Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om verneplan for Ytre Hvaler i Hvaler og Fredrikstad kommuner i Østfold fylke.

1. FORSLAG

Direktoratet tilrår opprettelsen av Ytre Hvaler nasjonalpark. Verneforslaget omfatter totalt et areal på ca 354 km^2. Av dette er ca. 96,3 % statlig grunn og 340 km^2 er sjøareal. 14,5 km^2 er landareal hvorav ca. 13,6 km^2 ligger i Hvaler kommune og ca. 0,9 km^2 i Fredrikstad kommune.

Nasjonalparken omfatter fire eksisterende sjøfuglreservater (Akerøya, Heia, Møre og Søndre Søster) som til sammen utgjør 3063 daa. Det foreslås at reservatene oppheves ved etablering av nasjonalparken og at områdene innlemmes i nasjonalparken.

Området vil i sør grense mot foreslått Kosterhavets nasjonalpark i Sverige.

1.1 Hjemmelsgrunnlag

Den foreslåtte nasjonalparken utgjør et stort sammenhengende naturområde, som i det vesentlige er fri for tekniske inngrep. På denne bakgrunn foreslås kystlandskapet og det undersjøiske landskapet i den ytre Hvalerskjærgården etablert som nasjonalpark i medhold av naturvernloven § 3.

1.2. Verneverdier

Den foreslåtte nasjonalparken har store verneverdier knyttet til flora og fauna, strand- og kysttyper, kystbarskog, lyngheier og det intakte storslagne kystlandskapet. Området har høy tetthet av lokaliteter som er verdifulle og interessante for bevaring av biologisk mangfold. Det er flere sjeldne arter (131 rødlistearter) og sjeldne og verdifulle naturtyper i området. Det er også verdifulle geologiske og kvartærgeologiske områder her.

Området har spesielle marine egenskaper pga. Glommas utløp og en meget variert undersjøisk topografi og bunnforhold. Dette gjør at Ytre Hvaler inneholder et stort mangfold av marine naturtyper både på grunt og dypt vann. Det er kartlagt flere korallrev i området. Det mer enn 1200 m lange korallrevet som er registrert ved Tisler, skal være et av verdens største innomskjærs korallrev som man kjenner til. Forekomstene av koraller med fauna og andre sjeldne dyrearter gjør området unikt i internasjonal sammenheng.

Området har lokaliteter med store verdier knyttet til den øst-norske kystkulturen.

Nasjonalparkforslaget gir rike opplevelsesmuligheter, og omfanget og mangfoldet i friluftslivsaktiviteter er stort. Ytre Hvaler vurderes derfor å ha svært stor verdi for friluftslivet både i lokal, regional og nasjonal sammenheng.

1.3. Trusler mot verneverdiene

Inngrep som kan fragmentere området vil være en trussel mot verneverdiene. Det samme gjelder aktiviteter og tiltak i områder med høy biologisk verdi, særlig mht rødlistearter, som f. eks. fisking med bunnredskaper, mudring og dumping, nye bygninger og anlegg. Bruken av Ytre Hvaler til rekreasjon øker og bruken blir mer mangfoldig. Det er en fare for at fortsatt vekst uten klarere styring av fritidsinteressene kan få negative konsekvenser for verneverdier og at det kan redusere noen av arealenes kvaliteter i rekreasjonssammenheng.

1.4. Andre interesser

De viktigste brukerinteressene er knyttet til fiskerier (der rekefiske er det viktigste; den samfunnsmessige verdien av dette fisket vurderes som stor), rekreasjon og friluftsliv inkludert motorisert ferdsel til sjøs. Fritidsbåttrafikken er stor i nasjonal målestokk. Det er flere viktige farleder for skipstrafikk her. Deler av området brukes til beite og uttak av ved.

2. SAKSBEHANDLING

2.1 Bakgrunn

Statens Naturvernråd uttalte i sitt forslag til nasjonalparkplan NOU 1986:21 at det er behov for å sikre verdifull kyst-og skjærgårdsnatur i Ytre Oslofjord. Fylkesmannen i Østfold fulgte opp dette med å legge fram et forslag om verneområder i Hvaler og Fredrikstad kommuner. I St.meld.nr. 62 (1991-92) "Ny landsplan for

nasjonalparker og andre større verneområder i Norge" er regjeringen innstilt på å fremme forslag om vern av Hvaler skjærgård. Stortingsmeldingen fikk tilslutning i Innst. S. nr. 124 (1992-93).

Det pågår også et nasjonalt arbeid for marine beskyttede områder (Marin verneplan). På bakgrunn av forslag fra "Rådgivende utvalg for marin verneplan" (Skjoldalutvalget) har Miljøverndepartementet fastsatt en bruttoliste på 48 områder, hvorav ett på Østfoldkysten. I Østfoldområdet skal det bl.a avsettes referanseområder der det ikke kan tråles etter reke og kreps. Utvalget har videre forutsatt at for Østfoldområdet må spørsmålet om referanseområder innenfor nasjonalparkavgrensingen avklares gjennom nasjonalparkplanprosessen.

2.2. Saksgang

Nasjonalparkarbeidet startet formelt opp i 2004. Fylkesmannen inviterte kommunene og andre parter til å delta i et rådgivende utvalg. Det rådgivende utvalget har bestått av representanter for begge kommunene, fylkeskommunen, fiskerimyndighetene, fiskerorganisasjonene, de frivillige organisasjonene, en representant for grunneierne og Oslofjordens friluftsråd.

Det ble avholdt et orienteringsmøte 2. mars 2004 for kommunestyrene i Fredrikstad og Hvaler og fiskeriinteressene. Oppstart av planarbeidet og konsekvensutredningen ble meldt i brev den 26. juni 2004. Det har i løpet av prosessen vært møter med kommunestyrene i begge kommunene, fiskernes organisasjoner og enkelte andre interesseorganisasjoner.

Det rådgivende utvalg for Ytre Hvaler nasjonalpark har bistått fylkesmannen ved utarbeidelse av oppstartsmeldingen, konsekvensutredningen og høringsdokumentet.

Verneforslaget ble sendt høring 12.april 2007 med frist for lokale parter 30.juni 2007 og for sentrale parter 15.august 2007. Det ble arrangert åpne møter i Fredrikstad og Hvaler. Det har kommet inn 101 uttalelser under høringen.

I møte 7.mars 2008 mellom Fiskeridirektoratet Region Sør, fiskerorganisasjonene og Fylkesmannen i Østfold ble det enighet om en ny avgrensing av sone A for "Hvalerdypet", justeringer i nordvest og vest for "Søsterområdet" samt at Rauerfjorden foreslås som referanseområde for den delen av Marin verneplans Østfoldområde som er utenfor nasjonalparkforslaget. Forslaget til sone A slik det er beskrevet i referatet fra møtet er bekreftet i ettertid av Hvaler fiskerforening, Fredrikstad og omegn fiskerlag, Norges Fiskarlag og Fiskeridirektoratet Region Sør.

Fylkesmannen sendte sin tilråding til DN 13.05.08.

DN presenterte sin foreløpige tilrådning på møte med de berørte kommunene 30.10.08.

2.3. Forholdet til konsekvensutredninger

2.3.1 Utredningsprogrammet

Det er gjennomført konsekvensutredninger for å vurdere hvilke virkninger vernet vil få på ulike samfunnsinteresser. Konsekvensene er vurdert på grunnlag av to alternativer: et vernealternativ med nasjonalpark som verneform og 0-alternativet, dvs. dagens situasjon med påregnelig utvikling uten vern. Dette alternativet inkluderer imidlertid Oslofjordverneplanen (naturvernloven) og marin vernplan.

Konsekvensutredningen består av 11 deltemaer:

Natur og miljø
- Konsekvenser for landskapet
- Konsekvenser for naturmiljø på land
- Konsekvenser for naturmiljø i sjøen
- Konsekvenser for kulturhistorie

Naturressurser
- Konsekvenser for landbruk. Konsekvenser for løsmasser og steinmaterialer
- Konsekvenser for fiskeri- og havbruksnæringen

Samfunn
- Konsekvenser for friluftsliv, reiseliv og fritidshytter
- Konsekvenser for motorferdsel på land og motorferdsel på sjøen

2.3.2. Merknader til utredningsprogrammet

Fiskeridirektoratet mener det er brudd på KU-forskriftens § 6 at fastsatt utredningsprogram ikke ble oversendt Fiskeridirektoratet, og at programmet heller ikke er publisert på internett. Fiskeridirektoratet mener utredningsprogrammet ikke er oppfylt fordi de foreslåtte områdene med reketrålforbud ikke kan defineres som referanseområder og spørsmålet om mulighet for forvaltning og styring gjennom annen sektorlovgiving ikke er besvart. Norges Fiskarlag viser til innspillene til utredningsprogrammet ved forelegging til Miljøverndepartementet og andre departement/direktorat, bl.a. om mulighetene for forvaltning gjennom annet lovverk (0-alternativet) og konsekvenser av mudring og dumping for det marinbiologiske miljøet. De viser også til viktige føringer som ble gitt i utredningsprogrammet. Norges Fiskarlag mener konsekvensutredningen gir et feilaktig bilde av konsekvensene av vernealternativet og dermed ikke oppfyller utredningsplikten. Kystverket mener at konsekvensene av vernet for skipsfarten ikke er vurdert. Kystverket stiller spørsmål til om utredningsplikten er oppfylt da forhold knyttet til skipsfart og farleder ikke er belyst godt nok i forhold til utredningsprogrammet, og ber om at disse vurderingene gjøres i KU før utredningsplikten anses oppfylt.

Fylkesmannen viser til at godkjenningen av utredningsprogrammet delvis skjedde i to faser og tok lang tid. Dette skyldes imidlertid forhold fylkesmannen ikke hadde kontroll over. Det er Direktoratet for naturforvaltning som er ansvarlig myndighet og godkjenner utredningsprogrammet. Foreleggingen for Miljøverndepartementet og dialogen med Fiskeri-og kystdepartmentet tok dessverre lang tid. Det endelige utredningsprogrammet ble lagt ut på prosjektets hjemmeside (04.04.2006) og er også vedlagt høringsdokumentet.

Fylkesmannen vil også påpeke at flere forslag om endringer i utredningsprogrammet ikke ble tatt hensyn til da disse forslagene ville begrense utredningens omfang.

Fylkesmannen mener mulighetene for forvaltning gjennom annet lovverk fremkommer i vurderingen av 0-alternativet dvs. en fortsettelse av dagens bruk inkludert kjente planer. Konsekvensene av 0-alternativet inkluderer dagens lovverk. Når det gjelder sjøområdene inkluderer dette marin verneplan for Østfold. Her er bruk av lovverk fortsatt uavklart jf. Skjoldalutvalget. De gjør samtidig en gjennomgang av både saltvannsfiskeloven og naturvernloven og påpeker styrker og svakheter i begge lovverk. Fylkesmannen ser imidlertid at dette kunne vært sammenstilt tydeligere i høringsdokumentet.

For å utrede reelle alternativer for sjøområdene valgte man å ta utgangspunkt i et vernealternativ med strenge begrensninger(jf. vernebestemmelsene til KU-programmet) og et 0-alternativ der bruken av området tilsvarer dagens praksis. Beskrivelsen av 0-alternativet i denne konsekvensutredningen inkluderer likevel landområder berørt i Oslofjordverneplanen og sjøområder i Marin verneplan Østfold. Eventuelle restriksjoner i medhold av marin verneplan vil berøre områder utenfor nasjonalparken.

Dette grepet gir ingen bindinger på det videre arbeidet med marin verneplan. Fylkesmannen mener dette grepet gir et bilde av hvilke ytterpunkter man står overfor både i nasjonalparkprosessen og i arbeidet med marin verneplan.

DN slutter seg til fylkesmannens merknader. Etter at fylkesmannen sendte sin tilråding over til DN, er Saltvannsfiskeloven erstattet av havressursloven. Etter DNs vurdering innebærer ikke dette at konklusjonene i tilrådingen bør endres.

2.3.3. Merknader til konsekvensutredningen

Bakgrunnsdata/beskrivelse

- *Tema naturmiljø på land*

Fredrikstad fugleforening, Østfold Ornitologiske forening savner bedre beskrivelse av områdene rundt Heia. Tvete m.fl mener vei 6 i konsekvensutredningen er en historisk kjerrevei til gammel havn som brukes som landbruksvei. De ber om at veien fortsatt kan benyttes til transport av materialer og inventar. Sameiet Botten viser til tidligere innspill der de peker på det de mener er feil beskrivelse av deres eiendom i en av fylkesmannens fagrapporter som ligger til grunn for vurderingene av naturmiljøet på land. De kan ikke se at disse feilene er endret eller besvart. De mener dette har betydning for vurderingen av deres eiendom.

Fylkesmannen mente det hadde mindre betydning med grundig beskrivelse ved overgang fra naturrreservat til nasjonalpark. Kunnskapen om området er kjent fra tidligere og er bakgrunn for etableringen av det eksisterende naturreservatet på Heia. Dette er kunnskap som benyttes i eksisterende forvaltning av området. Fylkesmannen ser imidlertid at områdene rundt Heia kunne vært beskrevet bedre ut ifra en ren informasjonsverdi. Vi kan ikke se at dette ville ha endret konklusjonene i konsekvensutredningen.

