



WWF Verdens naturfond
Postboks 6784 – St. Olavs plass
0130 Oslo
Org.nr.: 952330071MVA
Tlf: 22 03 65 00
post@wwf.no
www.wwf.no

Til Klima- og miljødepartementet

Oslo, 30.08.2024

WWFs svar på høring om forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet

WWF Verdens naturfond viser til høring av ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet lagt ut på regjeringen.no 16. mai 2024 og svarer med dette på høringen.

[Handlingsplanen om naturmangfold](#) fra 2015 har vært førende for Norges arbeid med bevaring av biologisk mangfold. Planen kom i stand som en oppfølging av [Aichi-målene](#) i Konvensjonen for biologisk mangfold. Som kjent, ble disse målene ikke nådd i tide innen fristen i 2020. Slik WWF ser det, skyldes dette primært manglende politisk vilje, samt strukturelle utfordringer knyttet til de generelle rammebetingelsene, der sektorinteresser ofte vinner frem.

I desember 2022 signerte Norge [en ny global naturavtale](#) og et av målene i denne forplikter nasjoner til å verne og bevare minst 30 prosent av havet innen 2030. Dette forutsetter at marint vern får politisk prioritet og slik WWF ser det, at definisjonen av et marint verneområde, samt kategorier for å registrere og å rapportere vern følger [standarder utviklet av Verdens naturvernunion \(IUCN\)](#).

WWF er positive til at det endelig kommer på plass et lovverk for vern av marin natur utenfor territorialfarvannet og synes i store trekk at forslaget til ny lov er godt. Vi har likevel flere kommentarer til lovverket som er sendt på høring, inkludert kritikk av enkelte svakheter slik det nå foreligger, samt forslag til forbedringer som vil gjøre loven bedre i stand til å svare ut globale forpliktelse og bidra til nødvendige løsninger på natur- og klimakrisen.

WWF har i denne prosessen også fått utarbeidet en egen juridisk vurdering fra advokatfirma [Wikborg Rein](#) som følger vedlagt dette høringssvaret (se Vedlegg 2), og som vi viser til i våre kommentarer. Vi anbefaler å lese denne vurderingen i tillegg til vårt hørings svar.



Hensynet til klima

Det følger av lovforslagets ordlyd og høringsnotat at naturens evne til å binde og lagre karbon ikke er et hensyn som kan begrunne vern alene. WWF mener derfor det må på plass en styrking av klimahensynet i lovforslagets §4. Lovforslaget bør gjenspeile den internasjonale rettslige utviklingen, hvor det tydelig slås fast at plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet også omfatter forebygging av og tilpasning til klimaendringer, jf. det internasjonale havrettstribunalets ([The International Tribunal for the Law of the Sea – "ITLOS"](#)) ITLOS rådgivende uttalelse (se Vedlegg 2).

Nyere forskning gjennomført av ulike aktører som [Norges geologiske undersøkelse](#) (NGU) og [Enric Sala et al](#), viser at disse karbonlagrene er betydelige, ikke minst i norske farvann. Loven, slik den er foreslått, kan etter WWFs syn ikke anvendes til å imøtekomme det økende behovet for å bevare marine områder som er av betydning for opptak og lagring av karbon med dette som begrunnelse alene. WWF mener derfor at bevaring av områder av klimahensyn ikke skal være et tilleggshensyn, men et hensyn som alene kan utgjøre begrunnelse for områdevern. Videre bør formuleringen også utvides til ikke bare å omfatte havets rolle som karbonlager, men også inkludere bevaring ut fra et bredere klimahensyn og hensyn til økosystemfunksjoner.

WWF ønsker derfor å oppfordre sterkt til et nytt punkt i opplistingen i § 4, første ledd, som ivaretar klimahensynet. I og med at dette vil være ny lovtekst og ikke justeringer av det som er foreslått, presenterer vi to alternativer. Det første alternativet er kortere og fremstår enklere, mens alternativ nummer to bygger på terminologien som benyttes i avtalen for [Biodiversity Beyond National Jurisdiction \(BBNJ-avtalen\)](#):

Alt 1: Områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, eller for å beskytte og bevare natur og arter fra konsekvensene av klimaendringer.

Alt 2: Områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon, for å bygge opp motstandskraft i økosystemet, inkludert mot negative effekter av klimaendringer og havforsuring, eller for å opprettholde og gjenopprette integriteten i økosystemet.

Forholdet til naturmangfoldloven

I høringsnotatet slås det fast at de alminnelige prinsippene i [naturmangfoldloven](#), kommer til anvendelse i verneprosessen etter lovutkastet. Disse prinsippene (som gjelder krav til kunnskapsgrunnlaget, føre-var, økosystemtilnærming og samlet belastning) skal altså være retningsgivende for verneprosessene etter lovutkastet, og bruken av dem skal fremgå av beslutningsgrunnlaget. WWF mener dette ikke er opplagt, slik lovutkastet er formulert.

