingen: «De 6 områdene ligger fordelt i de tre biogeografiske subprovinsene og kystavsnitt innen den vestnorske subprovins» (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004, s. ii). I tillegg til de seks områdene, ble det i den endelige tilrådingen foreslått 15 supplerende områder for forskning og undervisning. De supplerende områdene ble valgt ut

fordi de har spesielle forskningsmessige kvaliteter eller fordi at det på grunn av geografisk nærhet til universiteter (og andre forskningsinstitusjoner) har vært utført mye forskning i området (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004).

Det rådgivende utvalget fastslår at første fase av arbeidet, altså tilrådningsen av 2004, har hovedvekt på kystsonen og ikke havområder (områder som befinner seg lengere ut fra kystsonen). Det ble i utredningen påpekt at det var behov for videre arbeid med områder lokalisert lengre ut ifra kysten. Tilrådningsen fremhever viktigheten av å utarbeide forvaltningsplaner for hver av de enkelte områdene som etableres, for å ivareta hensynet til både vern og bruk. Kandidatområdene (de 36 prioriterte områdene) som er valgt ut i tilrådningsen, er basert på representativitet og særegenhet, i tillegg til fokus på områdes beliggenhet, samt at de skulle være lite påvirket av næringsvirksomhet og menneskelig aktivitet (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004; Meld. St. 29 (2020-2021)). I endelig tilrådningsen adresseres restriksjonsnivå i marine verneområder, og det rådgivende utvalgets anbefaling fra 2004 var at:

Når det gjelder restriksjonsnivå, innebærer utvalgets anbefalinger i stor grad en liberal tilnærming til bruk, særlig i forhold til å kunne høste av naturlige bestander. En forutsetter samtidig at det ikke skal skje virksomhet som er i strid med verneformålet» (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004, s. i).

Videre understrekes det i tilrådningsen nødvendigheten av å ha klare retningslinjer for bruk og næringsvirksomhet i det aktuelle området, overvåking av tilstand av miljø og kontroll av at vedtatte bestemmelser faktisk følges, samt at det skjer en iverksetting av tiltak ved negativ påvirkning av verneverdier eller ved overskridelser av bestemmelser (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004).

Jeg ønsker å påpeke at det står i den endelige tilrådningsen at «Rådgivende utvalg for marin verneplan la 17.02.03 frem sin foreløpige tilrådningsen med råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge» (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004, s. i). Her antar jeg at «marine beskyttede områder» i 2004 var ment som det vi i dag oppfatter som «vernede marine områder», og ikke marine beskyttede områder med hjemmel i havressurslova (2008).

4.2 Arbeid med marin bevaring etter tilrådingen fra 2004

Det gikk 9 år fra tilrådingen i 2004 til de første marine verneområdene ble etablert. I 2013 ble det etablert et marint verneområde i Nordsjøen-Skagerrak (Agder fylke), og to i Norskehavet (Trøndelag og Nordland fylke). Stortingsmeldinger (referert til i teksten) er hovedkildene for dette kapitlet i oppgaven, og jeg opplever at det er et tomrom av informasjon fra perioden 2004 til 2013, da det er lite informasjon om arbeidet med vern av marine områder i perioden (Meld. St. 35 (2016-2017)). Potensielt indikerer mangelen på informasjon for disse årene at det ikke var store fremskritt i arbeidet med vern av marine områder. Vern av marine områder har medhold i naturmangfoldloven som i 2009 erstattet naturvernloven (Naturmangfoldloven, 2009, § 39). Beskyttede områder blir etablerte med medhold i havressurslova som erstattet saltvannsfiskeloven i 2008 (Havressurslova, 2008, § 19). Endringer i sentrale lovverk og nasjonal policy for bevaring av naturmangfold, herunder marine områder, kan muligens være en årsak til at det tok 9 år å få etablert det første marine verneområde

Bevaring av marine områder har kontinuerlig vært et sentralt tema de siste årene. I Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet- norsk handlingsplan for naturmangfold* ble det fastsatt at det fortsatt er viktig med vern av marine områder etter naturmangfoldloven (2009, § 39) for å beskytte representative, sårbare, truede og særegne områder. På mange måter viderefører denne stortingsmeldingen grunnleggende prinsipper om marint vern fra Meld. St. 43 (1998-1999). Meld. St. 14 (2015-2016) etablerer norsk policy for bevaring og bruk av naturmangfold, og det virker som at den har fokus rettet mot forvaltning over flere sektorer i større grad. Dette er en naturlig progresjon i arbeidet med bevaring av marine områder, da sektorovergrepene forvaltning har blitt mer og mer aktuelt de siste årene innenfor forvaltning av nasjonale havområder (Winther et al., 2020).

Ved behandling av Meld. St. 14 (2015-2016) ble det fattet et anmodningsvedtak av Stortinget; «Stortinget ber regjeringen utarbeide en plan for marine verneområder og kome [sic] tilbake til Stortinget med en sak om dette» (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 6). I 2016 skjedde det fremskritt i etableringen av nye marine verneområder basert på tilrådingen fra 2004. Da ble det etablert to marine verneområder i Norskehavet i Trøndelag fylke, samt ett i Nordsjøen-Skagerrak i Rogaland fylke. I tillegg ble et marint område i Agder fylke etablert som verneområde som en del av Raet nasjonalpark (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Anmodningsvedtaket ble så fulgt ved at det ble omtalt i Meld. St. 35 (2016-2017) *Oppdatering for forvaltningsplanen for Norskehavet*. Det er relevant å trekke frem disse stortingsmeldingene hvor det ble rettet fokus mot tidligere arbeid av vern av marine områder, da disse er med på å drive den nasjonale prosessen for arbeid med vern av marine områder fremover, ved behandling av slike stortingsmeldinger.

Per år 2017 var det totalt etablert syv marine verneområder, hvorav fire var lokalisert i Norskehavet. Majoriteten av de 36 verneområdene fra tilrådingen i 2004 er lokalisert i Norskehavet (Meld. St. 35 (2016-2017)). I Meld. St. 35 (2016-2017) legger regjeringen til grunn viktigheten av å fortsette med sektorovergripende vern av marine områder etter naturmangfoldloven (2009, § 39), og at marint vern bidrar til at representative, sårbare, særegne eller truet marin natur langs kysten og i territorialfarvannet ivaretas. Videre i Meld. St. 35 ((2016-2017), s.82) står det at «Områdene skal – sammen med arealer som er beskyttet etter annet lovverk – dannet et nettverk av vernede og beskyttede områder som skal ta vare på økosystemer og naturverdier». Meld. St. 35 (2016-2017) trekker også frem at det er mange marine områder som, etter fiskerilovgivning, er beskyttet mot fiskeriaktivitet som kan skade naturen i området og at slike beskyttede områder opprettes etter havressursloven. Her antar jeg at Meld. St. 35 (2016-2017) faktisk mener «marine beskyttede områder» og ikke «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Meld. St. 35 (2016-2017) nevner kun andre effektive arealbaserte bevaringstiltak én gang i sammenheng med redegjørelse for konvensjonen av biologisk mangfold, og jeg henviser til begrepsapparatet i kapittel én i denne oppgaven for definisjon av de to begrepene. Jeg opplever det noe forvirrende at denne stortingsmeldingen ikke redegjør for forskjellen mellom marine beskyttede områder og andre effektive arealbaserte forvaltningstiltak. Stortingsmeldingen bruker begrepene «bevaring», «marine beskyttede områder» og «marine verneområder» hyppig i kapittel 6 og 7, men bruker ikke begrepet «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Dette har nok å gjøre med at andre effektive arealbaserte bevaringstiltak enda ikke hadde fått så mye fokus, og konvensjonen om biologisk mangfold kom med definisjon på andre effektive arealbaserte bevaringstiltak i 2018 (Conference of the parties, 2018).

Det er sentralt å nevne at det i Meld. St. 35 (2016-2017) fastslås at det er de 36 områdene og faggrunnet fra det rådgivende utvalget fra 2004 som ligger til grunn for pågående arbeid med marine verneområder. I Meld. St. 35 ((2016-2017), s. 87) står det at fremover så vil

regjeringen utarbeide en plan for videre arbeid med marint vern og videreføre arbeidet med etablering av marine verneområder og marine beskyttede områder langs kysten. Ved behandling av Meld. St. 35 (2016-2017) fattet Stortinget et nytt anmodningsvedtak nr. 907 (2016-2017). I anmodningsvedtaket ber Stortinget regjeringen om å følge opp arbeidet med en helhetlig nasjonal plan for marine verneområder, og prioritere områder definert som særlige verdifulle og sårbare (SVO). I anmodningen ber også stortinget regjeringen legge frem en sak om dette senest i år 2020 (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Meld. St. 20 (2019-2020) *Helhetlig forvaltningsplaner for de norske havområdene* er i denne sammenhengen sentral da det i stortingsmeldingen blir satt målsettinger som omhandler arbeidet om vern av marine områder. Regjeringen vil ifølge Meld. St. 20 ((2019-2020), s. 138) fortsette arbeidet med etablering av marine verneområder og marine beskyttede områder, utarbeide en helhetlig nasjonal plan for marine verneområder innen 2020 og vurdere behovet for vern eller beskyttelse av naturverdiene i dyphavet som er særegne og sjeldne.

År 2020 var et produktivt år for etablering av marine verneområder. Det ble da etablert totalt ni nye marine verneområder. Fem er lokalisert i Norskehavet (fire i Nordland fylke og ett i Trøndelag fylke). Et område ble etablert i Nordsjøen-Skagerrak i Vestland fylke, og for første gang ble det etablert marine verneområder i Barentshavet-Lofoten. Tre verneområder ble etablerte i Troms og Finnmark fylke. Per år 2020 var det altså etablert totalt 15 marine verneområder etter naturmangfoldloven, samt det marine området som inngår i Raet nasjonalpark. Av de 36 områdene i tilrådingen fra 2004, er det opprettet tre marine beskyttede områder som er lokalisert helt eller delvis utenfor territorialgrensen. De marine beskyttede områdene er opprettet med hjemmel i havressursloven (Meld. St. 29 (2020-2021)). Den eksponentielle veksten i etableringer av marine verneområder de siste årene indikerer økningen i oppmerksomheten, både internasjonalt og nasjonalt, rundt bevaring av marin natur.

4.3 Status per dags dato og pågående arbeid med bevaring av marine områder

Arbeidet med bevaring av marine områder de siste 20 årene har ført til Meld. St. 29 (2020-2021) *Heilskapelig nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*. I dette

kapittelet vil jeg blant annet undersøke nåværende status for marine verneområder, Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak i Norge.

4.3.1 Marine verneområder

I Norge har vern av marine områder hjemmel i naturmangfoldloven (2009, § 39).

Verneområder i sjø kan opprettes med den hensikt å beskytte marine verneverdier, medregnet naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter (Naturmangfoldloven, 2009, § 39). I neste kapittel (kapittel fem) redegjør jeg for innholdet i naturmangfoldloven (2009, § 39) når jeg undersøker sentrale lovverk i gjennomføringen av den helhetlige nasjonale planen for bevaring av marine områder.

I løpet av de siste årene har vitenskapen om vern av marine områder økt. Den voksende empiriske kunnskapen om marint vern og forståelse av økosystemer er grunnen til at konvensjonen om biologisk mangfold og Havpanelet fremmer marint vern som tiltak for bevaring av marine områder og støtter en oppskalering av totale prosentmål i internasjonale målsettinger (Jørgensen et al., 2021). Marint vern er tiltak som kan gi en langsiktig bevaring av naturen mot ulike påvirkninger, og marine verneområder er vurdert av IUCN til å være et viktig virkemiddel for å bevare og gjenoppbygge marin biodiversitet. Marin biodiversitet er viktig for menneskeheten i form av livskvalitet, helse og mattrygghet. Noen dokumenterte fordeler med marine verneområder er ifølge IUCN at det bidrar til å bevare det biologiske mangfoldet og økosystemet, bedre fiskeriforvaltning, restaurering av økosystem, styrker økosystemenes motstandsdyktighet mot klimaendringer og opptak og lagring av CO₂ i form av blå karbon. Marine verneområder kan også bidra positivt til forskning og undervisning og ta vare på kulturelle og spirituelle verdier (Meld. St. 29 (2020-2021)). Effekten av å etablere et marint verneområde kan påvirkes av hvilke menneskelige aktiviteter som får lov til å fortsette i verneområde (en politisk beslutning). Hvis et marint verneområde opprettes, men mye næringsaktivitet vil fortsette som før, vil det muligens også ha innvirkning på effekten av vernet. Marine verneområder globalt har hatt en lav suksessrate, hvor det har vært flere mislykkede enn suksessfulle forsøk på å nå verneformålene. utfordringer for suksessfullt vern av marine områder kan knyttes til lokal misbilligelse, fortsettelse av overutnyttelse av ressursene i verneområdet, mangel på håndheving av bestemmelser for aktivitet innad i området, ikke god nok tilgang på ressurser og mangel på å ta hensyn til problemer som gjør

seg gjeldende utenfor det marine verneområdet som kan påvirke miljøet innad i området (Rife et al., 2012).

Per 9. april 2021 (publisering av Meld. St. 29 (2020-2021)) var det av de 36 kandidatområdene fra 2004 tilrådingen opprette 15 marine verneområder etter naturmangfoldloven, og ett område som inngår i Raet nasjonalpark. I tillegg er det opprettet tre marine beskyttede områder som ligger utenfor territorialgrensen med hjemmel i havressurslova (2008) (Meld. St. 29 (2020-2021)). Fremover fastslår Meld. St. 29 (2020-2021) at det må etableres flere områder i tillegg til de som allerede er etablert for at de til sammen skal være et representerende utvalg av naturtyper langs kysten, samt at stortingsmeldingen påpeker at områder lengre ut i havområdet i liten grad er omfattet.

Av norske havområder er 4,2 prosent vernet med hjemmel i miljøvernlovgivningen. Denne verneprosenten inkluderer vern etter naturmangfoldloven (2009) (medregnet marine vernede arealer som deler av nasjonalparker), vernede marine områder av territorialfarvannet rundt Svalbard (87 prosent) og Jan Mayen (vernet som en del av Jan Mayen naturreservat) og territorialfarvannet rundt Bouvetøya medregnes. Det er også opprettet korallområder som marine beskyttede områder med hjemmel i havressurslova, og når disse områdene legges til beregningen utgjør det til sammen omtrent 4,5 prosent. Det er meldt oppstart av verneprosess for flere av de resterende av de 36 marine områdene i tilrådingen fra 2004. Per 9. april 2021 var det oppstartet verneprosess for 12 av de resterende kandidatområdene (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Arbeidet fra 2004 fokuserte i stor grad på kysten og skjærgården, men påpekte også behovet for en senere fase hvor fokuset også ble rettet mot områder lokalisert lengre ut fra kysten, omtalt som fase 2 (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004; Meld. St. 29 (2020-2021)). Det fastslås i Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 45) at «Gjennomføringa av den marine verneplanen frå 2004, og førebuinga av ein fase 2 som inkluderer område lengre ut frå kysten, er en viktig oppgåve framover».

Regjeringen konkluderer at marin verneplan fra 2004 fortsetter å være grunnlaget for pågående vernearbeid. Det er behov for å supplere de 36 områdene med andre områder for å oppnå målsettingen om at områdene skal være et representativt utvalg for norske havområder. Regjeringen har som mål å starte verneprosessen for de resterende 36 områdene innen 2024,

og sørge for at sektormyndigheter, fylkeskommuner, kommuner og andre lokale interessenter er involvert (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 55).

Det er generelt et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere miljøverdier og marine områder som utmerker seg som særlig bevaringsverdig langs kysten. Når vi beveger oss lengre fra kysten blir også kunnskapen om de marine områdene mer varierende og ofte mindre detaljert, og det blir utfordrende å definere områder som er særlig viktige for økosystemer og mangfoldet i naturen (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Innenfor territorialgrensa, når marine områder blir vernet etter naturmangfoldloven, gjelder lovgivningen for all virksomhet i havet. Det er da naturverdiene som er utgangspunktet for hvilke aktiviteter som tillates i området. I områder hvor det er flere ulike former for aktiviteter er dette en fordel fordi aktivitetenes påvirkning på miljøet i området vurderes samlet. Utenfor territorialgrensen er bevaring av marine områder i større grad basert på forvaltning av ulike næringer med hjemmel i sektorlovgivning og etter overordnede prinsipp i naturmangfoldloven. Det virker som at denne problematikken kan bli aktuell i årene som kommer (på grunn av økende bruk av havet) i arbeidet med bevaring av marine områder; hvis verneverdiene strekker seg utenfor territorialgrensen, skal det være mulig å åpne for vern av marine områder som strekker over territorialgrensen? Det ble varslet en vurdering av behov for beskyttelse eller vern av sjeldne og særegne naturverdier på dypere havområder i Meld. St. 20 (2019-2020). Det er igangsatt et arbeid for å vurdere om det geografiske virkefeltet til naturmangfoldloven skal utvides (Meld. St. 29 (2020-2021)).

4.3.2 Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO)

Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) er et sentralt begrep i tematikk som omhandler bevaring av marine områder. Særlig verdifulle og sårbare områder (heretter SVO), er områder ute i havet som har vesentlig betydning for biologisk mangfold og den biologiske produksjonen i det aktuelle området, men også utenfor det avgrensede området. De viktigste kriteriene for å vurdere om et område er SVO eller ikke er områdets betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen. Kriteriesettet som brukes i Norge for å vurdere SVO-er er det samme kriteriesettet som blir brukt i konvensjonen om biologisk mangfold for å indentifisere økologisk og biologisk signifikante områder (EBSA). SVO

finnes, i det marine miljøet, ofte hvor det er spesielle topografiske landskap eller oseanografiske forhold (Meld. St. 29 (2020-2021); Eriksen et al., 2021).