Fylkesmannen har ikke fått disse opplysningene om nevnte vei 6 bekreftet fra annet hold f.eks kommunen, men kan ikke se at dette vil endre resultatet i konsekvensvurderingen.
Fylkesmannens vurdering er at konsekvensutredningen er basert på faglig dokumentasjon av de samlede verdiene i området. Dette innebærer beskrivelser på detaljert nivå jf. NINA-rapporten om naturfaglige vurderinger av skog samt vurderinger av mer overordnet karakter. De nevnte skogområder er vurdert til nasjonalt verneverdig. Fylkesmannen er oppfordret til å se på større skogområder generelt jf. tilrådingens kapittel om avgrensing av skogområder. På denne bakgrunn omfatter avgrensingen skogområder som landskapsmessig hører sammen med de vurderte lokalitetene.

- *Tema naturmiljø i sjøen*

Hvaler Senterparti mener 0-alternativet er oppkonstruert og at dette alternativet derfor må fravikes.
Fiskeridirektoratet Region Sør mener det er fremkommet få argumenter som gir god begrunnelse for å forby tråling innen verneforslaget, og at forslagene i konsekvensutredningene er basert på antagelser, faglig skjønn og modellberegninger. Fiskeridirektoratet Region Sør (FRS) antar at aktivitetene i gruntvannsområdene og strandsonen er mer kritiske enn dypvannsområdene da dette er oppvekstområder for mange fiskeslag og matfat for sjøørret og sjø- og vadefugl, og mener det er feil når bunntrål vurderes som den største trusselen for de marine naturverdiene. Koraller i dypvannsområdene er beskyttet etter saltvannsfiskeloven, og FRS mener det er unødvendig å innføre nytt vern oppå et eksisterende for å beskytte koraller mot fiske, og at dette ikke er i samsvar med St.meld. 43. FRS mener også det er påfallende at tråling påstås å ha en negativ effekt på koraller knyttet til resuspensjon av sedimenter, og at korallenes preferanse for strømrike partier forhindrer sedimentasjon på korallene og forklarer utbredelsen og overlevelsen. FRS mener videre at KU-rapportens forslag til avbøtende tiltak dvs. utvidelser av sone A krever flere undersøkelser og bedre opparbeidede data enn det som finnes i dag.
Norges Fiskarlag mener det er feil og perspektivløst at fortsatt reketråling i tradisjonelle reketrålfelt blir definert som den største trusselen mot verneverdiene. Norges Fiskarlag mener også at faren for resuspensjon av sedimenter pga tråling er overvurdert og mener kunnskapen om dette er for dårlig til å kunne trekke denne konklusjonen. Norges Fiskarlag mener utredningen legger for liten vekt på den utviklingen som foregår i fiskerinæringen for å unngå skader på viktige korallrev og andre verdifulle bunndyrsamfunn. Risiko for skade på korallrev som følge av feilnavigering innenfor tradisjonelle trålfelt, er ikke tilstrekkelig grunn for å verne trålfeltene mot videre fortsatt fiske. I etablerte trålfelt vil skade på evt. korallrev allerede ha skjedd som følge av tidligere tiders tråling jf. at tråling har pågått i det området i 70-100 år. Norges Fiskarlag er av den oppfatning at de områdene hvor det er aktuelt å mudre/dumpe/utfylle strandsonen er holdt utenfor vernforslaget og derfor unntatt vurderingene. Er også av den oppfatning at det foregår mange mindre tilfeller av mudring, utfylling, dumping uten søknad. Dette burde vært omtalt i utredningen. Det går ikke fram av utredningen om Kystverket er kontaktet jf. innspill til utredningsprogrammet.

Fylkesmannen peker på at et viktig formål med å utrede et 0-alternativ er å fremskrive en utvikling i området uten at tiltaket (verneforslaget) blir gjennomført. I dette verneforslaget er 0-alternativet vurdert uten andre former for vern når det gjelder sjøområdene. Dette forklares med at 0-alternativet kan medføre restriksjoner i medhold av marin verneplan på andre arealer enn nasjonalparkavgrensingen.

Fylkesmannen viser til at det vanligvis benyttes eksisterende kunnskap ved gjennomføring av konsekvensutredninger. Også i marin verneplan legges det opp til å benytte allerede kjent kunnskap for å fastsette restriksjonsnivå. Det legges etter det fylkesmannen kjenner til ikke opp til egne undersøkelser som del av konsekvensutredningen for marin verneplan. I forbindelse med nasjonalparkarbeidet har fylkesmannen gjennom flere år fått utført flere undersøkelser av marine forhold (i tillegg til flere landbaserte undersøkelser). Fylkesmannen vurderer dette området som relativt godt undersøkt sammenlignet med andre marine områder.

Fylkesmannen mener videre at både fagrapportene og konsekvensutredningen viser at dette området har naturverdier knyttet til variasjon i naturtyper, dyp, strøm, bunnforhold og et artsmangfold som tilfredsstiller kriteriene til vern etter naturvernlovens §3.

Fylkesmannen ser at dypvannsområdene har fått stor fokus i forhold til gruntvannsområdene i utredningen. Fylkesmannen mener dette kan forklares både med de naturgitte kvalitetene og med ulikt trusselbilde. Valget av Hvaler-området som nasjonalpark fokuserer på naturverdier som er relatert til eksponerte områder innenfor denne geografiske regionen. På gruntvannsområdene pågår det ikke aktiviteter som skader sjøbunnen på samme måte som det gjør i dypvannsområdene (reketråling). Reketråling er en tillatt aktivitet der det ikke gjøres vurderinger i det enkelte tilfellet. Ang. aktivitetene i strandsonen regner fylkesmannen med at uttalelsene her sikter til aktiviteter som mudring og dumping, tiltak i strandsonen som brygger, utfyllinger etc. Disse aktivitetene er i utgangspunktet forbudt og avhengig av tillatelse. De vurderes derfor særskilt for hvert enkelt

tiltak. Fylkesamannen ser at deler av utredningen med fordel kunne hatt noe større fokus på de grunne områdene. Fylkesmannens mening er imidlertid at dette ikke endrer hovedkonklusjonen det her siktes til.

Vern etter naturvernloven slik denne utredningen gjør rede for gir et mer omfattende vern enn beskyttelsen etter saltvannsfiskeloven gir. Begrensningene i sone A gjelder alle aktiviteter som kan skade sjøbunnen, ikke bare fiskeaktiviteter. Hensikten med strenge begrensninger i sone A er å beskytte sjøbunnen med all den variasjon av arter og bunntyper som finnes innenfor sonen, ikke bare å frede korallrevene jf. høringsdokumentet kap.8.2 (sonering). Forslaget til bestemmelser i sone A gjelder alle aktiviteter som kan skade sjøbunnen, ikke bare de som pågår i dag f.eks reketråling.

Fylkesmannen mener at konsekvensutredningen viser at tråling har skadelig effekt på bløtbunnsområder med endring i artssammensetningen som resultat. Utredningen sannsynliggjør også at slike områder restitueres relativt raskt dersom den skadelige aktiviteten opphører. Dette har også Skjoldalutvalget lagt til grunn i sine utredninger ved å vise til at eksisterende trålfelt kan benyttes som referanseområder dersom tilsvarende urørte områder ikke finnes. Skjoldalutvalget har på denne bakgrunn bl.a foreslått fiskefelt i Vistenfjorden, Andfjorden, Lopphavet og Tanafjorden i Finnmark som referanseområder.

Fylkesmannen tar til etterretning vurderingene av sedimentasjonen. Konsekvensutredningen er basert på faglige vurderinger fra flere fagmiljøer. Bruk av større datasett fra Nordsjøen i en modellstudie viser en reduksjon av bunnfaunamasse på 56 % i trålte områder sammenlignet med ikke trålte områder. Andre undersøkelser viser at faunasamfunnet i Hvalerdypet synes å være noe forstyrret. Dette skyldes sannsynligvis sedimentasjon eller resuspensjon heller enn dårlige oksygenforhold. Disse anses å være gode.

Ang. forslag til justeringer av sone A i delutredningen Naturmiljø i sjøen viser vi til sone A i høringsdokumentet der fylkesmannen har tatt hensyn til enkelte forslag i denne delutredningen men ikke alle jf. høringsdokumentets kap.8.2 (sonering). Fylkesmannen mener imidlertid at delutredningen gir et faglig forsvarlig grunnlag for forslagene til utvidelse av sone A som inkluderer dyp og bunnforhold som ellers er dårlig representert i sone A.

Fylkesmannen viser til hensikten med sone A jf. høringsdokumentets kap.8.2 (sonering). Hensikten med å verne trålfelt mot fortsatt fiske er bl.a å etablere referanseområder for reketråling jf. Skjoldalutvalget. Korallrevene og andre verdifulle naturtyper i sone A vernes pga de spesielle egenskapene og naturverdiene disse har. Fylkesmannen ser ikke bort fra at skader fortsatt vil kunne skje i forbindelse med trålfiske.

Når det gjelder mudring og dumping viser fylkesmannen til vurderingsområdet for konsekvensutredningen. Dette har tatt utgangspunkt i arealer som anses som aktuelle for vern. Områder som bærer preg av større inngrep er her utelatt. Mudring og dumping er vurdert på dette grunnlaget. I verneforslaget er begge aktivitetene forbudt. I 0-alternativet foregår det heller ikke i dag dumping innenfor verneforslaget.. Fylkesmannen er ikke kjent med at det foregår mange mindre tilfeller av mudring og dumping uten søknad.

- *Tema kulturhistorie*

Hvaler Senterparti mener utredningen bærer preg av synsing og ønsketenkning da den konkluderer med at 0-alternativet vil være svakt negativt og verneforslaget svakt positivt. Kan ikke se at utredningen stadfester at verneforslaget vil bety en endring av kulturhistoriske verdier i positiv eller negativ forstand.

Fylkesmannen viser til konsekvensutredningen for dette deltemaet. Utredningen konkluderer med at viktige kulturmiljøer i større grad er utsatt for utbyggingstrusler og manglende skjøtsel i 0-alternativet. Vernealternativet vil hindre bl.a inngrep på sjøbunnen som kan skade undersjøiske kulturminner samt at alle inngrep på land i utgangspunktet vil være forbudt. Utredningen legger også til grunn at mulighetene for skjøtsel av kulturminner er større ved et vern, spesielt dersom dette tas opp i forvaltningsplanen.

Naturressurser

- *Tema landbruk*

Hvaler beitelag mener 0-alternativet ikke tar opp nye ordninger og praksis som støtter opp under beiting på holmer og skjær. Grunneier mener konsekvensene ved redusert hogst er større enn det konsekvensutredningen antyder og at naturverdiene vedlikeholdes best ved fortsatt hogst.

Fylkesmannen er av den mening at konsekvensutredningen i stor grad tar opp eksisterende kjente ordninger i 0-alternativet samt legger til grunn at verneforslaget innebærer at det ikke er hjemmel for enkelte andre tilskudd pga av restriksjoner i vernebestemmelsene. Fylkesmannen mener at vernebestemmelsene åpner for nødvendige tiltak for å opprettholde beitene og gir muligheter for tilskudd slik tilskuddsreglene er utformet i dag.

Fylkesmannen legger til grunn at nødvendig hogst for å ivareta naturverdiene (skjøtsel) kan foretas og mener dette er gjenspeilet i konsekvensutredningen. Ved alminnelig hogst er faren for ukontrollerte inngrep og skader større.

- *Tema fiskeri- og havbruksnæringen*
Fiskeridirektoratet viser til at Skjoldalutvalget ikke har konkludert på verneform i sin tilråding i Marin verneplan, og at konsekvensutredningen forutsetter at verneomfanget ved innføring av Marin verneplan i Østfold tilsvarer den grad av vern som er foreslått for planområdet for nasjonalparken. Fiskeridirektoratet stiller spørsmål ved at fylkesmannen forutsetter at området i Østfold blir vernet tilsvarende nasjonalpark. Fiskeridirektoratet mener at siden området som utgjør sone A, med forbud mot tråll eller bunngarn, er i aktivt bruk, egner det seg ikke som referanseområde, og at de foreslåtte trålfrie områdene derfor må forbli åpne for trålfiske av hensyn til næringen. Direktoratet mener også at dersom det ikke finnes egnete referanseområder innenfor nasjonalparkområdet, bør slike områder søkes i andre deler av marin verneplan for Østfold. Fiskeridirektoratet Region Sør (FRS) mener metoden i konsekvensutredningen ikke egner seg for utredning av marine verdier, og at metoden avviker fra det man har valgt å legge seg på i Marin verneplan. FRS peker på at en konsekvens av forslaget vil være at bunngarn ikke kan benyttes innenfor sone A, og mener det som står i høringsdokumentet er feil men at det er rett gjengitt i verneforskriften. FRS mener at konsekvensene av trålforbud i sone A ikke er gitt tilstrekkelig omfattende vurderinger. FRS peker på feil begrepsbruk ang. havbruksnæringen. Rett ord for disse aktivitetene er ”akvakulturnæring” jf. Havbruksforskrifta. FRS mener videre at konsekvensene av akvakultur ikke er belyst siden det ikke finnes slik aktivitet i planområdet i dag, eller teknologi som gjør det mulig. FRS mener videre det er et potensial for havbeite som ikke er vurdert siden det ikke er slik aktivitet i området i dag. De mener også det er vanskelig å vurdere om ev. akvakulturvirksomhet er i konflikt med verneforslaget siden verneformålet er for vagt definert til å vurdere konflikt. Norges Fiskarlag mener avgrensingen av sone A som del av utredningsprogrammet var begrensende på gjennomføringen av delutredningene, den samlede konsekvensanalysen og verneforslaget. De mener at utrederne i realiteten bare har hatt muligheten til å vurdere mindre justeringer av grensene for sone A. Finner det meningsløst å kommentere ulike foreslåtte grensejusteringer siden de faglige kriteriene for valg av den opprinnelige sonen ikke framkommer. Mener derfor at vern av sjøområdene innenfor nasjonalparkavgrensingen må vurderes videre innenfor arbeidet med marin verneplan.