Det følger av høringsnotatet at verneprosessene skal ta utgangspunkt i den samme grunnleggende prosess som gjelder for vernekategorien "områdevern" etter naturmangfoldloven, og at dette innebærer en god og inkluderende saksbehandling. Dette utgangspunktet fremgår ikke av lovteksten slik WWF ser det. Det er ikke intuitivt at lovgiver mener at prosessene etter



naturmangfoldloven § 41 og lovforslagets § 8 skal være så like som mulig. Dette må derfor fremkomme tydeligere av den nye loven og kan løses ved å ta følgende tekst inn i lovteksten:

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

Utfordringer når natur ligger innenfor og utenfor 12 nautiske mil

Lovens virkeområde er områder opprettet i norsk økonomisk sone og på den norske kontinentalsokkelen. Verneområder ut til 12 nautiske mil reguleres følgelig av naturmangfoldloven. § 39.

Slik WWF forstår det, vil det være ulike deler av miljøforvaltningen som er ansvarlig for prosessene under de to forskjellige lovene, henholdsvis Miljødirektoratet og statsforvalteren eller kommunen. Vi mener dette i utgangspunktet ikke er problematisk så lenge verneområdene som opprettes, ikke strekker seg over flere maritime soner, og så lenge lovenes likelydende bestemmelser forstås og praktiseres likt. Lovforslaget beskriver imidlertid ikke tilfeller hvor et verneområde som etableres, skal ligge i flere ulike soner, altså både utenfor og innenfor 12 nautiske mil. WWF frykter at prosesser basert på forskjellige regelsett vil kunne komplisere og forlenge de nødvendige verneprosessene. WWF mener derfor at lovforslaget i for stor grad fremstår som nok en sektorlov som håndteres av en sektormyndighet uten klare koordineringsmekanismer, og uten klare føringer på hvordan ulike interesser skal håndteres og avveies. WWF mener derfor dette må forbedres i lovteksten for den nye loven. WWF vil også understreke at ivaretagelsen av biomangfold, økosystemfunksjoner og karbonlager må være det bærende prinsippet for begge prosesser.

Oppfølging av ny lov når denne er vedtatt

WWF vil understreke at den nye loven vil kreve ressurser til å sikre både håndhevelse og tilsyn. Etter naturmangfoldloven er tilsynsmyndigheten delegert til Miljødirektoratet som har mange oppgaver og begrensede ressurser. Det følger imidlertid av høringsnotatet at tilsynet i praksis utføres av Statens naturoppsyn (SNO), som er underlagt Miljødirektoratet, og av Kystvakten. WWF mener derfor det er naturlig at Kystvakten og SNO får et utvidet tilsynsansvar når den nye loven skal tre i kraft, og at dette kommer til uttrykk i de nevnte lovene. Eventuelt kan dette også legges til andre organer som forvaltningen mener er egnet. Det følger av høringsnotatet at departementet mener at tilsynsarbeidet under den nye loven bør ta utgangspunkt i det samme systemet som ved tilsyn med reglene om områdevern etter naturmangfoldloven. Dette kan ikke utledes av lovforslaget, selv om de har store likhetstrekk med de tilsvarende bestemmelsene i naturmangfoldloven. Dette bør derfor styrkes og fremgå tydelig av lovproposisjonen til Stortinget.



Strukturelle utfordringer

WWF mener at gjeldende reguleringsmodell for norsk havforvaltning kan beskrives som konsesjonsbasert og sektordrevet. Disse strukturelle utgangspunktene gir betydelige utfordringer når det gjelder koordinering og det å skulle oppnå en sameksistens mellom de ulike aktivitetene som foregår til havs - og mellom de ulike aktivitetene og naturen som finnes i området. WWF mener at det er en konsekvens og risiko som følge av myndighetenes sektortilnærming, at sektormyndighetens standpunkt i for stor grad får avgjørende betydning for interesseavveiningene. For klima- og naturspørsmål kan sektortilnærmingen være en betydelig utfordring, både i et prosessuelt og materielt perspektiv, for muligheten til å få gjennomslag for miljøfaglige anbefalinger når det gjelder natur- og klimahensyn.

WWF anbefaler at det i § 8 tredje ledd hvor det fremgår at det i saksbehandlingen skal "sees hen til relevante tiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak" legges inn en presisering som snevrer inn hvilke tiltak som er relevante. Forslag til justering av tredje ledd (vår understrekning):

I saksbehandlingen skal det sees hen til relevante bevaringstiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.

Det følger av forslaget § 10 første ledd første punktum at når det er foretatt kunngjøring av et planlagt verneforslag, så kan søknader om tillatelser etter annen lovgivning avslås. Slike tillatelser kan bare gis av "ansvarlig myndighet" dersom det "ikke er i strid med verneformålet". Dette mener WWF i utgangspunktet vil gi en god beskyttelse. Det burde imidlertid vært presisert i lovteksten at det ansvarlige sektordepartementet i slike tilfeller må involvere miljømyndighetene og at miljøfaglige råd skal vektlegges. Forslag til ny § 10 første ledd siste setning (vår understrekning):

Ansvarlig myndighet i samråd med miljømyndigheten kan bare gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet.