I begrepet særlige verdifulle og sårbare områder er *sårbarhet* i denne sammenhengen definert i Meld. St. 29 ((2020-2021) s.22) «[...] som evna eit område har til å tole og eventuelt restituere seg etter menneskelege aktivitetar eller endringar i miljøforholda». Her er det viktig å trekke frem at sårbarheten blir vurdert uavhengig av om området er under påvirkning fra menneskelige aktiviteter eller ikke, og at sårbarheten vurderes som en egenskap ved naturverdiene. Altså, kan et område identifiseres og kategoriseres til å være sårbar mot en eller flere typer menneskelige aktiviteter, uten at slike aktiviteter har vært aktuelle tidligere, eller er aktuelle frem i tid. Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) er sentralt å nevne her da en omfattende identifisering av alle SVO i norske havområder vil øke kunnskapen om slike viktige havområder som strekker seg lengre utenfor territorialfarvannet. Arbeid med å bevare viktige marine områder i Norge (gjennom marint vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak) kan da baseres på og prioritere slike SVO-er (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Det er en omfattende faglig prosess og definere et særlig verdifullt og sårbart område, og havforskningsinstituttet publiserte en omfattende rapport om dette sommeren 2021 hvor det ble definert oversikt over SVO i de norske havområdene (Nordsjøen og Skagerrak, Norskehavet og Barentshavet) (Eriksen et al., 2021). Definisjonen av slike områder skjer først i utarbeidelse av forvaltningsplaner for det aktuelle havområdet. Det forgår nå en stor faglig gjennomgang og oppdatering av alle særlig verdifulle og sårbare områdene, basert på ny kunnskap. Denne gjennomgangen vil være essensiell i neste forvaltningsplan i 2024, og vil ifølge Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 49) «[...] vere eit godt grunnlag for å utvikle ei mer systematisk tilnærming for å vurdere korleis fleire tiltak bidreg til effektiv bevaring av viktige område for natur i norske havområde». Eksisterende SVO utgjør 42 prosent av norske havområder (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Det er viktig å merke seg her at selv om et område er definert som SVO- område har det ikke direkte innvirkning på begrensning for næringsvirksomhet i området, men signaliserer at aktiviteten som forekommer ikke bør true økologiske funksjonene eller naturmangfoldet i området (Meld. St. 29 (2020-2021)).

4.3.3 Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak

Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak inngår i det overordnede begrepet av bevaring av marine områder. Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak har hjemmel i sektorlovgivningen og kan gjennomføres både innenfor og utenfor territorialgrensen (Meld. St. 29 (2020-2021)). Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er en viktig del av blant annet Aichi-mål 11 av konvensjonen for biologisk mangfold, fordi det belyser at ikke bare *vern* av marine områder er et viktig tiltak for å bevare det marine miljøet (Convention on Biological Diversity, 2020). Konvensjonen om biologisk mangfold er for Norge sentral for identifisering av andre effektive arealbaserte bevaringstiltak og publiserte definisjon av begrepet og retningslinjer for å identifisere slike tiltak i 2018. Retningslinjer som inneholdt kriterier for hvilke arealbaserte reguleringer som kan identifiseres som andre effektive områdebaserte bevaringstiltak (OECM) er redegjort for i delkapittel 3.4.1 i denne oppgaven hvor jeg undersøker det internasjonale rammeverket for marin bevaring. Konvensjonen om biologisk mangfold definerer andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (OECM) på følgende vis:

[...] et geografisk definert område som ikke er et vernet område, som styres og forvaltes på måter som oppnår positive og vedvarende langtidsmessige utfall for in situ bevaring av biodiversitet, med assosierte økosystemfunksjoner og tjenester og hvor det er aktuelt, kulturelle, spirituelle, sosioøkonomiske og andre lokale relevante verdier (Conference of the parties, 2018, s. 1).

Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er tiltak som har et begrenset verneformål som for eksempel er knyttet til å bevare en bestemt art (Forskrift om fredningsområder for hummer, 2006). Hensikten med å etablere andre effektive arealbaserte bevaringstiltak i et område er å skape en positiv effekt som er langvarig for bevaring av naturmangfoldet i det bestemte området. Eksempler på slike typer områder er områder som består av representative økosystemer, har samfunn av arter som er truede eller sjeldne og områder som er viktige for biologisk mangfold (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Det er flere initiativer omkring hvordan definere og rapportere andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, blant annet kom IUCN med en veileder i 2019 som omhandlet dette tema og FNs organisasjon for ernæring og landbruk (Food and Agricultural Organization, FAO) kom i

2019 med en rapport fra et ekspertmøte som omhandlet starten på prosessen for å få fiskerisektoren engasjert i å identifisere andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019; FAO, 2019).

Norge var tidlig ute med en rapport av Havforskningsinstituttet som har tatt første steg i å vurdere i hvilken grad relevante tiltak som har medhold i fiskeriregelverket kan inngå som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak og rapporteres inn til konvensjonen om biologisk mangfold (Meld. St. 29 (2020-2021); Skern-Mauritzen et al., 2020). Stengte områder i etablerte fiskefelt ble i rapporten vurdert til å være effektive bidrag til bevaring av biologisk mangfold og ble identifisert til å kunne rapporteres som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Konvensjonen om biologisk mangfolds retningslinjer for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak fastsatt i 2018, er utgangspunktet for rapporten (Skern-Mauritzen et al., 2020).

Norge har bevart omtrentlig 44 prosent av nasjonale havområder gjennom arealbaserte fiskerireguleringer gjennom tiltak som isolert sett oppfyller flere kriterier for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak (Hoel, 2021; Meld. St. 29 (2020-2021)). Hvis alle arealbaserte fiskeritiltak ble vurdert til å oppfylle kriterier for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, ville den totale prosentandelen (verneprosenten) øke til omtrent 49 prosent for Norges del (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Havforskningsinstituttet peker på at aktiviteter som i dag foregår nært kysten, i fremtiden muligens vil bli flyttet lengre ut i havet. Det kan muligens føre til at det ikke vil være tilstrekkelig å bevare marine områder via regulering av de enkelte næringene, og at et område som defineres som andre effektive arealbaserte forvaltningstiltak for en næring, vil ikke uten videre kunne oppfylle visse kriterier når aktivitet og andre næringer medregnes (Meld. St. 29 (2020-2021); Skern-Mauritzen et al., 2020). En systematisk tilnærming til hvordan fiskeritiltak og tiltak i andre sektorer kan identifiseres som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, er nødvendig for å kunne vurdere den samlede effekten av bevaring (inkludert vern av marine områder) av viktige områder i norske havområder. Behovet for en slik tilnærming vil øke i tiden fremover, da det er forventet at aktiviteten i havet også vil øke i form av for eksempel vindkraft til havs (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Spørsmålet er altså om bevaring gjennom andre effektive arealbaserte bevaringstiltak basert på sektorlovgivning, vil gi tilstrekkelig beskyttelse av det marine miljøet og mangfoldet i området (Meld. St. 29 (2020-2021)). Bevaring av marine områder gjennom andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er dermed en tematikk som vil gjøre seg gjeldende i tiden fremover, og vil være sentralt i pågående arbeid. Dette er et omdiskutert tema, og ett synspunkt er at hovedsaken er om det enkelte tiltaket som sådan har en bevaringseffekt, og man kan spørre seg om dersom tiltaket ikke hadde vært der, ville det betydd mer belastning på mangfoldet? (Skern-Mauritzen et al., 2020).

4.3.4 Norges arbeid med marin bevaring fremover

Det mulige, nye internasjonale målet om 30 prosent bevaring av marine områder innen år 2030, medfører også et behov for å gjennomføre en ny vurdering av hvordan Norge rapporterer arbeidet med bevaring av marine områder til internasjonale organer. Tidligere har denne rapporteringen bestått av etablering av vern etter naturmangfoldloven, og beskyttede områder etter havressursloven (samt vern etter svalbardmiljøloven). Rapporteringen har skjedd i henhold til Aichi-mål 11. Her vil en systematisk tilnærming til å kategorisere områder som andre effektive arealbaserte forvaltningstiltak kunne resultere i at Norge kan rapportere bevaring utover kun verneområder, noe som trolig vil øke verneprosenten som Norge rapporterer inn til konvensjonen om biologisk mangfold. I oppfølging av arbeidet til Havpanelet vil det muligens utvikles et system for rapportering for om målet om 100 prosent bærekraftig havforvaltning innen 2025 nås eller ikke (Meld. St. 29 (2020-2021)). Regjeringen vil:

Setje i gang ein eigen prosess for å gjennomgå og vurdere praksisen for rapportering av Noregs bidrag til å oppfylle dei internasjonale måla om bevaring. Det faglege arbeidet vil skje under leiing av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet, med mellom anna hjelp frå Havforskningsinstituttet (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 56).

I tillegg til målsettingene regjeringen vil gjennomføre som er nevnt ovenfor, vil regjeringen også arbeide med å kartlegge marine områder som er viktige for karbonlagring, samt arbeide med å tilpasse lovverket slik at klimahensyn kan anses som selvstendig grunn for bevaringstiltak. Regjeringen fokuserer også på viktigheten av gjenoppbygging av naturmangfold i marine områder, og presenterer flere målsettinger. Regjeringen vil for

eksempel forske på konsekvensene og effekten av etablering og tiltak for marine verneområder (Meld. St. 29 (2020-2021)).

5 Gjennomføring av nasjonal plan for bevaring av marine områder

Den norske prosessen for bevaring av marine områder er redegjort for i Meld. St. 29 (2020-2021) som er en nasjonal plan for bevaring av viktige områder for marin natur, og jeg vil derfor bruke denne stortingsmeldingen som primærkilde også i dette kapittelet. Dette er den nyeste og mest detaljerte kilden på dette tema som jeg klarte å finne, og det faktum at det er en offentlig kilde om bevaringsplanlegging gjør at jeg anser det som en god kilde til informasjonsinnhenting. I dette kapittelet vil jeg undersøke sentrale lovverk i nasjonalt arbeid med marint vern, samt gjennomføring av prosessen for vern av marine områder i Norge slik den er beskrevet i Meld. St. 29 ((2020-2021), kap. 3). Jeg vil også undersøke sentrale lovverk for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.

5.1 Sentrale lovverk og gjennomføring av prosessen for vern av marine områder

Det er flere lovverk som gjør seg gjeldende i prosessen for bevaring av marine områder i Norge. I dette delkapittelet vil jeg kort forklare hvordan disse lovverkene styrer prosessen for bevaring av marine områder. Jeg vil også undersøke hvilke forvaltningsstyresmakter som styrer planprosessarbeidet med bevaring av marine områder.

5.1.1 Naturmangfoldloven om vern av marine områder

Naturmangfoldlovens (2009, § 1) formål lyder som følger:

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Naturmangfoldloven er sentral for vern av marine områder. I naturmangfoldloven (2009, § 39) fastslås det at «I et verneområde i sjø må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet», samt at loven sier at «Restriksjoner på aktivitet skal stå

i forhold til verneformålet». Dette er viktig å trekke frem da det er et grunnleggende prinsipp i det norske arbeidet med marint vern.

Tidligere hadde det i naturvernloven fra 1970 vært anerkjent at ulike vernekategorier (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat og naturminne) som fokuserte på landområder også kunne anvendes i sjø (Meld. St 29 (2020-2021)). I naturmangfoldloven ble marine verneområder en ny kategori innen områdevern og det ble bestemt etter naturmangfoldloven (2009, § 39) at områder som kun har marint areal skal vernes som marine verneområder, begrunnet i at det da ble ansett som nødvendig å ta høyde for forskjellen mellom land og hav (Ot. Prp. Nr. 52 (2008-2009)). Marine verneområder kan opprettes for å beskytte marine verneverdier, inkludert naturverdier som er økologisk viktige for landlevende arter. De tidligere vernekategoriene (naturreservat og nasjonalpark) skal brukes hvis et område består av både land- og sjøareal (Meld. St 29 (2020-2021)).

Naturmangfoldloven (2009, § 2) gjelder for landterritoriet og territorialfarvannet, altså kan marine verneområder opprettes ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Ved opprettelse av et marint verneområde, må det angis om verneformålet og restriksjonene gjelder havbunnen, vannsøyle, overflate eller eventuelt en kombinasjon av disse (naturmangfoldloven, 2009, § 39). I naturmangfoldloven (2009, § 39) er forholdet mellom havressursloven og naturmangfoldloven om vern av marine områder avklart slik at hvis beskyttelsen av et område kun omhandler nærmere bestemte regler om utøving av fiske, så skal det skje etter havressurslova, altså hvis fiske er den eneste typen aktivitet som må reguleres for å oppnå verneformålet.

Det skal nevnes at det er flere grunnleggende prinsipper i naturmangfoldloven som gjelder i alle norske havområder. Dette er fordi enkelte regler i naturmangfoldloven også gjelder i Norges eksklusive økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, slik som regler eller overordnede prinsipper om genetisk materiale så langt det passer med naturmangfoldloven (2009 § 2). Prinsipper som gjelder i alle norske havområder er blant annet at alle avgjørelse skal tas med grunnlag i kunnskap om naturmangfold og hvordan tiltak kan påvirke naturmangfoldet (§ 8), føre- var prinsippet (§ 9) og samlet belastning på naturmangfoldet (§ 10) (Naturmangfoldloven (2009); Meld. St 29 (2020-2021)).

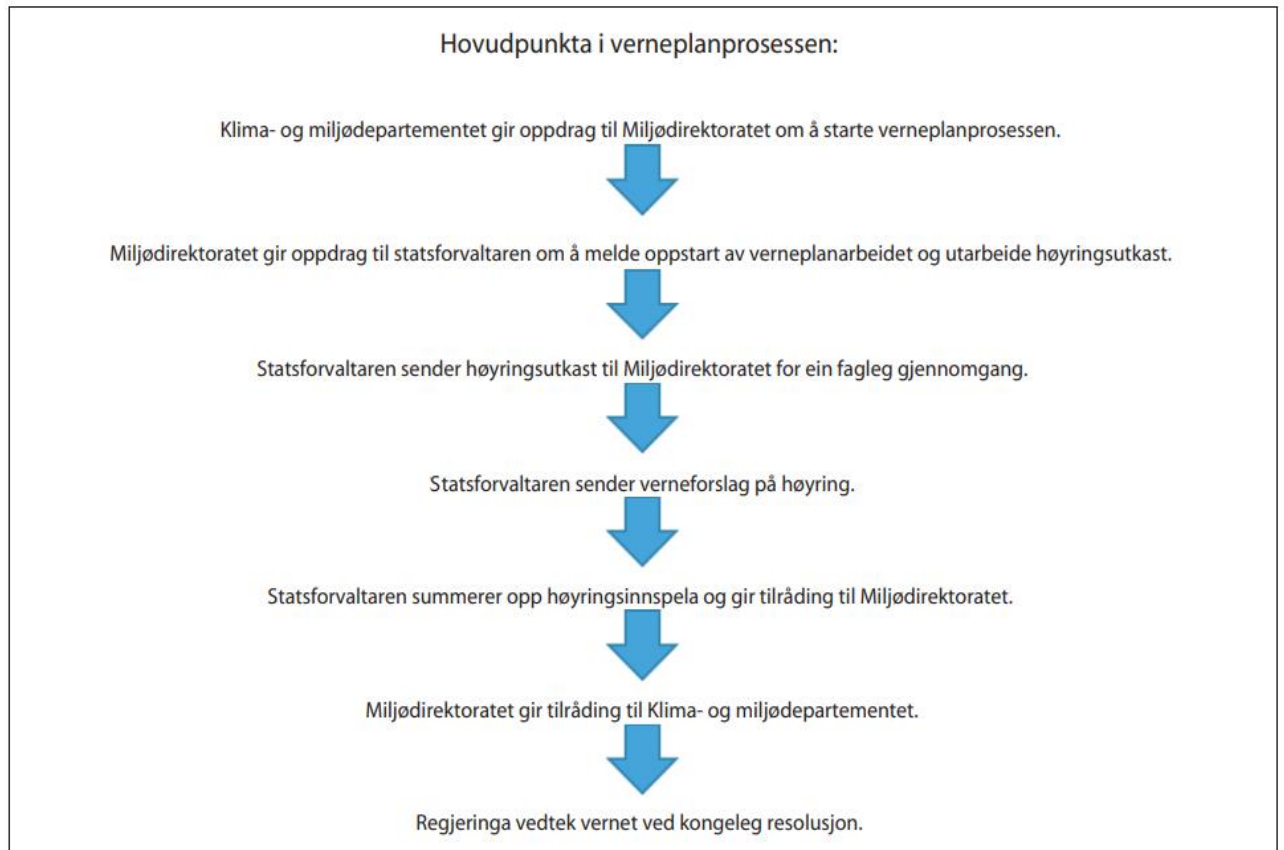
5.1.2 Hovedpunkt i verneplanprosessene

Verneprosessen for marine områder (illustrert i Figur 2) i Norge er en separat prosess fra annen marin arealplanlegging. I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for hvordan Meld. St. 29 (2020-2021) beskriver denne prosessen steg for steg (altså hvordan den norske verneprosessen for marine områder teoretisk skal utføres i Norge). Å undersøke den teoretiske gjennomføringen av den norske verneprosessen, vil være nyttig når jeg i neste kapittel skal undersøke verneplanprosessen som faktisk er utført (og er i prosess) for to marine verneområder i Norge (Rystraumen og Andfjorden). Dermed vil jeg kunne se den norske verneplanprosessen for marine områder i perspektiv av MSP teori, Norges prosess steg for steg slik den beskrives teoretisk og den faktiske utførelsen av verneprosessen. Før det blir opprettet et nytt verneområde i Norge, så skal det tas høyde for alle hensyn som gjør seg aktuell, og slike hensyn er blant annet planer etter plan- og bygningsloven (2008), brukerinteresser og tillatelser som allerede er gjeldende som skal være kartlagt og nøye vurdert (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Figur 2 illustrerer hovedpunktene i verneplanprosessen. Formelt starter planprosessen med at Klima- og miljødepartementet gir Miljødirektoratet og statsforvalteren et oppdrag om å utarbeide et verneforslag. Statsforvalteren har hovedansvaret for å gjennomføre verneprosessen. Planprosessen starter med en kunngjøring av at arbeidet skal starte opp samt en melding om oppstart. Kunngjøringen skal være brei, og interessenter skal få muligheten til å uttale seg (Meld. St. 29 (2020-2021)). I naturmangfoldloven (2009, § 44) står det at etter at kunngjøringen om oppstart er offentliggjort, kan forvaltningsorganet avslå søknader om tillatelse til tiltak i det aktuelle foreslåtte verneområde, og at tillatelser bare kan gis dersom de ikke er av nevneverdig betydning for forslaget (ved vesentlige samfunnsinteresser kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket). Videre vurderer statsforvalteren innspill til meldingen om oppstart. Statsforvalteren utarbeider så et høringsforslag som beskriver området, verneverdier, verneformålet, avgrensning av områder, andre verdier enn naturverdier som gjør seg gjeldende i områder og potensielle følger som det antas at forslaget kan forårsake (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Som illustrert i Figur 2 sender statsforvalteren høringsutkastet til Miljødirektoratet for en faglig gjennomgang før høringen. Høringen skal åpne for innspill og som en del av høringen kan det være aktuelt og arrangere høringsmøte og informasjonsmøte på regionalt og

kommunalt nivå. Videre illustrerer Figur 2 at post høring vil statsforvalter gjennomgå innspill og sende tilrådning til Miljødirektoratet. Neste steg i prosessen innebærer at tilrådingen gjennomgås av Miljødirektoratet som så sender den til Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet forbereder tilrådingen for videre behandling av regjeringen. Det endelige vedtaket om vernet blir gjort ved kongelig resolusjon (Meld. St. 29 (2020-2021)).