Fylkesmannen viser til oppdraget om å utrede nasjonalpark i dette området. I den forbindelse skulle også verneinteressene i marin verneplan ivaretas for den del av Østfoldkysten som faller innenfor nasjonalparkavgrensningen jf. Skjoldalutvalget som sier at spørsmålet om referanseområder må avklares gjennom nasjonalparkplanen. På denne bakgrunnen finner fylkesmannen det naturlig at verneverdiene i marin verneplan inkl. referanseområder for reke- og krepsetråling delvis løses som del av nasjonalparkens bestemmelser. Dette betyr at spørsmålet om referanseområder ved Østfoldkysten blir løst ved en kombinasjon av nasjonalpark og et marint verneområde. Vedrørende spørsmålet om referanseområder bør nasjonalparkforslaget og marin verneplan således være supplerende og sees i sammenheng.

Etter det fylkesmannen kjenner til er Statens vegvesens håndbok en anerkjent metodehåndbok innenfor konsekvensutredninger som omfatter de fleste tema. Fylkesmannen er av den oppfatning at denne håndboken anbefales som utgangspunkt også i Marin verneplan.

Fylkesmannen må opplyse at nevnte tekst i høringsdokumentet om bunngarn er rett gjengitt og at Fiskeridirektoratet Region Sør etter fylkesmannens mening har misforstått. Konsekvensvurderingene her tar utgangspunkt i utredningsprogrammet og det forslaget til verneforskrift som fulgte utredningsprogrammet (vedlagt KU-rappporten og høringsdokumentet). Her var forbud mot bunngarn tatt med nettopp for å vurdere hvilke konsekvenser et slikt forbud ville få. Hvis ikke ville dette ikke blitt utredet. I verneforslaget er forbud mot bunngarn ikke videreført bl.a på bakgrunn av den kunnskap som kom i denne delutredningen.

Fylkesmannen mener videre at forbud mot reketråling i sone A oppfyller kriteriene til referanseområder i marin verneplan til tross for at de er påvirket. Etter fylkesmannens mening finnes det ikke referanseområder for reketråling med de samme kvalitetene spesielt knyttet til dyp, strømforhold og eksponering andre steder innenfor marin verneplan i Østfold. Skjoldal-utvalget sier at referanseområder bør være lite eller ikke påvirket men foreslår selv fiskefelt som er i bruk som referanseområder (jf. endelig tilråding ang. Vistenfjorden, Andfjorden, Lopphavet, Tanafjorden). Dette betyr at dersom egnete urørte referanseområder ikke finnes er det faglig relevant å vurdere felt som er i bruk som referanseområder.

I denne KU-rapporten for temaet Fiskeri- og havbruksnæringen er virkningen av vernealternativet gitt verdien ”svært stor negativ virkning” nettopp på bakgrunn av de forhold som er nevnt over (nærhet til hjemmehavn,

hyppigere trålingsintensitet etc.). Konsekvensen vurderes å være middels negativ ved sone A slik den var foreslått i konsekvensutredningsprogrammet og liten negativ ved sone A slik den ble foreslått justert i utredningen.

Fylkesmannen ser at dette kunne ha vært utredet bredere, men det ville krevd et helt annet kunnskapsgrunnlag enn det som finnes tilgjengelig i den aktuelle næringen og forvaltningen. Fylkesmannen viser i den forbindelse til utredningsprogrammet der det er godkjent at utredningen skal basere seg på bruk av eksisterende bakgrunnsdata.

Fylkesmannen viser til de vanlige rammer for konsekvensutredninger som også er lagt til grunn for dette utredningsprogrammet, nemlig at eksisterende aktiviteter og planer legges til grunn for konsekvensutredningen. I denne delutredningen mener vi at man har gått relativt langt i å beskrive og vurdere potensielle næringer i framtiden i forhold til utredningsprogrammet.

Fylkesmannen er klar over at begrepsbruken ikke er i samsvar med gjeldene lovverk, men etter samråd med konsulenten valgte vi å behold begrepsbruken fra utredningsprogrammet som også er vanlig brukt i næringen selv.

Fylkesmannen tar synspunktene om avgrensningen av sone A til orientering, men vil påpeke at avgrensingen av sone A var en viktig del av utredningsoppdraget. Fylkesmannen ser at beskrivelsen av kriteriene for sone A kan være mer utdypende. Sone A skal omfatte et størst mulig mangfold av bunntyper, ulike dyp, strømforhold, substrat og være mest mulig representativt for hele området også med hensyn til artsmangfoldet. Det har imidlertid hele tiden vært påpekt fra fiskerisiden at vern av trålfelt som er i aktiv bruk ikke har vært ønskelig

Sone A i utredningsprogrammet var nøye vurdert i rådgivende utvalg. Der sitter de samme partene som er involvert i prosessen rundt marin verneplan. Fylkesmannen mener derfor at avgrensningen av sone A i forbindelse med utredningsprogrammet er gjort i tråd med føringene for marin verneplan.

Samfunn

- *Tema Friluftsliv*
Borge, Fredrikstad og Kråkerøy Jeger og Fiskerforeninger reagerer på at jakt og fritidsfiske ikke er behandlet som eget interesseområde, men i en sekk med andre fritidsaktiviteter. De mener det er manglende dokumentasjon på at jaktutøvelse er en trussel mot fredete arter.
Hvaler grunneierforening påpeker at arealer vurdert som aktuelle til nye friluftsområder jf. OFs langtidsplaner ikke er vurdert i verneforslaget eller i konsekvensutredningen. Grunneierforeningen mener friluftsinteressene er betydelig nedtonet der det synes formålstjenlig og at nasjonalparkalternativet ville gitt en klar negativ konklusjon i forhold til disse grunneierne.

Fylkesmannen viser til at den offisielle definisjonen av friluftsliv i Norge inkluderer også jakt og fiske. Fylkesmannen viser til at jakt og fiske er en liten aktivitet i Hvaler-området sammenlignet med andre steder. Dette er også vurderingen i konsekvensutredningen der jakt og fiske har stor lokal og regional verdi men liten nasjonal verdi.

Friluftsområder er sikret for å ivareta friluftsinteresser og kan inneholde formuleringer som ikke tillater en rekke aktiviteter som anses negativt for friluftslivet f.eks byggevirksomhet og landbruksdrift. I KU for naturmiljø på land ville trolig de negative konsekvensene ved 0-alternativet bli større enn for vernealternativet dersom områdene sikres som friluftsområde fordi naturverdiene knyttet til dyre- og plantelivet ikke sikres like godt som i verneforslaget. Fylkesmannen kan ikke se at konsekvensutredningen for deltema friluftsliv ville vært vesentlig endret dersom forholdet til ev. nye friluftsområder hadde vært tydeligere vurdert. Oslofjordens friluftsråds langtidsplan bekrefter at området er viktig for friluftslivet. Planen viser en oversikt over områder de ønsker å sikre for friluftsliv ut over det allemannsretten gir. Dette kan gjøres på forskjellige måter der kjøp, servitutt, forvaltningsoverføring og konsesjonsvilkår er nevnt som noen av metodene. Oslofjordens friluftsråd har i brev av 18.juli 2002 henvent seg til grunneiere med orientering om rapporten. Det er her ikke tatt stilling til hvordan områdene skal sikres. 0-alternativet innebærer ikke nødvendigvis oppkjøp av arealer slik fylkesmannen tolker langtidsplanen. Selv om arealene vernes etter naturvernloven, kan det fortsatt være aktuelt med oppkjøp.

Vedrørende spørsmål om konsekvenser for erstatninger viser fylkesmannen til de erstatningsrettslige regler på dette området.

- *Tema motorferdsel på land*

Grunneiere og Ørekroken Båtforening mener forbud mot motorisert ferdsel på hele vei 3 fra Ørekroken mot Rødshue får følger for mange brukere av veien. Grunneiere mener vei 6 er en historisk kjerrevei til gammel havn og at veien brukes som landbruksvei. Fortsatt bruk av veien må inngå som et avbøtende tiltak i verneforskriften.

Fylkesmannen peker på at vei 3 er avmerket upresist på kartet, men kan ikke se at den upresise avmerkingen på kartet har ført til vurderinger på feil grunnlag i konsekvensutredningen. De forhold som gjelder fremtidig bruk av veier gjelder selvfølgelig kun den delen av veiene som ligger innenfor den foreslåtte vernegrensen. Fylkesmannen påpeker imidlertid at deler av vei 3 omfattes av verneforslaget og at enkelte eiendommer her blir berørt.

Fylkesmannen kan ikke se at det har fremkommet dokumentasjon på bruk av vei 6 i et omfang som endrer beskrivelsen eller vurderingen av veien i konsekvensutredningen.

- *Tema motorferdsel på sjøen*
Kystverket mener konsekvensutredningen ikke belyser forholdene slik det er beskrevet i utredningsprogrammet. På denne bakgrunnen stiller de spørsmålstegn til om utredningsplikten er oppfylt. Kystverket kan ikke se at Kystverkets planer om utbedring av farleden til Fredrikstad er vurdert i konsekvensutredningen. Kystverket mener videre at det ikke foreligger noen vurdering av 0-alternativet dvs. virkningen av skipstrafikken i leden til Fredrikstad for verneområdet.

Fylkesmannen ser at Kystverkets handlingsplan om utbedring av farleden ikke er vurdert tilfredsstillende i konsekvensutredningen. Handlingsplanen er omtalt i høringsdokumentets kap.2.3. Kystverkets "Handlingsprogram 2006-2015, Farled Borg havn" er relativt omfattende og innebærer også fjerning/sprenging av noen grunner ytterst i Løperen, innenfor verneforslaget. Hensikten er å gjøre leden bredere og tryggere, samt unngå stor sjø som enkelte av grunnene skaper. Dette tiltaket er så stort at det omfattes av regelverket for konsekvensutredninger.

Kystverkets handlingsplan skulle vært del av 0-alternativet. Dette skulle ha vært vurdert i 2 av utredningstemaene, deltema naturmiljøet i sjøen og deltema motorferdsel til sjøs. I konsekvensutredningen for naturmiljøet i sjøen ville dette etter fylkesmannens mening medført at 0-alternativet ville hatt større negative konsekvenser for naturmiljøet enn det som fremkommer fordi det vil innebære store inngrep på sjøbunnen.

På den annen side ville utredningen for motorisert ferdsel på sjøen for 0-alternativet trolig konkludert med at farleden vil fremstå som sikrere etter gjennomførte utbedringer. I denne utredningen er imidlertid ikke faren for skipsulykker vurdert som spesielt stor.

Fylkesmannen mener at de andre forholdene beskrevet i utredningsprogrammet er tilfredsstillende utredet.

Fylkesmannen mener at utredningsplikten er oppfylt i henhold til fastsatt utredningsprogram. Kommentarene ovenfor ivaretar etter fylkesmannens mening synspunktene i de merknader som har fremkommet om konsekvensutredningen i høringen.

DN viser til fylkesmannens merknader til konsekvensutredningen og de ulike delutredningene, og slutter seg til disse.

DN kan ikke se at det er avdekket konsekvenser som krever ytterligere utredninger av samfunnsinteresser. Avveininger mellom bruk og vern har ført til endringer i vernebestemmelsene og i noen grad avgrensning i forhold til utredningsområdet.

Direktoratet mener at konsekvensutredningen for verneplan for Ytre Hvaler tilfredstiller utredningsplikten i fastsatt utredningsprogram og plan- og bygningslovens krav til konsekvensutredninger. Direktoratet konkluderer derfor med at utredningsplikten er oppfylt, jf plan- og bygningslovens kapitel 14.

2.4. Høring av verneforslaget

Forslaget til verneplan ble sendt ut på parallell lokal og sentral høring av fylkesmannen i Østfold. Totalt har det kommet 101 uttalelser i høringsperioden.