Begrepet "vesentlige samfunnsinteresser" benyttes flere steder i lovutkastet (§ 10 om rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag, og § 17 om dispensasjon fra verneforskrift). Dette mener WWF er et vagt og skjønsmessig begrep, men dessverre en kjent måte å foreta avveininger på innen miljøområdet. Nå som kunnskapen om viktigheten av å bevare urørt natur for å bidra til avgjørende løsninger på både klima- og naturkrisen er større enn for bare få år siden, bør det legges tydeligere føringer i nye lover som innsnevrer muligheten til at andre samfunnshensyn kan vinne frem på bekostning av naturen. Dette gjelder særlig for lover som nettopp omhandler vern av natur, og hvor det legges opp til en grundig prosess som avklarer vernebehovet. Dette kan gjøres ved at lovteksten utbygges til "vesentlige samfunnshensyn av særlig betydning", og at forståelsen av begrepet drøftes og gis et grundigere innhold i lovproposisjonen til Stortinget.

Forslag til endret § 10 annet ledd (vår understrekning):



Kongen kan gi tillatelse til tiltak når sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning gjør det nødvendig.

Forslag til endret §17 første ledd første punktum (vår understrekning):

Departementet kan gi dispensasjon fra en verneforskrift dersom det ikke strider mot forskriftens formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning gjør det nødvendig.

Utkastets § 7 første ledd regulerer tilfeller der virksomhet som krever tillatelse etter annen lov, kan innvirke på verneverdiene i et verneområde som er opprettet etter lovutkastet. I slike tilfeller skal verneverdiene i et område som er vernet "tillegges vekt" ved skjønnsutøvelsen etter sektorloven. Det er altså opp til sektormyndigheten å vurdere hvor stor vekt man skal legge på faren for at verneverdiene forringes. Dette mener WWF bør styrkes, for eksempel ved å presisere at hensynet til verneverdiene skal tillegges "betydelig" vekt ved skjønnsutøvelsen etter sektorlovgivningen. Dette vil gi et tydeligere signal om at aktivitet utenfor verneområder ikke skal forringe verneverdier i etablerte verneområder, noe som vil være viktig for å få på plass tilstrekkelig vern av natur i ulike områder. I tillegg bør Miljødirektoratet, som forvalter verneområdet og har den beste miljøfaglige ekspertisen, involveres i vurderingen uten unntak. Forslag til endret § 7 første ledd (vår understrekning):

Dersom virksomheten som krever tillatelse etter annen lov kan innvirke på verneverdiene i et verneområde etter § 5, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges betydelig vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Miljømyndigheten skal uten unntak involveres i prosessen.

Arealbruk

WWF savner en drøftelse i høringsnotatet om forholdet mellom [forvaltningsplanene for norske havområder](#) og lovforslaget som er på høring. Forvaltningsplaner er styringsdokumenter og har som funksjon å sikre et godt beslutningsgrunnlag for forvaltningen. De er ikke rettslig bindende og legger følgelig ikke rettslig bindende føringer for regulering av aktiviteter som skjer gjennom sektorlover eller andre sektorovergripende prinsipper og bestemmelser. Med bakgrunn i ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet reiser dette spørsmål blant annet om forholdet mellom identifiserte særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) og verneområder opprettet etter lovforslaget, samt betydningen av politiske føringer og bindinger som praksis har utviklet, herunder praksisen om at det ikke skal iverksettes nye tiltak rettet mot petroleumsindustrien i en forvaltningsplanperiode så fremst ikke ny og vesentlig informasjon fremskaffes.

Det finnes per i dag ingen rettslig regulering av arealplanleggingsprosesser i Norges maritime områder utenfor grunnlinjen (1 nautisk mil). Dette i motsetning til på land hvor slike prosesser reguleres av plan- og bygningsloven. Norge har grunnet EØS-avtalens virkeområde ikke inkorporert EUs havplandirektiv (2014/89/EU). Et viktig formål ved marin arealplanlegging er å sikre gode prosesser for forvaltning av aktivitet i havområder og identifisering og ivaretagelse av



viktige marine økosystemer, samt sikre forutsigbarhet for marine aktører. WWF mener at en tydeligere tilnærming til arealforvaltningen gjennom etablering av marine arealplanleggingsverktøy gjennom forvaltningsplanene for norske havområder vil være grunnleggende for både identifisering og koordinering av hvilke områder som bør avsettes til marine næringsområder, samt hvilke som er relevante for verneformål etter lovforslaget.

WWF mener videre at alle områder som er definert som SVOer gjennom forvaltningsplanene for norske havområder bør utredes med tanke på marint vern før det vurderes å igangsettes ny aktivitet i disse. En slik utredning mener WWF best ville blitt løst gjennom en ny helhetlig verneplan for marin natur i norske havområder.

WWF ønsker å igjen takke for muligheten til å gi hørings svar til ny lov for vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Vi håper en viktig lov kan styrkes ytterligere basert på våre innspill, inkludert den gode vurderingen som er gjennomført av Wikborg Rein. Lykke til med arbeidet.

Vennlig hilsen

Karoline Andaur
Generalsekretær
WWF Verdens naturfond