Figur 2. Hovedpunktene i verneplanprosessen (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 29).

Hvis et forslag til verneområde er større enn 250 km², skal det etter forskrift (Forskrift om konsekvensutredninger, 2017, § 30, vedlegg 1 (29)) ha planprogram eller melding og konsekvensutredning. Dette innebærer at det skal utarbeides et utredningsprogram for konsekvensutredning. Utredningsprogram gjør rede for blant annet utredningsområdet, tiltaket, problemstillinger, metodikk, flere alternativer og behovet for utredninger (Fylkesmannen i Nordland/Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2020).

Involvering av interessenter merker seg sentral gjennom verneplanprosessen, og har hjemmel iblant annet naturmangfoldloven. I naturmangfoldloven (2009, §§ 41-43) er det egne regler

for saksbehandling i vernesaker. I naturmangfoldloven (2009, § 41) står det for eksempel at det skal legges til rette for samarbeid med grunneiere, næringsinteresser og representanter fra lokalbefolkningen (herunder utøvere av samisk kultur og samisk næring, kommune, fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter). Videre i naturmangfoldloven (2009, § 41) står det at:

Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensing av området og følger av vernet. Som ledd i saksbehandlingen skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området.

I naturmangfoldloven (2009, § 42) står det videre at vernemyndighetene skal kunngjøre verneforslaget, og for verneområder i sjø skal det kunngjøres på en måte slik som er mest hensiktsmessig for å nå ut til berørte interesser, og grunneier og rettighetshavere skal (så langt det er mulig) informeres ved brev eller gis en frist for å gi kommentarer før forslaget blir utarbeidet. Det skal også (i god tid før kunngjøringen) søkes om samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner med interesse i tiltaket, og verneforskriften skal utarbeides i et samarbeid med myndigheter som er sentrale.

Naturmangfoldloven (2009, § 43) omhandler høring av forslaget til verneforskrift, og det fastslås blant annet at forslaget skal sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven (1967, § 37) hvor det bestemmes at de som blir spesielt berørte av forskriften, skal få muligheten til å uttale seg før forskriften blir ferdig utarbeidet, endret eller opphevet. I naturmangfoldloven (2009, § 43) står det at forslaget skal legges ut offentlig på minst ett sted som er lett tilgjengelig, kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én bredt belest avis. Videre står det at «Høringsforslaget skal beskrive området som forslaget omfatter, herunder verneformål og verneverdier, avgrensing av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få, og gi en frist på minst to måneder for uttalelse» (Naturmangfoldloven (2009, § 43). Naturmangfoldloven (2009, § 14) er også sentral i denne sammenhengen da den fastslår at tiltak som har hjemmel i naturmangfoldloven skal avveis mot andre viktige samfunnsinteresser. Naturmangfoldloven (2009, § 14) setter også fokus på at samiske interesser og naturgrunnet for samisk kultur skal tas hensyn til ved vedtak som har hjemmel i naturmangfoldloven.

I Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 28) understrekes det at «Det er avgjerande for ein god verneprosess at dei som er interesserte i saka, ikkje minst på kommunalt nivå, deltek aktivt i arbeidet og spelar inn i prosessen så tidleg som mogleg». Involvering på kommunalt og regionalt nivå kan bidra til at det blir enklere å finne løsnings på utformingen av vernetiltaket, noe som igjen kan bidra til å avklare potensielle interessekonflikter (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Forvaltning av verneområder skjer på regionalt eller lokalt nivå, og for mindre områder blir forvaltningsstyresmakten normalt tildelt kommunen hvor området er lokalisert. Hvis et verneområde strekker seg over flere kommuner, blir forvaltningsstyresmakten normalt tildelt statsforvalteren. Det utarbeides en forvaltningsplan med nærere retningslinjer for forvaltning av det marine vernede området av forvaltningsstyresmakten. Den som blir tildelt forvaltningsstyresmakten kan også opprette et rådgivende utvalg som skal bidra i arbeidet med forvaltningen (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Ved forvaltning av det marine verneområdet kan forvaltningsstyresmakten gi dispensasjon til aktivitet etter søknad. Slik aktivitet er i utgangspunktet forbudt aktivitet i verneområdet. I den vedtatte forskriften for vern vil det være en liste med slike aktiviteter som det kan bli gitt dispensasjon til, gjerne under overskriften «spesifiserte dispensasjonsbestemmelser» i verneforskriften. Et eksempel på slik aktivitet er akvakultur (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø, 2020, § 5). De fleste forskrifter vil ha en spesifisert dispensasjonshjemmel for akvakultur slik at forvaltningsstyresmakten kan gi tillatelse til aktivitet som ikke strider mot verneformålet (Meld. St. 29 (2020-2021)). I naturmangfoldloven (2009, § 48) står det at «Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig».

Hensikten med å gi forvaltningsstyresmakten mulighet til å gi dispensasjon, er å bidra til å kunne løse uforutsette hendelser som kan oppstå, og ha muligheten til å håndtere situasjoner som ikke ble tatt høyde for da verneområdet med opprettet. Høsting av viltlevende marine ressurser som skjer i tråd med havressursloven, er i utgangspunktet lov i marine vernede områder. Noen forskrifter legger forbud på noen typer redskaper som kan skade havbunnen

for å bevare sårbart naturmangfold. Det synes å være bredt akseptert lokalt, og av fiskere i området, at slike restriksjoner i de vernede områdene er nødvendig (Meld. St. 29 (2020-2021)).

5.1.3 Vern etter svalbardmiljøloven, lov om Jan Mayen og bilandsloven

Svalbardmiljøloven (2001, § 1) lyder som følger «Denne lov har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift». Denne loven har virkeområde for Svalbards landområder og sjøområdet ut til territorialgrensen Svalbardmiljøloven (2001, § 2). Verneprosessene i svalbardmiljøloven (2001) har mange likheter med vern etter naturmangfoldloven (blant annet at det er verneverdiene og verneformålet som vektlegges nå det skal bestemmes eventuelle aktiviteter som kan forekomme i verneområdet, samt muligheten til å gi dispensasjon), men en forskjell er at det er sysselmannen som er forvaltningsmyndighet/ ansvarlig for verneprosessen i motsetning til på fastlandet hvor det er statsforvaltetern som har dette ansvaret (Svalbardmiljøloven (2001); Meld. St. 29 (2020-2021)). I tillegg har svalbardmiljøloven (2001, §§13-15) egne regler for vern av marine områders saksbehandling. 87 prosent av territorialfarvannet rundt Svalbard er vernet (Meld. St. 29 (2020-2021)).

Etter lov om Jan Mayen (1930, § 2) kan kongen gi forskrifter om miljøvern på Jan Mayen. I dag er hele territorialfarvannet vernet som naturreservat (Meld. St. 29 (2020-2021)). Med hjemmel i bilandsloven (§ 2) som fastslår at kongen kan gi forskrift om miljøvern for Bouvetøya, Pete I's øy og Dronning Maud Land er Bouvetøya og territorialfarvannet vernet (Bilandsloven (1930); Meld. St. 29 (2020-2021)).

5.1.4 Erfaringer fra verneplanprosessene

I Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 34) står det beskrevet ulike erfaringer som er gjort med verneprosesser som gjengis i dette avsnittet. Noen ganger fungerer samspillet mellom statlige og kommunale styresmakter og relevante interessegrupper i etableringen av marine verneområder eller andre bevaringstiltak godt fra starten av. Noen ganger fungerer samspillet bedre etter hvert som tiltakenes innhold blir klargjort. Andre ganger har verneprosessen blitt preget av uenighet om vernet mellom kommunen og statlige styresmakter. Årsaken til at slike

uenigheter kan oppstå er for eksempel ønske om ulike prioriteringer for disponering av området, samt at det kan oppstå misforståelser om begrensninger vernet av det marine området faktisk medfører for bruk og utvikling. Tilpasninger kan ofte gjennomføres samtidig som verneverdiene ivaretas. Åpne prosesser med god kommunikasjon mellom aktører har erfaringsmessig vist seg å være viktig for å unngå konflikter basert på misforståelser og hva vernet innebærer for bruksinteresser i området. Ofte vil løsninger på slike konflikter kunne løses med små justeringer på endringer i den geografiske avgrensningen av området, eller hvis det gis unntak lokalt eller at det etableres mulighet for å søke om dispensasjon. Et forslag om vern eller annen bevaring, skal innebære identifisering av positive og negative konsekvenser, og samspillet mellom styresmaktene og sentrale og lokale aktører er viktig for at prosessen skal være vellykket. Det krever ikke bare at lokale aktører og interessenter involveres, men at de er tydelige og konkrete for hvordan de ønsker å bruke området fremover. Dette er sentralt også innenfor marine verneområder og akvakultur.

Ifølge Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 34) må lokale aktører må tydelig og kontret med hvor de ser for seg å drive fremtidig virksomhet, og ofte er det da mulig å løse slike saker. Et marint verneområde trenger på den måten ikke oppleves som en avgrensning av lokalt styre som omhandler hvor akvakulturanlegg skal plasseres. Det er mulig å løse slike problemer «[...] ved å setje av areal kring eksisterande anlegg for å mogleggjere endringar eller ved at ein finn fram til alternative område som er eigna og blir sette av til framtidig akvakultur» (Meld. St. 29 (2020-2021), s. 38).

5.2 Sentrale lovverk og prosesser rundt andre effektive arealbaserte bevaringstiltak

Jeg vil her starte med å avklare begreper rundt denne type tiltak for å unngå forvirring. «Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» eller «other effective area-based conservation measures» (OECM) er et begrep som blant annet er brukt i internasjonale og nasjonale politiske målsettinger (Convention on Biological Diversity, 2020; Meld. St. 29 (2020-2021)). Hvorvidt «arealbaserte tiltak» eller «arealbaserte virkemidler» kan defineres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» er et definisjonsspørsmål. Som nevnt tidligere har Norge igangsatt arbeidet å definere forvaltningstiltak som kan rapporteres som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak og kom med en rapport for vurdering av tiltak med hjemmel i fiskeri- og havbrukslovgivning i 2020. Rapporten undersøkte slike tiltak ved å kategorisere

dem som grønn (at de kan defineres som andre effektive arealbaserte bevaringstiltak), gul (om de er relevante i forhold til andre effektive arealbaserte bevaringstiltak eller rød (om de er irrelevante) (Skern-Mauritzen et al., 2020). Havressurslova (2008) er svært sentral som lovverk for Norges arbeid med andre effektive arealbaserte bevaringstiltak da tiltak med hjemmel i fiskerilovgivning har hjemmel i havressurslova (2008). Havressurslova (2008) vil derfor blir redegjort for i neste delkapittel (5.2.1).

I Norge styres og gjennomføres andre arealbaserte tiltak gjennom regulering av ulike næringsaktiviteter, eller sektorlovgivning. Sentrale lovverk for arealbaserte tiltak er havressurslova (2008), akvakulturloven (2005), havne- og farvannsloven (2019), petroleumsløven (1996), kulturminneløven (1978), forurensningsloven (1981) og forsvarets fritaksordning (Forsvaret, 2022). Slik sektorlovgivning gir hjemmel for ulike arealbaserte tiltak (Meld. St. 29 (2020-2021)). Plan- og bygningsloven (2008) er et sentralt lovverk da den legger rettslig grunnlag for kystsoneplanlegging. Plan- og bygningsloven (2008, §1-2) har virkeområde i sjøområder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, og er essensiell for planarbeid i Norge da den deler planoppgavene mellom stat, fylkeskommunen og kommune hvor overordnede planer skal legge føringer for de mer detaljerte tiltakene og planene.

5.2.1 Havressursloven for beskyttelse av marine områder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak

Formålet til havressurslova (2008, § 1) lyder som følger «Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna».

Innenfor bevaring av marine områder er havressursloven sentral for marine beskyttede områder og andre arealbaserte virkemidler. Havressurslova (2008, § 2) gjelder i territorialfarvannet, i Norges økonomiske sone, Fiskevernsonen ved Svalbard og Fiskevernsonen ved Jan Mayen samt på hele kontinentalsokkelen (også utenfor 200 nautiske mil). I havressurslova (2008, § 19) står det videre at «Kongen kan opprette marine beskytta område der hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar er forbode. Det kan gjerast unntak for haustingsverksemd og anna utnytting som ikkje vil vere i strid med formålet med det beskytta området».

Her er det viktig å merke seg forskjellen mellom marine beskyttede områder og marine verneområder med hjemmel i naturmangfoldloven (2009, § 39), hvor det bestemmes at områder hvor beskyttelsen kun består av bestemte regler om utøving av fiske skal fastsettes etter havressurslova. Altså, er havressurslova (2008) et virkemiddel som beskytter marine områder når beskyttelse kun omhandler utøving av fiske. I forarbeidet til havressursloven ble det påpekt at avgrensning i høsting ikke skal være mer omfattende enn det kreves for å oppnå formålet med å beskytte området. Altså, kan for eksempel pelagisk fiske tillates i et område som er beskyttet på grunn av bunnhabitat (Ot. Prp. Nr. 20 (2007-2008)).

Havressurslova (2008) hjemler også andre arealbaserte virkemidler. Et eksempel på dette er forbud mot å drive trålfiske innenfor territorialgrensen ved det norske fastlandet, samt muligheten til å opprette forbud mot trål og andre redskaper i noen områder (havressurslova, 2008, §20). Hjemmelet til å opprette slike forbud i havressurslova (2008, § 20) er et forsøk på å tilrettelegge for at mindre fartøy kan fiske i farvann nært kysten, uten å måtte konkurrere med mer effektive fartøy. Trålforbud i kystsonen bidra også til å beskytte mot skader på økosystemene og ressursene i sårbare og grunne områder som kan være en konsekvens av tråling. Dette er et eksempel på hvordan havressurslova (2008) er med på å bidra til en mer bærekraftig forvaltning i Norske havområder, og loven gir i flere paragrafer mulighet til å gjennomføre arealbaserte tiltak for å regulere høsting av marine ressurser (Meld. St. 29 (2020-2021)). I denne sammenhengen er havressurslova (2008, § 16) sentralt som omhandler gjennomføring av høsting. Loven fastslår at forskrifter om gjennomføring av høsting kan fastsettes av departementet, om blant annet tidsrom for høsting, hvor mange fartøy fra ulike grupper som kan høste i et område til samme tid, og forbud mot høsting i visse områder av visse arter eller med visse redskaper havressurslova (2008, § 16 (a) (b) (c)). Havressurslova (2008, § 16) hjemler blant annet hummerfredningsområdene (Forskrift om fredningsområder for hummer, 2006).

6 Casestudie: Implementering av marint vern i praksis

I forrige kapittel (kapittel fem) redegjorde jeg for hvordan verneplanprosessene er beskrevet at den skal gjennomføres på policy-nivå (i Meld. St. 29 (2020-2021)). Verneplanprosessen ble beskrevet steg for steg, og sentrale lovverk ble undersøkt. I kapittel fem redegjorde jeg også for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, men det har blitt tydelig gjennom å skrive denne oppgaven at gjennomføringen av andre effektive arealbaserte bevaringstiltak enda er et

relativt nytt konsept, som vil kreve tid og ressurser i fremtiden for å bli inkorporert iblant annet Norges innrapportering av bevaring av marine områder. Derfor har jeg i dette kapitlet valgt å fokusere på å undersøke verneplanprosessen for marine verneområder for to marine områder i Norge. Hensikten med å undersøke verneplanprosessen for de to marine verneområdene, er å kunne undersøke gjennomføringen i praksis med eksempler på regionalt nivå sammenlignet med gjennomføringen på policy-nivå beskrevet i Meld. St. 29 (2020-2021).

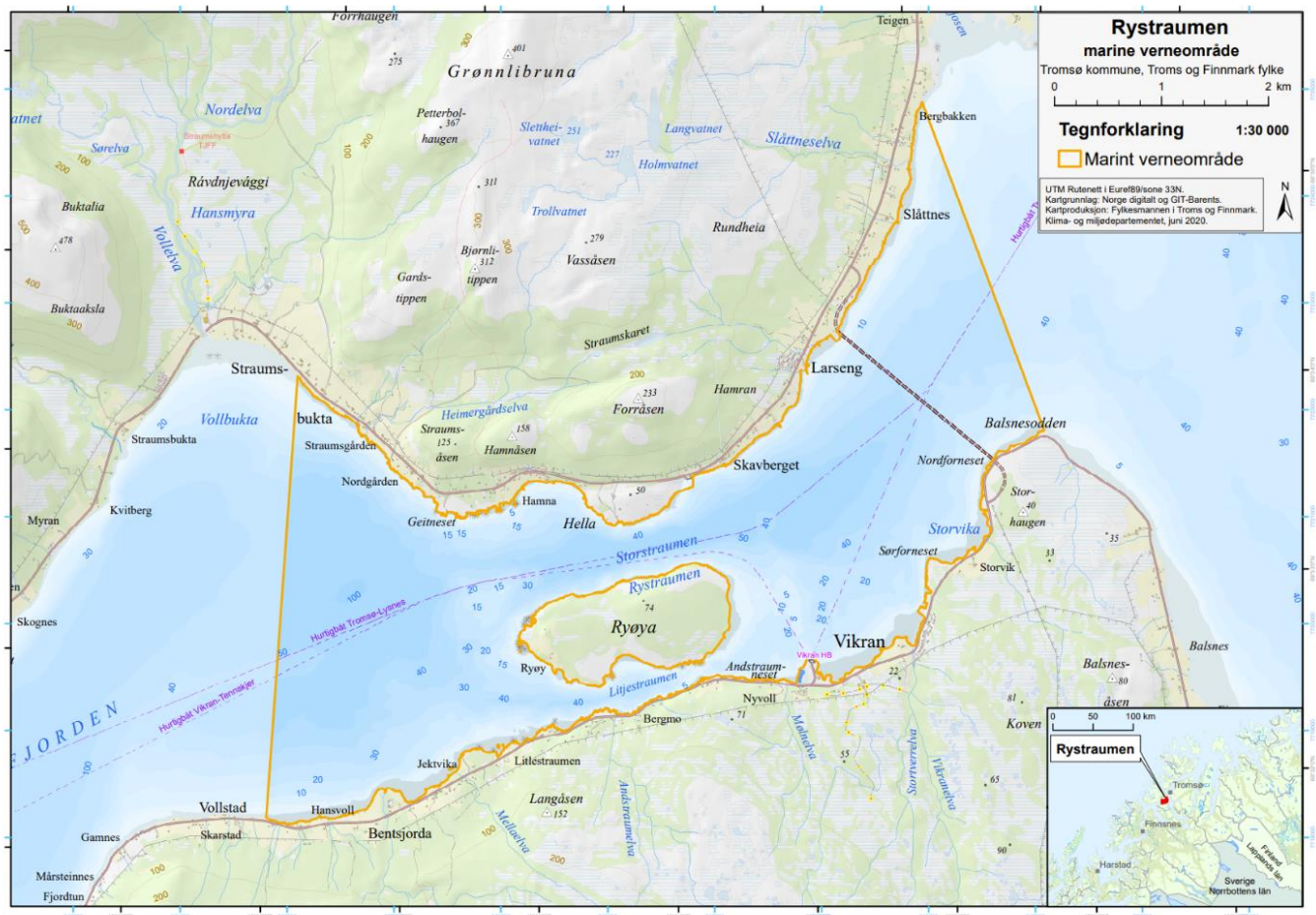
De to marine områdene jeg har valgt er Rystraumen som er et relativt lite område i Troms og Finnmark fylke, Andfjorden (eller «Transekt fra Andfjorden» som det het i tilrådingen fra 2004) som er et stort område i Nordland og Troms og Finnmark fylke. Jeg valgte Rystraumen og Andfjorden for nærmere undersøkelse av verneplanprosessen fordi det er to ganske ulike området, både geografisk avgrensning og hvor langt forvaltningsmyndighetene er kommet i verneplanprosessen. Rystraumen er et relativt lite område som ble vedtatt som marint verneområde i 2020 (altså ble verneforskriften vedtatt). Andfjorden er et stort område, hvor verneplanprosessen enda ikke er fullført. Det er interessant å se hvordan områdets størrelse (geografiske avgrensning) påvirker verneplanprosessen. Andfjorden er et marint verneområde hvor prosessen så langt har vært preget av konflikt, i større grad enn Rystraumen. Begge de marine verneområdene ble valgt med visshet om at det var tilgang på offentlig informasjon om verneplanprosessen.