I tillegg til berørte grunneiere, rettighetshavere, lokale/regionale lag og foreninger, kommuner, fylkeskommunen og andre fylkesinstanser, har følgende organisasjoner og instanser hatt planen til uttalelse:

Oljedirektoratet, NIVA, NTNU Vitenskapsmuseet, Statens vegvesen Region øst, NTNU, Bergvesenet, Forsvarsbygg, Norsk organisasjon for terrengsykling, Norges Fiskarlag, Norsk institutt for skog og landskap, Naturhistorisk museum, Kongelig Norsk Båtforbund, Naturvernforbundet, Fiskeridirektoratet, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådenes landsforbund, Statens landbruksforvaltning, Den Norske Turistforening, Norges Dykkerforbund, Havforskningsinstituttet, Norges Bondelag, Riksantikvaren, Kystverket.

Norges Fiskarlag uttaler seg også på vegne av Fiskerlaget sør, Hvaler fiskerforening, Rygge og Son Fiskerlag, Fredrikstad og omegn fiskerlag. Det er kun henvist til Norges Fiskarlag i resten av tilrådingen.

Kommunene Hvaler og Fredrikstad gir sin tilslutning til verneforslaget med enkelte kommentarer. Hvaler kommune sine kommentarer knytter seg til restriksjoner på fiske med trål, justering av grensene for verneområdet, framtidig forvaltning og involvering av kommunen i denne, erstatning til grunneiere, naturoppsyn, navnsetting, naturinformasjon og nasjonalparksenter, samt registreringer av kulturminner. Fredrikstad kommune sine kommentarer knytter seg til navnsetting, verneform, konsekvensutredning, avgrensing av verneområdet og restriksjonsnivå. Østfold fylkeskommune støtter forslaget om opprettelse av nasjonalparken, men har merknader knyttet til justering av vernegrensene, sikring av verdiene i naturresrvatene som foreslås innlemmet i nasjonalparken, sikring av mulighet for skjøtsel og merking av kyststier og økonomi til skjøtsel, tilrettelegging og informasjon.

2.5. Forholdet mellom nasjonalpark Ytre Hvaler og marin verneplan i Østfold

Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet Region Sør og Fiskeridirektoratet har kommentarer knyttet til forholdet mellom nasjonalparkplanprosessen og marin verneplan i Østfold. De er spesielt knyttet til det faglige grunnlaget for å vurdere verneverdiene og prosessen ved utfigureringen av sone A og forholdet mellom marin verneplan og forslag til Ytre Hvaler nasjonalpark. Det henvises til sammenstillingen av høringsuttalelsene eller til selve uttalelsene for nærmere detaljer i uttalelsene.

Fylkesmannen peker på at det er brukt ekstern fagekspertise fra forskningsmiljøer og fra fiskerisiden (fiskere og fiskeriforvaltning i utvalget) ved utvelgelse av sone A, at det faglige grunnlaget for avgrensing av sone A er til stede og at området er godt nok kartlagt til å foreta de nødvendige beslutninger. Fylkesmannen mener de prosessuelle anbefalingene i Skjoldalutvalget og St.meld. 43 (1998-99) Vern og bruk av kystsona er fulgt og at disse er i samsvar med saksbehandlingsreglene for vern etter naturvernloven gjeldene involvering av berørte parter.

Fylkesmannen mener videre at sone A vil fungere som referanseområde for tråling i samsvar med føringene i marin verneplan. Sone A vil sammen med lokaliteter i et framtidig marint verneområde utgjøre en helhetlig løsning vedrørende referanseområder ved Østfoldkysten jf. uttalelsen til Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratet Region Sør som stiller spørsmål til disse forholdene.

Det vises for øvrig til møtet 7.mars 2008 og den enighet om avgrensing av sone A som det er redegjort for i tilrådingen.

DN slutter seg til fylkesmannens vurdering.

2.6. Områdenes planstatus

Verneforslaget omfatter arealer i Fredrikstad og Hvaler kommuner. Begge kommunene omfattes av Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Det meste av arealene i verneforslaget ligger i strandsonen slik denne er fastsatt i medhold av retningslinjene.

I Fredrikstad er landområdene vist som områder sikret for friluftsformål (Søsterøyene) og LNF-område (Struten) i kommuneplanen fra 19.juni 2002.

I Hvalers kommuneplan vedtatt 21.april 2004 er den alt vesentlige delen av planområdet vist som LNF-område-prioritert friluft. Mindre områder er regulert bl.a ved Utgårdskilen/Kasebukta (Vesterøy) og Vikerhavn (Asmaløy) ved moloen. Reguleringsformålet endrer ikke dagens bruk av områdene.

Akerøya, Heia, Møre og Søndre Søster naturreservater ligger innenfor forslaget til Ytre Hvaler nasjonalpark. Alle er sjøfuglreservater, og de foreslås innlemmet i nasjonalparken.

2.7. Navnsetting

Fylkesmannen og DN tilrår at nasjonalparken får navnet Ytre Hvaler nasjonalpark.

3. VIKTIGE ENDRINGER UNDER VERNEPLANPROSESSEN

3.1. Høringsforslaget

Før høringen ble avgrensingen på land justert på mange steder i forhold til utredningsområdet. I totalt areal har det likevel ikke medført store endringer da hver enkelt justering har vært relativt liten og knyttet til avgrensing nær bebygde eiendommer og mindre inngrep som brygger. Endringene gjelder i første rekke arealer som ble tatt ut, men også tre utvidelser.

Planområdet ble utvidet med 86 km^2 til 354 km^2 i godkjent utredningsprogram. Vestgrensen i sjøen ble utvidet slik at den sammenfalt med grensen for det foreslåtte marine vernområdet i Østfold. Utvidelsen kom som forslag i rådgivende utvalg fra fiskerorganisasjonenes medlemmer.

3.2. Avgrensning

Hovedtrekkene i avgrensingen på land er tatt på bakgrunn av naturfaglige verneverdier og landskapshensyn i de intakte kystnære områdene med eksposisjon sørover. Fylkesmannen tilrår justeringer av denne avgrensingen på bakgrunn av inngrep som ikke ønskes i verneområdet samt mindre inngrep som kan aksepteres. Videre tilrår fylkesmannen finjusteringer av grensen for å få en praktisk grense som følger eiendomsgrenser der dette ikke går utover naturfaglige verdier og landskapshensyn. Disse justeringene dreier seg om små arealer og korte avstander, totalt ca. 21,5 da landarealer og ca. 5,1 da sjøarealer.

DN støtter fylkesmannens tilråding til grenser.

3.3. Endringer i avgrensing av soner.

De fleste uttalelsene som omtaler sonene innenfor vernegrensen, gjelder sone A: Områder med restriksjoner på sjøbunnen. Sone A er endret som følge av uttalelsene.

Prosessen med avgrensing av sone A er nært knyttet til arbeidet med marin verneplan. I hele planprosessen har fylkesmannen hatt som målsetting å avklare mål i marin verneplan innenfor nasjonalparkavgrensingen sammen med målene for nasjonalparkavgrensingen. I marin verneplan er det forventninger om å avsette referanseområder der reke- og krepsetråling ikke er tillatt. Disse områdene skal være representative for Østfoldområdet bl.a med hensyn til faktorer som dyp og eksponering. I nasjonalparkarbeidet er det i tillegg et mål å ivareta et undersjøisk landskap med variert bunntopografi med de naturlige forekommende arter og bestander på sjøbunnen herunder korallrev, hard- og bløtbunn.

Fylkesmannen og det rådgivende utvalget var enige om et forslag til avgrensing av sone A som grunnlag for konsekvensutredningen som inkluderte enkelte trålfelt i bruk. I konsekvensutredningen kom det flere forslag til justeringer som på den ene siden tok hensyn til fisket og på den andre siden foreslo utvidelser av området for å få en større bredde i naturtyper og ulike dyp, men som berørte flere trålfelt.

Fylkesmannen og det rådgivende utvalg ble videre enige om et høringsforslag til avgrensing av sone A der enkelte av endringene i konsekvensutredningen ble innarbeidet. I høringen kom det flere uttalelser som pekte på uheldige sider for fiskeriene av dette forslaget, og at denne avgrensingen var vanskelig å akseptere fra fiskerorganisasjonene og Fiskerdirektoratet lokalt og sentralt. Det ble særlig pekt på området i "Hvalerdypet" som ville vanskeliggjøre fortsatt tråling utenfor denne sonen.

Avgrensingen i sone A ble diskutert i møte 7. mars 2008 mellom Fiskeridirektoratet Region Sør, fiskerorganisasjonene og Fylkesmannen i Østfold. I møtet ble det enighet om en ny avgrensing av sone A for "Hvalerdypet", justeringer i nordvest og vest for "Søsterområdet" samt at Rauerfjorden foreslås som referanseområde for den delen av Marin verneplans Østfoldområde som er utenfor nasjonalparkforslaget. Forslaget til sone A slik det er beskrevet i referatet fra møtet er bekreftet i ettertid av Hvaler fiskerforening, Fredrikstad og omegn fiskerlag, Norges Fiskarlag og Fiskeridirektoratet Region Sør.

I forhold til høringsforslaget medfører endringene en samlet reduksjon av sone A fra 36,29 km^2 til 33,81 km^2. Den nye avgrensingen av "Hvalerdypet" har økt noe i størrelse, fra 2,16 km^2 til 2,54 km^2. "Søsterområdet" er redusert fra 32,36 km^2 til 29,50 km^2. Fylkesmannen mener den nye avgrensingen av "Hvalerdypet" tilfredsstiller

kriteriene for referanseområder i henhold til Marin verneplan samt målene i nasjonalparkarbeidet ved at det inkluderer bløtbunnsområder på stort dyp (ca. 450 m) som etter opplysninger fra de lokale fiskerorganisasjonene i liten grad er benyttet til reke- og krepsetråling. Området inkluderer også bratte fjellvegger med spesielt artsmangfold og skråninger fra store dyp opp til ca. 40 m dyp. Reduksjonene i "Søsterområdet" er positivt for fiskerne da det frigir enkelte trålfelt der deler av feltet var forslått innenfor sone A. Det betyr at disse områdene kan benyttes med en naturlig avgrensing av trålfeltet.

Disse endringene medfører totalt sett etter fylkesmannens mening en svekking av miljøhensynet da enkelte dypområder er dårlig representert i forslaget. Men i et helhetsperspektiv der hensynet til et fortsatt effektivt fiske inngår, aksepteres dette forslaget av fylkesmannen. Videre viser fylkesmannen til arbeidet med marin verneplan der ytterligere referanseområder for reke- og krepsetråling skal defineres, jf. møtet 7. mars der også Rauerfjorden ble avklart.

DN slutter seg til fylkesmannens tilråding til avgrensing av soner.

3.5. Forskrift

Det ble utarbeidet egen verneforskrift som del av utredningsprogrammet. Denne avviker fra standardforskriftene for nasjonalparker. Dette var nødvendig for å ta hensyn til de mange utfordringene knyttet til marine områder og bruken av landområdene.

Dette grunnlaget ble endret og justert på flere punkter før høringen. Etter høringen har det kommet uttalelser som mener det er svakheter i forskriften og det foreslås endringer for å ivareta spesielle interesser.

Fylkesmannen tilrår etter høringen nye punkter i bestemmelsene som åpner for begrenset bruk av døde skjell, nybygg på Akerøya og fornying av bygg på Storesand for å styrke og tilrettelegge for friluftslivet og mulighet for oppankring i sone A. Det foreslås enkelte presiseringer for fiske med bunntrål og i tilknytning til navigasjonsinstallasjoner og andre farledstiltak.

DN støtter fylkesmannens tilråding til forskrift, men med følgende endringer:

- under verneformålet er formuleringen om friluftsliv og naturopplevelse endret til (i tråd med forskriftsmal): *Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.*
- i punkt 1.3.e om oppsetting av gjerder er det føyd til at dette også gjelder ombygging (jf forskriftsmal).
- nytt pkt. 1.3.f som åpner for at det kan gis tillatelse til opplag av båt jf forvaltningsplan.
- i pkt. 2.2.f om fjerning av død tang er det føyd til "i samsvar med forvaltningsplan".
- i pkt. 2.3.b er formuleringen vist i kursiv føyd til slik at punktet lyder: "fjerning av trær og busker som skjøtselstiltak *utover det som er tillatt etter pkt. 2.2.e*, jf. forvaltningsplan.
- i pkt.6.3.e er "uttransport av elgslakt" endret til "uttransport av felt elg".
- DN har tatt inn at det kan gis tillatelse til motorisert ferdsel på eksisterende kjørespor som er fastsatt i forvaltningsplanen. Forvaltingsplanen kan gi nærmere retningslinjer for bruken en av kjøresporene og parkering ved hyttene.
- i pkt. 7.1 er følgende setning tatt inn: *Forurensning og forsøpling, samt utendørs lagring av materialer, gjerdeutstyr og lignende, er forbudt.*

4. OPPHEVING AV TIDLIGERE VERNEDE OMRÅDER

Samtidig med at verneplanen vedtas, oppheves følgende forskrifter opprettet ved kongelig resolusjon av 15.12.78: Søndre Søster naturreservat, Akerøya naturreservat, Heia naturreservat og Møren naturreservat.

5. FORVALTNING, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Direktoratet for naturforvaltning har myndighet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for verneområdene. Direktoratet tilrår at fylkesmannen blir forvaltningsmyndighet for Ytre Hvaler nasjonalpark, gjerne gjennom en lokalt plassert nasjonalparkforvalter.

Kostnader i forbindelse med merking av grenser, oppsyn m.m. blir dekket innenfor de ordinære budsjettpostene. Direktoratet vil peke på at omfanget av vern i dette området medfører behov for en styrking av oppsyns-, overvåkings- og skjøtselsaktivitet. En forvaltningsplan for områdene må ferdigstilles snarest mulig etter et eventuelt vernevedtak og innspill gitt i flere faser av planarbeidet må da gis en vurdering. Forvaltningsplanen vil sendes på høring.

Det vises for øvrig til merknadene vedrørende forvaltning og oppsyn senere i dokumentet.

6. Merknader til verneforslaget

6.1 . Generelle merknader til verneforslaget

Fylkesmannen i Østfold oppfatter at følgende myndigheter, foreninger, lag og organisasjoner sier seg enige i hovedformålet med opprettelse av et større verneområde på land og i sjø i form av nasjonalpark etter naturvernloven: Borge, Fredrikstad og Kråkerøy Jeger- og Fiskerforeninger , Papperhavn vel , Østfold fylkeskommune , Ørekroken båtforening , Oslofjordens Friluftsråd , Hvaler hytteforening, Fredrikstad Sportsdykkerforening, Hvaler beitelag, Oslofjordens Båteierunion , Fredrikstad fugleforening/Østfold Ornitologiske forening, Herføl Vel, Oslo Sportsdykkerklubb, Norges Fritids- og småfiskerforbund avd. Onsøy/Råde , Hvaler kommune , Heias Venner, NJFF Østfold , KNBF region Øst, Østfold politidistrikt, Naturhistorisk museum, Kongelig Norsk Båtforbund, Østfold Botaniske forening , Østfold Botaniske forening, Norges Naturvernforbund, Fylkeslandbrukstyret, Østfoldmuseet, Friluftslivets fellesorganisasjon , Friluftsrådenes landsforbund , Den Norske Turistforening, Norges Dykkerforbund, Havforskningsinstituttet, Norges Bondelag, Riksantikvaren, Naturvernforbundet i Østfold , Fredrikstad kommune og Kystverket.

Mange av disse har imidlertid uttrykt synspunkter på enkeltelementer i verneforslaget knyttet til ivaretakelse av sine særinteresser. De viser enten til at avgrensingen må justeres eller at vernebestemmelsene er for strengt utformet på enkelte tema eller at de ikke tar tilstrekkelig hensyn til spesifikke interesser.

Fylkesmannen i Østfold oppfatter at grunneiere, rettighetshavere og privatpersoner utrykker eventuell misnøye til verneforslaget knyttet direkte til enkelte elementer som avgrensningen og enkeltbestemmelser.

Følgende instanser har uttrykt at de går imot eller fraråder opprettelse av nasjonalparken: Hvaler grunneierforening, Hvaler Senterparti og Kystpartiet i Fredrikstad.

DN har merket seg de ulike synspunktene i forhold til et vern av Ytre Hvaler som nasjonalpark. DN viser til kommentarene og de tilpasningene som er gjort i verneforskriften og avgrensningen i forhold til de enkelte brukerinteressene i de kommende punktene i tilrådingen. Generelt er DN av den oppfatning at verneforslaget tar hensyn til brukerinteressene samtidig som viktige verneinteresser blir ivaretatt.

6.2. Navn på verneområdet

Hvaler kommune mener navnet må gjenspeile det geografiske området som omfattes av vernet og ber om at navnet Ytre Hvaler beholdes. Fredrikstad kommune hadde helst sett at Fredrikstad var nevnt i navnet, men ser at det ville blitt et langt og tungt navn.

Fylkesmannen i Østfold anbefaler at nasjonalparken får navnet Ytre Hvaler nasjonalpark.

DN støtter fylkesmannens tilråding.

6.3. Valg av verneform

Hvaler grunneierforening mener det ikke er hjemmel for opprettelsen da området ikke dekker forholdet statlig/privat grunn. Mener sjøarealene ikke er av ”samme karakter som tilstøtende grunn” dvs. landarealene jf. naturvernloven § 3. En grunneier fraråder opprettelse av nasjonalpark fordi det er for store arealer på land og i sjø i forhold til grunnlaget for vern. En grunneier mener oppretting av friareal hadde vært tilstrekkelig for å bevare kystsonen. Norges Fiskarlag mener at vernekategorien nasjonalpark i naturvernloven først og fremst skal omfatte vern av større vesentlig urørte områder og i liten grad bør påvirke eksisterende bruk. Mener dette er tydeliggjort gjennom avgrensingen på land men har hatt mindre betydning i forhold til avgrensingen i sjø. De finner det vanskelig å få en klar oversikt over hvorfor det legges opp til vern av tradisjonelle trålfelt. Krever at Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet vurderer det juridiske grunnlaget for bruk av verneformen nasjonalpark for å kunne regulere/forby reketråling i tradisjonelle reketrålfelt. Privatperson stiller spørsmål til hvorfor man trenger nasjonalpark når man har friområder, 100-m soner, fiskeribestemmelser og andre fredningsbestemmelser. Hvaler Senterparti mener at grunnlaget for å frede store landarealer er tynt, det er for stor andel privat grunn og at fylkesmannens tolkning ikke kan stå seg juridisk.

Fylkesmannen viser til at naturvernloven stiller krav om størrelse, kvalitet (urørthet, egenart, vakker) og eierforhold ved etablering av nasjonalparker. Etter fylkesmannens mening tilfredsstiller forslaget om Ytre Hvaler

nasjonalpark kravet til størrelse med sine 354 km^2 hvorav ca. 14 km^2 er landarealer. Av landarealene er 4,8 km^2 offentlig eid. I tillegg betraktes sjøarealene som ikke privat grunn og kan dermed legges til grunn som statlige andel. I høringsdokumentet er det bl.a henvist til NOU 2004: 28 Ny Naturmangfoldlov der det framgår at naturvernloven også gjelder i sjø. Fylkesmannen anser derfor at kravet om statlig areal er oppfylt. Sjøarealene er på samme måte som landarealene preget av en viss bruk i enkelte områder. Det er særlig reketråling som er en aktivitet som kan påvirke verneverdiene i forslaget. Tråleaktiviteten er allerede begrenset til områder dypere enn 60 m slik at de store grunne områdene er beskyttet mot denne aktiviteten. Fylkesmannen mener denne aktiviteten kan kombineres med verneforslaget ved å opprette soner som referanseområder der tråling ikke skal foregå. Samtidig kan tråling fortsette i andre områder. En slik tilnærming vil etter fylkesmannens mening være i tråd med Skjoldalutvalgets tilråding for marin verneplan.

Naturvernloven gir mulighet for total beskyttelse av naturen, herunder også å stanse pågående aktiviteter i området. Slike aktiviteter kan imidlertid fortsette i den grad aktiviteten ikke skader de naturverdiene man ønsker å sikre. Etter fylkesmannens mening vil et vern som nasjonalpark etter naturvernloven sikre landskapet, biotoper og enkeltarter på en mer langsiktig og helhetlig måte enn sikring i medhold av særlover.

DN slutter seg til fylkesmannens merknader.

6.4. Forvaltning og oppsyn av nasjonalparken

Flere høringsinstanser påpeker det uheldige i at forvaltningsplanen ikke er utarbeidet ved opprettelse av verneområdet. Hvaler kommune mener kommunen må tillegges en sentral rolle i fremtidig forvaltning. Understreker behovet for tilførsel av ressurser til oppsyn og skjøtsel. Verneverdiene i sjøen stiller spesielle krav til formidling. Forventer at Ytre Hvaler prioriteres når nye nasjonalparksentre skal opprettes. Hvaler grunneierforening mener at forvaltningsplanen må utarbeides slik at lokale myndigheter, organisasjoner og enkelpersoner kan ha mest mulig innflytelse på forvaltning og drift av nasjonalparken. Det understrekes at forslaget omfatter et strekt benyttet område som stiller krav til at forvaltningen har sterkere fokus på mennesker og kultur enn i andre nasjonalparker. Fem hytteeiere ønsker at mulig behov for transportmiddel ved uførhet kan tas opp i forvaltningsplanen. Er forøvrig opptatt av kulturlandskapet og å hindre gjengroing. Oslofjordens friluftsråd mener det må settes av betydelige midler til drift og forvaltning, også til oppgaver som ligger utenfor Skjærgårdstjenestens ansvar. Det må avsettes betydelige midler til drift og forvaltning, hvorav 2-3 mill.kr. til oppgaver som ligger utenfor Skjærgårdstjenestens ansvar. Det må etableres et nasjonalparksenter som integreres i drift og forvaltning av nasjonalparken. Hvaler beitelag ønsker å bli benyttet som en ressurs ved utarbeidelse av forvaltningsplanen, og forventer at det blir tilført ressurser til forvaltningen som vil stimulere til beiting og aktiv skjøtsel. Heias Venner peker på behovet for restaurering av Akerøya Fort. Mener det er viktig at Akerøyas kulturhistoriske verdier inngår i forvaltningsplanen og at det gis økonomisk støtte til vedlikehold på dette grunnlaget. Naturhistorisk museum og Østfold Botaniske Forening peker på at gjengroingen er kommet langt. Mye av den spesielle floraen er avhengig av beite/slått. Må utarbeide skjøtselsplan der de spesielle verdiene synliggjøres og ivaretas. Etableringen av nasjonalpark må følges opp med nødvendig ressurser til skjøtsel.

Fylkesmannen er enig i at det hadde vært ønskelig om forvaltningsplanen forelå ved høringen av verneforslaget. Kommentarer knyttet til forvaltning av området og innhold i forvaltningsplanen er relevante og tas med videre som innspill til denne prosessen. Det legges opp til bred medvirkning fra flere ulike interessegrupper og miljøer ved utarbeidelse av forvaltningsplanen. Forvaltningsplanen skal dessuten ut på bred høring til alle berørte parter før den vedtas av Direktoratet for naturforvaltning.

Fylkesmannen er innstilt på at et nasjonalparksenter bør etableres for å formidle kunnskap om verneverdiene i området. Et stort antall mennesker besøker området hvert år. Det er viktig at informasjon om verneverdier samt rettigheter og plikter som de besøkende må forholde seg til er tilgjengelig på en lettfattelig måte. Hvaler kommune har allerede igangsatt arbeidet med et nasjonalparksenter (tidlig fase). Fylkesmannen støtter dette arbeidet.

Fylkesmannen er klar over at verneforslaget inkluderer arealer som krever skjøtsel spesielt knyttet til vern av naturtyper, enkelte plantearter og andre arter som f.eks insekter på rødlista. Kulturhistoriske verdier må basere seg på midler til skjøtsel og vedlikehold fra kulturminnemyndighetene. Dette er også omtalt i høringsdokumentet. Dette vil få en bred omtale i forvaltningsplanen. Denne skal utarbeides i nært samarbeid med grunneiere og andre berørte parter.

Fylkesmannen har i høringsdokumentet redegjort for behovet for oppsyn. Det er her anslått et behov for 2 stillinger med hovedoppgaver knyttet til veiledning og informasjon, kontroll av brudd på regelverk, holde

oppsyn og oversikt over status til natur- og kulturverdier samt føre tilsyn og vedlikehold på statlig eiendom, herunder informasjons- og oppmerkingsmateriell.

DN viser til at det er verneforskriften som setter rammene for forvaltningsplanen. I forvaltningsplanen blir forskriftene nærmere utdypet der det er behov for det. I tillegg blir det redegjort for forvaltningspraksis i henhold til forskriftene og lagt inn tiltak for skjøtsel, oppsyn og informasjonsarbeid. Dette gjør at forvaltningsplanen ikke kan vedtas før vernevedtaket er gjort. Det er vanlig praksis at et rådgivende utvalg er med på arbeidet med forvaltningsplanen og kommer med direkte innspill til utforming og innhold.

DN vil bemerke at det foreslåtte verneområdet ligger i landets tettest befolkede region, med mye boliger og hytter tett innpå verneområdet. Det er videre stor aktivitet i området knyttet til mange aktører og ulike former for friluftsliv på land og på sjøen. Det foregår også næringsutøvelse (fiske og landbruk) i området, samtidig som det er store naturverdier både på land og i sjøen som skal ivaretas. Direktoratet vil i den sammenheng understreke at det er viktig å få et samordnet og helhetlig statlig naturoppsyn i hele regionen, og opprettelsen av den foreslåtte nasjonalparken bør ses i sammenheng med udekkete oppsynsbehov i regionen for øvrig. Dette omfatter oppgaver knyttet til bla oppsyn med lakse- og sjøørretfiske, oppsyn med andre verneområder og rovviltoppgaver. Det store befolkningstilfanget i regionen gjør videre at hyppig tilstedeværelse og veilednings- og informasjonsvirksomhet må tillegges stor vekt.