For å undersøke verneplanprosessen i de utvalgte områdene har jeg sett nærmere på seks dimensjoner: geografi (lokasjon), verneformålet, status i verneprosessen fram til mai 2022, involvering av interessenter og vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter. Dimensjonene ble fastsatt på forhånd av undersøkelsen av områdene for en systematisk tilnærming til å sortere informasjon om verneplanprosessen. Involvering av interessenter, høring og dispensasjons forankring i norsk lovverk er forklart i kapittel fem i denne oppgaven. Poenget her er å vise hovedtrekkene i prosessen rundt å verne marine områder i Norge. Når jeg undersøker involvering av interessenter og konflikter med etablering av vernet, så har jeg trukket frem noen tilfeller fordi det er svært omfattende å skulle ta for seg alle innspillene fra interessenter og konfliktene som oppstår. Jeg har valgt å fokusere på fiskeri og havbruksnæringens aktivitet, involvering og konflikter i de marine verneområdene.

6.1 Marint verneområde Rystraumen

6.1.1 Geografi (lokasjon)

Det marine verneområdet Rystraumen (Figur 3 er lokalisert i Tromsø kommune og dekker et sjøareal på 17,5 km² og omfatter sjøbunnen, vannsøylen og overflaten. Sjøarealet inkluderer landareal i tidevannssonen opp til midlere høyvann (normal flo) (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø, 2020, § 2).



Figur 3. Geografisk avgrensning av Rystraumen marine verneområde (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø, 2020)

6.1.2 Verneformålet

Rystraumen er et relativt grunt område som er preget av sterke tidevannsstrømmer (en av de mest markerte strømrrike lokalitetene i Norge). Den sterke tidevannsstrømmen bidrar til at området har et svært nærings- og oksygenrikt miljø. Rystraumen marine verneområde er et av de få områdene i indre kysten av Troms hvor det er tareskog. Det er også en rik fauna i

området. Bunndyrforekomstene domineres av filtrerende organismer, hvor det finnes mengder svamper, nesledyr, mosdyr, bløtdyr og sjøpunger (Miljødirektoratet, 2022). I forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø (2020, § 1) lyder verneformålet som følger:

Formålet med Rystraumen marine verneområde er å ta vare på en sterk tidevannsstrøm, med spesielle strømforhold bestemt av de geologiske strukturene, med stor variasjonsbredde og et rikt dyreliv, herunder fastsittende former som sjøanemoner, skjell, svamper og koraller. Det er en målsetting å beholde verneverdiene uten større grad av ytre påvirkning, og området skal kunne tjene som referanseområde for forskning og overvåking.

Forskriftens § 1 framhever at formålet med vern knytter seg til sjøbunnen og at formålet også omfatter bevaring av det samiske naturgrunnlaget.

6.1.3 Status i verneprosessen fram til mai 2022

Rystraumen er et av de 36 referanseområdene som ble anbefalt som prioritert område for vern i *Endelig tilrådning med forslag til referanseområder* (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004). Rystraumen var et av flere referanseområder som ble foreslått som supplerende områder (til seks andre referanseområder, deriblant «Transekt fra Andfjorden») for forskning og undervisning. De supplerende områdene omfatter mange særegne miljøkaviteter som kan bidra til at flere spesielle forskningsbehov blir dekket. Spesielt for Rystraumen er ifølge rådgivende utvalg (2004) sterk tidevannsstrøm med stor tetthet av filtrerende organismer. De supplerende områdene har spesielle og sårbare miljøkvaliteter som det skal tas hensyn til når restriksjonsnivået blir vurdert (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004).

I 2015 fikk Statsforvalteren for Troms og Finnmark (den gang fylkesmannen i Troms) i oppgave av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet å utarbeide verneforslag for marint vern for Rystraumen. I dokumentet *Åpent møte 21. september 2015* (som er tilgjengelig på statsforvalterens nettside for prosjektet <https://www.statsforvalteren.no/nn/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrade/Marint-vern/Rystraumen/>) står det at verneplanprosessen er planlagt ved at fylkesmannen skal oversende forslag til vern som inneholder grenser og bestemmelser til Miljødirektoratet for en

faglig gjennomgang innen utgangen av 2015. Det ble tatt sikte for høring i første halvdel av 2016. Fylkesmannen skulle så vurdere innspillene til høring og sende en tilrådning til Miljødirektoratet, som så sender en tilrådning til Klima- og miljødepartementet. Kongen i statsråd fatter så vernevedtaket. På prosjektets nettside hos statsforvalteren er det presentert flere dokumenter som tyder på åpne møter, referat fra referansegrupper og forslag til faglig gjennomgang samt ligger oppstartmeldingen her med kart over planområdet (<https://www.statsforvalteren.no/nn/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrade/Marint-vern/Rystraumen/>). Jeg antar at verneprosessen skjedde slik som ble presentert på møte 21. september 2015.

Vernet av området er vedtatt av regjeringen og forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde tredde i kraft ved offentliggjørelse 23. juni 2020 (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø, 2020, § 11). Ifølge forskriften skal forvaltningsmyndighetene (i dette tilfellet statsforvalteren i Troms og Finnmark) utarbeide en forvaltningsplan som skal inneholde nærmere retningslinjer for forvaltning og skjøtsel (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø, 2020, § 8). Statsforvalteren i Troms og Finnmark har per 25.04.2022 ikke startet arbeidet med forvaltningsplanen. Arbeidet med forvaltningsplanene er nå i en prosess med jordskifteretten. Denne prosessen skal sette nøyaktige vernegrenser, og prosessen vil starte sommeren 2022. Før oppstart av arbeidet med forvaltningsplanene vil det inngås kontrakt med Havforskningsinstituttet for å få kartlagt naturtyper i verneområdet. Havforskningsinstituttet skal videre gjøre en vurdering om tapte fiskeredskaper og søppel. Når dette er gjennomført, og kartleggingsresultatene foreligger til høsten vil det trolig utgjøre et godt grunnlag for oppstart av arbeidet med forvaltningsplanen (I. Berg, e-post, 25.april 2022).

6.1.4 Involvering av interessenter

Verneprosessen for Rystraumen marine område har inkludert involvering av interessenter, og er beskrevet i dokumentet *Rystraumen Forslag til faglig gjennomgang* tilgjengelig på prosjektets nettside hos statsforvalteren (<https://www.statsforvalteren.no/nn/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrade/Marint-vern/Rystraumen/>). Melding om oppstart av planarbeidet ble kunngjort i 2009 og sendt ut på en bred runde for innspill til grunneiere, lokale, regionale og sentrale etater og organisasjoner. Kunngjøringen inneholdt potensielle restriksjoner som var

basert på arbeidet gjort i 2004 av rådgivende utvalg. Det ble etter kunngjøringen av oppstartmeldingen holdt et lokalt informasjonsmøte. I 2015 fikk statsforvalteren i oppdrag fra Miljødirektoratet å utarbeide verneforslag for området. Det ble gjennomført møter med interessenter under utarbeidelsen av verneforslaget med blant annet kommunen, fylkeskommunen, åpent folkemøte og ett grunneierlag og tidevannskraft-konsesjonærene. Det ble også opprettet en referansegruppe som var lokal og bredt sammensatt som ga innspill underveis i prosessen, samt at det var kontakt med fagmiljøer som Fiskeridirektoratet. Det ble også holdt møter med Felles arbeidsutvalg for Nord-Norge i 2015 hvor blant annet Sjøsamisk fangst- og fiskerierorganisasjon (Bivdi), Norges fiskekarlag, Norges kystfiskekarlag, Fjordfiskernes forening, Sjømat Norge og statsforvaltere var representert. Involveringen av interessenter redegjort for ovenfor var en del av verneplanprosessen før verneforslaget ble sendt til faglig gjennomgang i Miljødirektoratet.

I desember 2016 sendte statsforvalteren i Troms og Finnmark et forslag til tre marine verneområder (ytre Karlsøy, Rystraumen og Rossfjordstraumen) til Karlsøy, Tromsø og Lenvik kommune som er tilgjengelig hos statsforvalterens nettside for forslag om de tre marine verneområdene Ytre Karlsøy, Rystraumen og Rossfjordstraumen (<https://www.statsforvalteren.no/nb/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrader/Marint-vern/Forslag-om-tre-marine-verneomrader/>). Det ble tilsynelatende holdt flere lokale høringsmøter, og det kom inn en rekke høringsuttalelser til verneforslaget som er å finne på statsforvalterens nettside for tilrådning om vern av de tre marine verneområdene Ytre Karlsøy, Rystraumen og Rossfjordstraumen (<https://www.statsforvalteren.no/troms/miljo-og-klima/verneomrader/marint-vern/fylkesmannen-tilrar-vern-av-tre-marine-omrader-i-troms/>). Det var blant annet flere høringsuttalelser fra privatpersoner med eiendom i påvirket område. Det kan virke som at de fleste høringsuttalelsene som hadde innvilgelser til verneforslaget handlet om privat eiendom og bruk av strandsonen.

I dokumentet med tittel *Høringsuttalelse Rystraumen-Fiskekarlaget Nord* (som er en høringsuttalelse fra Fiskekarlaget Nord) kommer det frem det må være en forutsetning at verneformålet som knytter seg til sjøbunnen samt til sjøoverflaten ikke bidrar til å legge begrensinger på tillat fiskeriaktivitet, herunder tradisjonelt fiske og låssetting. Fiskekarlaget Nord er i høringsuttalelsen i utgangspunktet positive til marin verneplan og Rystraumen marine verneområde, men under forutsetningen at marint vern gjennomføres i samsvar med

tidligere føringer, og henviser Meld. St. 43 (1998-1999) og rådgivende utvalg fra 2004 som går ut på at etablering av marine verneområder generelt vil føre til få konsekvenser for eksisterende næringsvirksomhet og at referanseområder generelt skal være for forskning og overvåking. Fiskarlaget mener at etter slike tidligere føringer skal en være varsom med å kreve totalforbud mot virksomhet som ikke er i konflikt med formålet med vernet. Det er også kommet inn høringsuttalelser fra blant annet Troms havpadleklubb, Troms båtforening, Sametinget, Sjømat Norge og Havforskningsinstituttet. Alle høringsuttalelsene kan finnes på nettsiden til statsforvalteren om tilrådning om vern av de tre marine verneområdene Ytre Karlsøy, Rystraumen og Rossfjordstraumen (<https://www.statsforvalteren.no/troms/miljo-og-klima/verneomrader/marint-vern/fylkesmannen-tilrar-vern-av-tre-marine-omrader-i-troms/>). Vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter

6.1.5 Vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter

Etter forskriften for Rystraumen marine verneområde er det fire føringer for hva slags aktivitet som kan forekomme i det marine verneområdet; vernebestemmelser (det som ikke er tillatt), generelle unntak fra vernebestemmelsene, spesifiserte dispensasjonsbestemmelser og generelle dispensasjonsbestemmelser (Forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø, 2020, §§§§ 3, 4, 5 og 6).

Ifølge forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 3), skal ingen foreta seg noe i det marine verneområde som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Vernebestemmelsene etter forskriften for Rystraumen marine verneområde er beskrevet i punkt a), b) og c) nedenfor. I punkt c) har jeg valgt å trekke frem eksempler på tiltak og inngrep, og den fulle listen over alle tiltak og inngrep som er forbudt i verneområdet finnes i forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 3).

- a) Vegetasjon er vernet mot ødeleggelse og skade. Vegetasjon er herunder tang, tare og andre marine planter. Det er forbudt med planting av vegetasjon.
- b) Utsetting av organismer er forbudt. Dyrelivet (i tilknytning til sjøbunnen) er vernet mot ødeleggelse og skade.
- c) Tiltak og inngrep som kan forringe verneverdiene er forbudt. Eksempler på slike tiltak og inngrep er etablering av ulike typer anlegg, utfylling, byggevirksomhet, utslipp av ballastvann og andre varige eller midlertidige innretninger.

Ifølge forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 3) kan Miljødirektoratet ved forskrift forby virksomhet i det marine verneområdet, av hensyn til korall- og svampforekomster.

I verneforskriften til Rystraumen er det listet opp en rekke generelle unntak fra vernebestemmelsene (som vernebestemmelsene i § 3 ikke er et hinder for). Jeg har valgt å trekke frem noen eksempler på unntak. Vernebestemmelsene er ikke et hinder for høsting av villlevende marine ressurser som er i samsvar med havressurslova og andre lover og forskrifter (foruten skjellskraping samt høsting av vegetasjon). Det er også tillatt å fiske i samsvar med lakse- og innlandsfiskeoven, og jakt og fangst i samsvar med andre lover og forskrifter er tillatt. Den fulle oversikten av generelle unntak fra vernebestemmelsene finnes i forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 4).

I tillegg til generelle unntak fra vernebestemmelsene er det i verneforskriften til Rystraumen listet opp en rekke spesifiserte dispensasjonsbestemmelser, som forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon til etter søknad. Eksempler på noe slike spesifiserte dispensasjonsbestemmelser er akvakultur som ikke strider med verneformålet, oppføring av nødvendige navigasjonsinstallasjoner og andre farledestiltak for å trygge ferdsel til sjøs og legging av kabler og rørledninger, så langt mulig samlet i korridorer. Den fulle listen over slike spesifiserte dispensasjonsbestemmelser finne i forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 5). Det er også i forskrift om vern av Rystraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu, Tromsø (2020, § 6) under generelle dispensasjonsbestemmelser, redegjort for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra forskriften som ikke strider mot verneformålet, og som ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig. Det gjelder også dersom sikkerhetshensyn eller hensyn til vesentlige interesser for samfunnet gjør det nødvendig.

Rystraumen marine verneområder har et marginalt yrkesfiske, men det er et begrenset antall hjemmefiskere som driver et småkala fiske med passive redskaper. I dokumentet *Rystraumen Forslag til faglig gjennomgang* redegjøres det for at hvis det blir aktuelt med fiske med aktive redskaper i fremtiden og det viser seg at det har negative påvirkninger på naturmangfoldet, så må dette tas opp til ny vurdering, hvis overvåking av aktivitet i området viser at fiske med

redskaper som linje og garn i sårbare områder har en negativ påvirkning på verneverdiene, bør det innføres en begrensning på aktivitet. Det er ingen akvakulturvirksomhet i området, og det er heller ikke planlagt for etablering av lokaliteter i området i fremtiden. I verneplanprosessen for Rystraumen er det tilsynelatende konflikter rundt privatpersoner og eiendom som har utpreget seg, som beskrevet ovenfor i delkapittel 6.1.4.

6.1.6 Oppsummering

Verneplanprosessen for Rystraumen marine verneområde har tilsynelatende vært samsvarende med redegjørelsen for den norske verneplanprosessen redegjort for i kapittel fem Figur 2, hvis det som ble presentert som planlagt verneplanprosess faktisk ble gjennomført slik. Ifølge Meld. St. 29 ((2020-2021), s. 28) vil forvaltningen av marine verneområder skje på regionalt eller lokalt nivå. I tilfeller hvor det marine verneområdet er et lite område som kun befinner seg innenfor én kommune, vil forvaltningsstyresmakten for det marine verneområdet normalt tildeles den aktuelle kommunen. I dette tilfellet er det statsforvalteren for Troms og Finnmark som er forvaltningsmyndighet for forvaltningsplan for det marine området, altså er det ikke kommunen som her har fått ansvaret for å forvalte det marine verneområdet.

Rystraumen er et relativt lite område, men prosessen fra statsforvalteren fikk i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet å utarbeide et verneforslag i 2015, tok likevel fem år før forskriften for vernet ble vedtatt. Verneformålet handler om å ta vare på den sterke tidevannsstrømmen og det den medfører (stor variasjonsbredde og rikt dyreliv), uten stor grad av ytre påvirkning. Dyrelivet (i tilknytning til sjøbunnen) og vegetasjon er vernet mot ødeleggelse og skade, samt at tiltak og inngrep som kan forringe verneverdiene er forbudt. Noen av tiltakene som er forbudt oppleves som noe vag slik som «etablering av ulike typer anlegg» og «byggevirkosomhet».