Hovedoppgavene for et framtidig naturoppsyn i området vil dermed omfatte:

- Veiledning og informasjon til brukere/besøkende.
- Kontrollere, rapportere og reagere på brudd på verneforskriften og annet regelverk, som eks lakse- og innlandsfiskloven
- Holde oversikt over utviklingstendenser i bruken av området.
- Holde tilsyn/oversikt over status for natur- og kulturverdiene i området, med spesiell vekt på sårbare og truete arter.
- Føre tilsyn og utføre eventuell skjøtsel og vedlikehold/tilrettelegging i verneområdet, herunder informasjons- og oppmerkingsmateriell.

Direktoratet viser til at Statens naturoppsyn (SNO) har det overordnete ansvaret for statlig naturoppsyn, og slutter seg til Fylkesmannen i Østfold sin anbefaling om opprettelse av to SNO-stillinger i området. Det vil i tillegg være behov for anskaffelse av et oppsynsfartøy i området. Det skal også bemerkes at samarbeidet med andre aktører som Kystvakt, politi og Skjærgårdstjenesten bør styrkes og videreutvikles.

DN viser til de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer når det gjelder spørsmålet om nasjonalparksenter.

DN slutter seg for øvrig til fylkesmannens merknader.

6.5. Erstatning

Hvaler grunneierforening forutsetter at tapte rettigheter og verdier erstattes fullt ut og at prosessen gjennomføres uten at hver enkelt part må gå til skjønnsbegjæring. De peker på forskjellen på norsk og svensk praksis ved opprettelse av nasjonalparker. Det pekes også på de arealene som over lengre tid har vært vurdert av Oslofjorden Friluftsråd som aktuelle friluftsområder egnet for kjøp eller servitutt,og forutsetter at dette blir tatt opp i det videre arbeidet med erstatning til hver enkelt grunneier ved at forventet pris ved salg/servitutt danner grunnlag for disse arealene. Norges Fiskarlag vurderer det som aktuelt å kreve økonomisk kompensasjon for merkostnader og ulemper fiskerne blir påført dersom de ikke lenger kan fiske på sine tradisjonelle fiskefelt. Mener at vurderinger knyttet til erstatning burde vært gjennomført i planarbeidet siden det er første gang det legges opp til denne typen vern av etablerte fiskefelt. Grunneier stiller spørsmål om hva som kan ventes i erstatning. Tre hytteeiere forbeholder seg retten til å kreve erstatning. Hytteeier viser til tinglyste rettigheter om innløsning av et nærmere angitt areal etter offentlig takst.

Fylkesmannen bemerker at erstatning for eventuelt økonomisk tap som følge av opprettelsen av nasjonalparker og landskapsvernområder reguleres av naturvernloven § 20b. Økonomisk tap som følge av vedtak etter naturvernloven §§3 og 5 kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av Staten. Det vises også til forslag til endringer i erstatningsreglene og ordninger for kompensasjon ved vern i NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Det vises til St. prp. nr. 1 (2003-2004) for Miljøverndepartementet og brev av 4. januar 2005 fra Miljøverndepartementet, der det gis fristutsettelse for å kreve erstatning til en eventuell ny erstatningsordning er på plass. Erstatningsberettigede kan velge hvilken ordning de vil benytte seg av.

Fylkesmannen er kjent med Oslofjordens friluftsråds langtidsplan for sikring av nye friluftsområder. Langtidsplanen redegjør for at sikring av friluftsområder kan skje på flere måter f.eks servitutt, kjøp, konsesjonsvilkår eller forvaltningsoverføring. Oslofjordens friluftsråd har ikke tatt stilling til hvordan de foreslåtte arealene ev. skal sikres, men ser behov for sikring utover rettighetene i Friluftsloven.

Hensikten med offentlig sikring av friluftsområder er å garantere allmennheten tilgang til ferdsel og opphold utover det friluftsloven gir, samt å kunne tilrettelegge for friluftsliv. Vern etter naturvernloven gir ikke automatisk disse rettighetene. Verneforskriften gir adgang til skjøtsel og tilrettelegging for å ivareta naturverdiene i verneformålet uten grunneiers tillatelse. Tilrettelegging for friluftsformål krever grunneiers tillatelse, både i og utenfor verneområder.

Oslofjordens Friluftsråd er i stor grad avhengig av offentlig støtte fra kommunen eller staten (Direktoratet for naturforvaltning) for å sikre områder. Det er ikke gjort nærmere vurderinger fra fylkesmannen eller Direktoratet for naturforvaltning hvorvidt det er behov for å bruke offentlige midler for å sikre de nevnte områdene i langtidsplanen. Teoretisk kan det tenkes å være behov for sikring som friluftsområde for å tilrettelegge for friluftsliv utover det friluftsloven gir adgang til, også i verneområder etter naturvernloven.

DN tar synspunktene til etterretning og vil for øvrig vise til den videre behandlingen av NOU 2004:28 "Naturmangfoldloven".

7. AVGRENSINGEN

7.1. Generelt

Hvaler grunneierforening peker på arronderingen av verneområdet og mener det vil bli vanskelig for allmennheten å vite hvor grensen går og at dette vil svekke muligheten for fornuftig forvaltning i framtiden. Norges Fiskarlag peker på at grensen på land er trukket etter nøye vurderinger og justert før høringen, mens grensen i sjø er det samme som ved oppstart. Flere uttalelser påpeker at deres eiendom eller enkelte byggetiltak ikke er inntegnet på kartet.

Fylkesmannen har så langt det har vært mulig benyttet eksisterende databaser med eiendomsgrenser, bygninger m.m. Det pågår et kontinuerlig arbeid med å oppdatere eiendomsbasen. Det kan derfor ha skjedd endringer fylkesmannen hentet inn eiendomsdata for utarbeidelse av vernekartet. Det er fylkesmannens holdning at eksisterende lovlig oppførte bygninger og brygger fortsatt skal ha normal bruk og adgang til vanlig vedlikehold uavhengig av om tiltaket vises på kart eller ikke.

Fylkesmannen viser til at hovedkriteriet har vært å ta vare på de gjenværende intakte naturområdene, med stor grad av eksposisjon sørover og visuell kontakt til havet. I et småskala landskap som Hvaler der det er mange mindre inngrep vil dette føre til en detaljert utfigurering av området.

Fylkesmannen viser til at området i sjø er vesentlig utvidet (i vest) i forhold til melding om oppstart (juni 2004). Dette skjedde i forståelse med rådgivende utvalg, herunder fiskerisiden. Begrunnelsen var at det etter fiskerisidens mening var flere interessante områder og bunntyper her og at det ville være uhensiktsmessig med flere soner med ulike forvaltningsregimer på relativt korte avstander. Grensen for nasjonalparken ble derfor utvidet slik at den sammenfalt med vestgrensen for forslag til marint verneområde i Østfold.

DN slutter seg til fylkesmannens merknader.

7.2. Merknader om arealreduksjoner

Hvaler kommune mener utvidet skogsområde ved Storrød og skog nord for Barm/Kasa må tas ut. En grunneier påpeker at eiendommen 38/113 ikke er oppført som berørt eiendom og ber om at areal på eiendommen tas ut. Grunneiere savner konkret begrunnelse vern på eiendommen ved Botten, og ber om at eiendommen tas ut av verneforslaget. To grunneiere og Sameiet Botten har foreslått å justere grensen slik at Barmtjern, utløpsbekken og veien mellom Botten og Barm ikke inkluderes i verneforslaget. En grunneier peker på at eiendommen blir uforholdsmessig hardt berørt og mener vernearealet må reduseres her. To grunneiere ønsker grenseendring ved Barmtjern og Grøtvika. En grunneier mener forslaget som berører eiendommen på Kirkøy må reduseres betydelig, og peker spesielt på et område ved Storefjell avmerket på kart (ca 30da). Grunneier har foreslått at strandsitterplassen på Spjærholmen tas ut av verneforslaget. Flere hytteeiere har kommet med forslag om å ta ut hyttene vest på Spjærøy. Fire hytteeiere ber om at arealer med hytter nær Herfølsåta på Herføl tas ut av

verneforslaget. To hytteeiere ber om at arealer med hytter vest på Kirkøy tas ut av verneforslaget. Hvaler Senterparti mener grunnlaget for å frede store landarealer på Vesterøy og Kirkøy er svært tynt.

Fylkesmannen har i den praktiske tilnærmingen ved fastsetting av vernegrensen forsøkt å unngå bebygde tomter i nærheten av grensen mens ubebygde tomter ofte er inkludert da de er del av større intakte naturområder. Det finnes imidlertid flere viktige unntak fra dette bl.a vedrørende grupper av hytter i nærheten av yttergrensen på Herføl, Grønne bakke/Lille Rødshue på Kirkøy og Kjellvika/ Herregårdsdammen på Spjærøy. Dette er områder som har stor betydning for landskapsbildet. Fylkesmannen er av den oppfatning at å ta disse områdene ut av verneforslaget vil redusere landskapsverdiene. Hyttenes plassering og bebyggelsens utforming er også slik at dette kan aksepteres i en fremtidig nasjonalpark.

I forbindelse med den konkrete avgrensningen er også helheten i kystskogen, landskapsrom og større sammenhengende områder vektlagt. Fylkesmannens mener Ytre Hvaler nasjonalpark vil kunne føre til at meget verneverdige kystskogforekomster blir varig sikret.

Fylkesmannen foreslår at eiendom 38/113 på Asmaløy sørvest tas ut av verneforslaget (ca. 1,4 da) på bakgrunn av eiendomshistorien knyttet til tidligere salg til staten av større arealer til friluftsområde.

Fylkesmannen viser til at skogområder ved Barm (Vesterøy) og Rødshue (Kirkøy) er inkludert for å få med verdifull kystbarskog i verneforslaget. Den naturfaglige undersøkelsen av skog i området dokumenterte betydelige verneinteresser knyttet til disse skogområdene. To områder ble vurdert å ha nasjonal verneverdi, mens seks områder ble vurdert å være av regional verneverdi. Blant de sentrale konklusjonene fra evalueringen av skogverneter at i det videre arbeid med skogvern bør vern av gjenværende arealer av kystbarskog prioriteres. I St.meld. nr. 25 (2002-2003) tar Regjeringen opp forholdet mellom nasjonalparkplanen og skogvern. I meldingen vektlegges at gjennomføringen av nasjonalparkplanen bør bidra til å dekke viktige mangler som er identifisert ved evalueringen av skogvernet.

Fylkesmannen tilrår ikke å endre grensen ved Barmtjern, og viser til at tjernet er omtalt i flere fagrapporter med naturfaglige verdier. Verneforslaget omfatter selve tjernet og vegetasjonssonen rundt tjernet slik at tjernets naturfaglige kvaliteter bevares. Veien og arealene langs bekken nord for Barmtjern er ikke inkludert i verneforslaget.

Skogområdene på Kirkøy fra Rødshue og nordover mot Kloberget begrenset østover til i bakkant av høydedraget mot Rødgårdene inkluderer flere delområder med lite påvirket kystbarskog. Dette utgjør samtidig et naturlig avgrenset landskapsrom med liten grad av påvirkning.

På Vesterøy er et større område mellom Utgårdkilen og veien mellom Botten-Barm inkludert. Dette er et stort skogområde med betydelig variasjon og liten grad av påvirkning. Store deler av området er av NINA vurdert å ha nasjonale verneverdier. Det ble foretatt mindre justeringer av grensen ved Barm og øst for Botten før forslaget med sendt på formell høring.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å justere grensen på Vesterøy for de aktuelle skogarealene. Dette er områder som hører naturlige sammen med de spesielt verdifulle lokalitetene som er beskrevet i NINA-rapporten og utgjør et større sammenhengende skogsområde med variert skog mellom Utgårdskilen, fylkesveien fra Haugeri til Utgårdskilen og veien fra Hauger mot Botn og Barm.

På Kirkøy foregår det skogsdrift. Flere uttalelser har foreslått å ta ut området ved Storefjell av hensyn til mulighet til fortsatt skogsdrift. Fylkesmannen viser til at det aktuelle området består av skrinn furuskog, mye impedimentarealer og lave boniteter. Området har et urørt preg. Etter fylkesmannens mening har området begrenset økonomisk verdi for skogsdrift. Fylkesmannen finner derfor ikke grunnlag for å ta ut områder av den størrelsen som er foreslått. Den foreslåtte grensen følger stort sett markslagsgrensen. Fylkesmannen tilrår en mindre justering ved Storefjell som medfører en utretting av grensen slik at markslagsgrensen følges mer konsekvent.

Hyttene vest på Kirkøy ligger i skogkanten langs horisonten og sørover mot Rødshue. Denne horisonten med skogbeltet utgjør etter fylkesmannens mening en viktig ramme i landskapet. Det er også skogfaglige verdier i området som påvirker avgrensingen. Samlet utgjør dette verdier som det er viktig å innlemme i verneforslaget.

Fylkesmannen foreslår at avgrensingen på Spjærholmen opprettholdes. og viser til at strandsitterplassen på Spjærholmen en av få relativt intakte strandsitterplasser og utgjør et viktig landskapselement på Spjærøy og Spjærholmen spesielt. Det er naturlig at bygningene inkluderes i verneforslaget. Disse vil imidlertid ikke få et

spesielt bygningsvern knyttet til kulturminnefaglige verdier i forhold til andre bygninger innenfor verneforslaget. Det er kulturminnemyndighetene som avgjør hvorvidt bygningene i seg selv er verneverdige eller trenger spesiell beskyttelse.