I Rystraumen marine verneområde vil høsting av viltlevende marine ressurser etter havressurslova være tillat, med unntak av skjellskraping samt høsting av vegetasjon. Det er også lagt til rette for at det er mulig å gi spesifisert dispensasjon til for eksempel akvakultur. I tillegg åpner forskriften § 6 opp for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra forskriften (som ikke strider mot verneformålet og ikke påvirker verneverdiene betydelig). Jeg

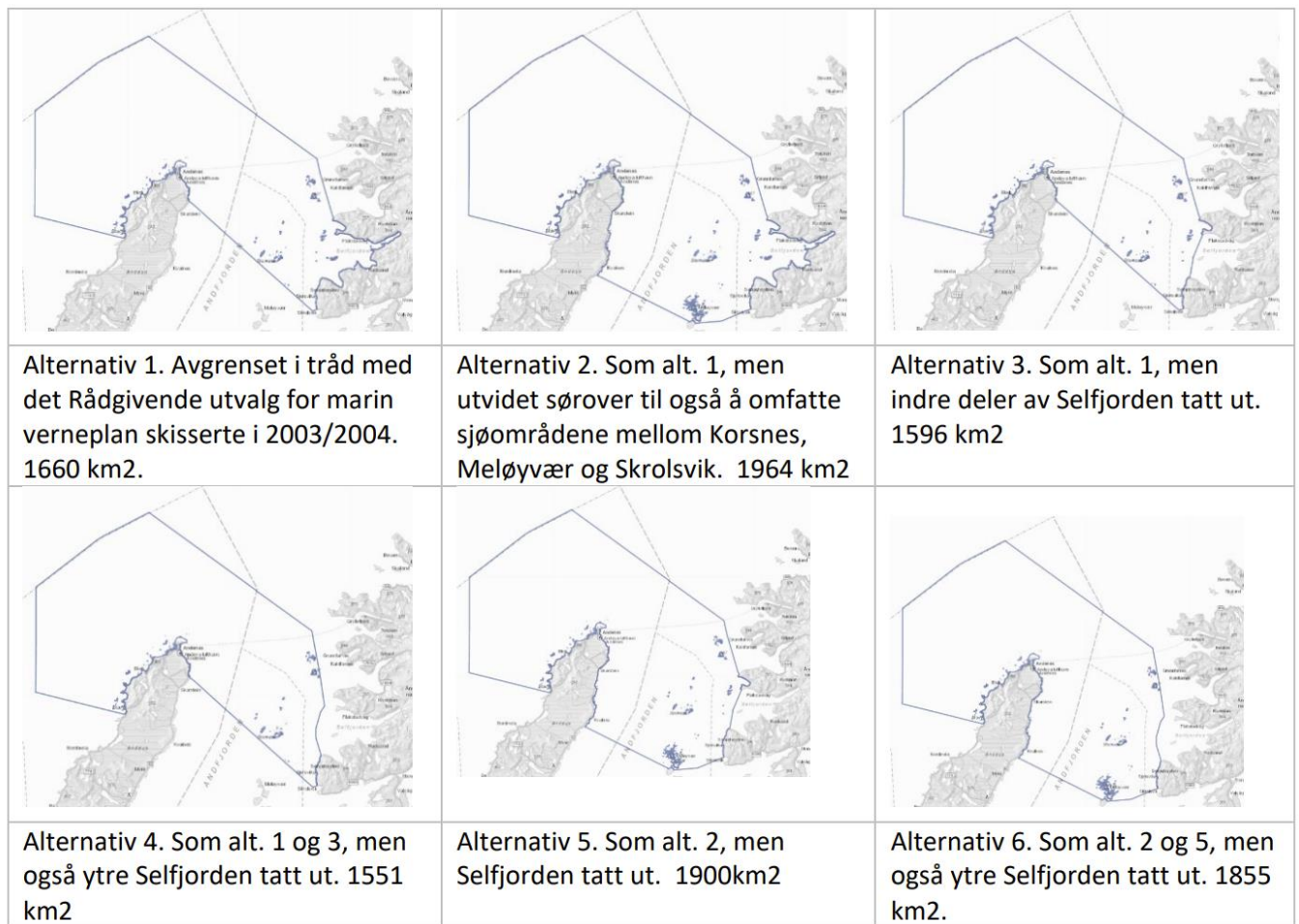
merker meg også at det er tendenser til forventning om at vernet skal være liberalt etter tidligere føringer som uttalelsen fra Fiskarlaget Nord.

Den største konflikten med etableringen av Rystraumen marine verneområde er tilsynelatende konflikten mellom egenpersoner med eiendom i det marine verneområdet, som ønsker å høste og bruke strandsonen slik de selv ønsker, uten begrensninger som medfølger av at området vernes. En grunn til at Rystraumen har vært preget av lite konflikter som omhandler næringsaktivitet i området, kan være at det i Rystraumen foregår relativt lite slik aktivitet (fiskeri og akvakultur). Som vi så i delkapittel 3.4.2, så er Rystraumen rapportert inn som IUCN-kategori 1A. I verneområder som rapporteres inn som denne kategorien er det ikke tillat å fjerne arter eller modifisering, ekstrahering eller samling av ressurser blant annet gjennom noen former for fiske. Høsting av viltlevende marine ressurser er tillatt Rystraumen marine verneområde.

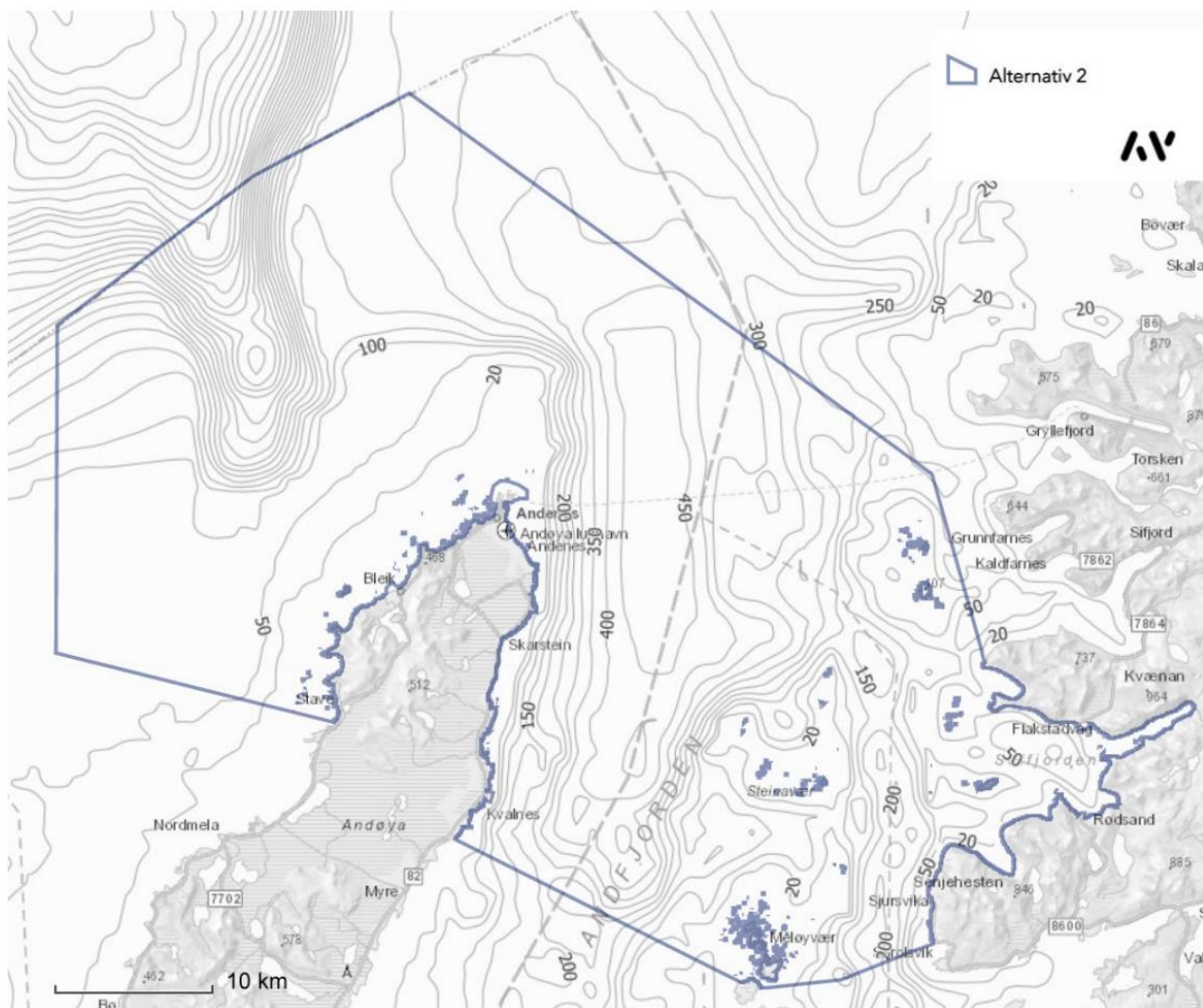
6.2 Marint verneområde for Andfjorden – et område under utredning

6.2.1 Geografi (lokasjon)

Det foreslåtte verneområdet ligger dels i Nordland fylke og dels i Troms og Finnmark fylke, og berører de tre kommunene Harstad, Senja og Andøy kommune. Senja kommune er en sammenslåing av de tidligere kommunene Torsken, Tranøy, Lenvik og Berg. Torsken og Tranøy kommune blir berørt av verneforslaget. Det er foreslått seks ulike alternative utredningsområder (Figur 4), hvorav det alternativet som er anbefalt i konsekvensutredningen (alternativ 2, vist i Figur 5) utgjør et område på 1964 km², til sammenligning nesten like stort som Oslofjorden. Vernet omfatter overflaten, vannsøylen og sjøbunnen (Vevatne et al., 2021).



Figur 4. De seks ulike alternative utredningsområdene for Andfjorden marine verneområdet, som definert i utredningsprogrammet (Vevatne et al., 2021, s. 7).



Figur 5. Anbefalt alternativ (alternativ 2) for Andfjorden marine verneområde (Vevatne et al., 2021, s. 16).

6.2.2 Verneformålet

Verneformålet for Andfjorden marine verneområde er redegjort for i *Konsekvensutredning av marint verneområde for Andfjorden* fra 2021 «Formålet med Andfjorden marine verneområder er å ta vare på et transekt kysthav med stor variasjon av naturmangfold, inkludert trua, sjelden og sårbar natur, og som representerer bestemte naturtyper av særlig naturvitenskaplig verdi» (Vevatne et al., 2021, s. 20). En målsetting er å holde verneverdiene uten stor grad av påvirkning. Området skal kunne tjene som referanseområde for forskning og langtidsovervåking generelt, men også for virksomheter som bunntråling, snurrevad og reketråling. Dette med referanseområder oppleves som noe forvirrende. Jeg forstår det slik at referanseområder i denne sammenhengen er et område innad i verneområdets geografiske avgrensning, med det formålet å kunne sammenligne tilstand og utvikling i påvirkede og ikke-

påvirkede områder for et aktuelt redskap eller aktivitet. Videre poengteres det i konsekvensutredningen under verneformålet at det er en ambisjon å beskytte det undersjøiske landskapet som har et mangfold av habitater. Samtidig tillates næringsvirksomhet og aktivitet som ikke strider med verneformålet for området. Spesifiserte aktiviteter som ikke vil stride med verneformålet er konkretisert i konsekvensutredningens beskrivelse av vernet (redegjort for i delkapittel 6.2.5 nedenfor) (Vevatne et al., 2021).

6.2.3 Status i verneplanprosessen frem til mai 2022

Andfjorden verneområde er et av de 36 verneområdene som ble foreslått som marint verneområde i *Endelig tilrådning med forslag til referanseområder*, og området ble da omtalt som «Transekt fra Andfjorden» (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004, ii). I den endelige tilrådningen ble det foreslått seks områder for overvåking og forskning hvor «Transekt fra Andfjorden» var ett av disse områdene. Begrunnelsen for at disse områdene ble valgt var at de er store, inneholder et mangfold av naturtyper som er knyttet sammen i en funksjonell økologisk betydning og de er geografisk lokalisert strategisk i forhold til kyststrømmen. Det står også videre i *Endelig tilrådning med forslag til referanseområder* at det vil være ressurskrevende å overvåke områdene på grunn av deres store størrelse, og at det derfor kan være funksjonelt å velge ut deler og naturtyper innenfor områdene (Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004).

Verneprosessen av Andfjorden marine område er ikke avsluttet. Det er noe utfordrende og identifisere hvor i verneplanprosessen arbeidet er i dag, fordi hovedfasene i prosessen avviker noe fra hovedfasene i verneplanprosessen illustrert i Figur 2 og slik den er beskrevet i Meld. St. 29 (2020-2021). I planprosessen i Andfjorden er hovedfasene definert som: oppstartsfase, meldingsfase, utredningsfase, faglig gjennomgang, høring, fylkesmannens tilrådning, miljødirektoratets tilrådning, sluttbehandling hos klima- og miljødepartementet og til slutt edelig vedtak i stortinget (Statsforvalteren i Nordland, 2018).

Miljødirektoratet ga i 2017 i oppdrag til ansvarlige statsforvaltere (statsforvalteren i Nordland og statsforvalteren i Troms og Finnmark) som sendte ut *Oppstartmelding for Andfjorden 24.08.2018*. Denne er tilgjengelig på nettsiden til prosjektet hos statsforvalteren (<https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>). Det ble i 2020 utarbeidet et utredningsprogram av de ansvarlige statsforvalterne (fastsatt av miljødirektoratet) (Fylkesmannen i Nordland/Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2020). Videre ble det utarbeidet en

konsekvensutredning av Asplan Viak AS publisert i 2021 etter oppdrag fra ansvarlige statsforvaltere (begrunnet i krav om konsekvensutredning da området er større enn 250 km²) (Vevatne et al., 2021). Konsekvensutredningen anbefaler alternativ 2 av de geografiske avgrensningene av området, som vektlegger naturverdier og helhet i området tyngre sammenlignet med de andre fem alternativene til geografisk avgrensning, og som legger opp til en forvaltning av området fremover hvor det tydeliggjøres at brukerinteresser som er viktige må justeres etter naturverdiene. Konsekvensutredningens sammendrag konkluderes det med at:

I et helhetlig perspektiv med vekt på bærekraftig utvikling, er fordelene med et vern av Andfjorden klart større enn ulempene. De negative virkningene som vernet vil medføre, må imøtekommes med fleksibilitet i forvaltningen, men hele tiden med vernets formål som rettesnor (Vevatne et al., 2021, s. 18).

Etter publisering av konsekvensutredningen i april 2021, publiserte statsforvalteren i Nordland (2021) en oppdatering på status for marin verneplan i juni 2021 hvor det sto at «Status for den marine verneplanen for Andfjorden er at det er god framdrift». Etter at konsekvensutredningen ble publisert har planprosessen vært i hovedfase faglig gjennomgang, hvor det har vært møter med aktuelle interessenter, kommentarer til planprosessen og referat fra møter med referansegrupper. Neste steg i planprosessen vil tilsynelatende være å utarbeide et ferdig verneforslag som så skal sendes på høring, som skal skje før sommeren 2022 (Statsforvalteren i Nordland, 2018). I utredningsprogrammet legges det til grunn at et vedtak om vern vil finne sted senest i 2023 (altså at forskriften blir vedtatt), og at dersom det ikke planlegges for endringer av dagens bruk, skal tidsperspektivet for konsekvensutredningen være minst frem til et vedtak om vern finner sted. Konsekvensutredningen har satt utredningsåret til 2030 (Vevatne et al., 2021).

6.2.4 Involvering av interessenter

Verneplanprosessen for Andfjord marine verneområde har så langt involvert innspill og tilbakemeldinger fra interessenter (Statsforvalteren i Nordland, 2018). I oppstartsfasen holdt statsforvalteren i Nordland et møte med Andøy kommune i forkant av melding om oppstart for marin verneplan for Andfjorden. Under møtet ble det påpekt av Andøy kommune at det er stor fiskeaktivitet i området. Kommunen ønsket å få frem at omtrent 65-70 prosent av den norske torskekvoten fiskes i havet utenfor Andøya, og at eventuelle begrensninger på fisket i

det aktuelle området med høy sannsynlighet ville by på konflikt med fiskeriene. Andøy kommune peker også på at området er nedslagsfelt for oppskytinger fra Andøy Spacesenter og Andøy testsenter, samt at området er sentralt for aktivitet av forsvaret. *Referatet fra møtet med Andøy kommune 16.11.17* er tilgjengelig på prosjektets nettside hos statsforvalteren (<https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>). I oppstartmeldingen er det under overskriften *Brukerinteresser* redegjort for fiske, akvakultur, turisme, bruk i forskningssammenheng, forsvaret, ferdsel og farleder på sjøen samt andre interessenter (Andøya Spacesenter, og Andøya Test Center).

Oppstartmeldingen for Andfjorden var på høring, og det ble samlet et dokument med tittel *Høringsuttalelser til oppstartmelding* som også er tilgjengelig på prosjektets nettside (<https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>). Dette var under meldingsfasen av planprosessen. I dette dokumentet kom det blant annet inn flere innspill som omtalte utvikling av fremtidig akvakultur, og at vern av Andfjorden bør åpne opp for å gi muligheten til videre vekst for akvakultur i området, ikke bare tillate at eksisterende anlegg kan drive som før. Kommunene planlegger for bruk av marine områder i planleggingsarbeid med marine arealplaner. Lenvik kommune sa i 2018 at det i kommunens gjeldende arealplaner for sjøområdene var satt av areal for oppdrett som ikke enda er tatt i bruk, samt arealer som er satt av for fremtidig oppdrett, og mener at disse områdene må bli tatt hensyn til. Videre uttaler Lenvik kommune i 2018 at det er viktig at vern av Andfjorden marine verneområde ikke innebærer restriksjoner som hindrer fremtidig bærekraftig utvikling for akvakultur.

Videre i prosessen når det ble utarbeidet et forslag til utredningsprogram var det også åpent for innspill fra interessenter gjennom høring i utredningsfasen. Videre ble konsekvensutredningen utarbeidet. I neste hovedfase av planprosessen (faglig gjennomgang) var interessenter fortsatt involvert og det var flere møter med interessenter og referansegrupper. Under faglig gjennomgang har det blant annet vært møte med forsvaret, Andfjorden Space, referansegruppe for fiskeri, referansegruppe for naturmangfold, Flakstadvåg Laks og Andfjord Salmon. Publiserte dokumenter over alle innspill til verneplanprosessen for Andfjorden verneområde ligger på nettsiden til prosjektet hos statsforvalteren (<https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>). Da denne verneplanprosessen ikke er ferdigstilt og det, etter min forståelse, enda ikke er utarbeidet er fullstendig ferdig

verneforslag som etter hvert skal sendes på høring, vil det muligens komme flere innspill til det ferdige verneforslaget etter det er sendt på høring.

6.2.5 Vernebestemmelser, dispensasjon og konflikter

Det står i *Oppstartmelding for Andfjorden 24.08.2018* (tilgjengelig hos <https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>) at marint vern er politisk forankret i Meld. St. 43 (1998-1999) hvor det gis føringer for at vern av marine områder skal være liberalt vern hvor man tillater næringsvirksomhet som ikke er i strid med verneformålet, samtidig som det undersjøiske landskapet beskyttes. Det står også at det ikke legges opp til restriksjoner på vedlikehold og drift av etablerte anlegg og innretninger, samt at fiske og høsting av marine ressurser i liten grad vil bli påvirket av vernebestemmelsene.

Videre har jeg undersøkt hva som inngår i vernet for Andfjorden marine verneområde, altså hva som er tillatt og ikke. Beskrivelsen av vernet er hentet fra konsekvensutredningen og er basert på definisjoner i utredningsprogrammet (Vevatne et al., 2021). Vernebestemmelser (hva som ikke er tillatt) er generelt at ingen skal foreta noe som direkte eller indirekte muligens kan forringe verneverdiene angitt i verneformålet. Det er verdt å bemerke seg her at verneformålet er nokså vagt og åpen for tolkning. Mer spesifikke vernebestemmelser er beskrevet i konsekvensutredningen (Vevatne et al., 2021, s.21), og redegjøres for i punkt a), b) og c) nedenfor.

- a) Vegetasjon er vernet mot ødeleggelse og skade, og planting av vegetasjon er forbudt. Vegetasjon er i denne sammenhengen tang, tar og andre marine planter.
- b) Dyreliv som er knyttet til havbunnen er vernet mot ødeleggelse og skade, og det er forbudt med utsetting av organismer.
- c) Det er listet opp en rekke tiltak som området er vernet mot. Noen eksempler på tiltakene som området er vernet mot er etablering av ulike typer anlegg, byggevirksomhet, andre varige eller midlertidige innretninger, plassering av konstruksjoner på sjøbunnen, legging av rørledninger og kabler, utføring av avløpsvann og andre konsentrerte forurensningstilførsler, undervannsspregning, boring og forbud mot forsøpling.

I konsekvensutredningen er det videre redegjort for unntak fra vernebestemmelsene (det som er tillatt uten søknad) og det står at det i utredningsprogrammet fastslås at et vedtak om marint vern i området ikke skal ha tilbakevirkende effekt for etablerte tiltak, utbygninger og aktiviteter som eksisterer i dag. Konsekvensutredningen legger derfor til grunn at

vernebestemmelser vil gi rom for at fiskeri, etablerte akvakulturområder, andre næringsvirksomheter, reiseliv, friluftsliv og Forsvarets aktiviteter kan fortsette innenfor tidligere vedtatte rammeverk og betingelser. Dermed vil anlegg, innretninger og installasjoner som allerede eksisterer kunne fortsette å driftes, vedlikeholdes og videreføres så lenge det foregår innenfor tidligere tillatelser som er gitt (på tidspunktet for vernevedtaket). I konsekvensutredningen er det listet opp en rekke aktiviteter som vernet ikke er et hinder for, herunder drift og vedlikehold av eksisterende akvakulturanlegg og høsting av villlevende marine ressurser som skjer i samsvar med havressurslova og andre lover og forskrifter (med unntak av skjellskraping og høsting av vegetasjon) (Vevatne et al., 2021).

Det er altså en rekke aktiviteter som vil være lov å gjennomføre i verneområdet ifølge foreløpig arbeid med verneplanprosessen for Andfjorden. Utredningsområdet er et område for mang ulike typer fiskeri med nasjonalt viktig helårsfiske. Store deler av det årlige skreifisket etter torsk og annen hvitfiskindustri utføres i det aktuelle området. Utredningsområdet er en del av et område som har stor økonomisk og samfunnsmessig betydning, og er et viktig grunnlag for bosetning og andre næringer. Det er her verdt å merke seg at vern av område vil ha ubetydelig konsekvens for fiskeri, siden fiskeri er tillat (hvis en tar inn referanseområdene og restriksjonsområdene i vernet, så vil konsekvensen for fiskeri justeres til noe eller middels negativ konsekvens). Det er vurdert at vernet vil ha negativ konsekvens for (ved å legge en demper på) næringer og aktiviteter som er i interessekonflikt med fiskeri. Et eksempel på en slik næring er akvakultur. At det legges en demper på slike næringer vil være positivt for fiskeriaktiviteten i området (Vevatne et al., 2021).

Det er i konsekvensutredningen redegjort for spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Om det skal gis dispensasjon eller ikke, skal vurderes av forvaltningsmyndigheten i lys av blant annet verneformålet, samt at forvaltningspraksis og forarbeidet til vedtaket om vern skal være viktige momenter for videre tolkning om tildeling av dispensasjon. Noen av de spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene for Andfjorden er akvakultur og dumping av masser i forbindelse med vedlikeholdsmudring (Vevatne et al., 2021). I tillegg til de spesielle dispensasjonsbestemmelsene kan forvaltningsmyndighetene gi dispensasjon til tiltak og aktiviteter etter søknad, dersom det ikke er i strid med verneformålet (eller at det er nødvendig for sikkerhetshensyn eller hensyn til vesentlige samfunnsinteresser) (Vevatne et al., 2021, s. 23). Det er også redegjort for generelle dispensasjonsbestemmelser i konsekvensutredninger

som lyder at det kan gis dispensasjon etter søknad til tiltak og aktivitet som ikke strider med verneformålet, eller er nødvendig på grunn av sikkerhetssyn eller hensyn til vesentlige samfunnsinteresser, i samsvar med naturmangfoldloven (2009, § 48) (Vevatne et al., 2021).

Akvakultur har vært et tema omkring gjennomføringen av å verne det marine området Andfjorden. Konsekvensutredning omtaler forholdene rundt akvakultur i det aktuelle området. Akvakultur har stor økonomisk og samfunnsmessig betydning i regionen og skaper et grunnlag for bosetting og andre næringer. Omtrent all akvakultur i området er lokalisert i ytre Selfjorden (Senja). I konsekvensutredningen konkluderes det med at det er miljømessige forhold og resipientkapasitet og ikke arealbehov som vil være begrensende for fremtidig vekst (Vevatne et al., 2021). Om naturgitte forhold sier konsekvensutredningen at det er store deler av Andfjorden marine verneområde som er godt egnet til akvakultur (eksponert for gode strøm- og utskiftningsforhold), men samtidig er store deler av området ikke godt egnet for tradisjonell matfiskproduksjon fordi dets eksponerte lokasjon gjør det teknisk utfordrende å drive oppdrettsvirksomhet. I tillegg trekker konsekvensutredningen frem at bruk av området av Forsvarets skyte- og øvingsfelt tar opp store deler av utredningsområdet. Andfjorden er lokalisert i gult produksjonsområde (etter trafikklyssystemet for vekst i oppdrettsnæringen) og er dermed i et område hvor det ikke, per utgivelse av konsekvensutredningen, skal være økning av produksjon av hensyn til påvirkning på miljø (Vevatne et al., 2021).

I fremtiden er det kun ett avsatt akvakulturområde i Leivika og områder øst for Holmenvær og Ørja som er potensielle for produksjon av matfisk, da de ikke påvirkes av aktiviteten til Forsvaret i området. I konsekvensutredningen er effekten vernet vil ha på akvakultur vurdert og redegjort for. Vern av det marine område vil ikke hindre drift og vedlikehold av lokaliteter som allerede er etablerte, og skal ikke ha tilbakevirkende effekt (Vevatne et al., 2021). Det kreves dispensasjon fra vernebestemmelsene for å etablere nye lokaliteter, flytting av lokaliteter eller økning i produksjon (biomasse) på de eksisterende lokalitetene. Som redegjort for ovenfor, kan det bli gitt spesifisert dispensasjon til akvakultur (hvis det ikke strider mot verneformålet). Vern av det marine området Andfjorden vil muligens ha en dempende effekt på utviklingen i akvakulturnæringen i området. Påvirkningen vern av Andfjorden vil ha på akvakultur er vurdert (for de fleste av de seks ulike alternative utredningsområdene) som noe begrenset. Alternativ 2 (anbefalt i konsekvensutredningen som vektlegger naturverdier og helhet i området tyngst sammenlignet med de andre alternativene) er rangert dårligst for

akvakultur. Det skal også nevnes at vern av utredningsområdet vil medføre at søknadsprosesser blir mer krevende og det vil være strengere krav til dokumentasjon (Vevatne et al., 2021).

Lokalt har utviklingen av fremtidig akvakultur fremprovosert debatt, da spesielt for Senja kommune hvor omtrent all akvakulturen i utredningsområdet er etablert. Senja kommune mener at vern av Andfjorden ikke må legge restriksjoner på området som hindrer den fremtidige bærekraftige utviklingen innen akvakultur, og at det eneste akseptable alternativet til geografisk avgrensning til utredningsområdet er et som utelukker en utvidet Selfjord («-Fri oss fra vernet», 2021). De negative konsekvensene for akvakultur (som følge av vern av Andfjorden) er knyttet til akvakulturnæringen i Selfjorden. Selfjorden er inkludert i geografisk avgrensning av området da det kan gi en mer helhetlig forvaltning av det marine verneområdet, og det vil medføre erfaringer av det å ha brukerinteresser innenfor et verneområde. Konsekvensutredningen anbefaler altså en geografisk avgrensning av utredningsområdet hvor storparten av akvakulturnæringen inkluderes. Det eneste potensiale for vekst i Selfjorden må eventuelt skje gjennom utvidelse av eksisterende lokaliteter, da det ikke er tilgjengelige områder som er aktuelle for etablering av nye lokaliteter i Selfjorden uten at det er i konflikt med de allerede etablerte lokalitetene (Vevatne et al., 2021).

Flakstadvåg Laks har hoveddelen av driften på de fire lokalitetene i Selfjorden. Flakstadvåg laks, i tillegg til konvensjonell oppdrett, driver økologisk oppdrett som krever litt mer areal (lavere tetthet medfører mer miljøvennlig drift). Det ble i juni 2021 holdt et møte mellom Flakstadvåg Laks, Troms og Finnmark fylkeskommune, Sjømat Norge, Fiskeridirektoratet region Nord, Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Statsforvalteren i Nordland. I referatet fra møtet fremkommer det at Edmund Broback fra Brødrene Karlsen/ Flakstadvåg Laks, kommenterte at han var bekymret for at vernet ville legge begrensninger som medfører at firmaet ikke vil kunne følge med i utviklingen og være konkurransedyktige, da dette vil kreve at det gjøres litt endringer og litt forbedringer hvert år. Firmaet har som målsetning å ha en bærekraftig drift med jevnt økt aktivitet (1-3%). Svein Arne Rånes fra Troms og Finnmark fylkeskommune kommenterte, ifølge referatet fra møtet, at det er viktig med vern, men at det burde være mer fokus på kvalitet over kvantitet, hvor det vernes mindre områder med strengere begrensninger på tiltak, og han er skeptiske til store verneområder. Roy Alpenes (Flakstadvåg Laks) mente at konsulentene ikke tok hensyn til bosetning og folk når alternativ

2 ble valgt som anbefalt alternativ til utredningsområdets avgrensning. Dokumentet er tilgjengelig på prosjektets nettside hos statsforvalteren under tittelen *Referat fra møte med Flakstadvåg Laks 16.06.21* (<https://www.statsforvalteren.no/andfjorden/>).

6.2.6 Oppsummering

Verneformålet oppfattes som vagt definert og relativt lite konkret, og etter å ha lest verneformålet sitter jeg igjen med tanken: Hva betyr egentlig dette?

Andfjorden marine verneområde er et stort område, og verneplanprosessen er tilsynelatende svært omfattende. En årsak til dette er nok at området er større enn 250 km², så da må det utarbeides en konsekvensutredning. Når konsekvensutredning skal utarbeides i verneprosessen er dette et ekstra steg, som igjen krever flere runder med involvering av interessenter, sammenlignet med for eksempel Rystraumen. Om selve planprosessen er det mulig å se at den samsvarer til dels med verneplanprosessen i Meld. St. 29 (2020-2021) (Figur 2), men jeg sitter igjen med et inntrykk av at verneprosessen i praksis her er noe mer omfattende enn det som fremkommer i stortingsmeldingen, og Figur 2 er i dette tilfellet en forenkling av selve prosessen. Hovedfasene i Andfjorden verneplanprosess (oppstartsfase, meldingsfase, utredningsfase, faglig gjennomgang, høring, fylkesmannens tilrådning, miljødirektoratets tilrådning sluttbehandling hos klima- og miljødepartementet og til slutt endelig vedtak i stortinget) er ikke identiske med de i Figur 2. Dette gjør at det er utfordrende å si nøyaktig hvor verneplanprosessen er i dag. Men det er fortsatt mulig å se at de store linjene i verneplanprosessen korrelerer med verneplanprosessen beskrevet i Meld. St. 29 (2020-2021). Det oppfattes at det så langt i verneplanprosessen har vært høy grad av involvering av interessenter. Oppdraget om å starte verneprosessen ble gitt av Miljødirektoratet i 2017, og det er tilsynelatende enda et stykke igjen av veien til etablert marint verneområde i Andfjorden. Det er tilsynelatende også en faktor i dette tilfellet at Andfjorden er et område hvor det er flere tilfeller av næringsvirksomhet (for eksempel fiske og oppdrett) sammenlignet med Rystraumen marine verneområde.

Jeg merker meg også at det i oppstartmeldingen refereres til tidligere offentlige føringer for vern som liberalt vern, hvor det tillates næringsvirksomhet som ikke strider med verneformålet. Dette blir interessant når verneformålet er formulert så vagt som det er for Andfjorden marine verneområde. I Andfjorden vil foreløpig fiske og høsting av marine

ressurser i liten grad bli påvirket av vernebestemmelsene, og akvakulturanlegg som er etablert vil få fortsette drift og vedlikehold. Vernebestemmelsene skal hindre ødeleggelse og skade av vegetasjon, dyreliv på havbunnen samt at det er listet opp en rekke tiltak som er forbudt (hvor noen av disse oppfattes som vage slik som for eksempel «etablering av ulike typer anlegg»). Det er også listet opp en rekke dispensasjonsbestemmelser (for eksempel for akvakultur).

7 Diskusjon – hva dreier «bevaring av marine områder» seg om?

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt problemstillingen: Hva inngår i begrepet «bevaring av marine områder» i Norge, og hvordan er det norske rammeverket for bevaring av marine områder gjennomført i praksis?

7.1 Sammendrag

«Bevaring av marine områder» et overordnet begrep for tiltakene «vern av marine områder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.» I den teoretiske bakgrunnen for oppgaven ble marin arealplanlegging (marine spatial planning (MSP)) definert og forklart som en prosess som organiserer planlegging av bruk og forvaltning av kyst- og havområder. Et spørsmål som ofte stilles er om MSP er det samme som økosystembasert forvaltning (ecosystem-based management (EBM)). EBM er et begrep som ofte dukker opp når MSP skal redegjøres for. EBM sies å være en holistisk tilnærming til forvaltning hvor hele økosystemet blir forvaltningsobjektet. En viktig forskjell på MSP og EBM er at EBM kan beskrives som en tilnærming som vektlegger økosystemet og som i denne tilnærmingen benytter mange ulike verktøy. MSP er ett av disse verktøyene som kan benyttes i arbeidet med å implementere EBM, altså at MSP kan brukes som et redskap for å oppnå EBM, og det å bidra til EBM kan være et mål for iverksetting av en marin planleggingsprosess.

Det kan argumenteres for at havforvaltningsplanene i Norge er forsøk på å implementere EBM (Sander, 2018; Meld. St. 20 (2019-2020)). Norges plan for vern av marine områder er en del av et større forehavende (bevaring av økosystemene i norske havområder) og inngår i Meld. St. 29 (2020-2021) som er en nasjonal plan for bevaring av viktige områder for marin natur. Min studie av marine verneplaner viser tydelig at MSP forstått som verneplan er mer instrumentell, da planleggingen bare er ett av mange forvaltningsinstrumenter i havområdene. Dette viser at verneplanarbeidet har en praktisk og instrumentell innretning, da noen områder

med sårbar eller unik natur skal vernes fordi det er viktig i seg selv, men også fordi vi da kan oppfylle internasjonale forpliktelser. Det instrumentelle målet iverksettes gjennom planprosesser som følger dagens ideal om kollaborativ planlegging, der ulike interesser blir hørt og får medvirke, men der verneformålet likevel er bestemt gjennom en prosess på et høyere nasjonalt nivå. Vi kan med andre ord slå fast at marine verneplaner i seg selv ikke er EBM, men relativt målrettede bevaringstiltak på et instrumentelt nivå.

Generelt i norsk havforvaltning er havrettskonvensjonen det overordnede internasjonale rammeverket. I arbeid med bevaring av marine områder er også konvensjonen om biologisk mangfold, IUCN og OSPAR sentrale som internasjonale rammeverk. Partsmøtet under konvensjonen om biologisk mangfold setter internasjonale mål, som for eksempel Aichi-mål 11 som blant annet satte mål om 10 prosent bevaring av kyst- og havområder innen 2020, i form av marine verneområder eller andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Spørsmålet om Norge har nådd denne målsettinger krever et nyansert svar. Den norske verneprosenten for marine verneområder nådde ikke opp til 10 prosent (var 4,2 prosent), men andre effektive arealbaserte bevaringstiltak var ikke medregnet i denne verneprosenten. En grunn til dette er at det manglet en systematisk tilnærming til å definere slike områder, som er nødvendig for at de skal kunne medregnes i verneprosenten. En utredning fra Havforskningsinstituttet (2020) anslår imidlertid at slike områder utgjør nærmere halvparten av norske havområder (Skern-Mauritzen et al., 2020; Meld. St. 29 (2020-2021)). Det forhandles nå nytt globalt rammeverk for gjennomføring av konvensjonen om biologisk mangfold, hvor mange mener at målsettingen bør være at 30 prosent av globale land- og havområder skal bevares. Konvensjonen angir også rammeverk for arbeid med å systematisere og operasjonalisere andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, vedtatt i 2018. Norge var tidig ute med rapporten fra Havforskningsinstituttet (2020) om operasjonalisering av begrepet «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» (Skern-Mauritzen et al., 2020). Retningslinjer for bruk av begrepet eksisterer altså, men det er et stort arbeid å gjennomføre dem i praksis. IUCN er et sentralt internasjonalt rammeverk for vurdering av marine verneområder, med retningslinjer for å kategorisere verneområder etter blant annet verneformål og hvilke aktiviteter som er tillatt, altså hvor strengt det marine verneområdet er vernet.