Hyttene på Spjærøy ligger i et åpent visuelt sårbart kystlandskap med store intakte naturområder i bakkant. Det vil etter fylkesmannens mening forringe verneforslaget betydelig å ta ut disse tre gruppene av hytter. Fylkesmannen tilrår derfor ikke grensejusteringer her.

Etter fylkesmannens mening ligger hyttene ved Herfølsåta i et historisk "tungt" og visuelt utsatt landskap som krones med den store bronsealderrøysa øverst (Herfølsåta). Dette området er både et viktig kulturminne og kystlandskap. Fylkesmannens mener at helheten i landskapet bør bevares og derfor inkluderes i verneforslaget.

Fylkesmannen foreslår flere mindre grensejusteringer, noen etter innspill fra høringsrunden og noen er fylkesmannens egne forslag:
Ca. 3,4 da på Bjørnefjellet, Vesterøy, tas ut for å holde parkeringsplass utenfor. Ca. 0,7 da tas ut for å øke avstand til helårsbolig på Asmaløy ved Skipstadkilen. Ca 2,1 da tas ut for å holde hele eller deler av eiendommer utenfor forslaget. Brygger med sjøareal og noe tilhørende landområder tas ut ved Papper, Vesterøy (utgjør ca. 6,9 da, hvorav ca. 1,75 da er landarealer). Ca. 1,3 da tas ut sørvest for Ørekroken for å øke avstanden til bebyggelse. Fylkesmannen foreslår at grensen flyttes slik at sti/vei til sjøboder ved Kuvauen kommer utenfor(ca. 0,76 da). Fylkesmannen foreslår også mindre arealreduksjoner pga oppdatering av eiendomsdatabasen, eiendomsgrenser og karttekniske forhold.

Endringene fylkesmannen foreslår etter høringen gjør at til sammen ca. 21,5 da landareal og ca.5,1 da sjøareal tas ut av verneforslaget.

DN støtter fylkesmannens tilråding til grenser. Etter fylkesmannens oversending av saken har DN mottatt henvendelser fra flere hytteeiere med ønske om grenseendringer som gjør at deres hytter blir liggende utenfor nasjonalparken. DN har vurdert innspillene og også vært på befaring på Herføl og Rødshue. Ut ifra en avveining mellom verneverdiene og konsekvensene for den enkelte hytteeier mener DN fylkesmannens forslag til grense bør beholdes.

7.3. Merknader om arealutvidelse

Grunneier foreslår å justere grensen slik at resterende servituttarealer inkluderes i verneforslaget. Den Norske Turistforening støtter de utvidelsene som er foretatt før høringen og anbefaler ytterligere utvidelser av hensyn til naturkvalitetene ved Hauertjern og Barmtjernbekken på Vesterøy og Fugletangen på Asmaløy. Naturhistorisk museum og Østfold Botaniske Forening mener det er viktig å ta med gjenværende arealer med få eller ingen tekniske inngrep. Riksantikvaren foreslår å inkludere kulturmiljøer i randsonene som hyttebebyggelsen på Seilø, kulturmiljøet i Papperhavn og Hvalertuftene på Børholmen.
Østfold fylkeskommune foreslår utvidelser for å inkludere Langrøsset på Herføl og Hvalertuftene på Børholmen.

Fylkesmannen viser til omtale av Barmtjernbekken under "Merknader om arealreduksjoner". Hauertjern ligger isolert fra resten av verneområdet med bl.a dyrket mark imellom og er derfor ikke inkludert i verneforslaget. Hauertjern er også foreslått som naturreservat i Oslofjordverneplanen. Fugletangen inkluderer ikke nye områder med spesielle verneverdier og inneholder mange mindre inngrep i form av fritidsbebyggelse og er derfor ikke inkludert. De nevnte kulturmiljøene er etter fylkesmannens mening såpass preget av inngrep at de ikke egner seg for fredning etter naturvernloven. Fylkesmannen finner ikke tilstrekkelig grunnlag for å endre grensene vedrørende Børholmen. Langrøsset er omsluttet av ungskog uten egen verneverdi som skogforekomst og er heller ikke like synlig i landskapet som Herfølrøsset.
Arealene på Nedre Utgård som omfattes av servituttavtaler foreslås ikke inkludert. Disse arealene innehar ikke spesielle verneverdier utover de som finnes i verneforslaget fra før.

Fylkesmannen foreslår derfor å opprettholde avgrensingen i disse områdene.

DN slutter seg til fylkesmannens vurderinger.

8. MERKNADER TIL FORSKRIFTEN

8.1. Verneformålet

Det har ikke kommet merknader om verneformålet, men DN har endret formuleringen om friluftsliv og naturopplevelse i tråd med gjeldende forskriftsmal. Ordlyden er nå: ”Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.”

8.2 Inngrep i landskapet og sjøbunn

Grunneier mener at etablert praksis med blant annet opplag av båter må kunne fortsette som før, at innlegging av vann og avløp ikke må fordyres pga verneplanen og håper at bebyggelse som grenser opptil nasjonalparken ikke behandles like restriktivt som bygninger innenfor. Grunneier viser til tidligere innspill om bl.a båtfester m.m. Ber om at dette innarbeides i videre planer. Grunneier viser til tidligere innspill og peker på tinglyste rettigheter til bl.a båtfeste i Svanvika som forutsettes opprettholdt. En grunneier ber om fortsatt rett til moring og fortøyningspæle i Kuvauen. Fire grunneiere og Hvaler Hytteforening etterspør større sikkerhet for å kunne gjenoppføre bygning ved ev. brann eller naturskade enn det bestemmelsene gir uttrykk for, og mener denne punktet burde stå under pkt.1.2 ”ikke til hinder for”. En grunneier spør om nasjonalparken vil bringe diket i Skipstadkilen tilbake til sitt naturlige leie. En grunneier presiserer at diker og grøfter må kunne holdes åpne og at tillatelser må kunne gis på generelt grunnlag. To grunneiere etterlyser sikkerhet for at vedlikeholdsmudring til brygger tillates. Herføl Vel mener interessene til hytteeiere er ivaretatt i rimelig utstrekning da vedlikehold og mindre utvidelser kan tillates. Østfold fylkeskommune mener at fornuftig tilrettelegging og merking av stier må skje uten unødige hindringer. Oslofjordens friluftsråd (OFF) mener områder som rådet har foreslått sikret til friluftsliv må inngå i nasjonalparken med mulighet for å tilrettelegge for et miljøvennlig friluftsliv. OFF påpeker at bestemmelsene må ivareta mulighetene til å drive strandkafe og teltplass på Storesand innenfor dagens driftskonsept, samt bygging av nytt sanitærbygg. Vernebestemmelsene må ikke hindre opprustning av Akerøya som kystled-destinasjon og formidling av ornitologiske verdier mv. De mener dette innebærer gjenopprustning av gammel låve og restaurering av festningen. Fiskeridirektoratet Region Sør viser til at oppdrettsanlegg er nevnt i oppramsingen i forskriften over inngrep som er forbudt, og sier at dersom etablering av akvakulturanlegg er i konflikt med verneformålet så vil det ikke bli gitt tillatelse etter lov om akvakultur. De mener videre at skjelldyrking ikke er i strid med verneformålet og skal føres opp under pkt.1.2 ”ikke til hinder for” og at dette er tillatt i medhold av lov om akvakultur. Dette begrunnes med henvisninger til St.meld. 43. Fiskeridirektoratet ber om at etablering av anlegg for skjell tillates. Kystverket ber om at bestemmelsen om oppføring av nødvendige navigasjonsinstallasjoner pkt. 1.3.f. endres til: ”Oppføring av navigasjonsinstallasjoner og andre farledstiltak for å sikre sjøverts ferdsel”. Kystverket foreslår egen bestemmelse som åpner for mudring og dumping når tiltaket er av stor samfunnsmessig betydning. Kystverket har planer om utbedring av farleden til Borg Havn som bl.a omfatter utbedringer i ytre deler av Løperen. Herføl Vel ser positivt på absolutt forbud mot bål på bart fjell, det er synlige skader mange steder.

Fylkesmannen viser til at verneforskriften gjelder innenfor verneområdet, ikke utenfor. Bebyggelse som ligger opptil, men utenfor, verneområdet vil derfor behandles etter plan- og bygningsloven. Her kan imidlertid nærhet til urørte eller sårbare områder være et vurderingskriterie.

Fylkesmannen foreslår egen bestemmelse for en eventuell nybygging som nevnt for Akerøya: § 3 pkt.1.3.j) ”mindre bygg i tilknytning til eksisterende bygninger på Akerøya for å tilrettelegge for informasjon, opprettholde ornitologiske stasjonen for merking av fugl samt styrke friluftslivet.”

Fylkesmannen vil bemerke at formuleringen ”opprusting av gammel låve” kan være villedende da det ikke står låvebygg der i dag, men kun tufter. Låven er avbildet på fotografi gitt ut i 1914. Fylkesmannen legger til grunn at virksomheten på Storesand blir begrenset til å betjene et tradisjonelt friluftsliv i strandsonen, herunder serviceanlegg. Dette blir også tema i forvaltningsplanen. Det foreslås en ny bestemmelse som ivaretar behovet for fornyelse av bygninger i § 3 pkt.1.3.k) ”Riving av eksisterende bygninger og oppføring av nye med samme størrelse og for samme bruk.” .

Fylkesmannen er positiv til at restaurering av festningen på Akerøya (Festningsholmen) blir gjennomført.

Fylkesmannen mener bestemmelsen åpner for fornuftig tilrettelegging for friluftsliv og viser til § 2 der friluftsliv er en del av verneformålet. Det vises også til forvaltningsplanen der dette må vurderes konkret. Store arealer sikret til friluftsliv inngår i verneforslaget. Også flere av områdene som Oslofjordens friluftsråd har omtalt i sin langtidsplan er inkludert i verneforslaget. Disse har imidlertid ikke vært avgjørende for avgrensingen av området.

Fylkesmannen minner om at en rekke tiltak også krever tillatelse etter særlov, enten det er bygninger og brygger etter plan- og bygningsloven eller akvakulturanlegg etter akvakulturloven. Tiltak som tillates etter verneforskriften vil også kreve tillatelse etter særlov dersom dette er gjeldene regler. Etablering av akvakulturanlegg er ikke tillatt etter verneforskriften. Fylkesmannen finner at dagens akvakulturanlegg, inkl.

skjelloppdrett, er i strid med verneformålet om å bevare et relativt urørt naturområde og bunnforhold. Akvakulturanlegg betraktes som en type inngrep i landskapet som er uønsket i en nasjonalpark. Slike anlegg kan også begrense den frie ferdselen til sjøs.

Fylkesmannen i Østfold viser til arbeidet med å rydde opp i vann- og avløpsforholdene på Hvaler, og at det kan påregnes å få tillatelse til innlegging av vann og avløp på fritidsboliger forutsatt at ikke naturmiljøet skades.

Fylkesmannen holdning er at eksisterende lovlig oppførte tiltak og innretninger, som båtfester, fortsatt skal ha normal bruk og adgang til vanlig vedlikehold. Det er imidlertid viktig å merke seg at mange tiltak og innretninger av denne typen er avtalt mellom grunneier og bruker, men at disse ikke alltid er godkjent av kommunale myndigheter.

Fylkesmannen viser til at det etter plan- og bygningsloven i mange tilfeller ikke er automatikk at bygninger kan gjenoppføres etter brann, for eksempel der byggetillatelsen er gitt etter dispensasjon vil det kreve ny dispensasjon. Fylkesmannen har i hele prosessen signalisert at det skal svært mye til at det ikke vil bli gitt slik tillatelse etter verneforskriften. Denne ordlyden av bestemmelsen gir imidlertid forvaltningsmyndigheten mulighet til styre plasseringen og utformingen av bygningen på tomten dersom det er ønskelig av hensyn til verneformålet. Dette er en standardformulering for nasjonalparker som DN legger til grunn. Fylkesmannen ser ingen grunn til å endre denne.

Når det gjelder merknadene om diker og grøfter, viser fylkesmannen viser til at vernebestemmelsene åpner for at denne typen arbeid kan utføres, men at grunneier er ansvarlig for å søke og gjennomføre nødvendig arbeid.

Fylkesmannen foreslår å justere bestemmelsen om navigasjonsinstallasjoner i samsvar med forslage fra Kystverket.

Fylkesmannen viser til at mudring normalt er strengt håndtert etter annet regelverk og vurderes konkret i hvert tilfelle. På bakgrunn av bedre kunnskap om biologisk mangfold også i sjøen samt oppvekstmuligheter for fisk og andre marine organismer blir disse sakene vurdert strengere nå enn tidligere, uavhengig av nasjonalparkforslaget.

Fylkesmannen foreslår imidlertid en egen bestemmelse slik at mudring kan tillates etter søknad for å sikre nødvendig atkomst til bebygd eiendom der dette er nødvendig for bruken: nødvendig mudring til eksisterende brygger for å opprettholde nødvendig atkomst til bebygd eiendom. Man kan ikke påregne og få tillatelse til mudring for å få plass til flere eller større båter.