I norsk bevaringsplanlegging er det et regionalt samarbeid med OSPAR om marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon for å skape et sammenhengende nettverk av

marine verneområder. Internasjonalt rapporterer Norge inn marine verneområder og marine beskyttede områder til konvensjonen om biologisk mangfold og IUCN, hvor IUCN da får en oversikt over hvor stor del av det globale havet som er vernet. Her blir problematikken om «paper parks» sentral. Det kan diskuteres om slik marine områder vernes i Norge i dag (2022) og hvordan disse verneområdene rapporteres inn til blant annet IUCN er med på å bidra til at det registreres såkalte «paper parks». Det er innenfor rammene av denne masteroppgaven ikke mulig å konkludere noe slikt. Det vil kreve omfattende undersøkelse av de etablerte verneområdene i Norge sammenlignet med IUCNkategorien de er innrapportert som. Det vil også kreve undersøkelse av grunnlaget for hvorfor Norge har valgt å rapportere inn verneområdene i valgt IUCN-kategori. En slik undersøkelse vil være nyttig for å avklare i hvilken grad Norge bidrar til den globale utfordringen som omhandler «paper parks».

Hvordan arbeides det med verneplaner i Norge? Hovedfasene i det marine verneplanarbeidet, som starter med forhåndsplanlegging og ender med gjennomføring av arealplanen og revisjon av planen er undersøkt. Disse prosessene har i noen grad fulgt stegene som anbefales for MSP. Som nevnt i litteraturen er det flere utfordringer som gjør seg gjeldende i MSP, hvor blant annet en utfordring er at interessenter ikke blir involvert tidlig nok i prosessen og hvor blant annet dårlig kommunikasjon og mangel på gjennomsiktighet i planleggingsprosessen bidrar til utilstrekkelig grad av involvering av interessenter. Noen andre utfordringer for MSP er balansen mellom sosioøkonomisk utvikling og bevaring av marine økosystemer, klimaendringer og viktigheten av å ha et institusjonelt rammeverk som støtter forvaltningen gjennom lovverk og reguleringer. Dette er utfordringer som også norske prosesser må ta hensyn til. Dagens planlegging i Norge er inspirert av kommunikativ og kollaborativ planlegging. Dette handler i stor grad om en planleggingsprosess som søker å være mer demokratisk, transparent med høy grad av involvering av interessenter. I Norge er det interesse for å skape en offentlig planleggingsprosess i en kompleks verden som bidrar til robuste og forutsigbare resultater, og det er mulig å se innslag av kommunikativ og kollaborativ planlegging i norsk marin bevaringsplanlegging, i tillegg til et mål om å skape en prosess for planlegging som er tilpasningsdyktig hvor adaptivt management blir sentralt.

Det er mulig å se en utvikling i det norske arbeidet med marin bevaring fra 1993 og frem til i dag (2022) som er preget av endring i bruk og betydning av begreper, da spesielt (og naturlig nok) begrepet «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» som er et relativt nytt begrep i

internasjonal og norsk bevaringsplanlegging. For marine verneområder er arbeidet som ble gjort i perioden 2001-2004 av rådgivende utvalg viktig for det pågående arbeidet med etablering av flere marine verneområder. Marine verneområder som etableres i dag ble i 2004 anbefalt i den endelige tilrådingen av det rådgivende utvalget som 36 kandidatområder (basert på områdenes representativitet, særegenhet, beliggenhet og med liten grad av påvirkning av næringsvirksomhet). Arbeidet med bevaring av marine områder de siste 30 årene har ført til Meld. St. 29 (2020-2021) *Heilskapelig nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur* som har vært en sentral kilde for denne masteroppgaven. Per 9. april 2021 var det av de 36 kandidatområdene 15 etablert som marine verneområder, og et område som del av nasjonalpark.

Både i Rystraumen hvor verneplanprosessen er fullført, og i Andfjorden hvor verneplanprosessen er i gang, ser vi at man følger prosessen «på papir» (kapittel fem). Spesielt verneplanprosessen for Andfjorden var likevel mer kompleks og hadde flere steg enn papirprosessen oppgitt i Figur 2.

Balansen mellom sosioøkonomisk utvikling og vern er sentral i oppgavens tematikk. I vern av Rystraumen og Andfjorden marine områder er det mulig å se et ønske om å verne det spesifikke og unike med minst mulig konsekvenser for de berørte, da det i begge tilfeller vil være lov med diverse næringsaktivitet i de marine verneområdene. Slike næringsaktiviteter omfatter høsting av marine ressurser samtidig som det er tillat å drifte og vedlikeholde etablerte oppdrettsanlegg (særlig aktuelt for Andfjorden). Det er også en rekke dispensasjonsbestemmelser som åpner for at det kan søkes om at tillatelse til å gjennomføre aktiviteter for eksempel å etablere nye oppdrettsanlegg. Prosessen rundt å verne Andfjorden og Rystraumen er preget av en holdning om at vern skal være liberalt etter tidligere føringer gitt i Meld. St. 43 (1998-1999), og den endelige tilrådingen fra 2004. Den liberale holdningen til vern innebærer at det skal tillates næringsvirksomhet som ikke strider med verneformålet, samtidig som det undersjøiske miljøets mangfold av habitater beskyttes. Det er altså en grunnleggende holdning at marine områder ikke skal vernes strengere en verneformålet tilsier, og at det skal være mulighet for å drive næringsvirksomhet i marine verneområder så lenge det ikke går imot verneformålet. Her kan man reflektere over om dette kanskje er løst gjennom litt vage formuleringer som gjør at den instrumentelle prosessen likevel blir åpen. Spesielt for Andfjorden var verneformålet vagt formulert. Dette vil da åpne

for å drive ulike næringsvirksomheter innenfor verneområdet. Det er her interessant å se hvordan balansen mellom sosioøkonomisk utvikling og bevaring av økosystemer ivaretas i praktisk politikk. Hvor stor effekt vil det ha å verne et marint område, hvis en allikevel tillater for eksempel høsting av marine ressurser som fiskeriaktivitet? Vil dette medføre at Norge bidrar til å skape «paper parks», eller kan marine verneområder fortsatt være effektive og nyttige selv om det tillates næringsaktivitet i området?

7.2 «Den norske måten å gjøre det på»

I norsk bevaringsplanlegging finnes et mylder av begreper, med ulike definisjoner som i noen tilfeller betyr så å si det samme (både internasjonalt og nasjonalt), men som ofte ikke blir klart definert i praksis. Samtidig har betydningen av enkelte av begrepene endret seg over tid. Når jeg i dette arbeidet undersøkte hvordan norsk bevaringsplanlegging har utviklet seg over de siste 30 årene (kapittel fire), så jeg at det var viktig å merke seg når de ulike begrepene ble brukt, i hvilket årstall, for å forstå dets betydning. Et eksempel på dette er bruken av begrepene «arealbaserte tiltak» og «andre effektive arealbaserte tiltak». Forskjellen mellom de to begrepene er at «arealbaserte tiltak» er tiltak som enda ikke offisielt kan identifiseres som «andre effektive arealbaserte tiltak». Hvis «arealbaserte tiltak» oppfyller kriterier og retningslinjer for «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», vedtatt av partsmøtet under konvensjonen om biologisk mangfold, vil de kunne bli indentifisert som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» og medregnes i innrapporteringen av «verneprosenten» til blant annet konvensjonen om biologisk mangfold. Min oppfatning er at det er behov for en begrepsavklaring rundt dette for å gjøre marin bevaringsplanlegging lettere å forstå for offentligheten. Det er lett å bli forvirret når man ikke kjenner konteksten til de internasjonale rammeverkene og hvor langt Norge er kommet i arbeidet med andre effektive arealbaserte bevaringstiltak på nasjonalt nivå.

En tilsvarende uklarhet er knyttet til hvordan marin bevaringsplanlegging spiller inn i «det store bildet» i norsk marin arealplanlegging og havforvaltning. Bevaring er et overordnet begrep som benyttes både for marine verneområder og for andre effektive arealbaserte bevaringstiltak. Dette til tross for at det er to ulike typer tiltak som gjennomføres på forskjellige måter. Oppretting av marine verneområder er på den ene siden en separat prosess fra annen havforvaltning. Det er relativt lett å forholde seg til i det store bildet. Noe mer utfordrende er det å forstå hvordan andre effektive arealbaserte bevaringstiltak gjennomføres i

norsk havforvaltning gjennom lovgivning som gjelder for ulike næringer og hensyn. Det man kan poengtere her er at andre effektive arealbaserte bevaringstiltak har et snevert verneformål knyttet til å verne en bestemt art (hummer, koraller eller viktig habitat), og har ikke nødvendigvis vern av biodiversitet som formål. For eksempel at fisket i området skal være skånsomt og at en skal forvalte bestander på gode måter (Forskrift om fredningsområder for hummer, 2006). Det er også utfordrende å se MSP og EBM som forvaltningsstrategier i sammenheng med marin bevaringsplanleggingens rolle i norsk havforvaltning. Alle disse ulike faktorene spiller inn på inntrykket jeg sitter igjen med, at marin bevaringsplanlegging er en kompleks prosess i Norge som involverer deltakelse fra mange interessenter og mange ulike deler av havforvaltningen, og der forhandlinger om praktiske og akseptable løsninger er viktig. Verneformål og omfang tilpasses det som er politisk mulig, og ikke nødvendigvis til det som er idealet. Den «norske måten» å bevare marine områder kan derfor bli vanskelig å få overblikk over, fordi den innebærer forhandlingsløsninger som ikke alltid gjenfinnes «på papir». Derfor må en «lese mellom linjene».

7.2.1 Noen teoretiske betraktninger i norsk bevaringsplanlegging

Ifølge Santos et al., (2019) er ikke MSP det samme som bevaringsplaner, da bevaringsplaner ofte er mer instrumentelt innrettet mot for eksempel å etablere marine verneområder. Men bevaringsplaner kan som nevnt være en del av MSP. Den norske prosessen for bevaring av marine områder oppfattes som et instrument for å nå spesifikke mål, og er ikke MSP i seg selv. Det kan argumenteres for at vern av marine områder i Norge er en prosess som har noen likheter med MSP, fordi menneskelig aktivitet og næringsvirksomhet i det marine området er en viktig del av planleggingen (i form av hvilke aktiviteter som skal være lov å gjennomføre og ikke). Det er mange hensyn som skal tas med i planleggingen av et marint verneområde, for eksempel når de geografiske grensene til verneområdet skal bestemmes. Når det skal planlegges for vern av et marint område i Norge, er det altså ikke kun beskyttelse av biodiversitet og sårbar natur som står i fokus (selv om det er hovedformålet), men involvering av menneskelige aktiviteter og næringsvirksomhet blir en del av planleggingsprosessen.

Etter at marine verneområder er etablerte i Norge, vil muligens aktiviteter som forekommer i området være i endring over tid da forvaltningsstyremakten kan gi dispensasjon for en rekke aktiviteter (som var tilfellet i Rystraumen og Andfjorden marine verneområdet). Det marine verneområdet skal også forvaltes i ettertid av utarbeiding av egne forvaltningsplaner for

verneområdet. Dette åpner for muligheten for adaptiv forvaltning innad i det marine området, uten å måtte gjennomføre en ny verneplanprosess. Norsk praksis med de sentrale generelle lovene og utstrakt bruk av fullmaktslovgivning (forskrifter) gir betydelig fleksibilitet, men også makt til forvaltningen, som i dette tilfellet betyr mer makt til statsforvaltning.

I verneplanprosessen for Rystraumen og Andfjorden marine verneområder er det høy grad av involvering av interessenter (i form av at interessenter kan komme med tilbakemeldinger og input) tidlig i prosessen. Det er tilsynelatende en enda mer omfattende involvering av interessenter enn hva som fremkommer i Figur 2 over hovedpunktene i verneplanprosessen. Involvering av interessenter har i norsk lovverk hjemmel i blant annet naturmangfoldloven (2009), og Meld. St. 29 (2020-2021) trekker frem viktigheten av å involvere interessenter i saken og at de skal delta aktivt i arbeidet så tidlig i prosessen som mulig. Her er det mulig å trekke linjer til rasjonell, kommunikativ og kollaborativ teori innenfor planlegging (Pløger, 2002; Mukhopadhyay, 2015). Gjennom å undersøke prosessen rundt å verne Rystraumen og Andfjorden marine område fremgår det at prosessen har rasjonelle formål, de er tekniske og er top-down (vedtas politisk på nasjonalt nivå) som er karakteristisk i rasjonell planleggingsteori. Prosessen er også bottom-up (innspill fra interessenter), og er solid demokratisk forankret som er karakteristisk i kommunikativ og kollaborativ teori innenfor planlegging. Selv om Rystraumen og Andfjorden verneplanprosesser tilsynelatende er transparente prosesser med høy grad av involvering av interessenter i form av at de kan komme med tilbakemeldinger og ønsker som omhandler det marine verneområdet (for eksempel avgrensning eller hvilke aktiviteter som skal være tillat i området), så er det ikke klart i hvor stor grad tilbakemeldingene fra interessentene faktisk blir tatt hensyn til. Altså, om tilbakemeldingene fra interessenter faktisk påvirker innholdet i utformingen av verneforslaget.

En kan også reflektere over i hvor stor grad interessentene som er involverte, kjenner til det overordnede rammeverket (både internasjonalt og nasjonalt). Hvis interessenter ikke kjenner til det overordnede rammeverket, kan det bidra til å svekke deres forståelse av verneplanprosessene. Man kan si at prosessen for vern av marine områder er altså deltakende, men det kan diskuteres hvor deltakende prosessene *egentlig* er. Dette er, innenfor rammene for denne oppgaven, ikke mulig å konstatere og vil kreve nærmere undersøkelse av forholdet mellom planprosessen, planleggere og interessenter. Det kan dermed diskuteres om

kommunikasjon med og involvering av interessenter, faktisk har en reell innvirkning på resultatet av planleggingsprosessen, og om kommunikasjon i planlegging faktisk fører til en planlegging som er mer forutsigbar og robust.

Verneprosesser forgår i tråd med norsk plantradisjon, noe som framkommer også gjennom den pragmatiske tilnærminga. Vi verner så mye vi kan uten at vi skaper konflikt.

Tilsynelatende tror Norge at dette vil gi det beste vernet gjennom at folk over tid tilpasser seg, venner seg til og etter hvert godtar verneformålet. En verneplan handler derfor ikke bare om vern, men også om å lage tiltak som gjør at folk er villig til å følge prosessen og forholde seg til tiltakene. Hvis de som lokalt påvirkes av etablering av vernet aksepterer vernebestemmelsene og reguleringene innad i verneområdet i det marine verneområdet, kan det bidra til at en ikke må kontrollere området like hyppig og omfattende (som trolig ville vært nødvendig ved uenighet, protest og konflikt). Formålet med vernet og omfanget av vernet må korrespondere.

7.3 Veien videre

I Meld. St. 29 (2020-2021) ble det fastslått at regjeringen fremover vil sette i gang en prosess som skal gjennomgå og vurdere praksisen for rapportert av Norges bidrag for å oppfylle internasjonale målsettinger. Dette er det helt klart et behov for, da «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» i dag (2022) ikke blir innrapportert som en del av Norges bidrag for å oppfylle internasjonale målsettinger. Hvis «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» blir inkorporert i Norges rapportering av prosentandel av marine områder som er bevart, vil det sannsynligvis øke andelen områder som innrapporteres betraktelig som igjen kan bidra til at Norge har bedre sjanse til å nå internasjonale målsettinger. Regjeringen vil også fokusere på forskning på effektene av etablering av marine verneområder i Norge. Gjennom å skrive denne masteroppgaven opplever jeg at det er et stort behov for akkurat dette. Hvilken effekt har egentlig vern av marine områder, slik de etableres i Norge i dag, for de marine økosystemene og de fastsatte verneformålene? Er det en effektiv måte å beskytte de særegne marine økosystemene i områdene, eller er det en tids- og ressurskrevende prosess som er mer administrative øvelser heller enn tiltak som faktisk gjør en forskjell?

I en rapport fra Havforskningsinstituttet utgitt i 2021 om marint vern er det poengtert at tett samarbeid mellom ulike marine sektorer vil være viktig for å oppnå marint vern som fungerer

etter intensjonene. I rapporten pekes det på et behov for tett samarbeid mellom nærings- og fiskeridepartementet og klima- og miljødepartementet for koordinering av bevaringstiltak etter lovverkene. Hvis ikke reguleringer i fiskerinæringen integreres i reguleringene av marine områder hvor det er etablert vern, vil det ifølge rapporten til Havforskningsinstituttet være lav sannsynlighet for at verneformålet oppnås, fordi fiskeriene i Norge i stor grad påvirker økosystemene i sin helhet (Jørgensen et al., 2021). Dette er et interessant poeng å reflektere over i lys av undersøkelsen av min problemstilling. Det er uvisst hvordan bevaringsplanlegging vil se ut i Norge i fremtiden. Kan andre effektive arealbaserte bevaringstiltak bidra til en mer tverrsektoriell gjennomføring. Kanskje vil dette igjen medføre at slike andre effektive arealbaserte bevaringstiltak brukes og innrapporteres i større grad enn i dag (2022) og at marine verneområder blir områder hvor det er strengere krav til tillatt aktivitet?

Konvensjonen om biologisk mangfold har en visjon for 2050 «å leve i harmoni med naturen», og jobber med å utarbeide målsettinger og milepæler for perioden frem til 2030 (Convention on Biological Diversity, 2021). Sentralt for tematikken til denne oppgaven er målet som omhandler å bevare minst 30 prosent av globale land og havområder som er viktige for biodiversitet og dets bidrag til mennesket gjennom effektiv og rettferdig forvaltning. Hvis andre effektive arealbaserte bevaringstiltak blir operasjonalisert og gjennomføres i praksis, og kan innrapporteres som en del av bevaringsprosenten vil ikke denne målsettingen fremstå som uoppnåelig for Norge. Det som kan diskuteres er om slike prosentmål egentlig har noe for seg. Kanskje klarer Norge å nå målet, men det er ikke nødvendigvis samsvarende med at 30 prosent av norske havområder er tilstrekkelig bevart i realiteten. Her kan man også diskutere hva «tilstrekkelig bevart» innebærer. Er det bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig økosystembasert forvaltning eller urørt sårbar natur? Fremover, i det er i det store bildet, vil det være viktig å rette fokus mot å oppnå en bærekraftig forvaltning for alle verdens havområder i tillegg til å bevare enkelte avgrensede marine områder, fordi å bevare marine områder som tiltak muligens vil ha liten effekt hvis havområdene rundt ikke er bærekraftige. Medlemslandene i høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi (inkludert Norge) har, i tillegg til å slutte seg til et mål om å bevare 30 prosent av havområdene i verden forpliktet seg til et ambisiøst mål om at 100 prosent av alle havområdene under nasjonal jurisdiksjon skal være bærekraftig forvaltet (Meld. St. 29 (2020-2021)).

I norsk bevaringsplanlegging er det fortsatt en lang vei å gå. For flere av de 36 marine områdene er det ikke påbegynt en verneplanprosess, og for flere av områdene er verneplanprosessene i gang, men ikke nær avslutning. Omtrent halvparten av de 36 anbefalte kandidatområdene er nå etablerte verneområder. Det har altså tatt 18 år å komme så langt (2004-2022), og et spørsmål er om dette er en konsekvens av den norske forhandlingsplanleggingsmodellen. Regjeringen har et mål om å starte opp verneplanprosessen for de resterende områdene innen 2024, men vi kan ut fra det vi har lært så langt anta at dette kan ta tid. Behovet for å vurdere om marine områder lengre ut fra kysten bør vernes ble nevnt allerede i den endelige tilrådingen i 2004, det er varslet en vurdering av behov for beskyttelse og vern av sjeldne og særegne naturverdier i områder på dyphavet, og det er igangsatt arbeid med å vurdere om det geografiske virkefeltet til naturmangfoldloven (2009) skal utvides. «Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» er et relativt nytt begrep og det vil muligens kreve tid og ressurser å få vurdert alle arealbaserte tiltak for å undersøke om de oppfyller kriterier til å kunne identifiseres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak».

I Norge er verneplanprosessene tilsynelatende transparente og inkluderende ovenfor interessenter. Men i hvor stor grad innspillene faktisk blir vektlagt og endrer innholdet i vernevedtakene, krever en mer omfattende undersøkelse som er utenfor rammene av denne oppgaven. Det vi kan fastlå er at det foregår forhandlingsprosesser som tar tid. Det kan også være en utfordring knyttet til holdninger om liberalt vern fra tidligere føringer som henger igjen i pågående arbeid med marint vern i Norge. Vi har mer kunnskap i dag enn det som var tilgjengelig i 1999 og 2004, som potensielt kan bidra til å endre synet på hvordan marine områder burde etableres. At en bruker slike tidligere føringer som et argument for å opprettholde eller øke graden av tillatt næringsvirksomhet i et marint verneområde kan dermed være et hinder for å oppnå tilstrekkelig effektivt vern av marine områder i Norge.

Referanseliste

Akvakulturloven. (2005). *Lov om akvakultur* (LOV-2005-06-17-79). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-79>

BarentsWatch. (2018, 09. oktober). *Norges maritime grenser*.

<https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>

Bilandsloven. (1930). *Lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m.*

(*bilandsloven*) (LOV-1930-02-27-3). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1930-02-27-3>

Conference of the parties. (2000). *Report of the fifth meeting of the conference of the parties to the convention on biological diversity* (UNEP/CBD/COP/5/23). Convention on

Biological Diversity. <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-05/official/cop-05-23-en.pdf>

Conference of the parties. (2010). *Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its tenth meeting* (UNEP/CBD/COP/DEC/X/2).

Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf>

Conference of the parties. (2018). *Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity* (CBD/COP/DEC/14/8). Convention on Biological

Diversity. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>

Convention on Biological Diversity. (u.å a). *Conference of the Parties (COP)*. Hentet 10. mai 2022 fra <https://www.cbd.int/cop/>

Convention on Biological Diversity. (u.å b). *Marine protected areas guidance*. Hentet 20. mars 2022 fra <https://www.cbd.int/marine/guidance.shtml>

Convention on Biological Diversity. (2020, 18. september). *Aichi Biodiversity Targets*.

<https://www.cbd.int/sp/targets/>

Convention on Biological Diversity. (2021, 07. juni). *A new global framework for managing nature through 2030: First detailed draft agreement debuts*.

<https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

Convention on Biological Diversity. (2022, 08. april). *History of the Convention*.

<https://www.cbd.int/history/>

Costa, B. H. E., Claudet, J., Franco, G., Erzini, K., Caro, A. & Gonçalves, E. J. (2016). A regulation-based classification system for Marine Protected Areas (MPAs). *Marine Policy*, 72, 192-198. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.06.021>

Day, J., Dudley, N., Hockings, M., Holmes, G., Laffoley, D., Stolton, S., Wells, S. & Wenzel, L. (Red.). (2019). *Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas*. (2. utg.). Gland, Switzerland: IUCN.

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-019-2nd%20ed.-En.pdf>

Ehler, C. & Douvère, F. (2009). *Marine spatial planning: a step-by-step approach* (IOC Manuals and Guides 53), (ICAM Dossier 6). Paris, France, Unesco.

<http://dx.doi.org/10.25607/OBP-43>

Eriksen, E., van der Meeren, G. I., Nilsen, B. M., von Quillfeldt, C. H. & Johnsen, H. (Red.). (2021). *Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) i norske havområder – miljøverdi: En gjennomgang av miljøverdier og grenser i eksisterende SVO og forslag til nye områder* (Rapport 2021-26). Havforskningsinstituttet.

<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2021-26>

- FAO. (2019). *Report of the Expert meeting on Other Effective Area-Based Conservation Measures in the marine capture fishery sector* (Report No. 1301.). FAO Fisheries and Aquaculture. <https://www.fao.org/3/ca7194en/CA7194EN.pdf>
- Fiskeridirektoratet. (2015, 19. mars). *Marine protected areas*.
<https://www.fiskeridir.no/English/Coastal-management/Marine-protected-areas>
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4. utg., s. 301-316). SAGE publications Inc.
- FN-sambandet. (2020a, 22. desember). *Konvensjon om biologisk mangfold*.
<https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/konvensjon-om-biologisk-mangfold>
- FN-sambandet. (2020b, 18. desember). *Folkerett*. <https://www.fn.no/tema/konflikt-og-fred/folkerett>
- FN-sambandet. (2020c, 22. desember). *Havrettskonvensjonen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/havrettskonvensjonen>
- FN-sambandet. (2021a, 20. september). *FNs klimakonvensjon*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/fns-klimakonvensjon>
- FN-sambandet. (2021b, 28. oktober). *Bærekraftig utvikling*.
<https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- FN-sambandet. (2022, 18. mars). *FNs bærekraftsmål*. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Forskrift om fredningsområder for hummer. (2006). *Forskrift om fredningsområder for hummer* (FOR-2006-07-06-883). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-07-06-883>

Forskrift om konsekvensutredninger. (2017). *Forskrift om konsekvensutredninger* (FOR-2017-06-21-854). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-06-21-854>

Forskrift om vern av Rysstraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu), Tromsø. (2020). *Forskrift om vern av Rysstraumen marine verneområde (Rávnnji mearrasuodjalanguovlu) i Tromsø kommune, Troms og Finnmark fylke* (FOR-2020-06-23-1338). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2020-06-23-1338>

Forsvaret. (2022, 12. mai). *Fritaksordninga*.

<https://www.forsvaret.no/forstegangstjeneste/verneplikt/fritaksordninga>

Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (LOV-1981-03-13-6). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

-Fri oss fra vernet og la oss styre våre kommuner selv: åtte ordførere protesterer mot påtvunget vernestatus i dette innlegget. (2021, 26. august). *Altaposten*.

<https://www.altaposten.no/meninger/i/z7xnAq/fri-oss-fra-vernet-og-la-oss-styre-vare-kommuner-selv>

Fylkesmannen i Nordland/Fylkesmannen i Troms og Finnmark. (2020). *Utredningsprogram for marint vern i Andfjorden*. Statsforvalteren.no.

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/2216514f9f734900b9713a16e9f4bcda/utredningsprogrammet-for-marint-vern-i-andfjorden.pdf>

Fylkesmannen i Troms. (u.å). *Forslag om tre marine verneområder*. Statsforvalteren.no.

<https://www.statsforvalteren.no/nb/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrader/Marint-vern/Forslag-om-tre-marine-verneomrader/>

Fylkesmannen i Troms. (2015, 16. oktober). *Rystraumen*. Statsforvalteren.no.

<https://www.statsforvalteren.no/nn/Troms/Miljo-og-klima/Verneomrade/Marint-vern/Rystraumen/>

Fylkesmannen i Troms. (2017, 22. juni). *Fylkesmannen tilrår vern av tre marine områder i*

Troms. Statsforvalteren.no. <https://www.statsforvalteren.no/troms/miljo-og-klima/verneomrader/marint-vern/fylkesmannen-tilrar-vern-av-tre-marine-omrader-i-troms/>

Grunnlova. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.

Hasselman, L. (2016). Adaptive management; adaptive co-management; adaptive

governance: what's the difference? *Australasian Journal of Environmental Management*, 24(1), 31-46. <https://doi.org/10.1080/14486563.2016.1251857>

Havne- og farvannsloven. (2019). *Lov om havner og farvann* (LOV-2019-06-21-70). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-70>

Havressurslova. (2008). *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* (LOV-2008-06-

06-37). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37>

Havrettskonvensjonen. (1982). *De forente nasjoners havrettskonvensjon*. (10-12-1982 nr 1

Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1982-12-10-1>

Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (2. utg.).

Palgrave Macmillian.

Hoel, A. H. (2020, 19. mars). Marine verneområder – 30% vern i 2030? *Framsenteret*.
<https://framsenteret.no/nyheter/2020/03/19/marine-verneomrader-30-vern-i-2030/>

Hoel, A. H. (2021, 22. mai). Marint vern er mer enn marine verneområder. *Fiskeribladet*.
<https://www.fiskeribladet.no/meninger/-marint-vern-er-mer-enn-marine-verneomrader/2-1-1013202>

IUCN. (u.å.). *International Union for Conservation of Nature (IUCN)*. Hentet 10. november 2021 fra <https://www.iucn.org/about>

IUCN-WCPA Task Force on OECMs. (2019). *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*. Gland, Switzerland: IUCN.
<https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2019.PATRS.3.en>

Jørgensen, L. L., Moland, E., Husa, V., Kutti, T., Kleiven, A, R., & van der Meeren, G. (2021). *Marint vern: Havforskningsinstituttets ekspertvurdering av utfordringer og status for arbeid med marint vern og beskyttelse i Norge*. (Rapport fra havforskningen 2021-9). Havforskningsinstituttet. <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2021-9>

Klima- og miljødepartementet. (2021a, 11. oktober). *Norges kyst og havområder*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/klimateg-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/hag-og-kyst---behov-for-a-sikre-arts-mangfold/id2076396/>

Klima- og miljødepartementet. (2021b, 11. oktober). *Forvaltningsplanar for havområda*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/klimateg-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/forvaltningsplaner-for-havomrada/id2076485/>

Konvensjonen om biologisk mangfold. (1992). *Konvensjonen om biologisk mangfold* (05-06-1992 nr 1 Multilateral). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1992-06-05-1?q=bevaring%20av%20biologisk%20mangfold>

Kulturminneloven. (1978). *Lov om kulturminner* (LOV-1978-06-09-50). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>

Lov om Jan Mayen. (1930). *Lov om Jan Mayen* (LOV-1930-02-27-2). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1930-02-27-2>

Meld. St. 43 (1998-1999). *Vern og bruk i kystsona*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-43-1999-/id192427/?ch=1>

Meld. St. 14 (2015-2016). *Natur for livet: Norsk handlingsplan for naturmangfold*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 35 (2016-2017). *Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e24684b247d64455a90070daba993291/no/pdfs/stm201620170035000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 20 (2019-2020). *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene: Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5570db2543234b8a9834606c33caa900/no/pdfs/stm201920200020000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 29 (2020-2021). *Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb23f1dc245f43df821fe96a53d66de6/mn-no/pdfs/stm202020210029000dddpdfs.pdf>

Miljødirektoratet. (2020, 08. januar). *Oslo-Paris-konvensjonen*.

<https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner/oslo-paris-konvensjonen/>

Miljødirektoratet. (2022, 25. mai). *Rystraumen marint verneområde (naturmangfoldloven)*.

Naturbase faktaark. <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00003630>

Mukhopadhyay, C. (2015). *Faludi: Introducing a Theory of Planning Andreas Faludi in conversations with Chandrima Mukhopadhyay* (Hefte 2). In *Planning*.

Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (LOV-2009-06-19-100). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2021, 13. oktober). *FN-avtalen om fiske på det åpne hav*.

Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/fn-avtalen-om-fiske-pa-det-apne-hav/id445764/>

Open ended working group on the post-2020 global biodiversity framework (2020). *First draft of the post-2020 global biodiversity framework* (CBD/WG2020/3/3). Convention on Biological Diversity.

<https://www.cbd.int/doc/c/abb5/591f/2e46096d3f0330b08ce87a45/wg2020-03-03-en.pdf>

OSPAR commission. (u.å.). *About OSPAR*. Hentet 20. november 2021 fra

<https://www.ospar.org/about>

Ot. Prp. Nr. 38 (2000-2001). *Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-38-2000-2001-/id163626/?ch=4>

Ot. Prp. Nr. 20 (2007-2008). *Om lov om forvaltning av villevande marine ressursar (havressurslova)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-20-2007-2008-/id493975/>

Ot. Prp. Nr. 52 (2008-2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2008-2009-/id552112/>

Petroleumsloven. (1996). *Lov om petroleumsvirksomhet (LOV-1996-11-29-72)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-11-29-72>

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati- nye perspektiver i planforskningen* (NIBR-rapport 2002:17). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5825/2002-17.pdf?sequence=1>

Protected planet. (u.å.). *Marine Protected Areas*. Hentet 11. april 2022 fra <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas>

Rife, A. N., Erisman, B., Sanchez, A. & Aburto-Oropeza, O. (2012). When good intentions are not enough ... Insights on networks of “paper park” marine protected areas. *Conservation Letters* 6(3), 200-212. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00303.x>

Ruud, M. & Ulfstein, G. (2014). *Innføring i folkerett* (4. utg.). Universitetsforlaget.

Rådgivende utvalg for marin verneplan. (2003). *Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge: Foreløpig tilråding fra Rådgivende utvalg for marin verneplan pr. 17. februar 2003*. Miljødirektoratet

https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/vernet-natur/marint-vern/marinverneplan_forelopigtilradning170203.pdf

Rådgivende utvalg for marin verneplan. (2004). *Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge: Endelig tilråding med forslag til referanseområder*. Miljødirektoratet.

https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/vernet-natur/marint-vern/marinverneplan_endeligtilradning300604.pdf

Sander, G. (2018). *Implementation of ecosystem-based ocean management* [Doktoravhandling]. UiT Norges arktiske universitet.

Santos, C. F., Agardy, T., Andrade, F., Crowder, L. B., Ehler, C. N. & Orbach, M. K. (2018). Major challenges in developing marine spatial planning. *Marine Policy*, 132.

<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.08.032>

Santos, C. F., Ehler, C. N., Agardy, T., Andrade, F., Orbach, M. K. & Crowder, L. B. (2019). Chapter 30 - Marine Spatial Planning. C. Sheppard (Red.), *World Seas: An Environmental Evaluation* (2. utg., s. 571-592). Academic Press.

<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805052-1.00033-4>

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Montreal. <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf>

Skern-Mauritzen, M., van der Meeren, G. I., Kleiven, A. R., Moland, E., Arneberg, P., Hoel, A. H., Mortensen, P. & Eriksen, Elena. (2020). *Vurdering av fiskerireguleringer opp mot kriteriene for 'Andre effektive områdebaserte bevaringstiltak' som definert i Konvensjonen for biologisk mangfold*. Havforskningsinstituttet.

Statsforvalteren i Nordland. (2018, 24. august). *Andfjorden: Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Troms og Finnmark har fått i oppdrag av Miljødirektoratet å utrede vern av et sjøområde mellom og utenfor Andøya og Senja. Planarbeidet ble satt i gang 23. august 2018.* Hentet 11.05.2022 fra <https://www.statsforvalteren.no/nb/Nordland/Miljo-og-klima/Verneomrader/marint-vern/andfjorden/>

Statsforvalteren i Nordland. (2021, 18. juni). *Status for marin verneplan: Status for den marine verneplanen for Andfjorden er at det er god framdrift.* <https://www.statsforvalteren.no/nb/Nordland/Miljo-og-klima/Verneomrader/marint-vern/andfjorden/status-for-sommeren-2021/>

Svalbardmiljøloven. (2001). *Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)* (LOV-2001-06-15-79). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-79>

Syverhuset, A. O. (2020, 29. april). *Dette vet vi om økosystembasert forvaltning- og slik kan Norge lykkes.* NINA. <https://www.nina.no/Aktuelt/Nyheter/article/dette-vet-vi-om-248-kosystembasert-forvaltning-og-slik-kan-norge-lykkes>

Sørdahl, P. B., Solås, A-M., Kvalvik, I. & Hersoug, B. (2017). *Hvordan planlegge kystsonen: Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene* (Rapport 15/2017.). Nofima. https://www.regjeringen.no/contentassets/adc94a1dbb034519983b5090334beea0/nofima_planlegging_kystsonen.pdf

The world commission on environment and development. (1987). *Our common future.* Oxford University Press.

Tissier, M. L. (2020). Unravelling the Relationship between Ecosystem-Based Management, Integrated Coastal Zone Management and Marine Spatial Planning. T. O'Higgins., M. Lago & T. DeWitt (Red.), *Ecosystem-Based Management, Ecosystem Services and Aquatic Biodiversity: Theory, Tools and Applications* (s. 403-413). Springer.

United Nations. (u.å.). *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. Hentet 16. januar 2022 fra <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>

United Nations Climate Change. (u.å.). *Conference of the Parties (COP)*. Hentet 10. april 2022 fra <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

Utenriksdepartementet. (2005, 01. desember). *Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-biologisk-mangfold-cbd/id439664/>

Utenriksdepartementet. (2020a, 31. januar). *Folkerett*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/folkerett/id2076280/>

Utenriksdepartementet. (2020b, 04. november). *Kontinentalsokkelen: spørsmål og svar*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/kontinentalsokkelen-sporsmal-og-svar/id448309/>

Utenriksdepartementet. (2022, 03. mars). *2030-agendaen med bærekraftsmålene*. Regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/bkm_agenda2030/id2510974/

- Vevatne, K. I., Eilertsen, M., Nordtveit, I., Rieck, N., Todt, C., Tverberg, J. & Lunde, R. (2021). *Konsekvensutredning av marint verneområde for Andfjorden* (628499-01). Asplan Viak AS. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/miljo-og-klima-dokumenter/verneomrader/marin-verneplan/andfjorden/konsekvensutredning-marint-verneomrade-andfjord-22.04.21.pdf>
- Winther, J-G., Dai, M., Rist, T., Hoel, A. H., Li, Yangfan., Trice, A., Morrissey, K., Juinio-Meñez, M. A., Fernandes, L., Unger, S., Scarano, F. R., Halpin, P. & Whitehouse, S. (2020). Integrated ocean management for a sustainable ocean economy. *Nature ecology & evolution*, 4, 1451-1458. <https://doi.org/10.1038/s41559-020-1259-6>
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. utg.). SAGE publications Inc.