Mudringstiltak av den typen Kystverket nevner vil etter fylkesmannens mening være så få og særskilte at det vil være riktig å behandle de som dispensasjon etter § 4 i verneforskriften på bakgrunn av konsekvensutredninger for et slikt tiltak.

DN har tatt inn at det kan gis tillatelse til opplag av båt jf forvaltningsplan. DN mener det ikke er grunnlag for at omfanget av båtopplag skal øke. Punktet gir forvaltningsmyndigheten anledning til å se på om det bør gjøres endringer i forhold til omfanget av båtopplag og lokaliteter som benyttes på vernetidspunktet.

DN har mottatt spørsmål fra grunneier om muligheten for å rense naturlig bekk. DN viser til at dette går under punktet i verneforskriften som åpner for grøfting og drenering.

DN vil presisere at ordlyden ”bygging av enkle brygger” i pkt 1.3.c i verneforskriften gjelder små, enkle brygger for å lette ilandstigning. De skal ikke dimensjoneres for at båter skal ligge fortøyd over lengre tid.

I punktet om oppsetting av gjerder har DN føyd til at dette også gjelder ombygging.

DN har etter høringen fått henvendelser fra hytteeiere som er bekymret for at det ikke vil bli gitt tillatelse til gjenoppbygging av hytter som er nedbrent eller ødelagt av naturskade. DN vil presisere at verneforskriften har et punkt som åpner for dette etter søknad, og at forvaltningspraksis i nasjonalparkene er slik at det i slike tilfeller vil bli gitt tillatelse til gjenoppbygging av bygninger. Grunnen til at det må søkes om dette, er at forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår om justeringer i forhold til plassering og utforming hvis dette er aktuelt ut ifra verneverdiene på stedet.

8.3. Plantelivet

En grunneier etterlyser anledning til å gjerde inn eiendommen hvis beiting innføres.

En grunneier mener eksisterende beiterett må opprettholdes. Grunneieren ønsker å beholde gamle tang- og vrakretter som har fulgt eiendommen. En grunneier lurer på om utsetting av sau på Søster blir forbudt. Hvaler beitelag er opptatt av at beiting kan fortsette som tidligere, inkludert muligheten for å sette opp faste og midlertidige innretninger for å gjennomføre beitingen. Seks grunneiere ønsker å fortsette å hente tang og døde skjell som blåser opp på stranda hvert år. 7 grunneiere og Sameiet Botten har pekt på muligheten for uttak av ved og skog. Flere har tatt ut ved til eget bruk samt til familie, hytter på egen eiendom etc. Enkelte driver også vanlig skogsdrift med uttak av tømmer. De ønsker sikkerhet for skogsdrift og fortsatt uttak av ved i samme omfang og en klargjøring av hvor det fortsatt kan tas ut ved. En grunneier mener det er nødvendig at bestemmelsene åpner for ryddingsarbeider som kan hindre den raske gjengroingen. Østfold Fylkeskommune mener vernebestemmelsene må utformes og praktiseres slik at rydding av vegetasjon som tiltak mot gjengroing kan stimuleres og gjøres effektivt. Herføl Vel mener forskriften må gi større rom for skjøtsel for å hindre gjengroing. Det bør bare oppmuntres til lovlig beite.

Fylkesmannen er opptatt av at beiting er et av de viktigste skjøtselstiltakene for å ivareta verneverdier knyttet til landskap og spesielle arter. Fylkesmannen påpeker at nasjonalparken ikke vil hindre beiting, dette betraktes ikke som utsetting av dyr jf. § 3 pkt.3.1 a). Beiting krever fortsatt tillatelse fra grunneier eller at det er alminnelig beiterett i området. Anledning til å inngjerde eiendommen må sees i lys av dette samt ev. reguleringer i medhold av plan- og bygningsloven. Fylkesmannen ønsker ikke en inngjerding av private eiendommer, men vil vurdere muligheten for å gjerde inn en sone rundt bygninger dersom dette blir et betydelig problem. Forvaltningsmyndigheten kan tillate oppsetting av gjerder §3 pkt.1.3 e). Beiting er et stort og viktig tema som vil bli tatt opp i forvaltningsplanen.

Fylkesmannen anser at de mengdene tang og skjell det her er snakk om ikke vil redusere verneverdien i området. I verneforskriften er fjerning av død tang derfor oppført under
pkt.2.2 … ikke til hinder for…

Fylkesmannen forslår en tilsvarende bestemmelse også for døde skjell til eget bruk. Bestemmelsen foreslås plassert i § 3 pkt.3.2: sanking av døde skjell til eget bruk unntatt i perioden 15.april-20.juni jf. forvaltningsplanen. I forvaltningsplanen kan det vurderes konkrete områder der uttak av døde skjell i liten grad er i konflikt med naturinteresser som f.eks hekkende fugl som tjeld. Uttak av døde skjell bør skje utenfor hekketida.

Når det gjelder uttak av ved til eget bruk foreslår fylkesmannen at det kan gis tillatelse til dette, og at det vil gå frem av forvaltningsplanen hvor det kan skje og i hvilket omfang. Områdets beskaffenhet og brukerinteresser må vurderes konkret. Det kan ikke forventes å få tillatelse til hogst i områder med nasjonal og regional verneverdi, dette gjelder bl.a i følgende områder: et område nord for Rødshue (Kirkøy), Storefjell (Kirkøy), Stolen (Vesterøy), Vardefjell sør (Vesterøy), Barlinddalen-Harestokken (Vesterøy), Grøtvika (Vesterøy), Gåsebakke/ Kasa (Vesterøy). Følgende områder er beskrevet med lokal verdi: Vardefjell vest (Vesterøy), Kuvauen vest, Kuvauen øst. Det kan også gjelde andre spesielle naturtyper jf. kartleggingen av biologisk mangfold.

Fylkesmannen mener hensynet til skjøtsel for å hindre gjengroing er ivaretatt i verneforslaget. Vernebestemmelsen gir mulighet for å fjerne trær og busker for å ta vare på spesielle naturtyper og som ledd i skjøtsel/pleie av landskapet mer generelt. Det kan også påregnes å få tillatelse til forsiktig skjøtsel av vegetasjon rundt hytter og andre bygninger. Omfanget av dette vil fremgå av forvaltningsplanen. Områdets beskaffenhet og brukerinteresser må vurderes konkret.

DN har tatt inn at fjerning av død tang skal skje i samsvar med forvaltningsplan. DN slutter seg ellers til fylkesmannens vurderinger.

8.4 Dyrelivet
Hvaler kommune mener sone A slik den er foreslått av Havforskningsinstituttet i konsekvensutredningen må legges til grunn for begrensninger i fisket med trål. Fiskeridirektoratet Region Sør avviser forslaget til sone A med bakgrunn i prosessen og omfanget av sone A. Fiskeridirektoratet Region Sør ber om at utsetting av hummer jf. bevaringsområde for hummer ved Kvernskjær tillates. Fiskeridirektoratet mener dette er et godt egnet område for fremtidig havbeite der innehaver har eksklusiv rett til utsetting og gjenfangst, og foreslår at dette tillates i medhold av akvakulturloven. Fiskeridirektoratet Region Sør mener forbud mot fiske med teiner på grunnere vann enn 60 m strider mot forutsetningene og alle tilrådinger og at Saltvannsfiskeloven er egnet instrument for å regulere fisket, jf St.meld 43, og foreslår nytt pkt.a) ”fiske etter saltvannsfiskeloven med unntak av bunntråling i sone A”. Forutsetter likebehandling av alle særlover slik at saltvannsfiskeloven og akvakulturloven må føyes til lista over særlover i pkt.3.2. Fiskeridirektoratet mener unntaket fra forbudet mot tråling etter reke og kreps også bør gjelde i sone A. Fiskeridirektoratet ber i sin justerte uttalelse om at havbeite etter akvakulturloven tillates.

Norges Fiskerlag finner det meningsløst å kommentere avgrensingen av sone A da de mener konsekvensutredningene har vært bundet av utredningsprogrammet og de faglige kriteriene for valg av den opprinnelige sone A ikke fremkommer. Kystpartiet i Fredrikstad, Norges Fritids- og småbåtfiskerforbund avd. Onsøy/Råde ber om at det ikke blir så strenge restriksjoner på trålfisket for yrkesfiskerne. Havforskningsinstituttet viser til konsekvensutredningen for tema fiskeri og havbruksnæringen med forslag til sone A. Herføl Vel støtter forslaget om å innføre vernesoner på sjøbunnen (sone A), spesielt området nord for Tisler. En privatperson mener stenging av feltene i sone A gir størst skade for de minste båtene og fører til økt press på andre felt. Området i Hvalerdypet må fjernes, det inkluderer en grunn rygg som stenger stor del av bredden på Hvalerdypet og gjør det trangt her. En privatperson mener de mange trålfrie soner vil begrense trålfisket, noe som vil gå utover arbeidsplasser og utbyggingen av fiskerihavnen. Korallrev, bløtbunn og andre verdier kan vernes gjennom saltvannsfiskeloven på en vel så god måte. En privatperson, Fredrikstad Sportsdykkerforening og Norges Dykkerforbund peker på behovet spesielt for dykkere til å kunne ankre opp på dykkestedet. De har mange dykkeplasser innenfor sone A. Enkelte av dykkerklubbenes båter er også for store til å kunne ankre opp mot land. Har alternative forslag til endringer: fartøy med dykkerflagg oppe tillates oppankring, organiserte turer med Fredrikstad Sportsdykkerklubb får dispensasjon fra ankringsforbudet, dispensasjoner for gitte posisjoner eller utlegging av faste moringer. Nordsted peker på at mange fritidsbåter ankrer opp og bruker lettbåt til land pga de vanskelige forholdene på Søsterøyene. Norges Dykkerforbund mener også det bør være trålforbud i hele nasjonalparken. Borge, Fredrikstad og Kråkerøy jeger og fiskerforeninger og NJFF Østfold er imot jaktforbudet i sone B. De savner dokumentasjon på at jaktutøvelse er en trussel mot fredete arters eksistens. Det vises til at jaktbare områder på Østlandet innskrenkes grunnet utbygging og vernetiltak. Foreningene kan akseptere utsettelse av jaktstart til 2/10. Fredrikstad fugleforening og Østfold ornitologiske forening foreslår jaktforbud flere steder samt at sone B utvides til å gjelde ut til sjøen, fra Skinnarholmen til Svarteberget. Det forslås også jaktforbud på Øyskjærene og Svarteskjærene sør for Akerøya. Herføl Vel er positive til at vanlig jakt opprettholdes også på sel og skarv. Kystpartiet i Fredrikstad mener at reservatplanene for Skipstadkilen og Vikerkilen er tilstrekkelig og at resten av nasjonalparkforslaget bør frafalles.

Fylkesmannen mener at grepet med sone A med strenge restriksjoner på aktiviteter som skader sjøbunnen ivaretar hensynet til bunnhabitater og hensynet til en viktig næring i området på en tilfredsstillende måte. Dessuten er store marine arealer grunnere enn 60 m. Disse tråles ikke.

Formålet med sone A er både å ivareta referanseområder for reker og kreps jf. marin verneplan, samt å bevare mangfoldet og variasjonen på sjøbunnen med tilhørende organismer. Referanseområdene skal være relevante reke- og krepsebiotoper som er representative for området. Det er ønskelig at disse er tilnærmet urørte, men også påvirkede områder kan utgjøre referanseområder jf. Skjoldalutvalget.

Totalt sett mener fylkesmannen at omfanget av sone A med de restriksjoner det medfører for fiskerinæringen er akseptabelt i forhold til forslagets intensjoner. Det er fylkesmannens mening at dersom bløtbunnsområder skal bevares så er det relevant å innføre restriksjoner på aktiviteter som medfører skader på bløtbunn og dens organismer. Innenfor forslaget til nasjonalpark i medhold av naturvernloven er det mest relevant at slike restriksjoner er hjemlet i medhold av denne loven og ikke andre særlover.

På bakgrunn av de innkomne synspunkter, har Fiskeridirektoratet Region Sør og Fylkesmannen hatt et møte etter høringen med fiskeorganisasjonene der det ble enighet om en justert avgrensning av sone A. Justeringene medfører endringer i utformingen av sone A i Hvalerdypet som i mindre grad hindrer trålaktiviteten men samtidig sikrer dype bløtbunnsområder samt reduksjoner i området rundet Søsterøyen. Dette medfører at enkelte trålfelt i bruk, tas ut.

Fylkesmannen mener at ankring i sone A i utgangspunktet bør være forbudt, men at noen av disse forholdene kan vurderes nærmere i forvaltningsplanen. Det bør kunne finnes en løsning som gjør det mulig for dykkerne å fortsatt bruke området. Fylkesmannen mener andre fritidsbåter kan benytte seg av muligheten med oppankring mot land, dvs. fortøyning mot land og akterfeste med dregg. Fylkesmannen foreslår et nytt punkt i verneforskriften som åpner for at det kan gis tillatelse til oppankring. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at opprettelse av nasjonalpark kan medføre endring i mulighet for å ankre opp for å drive med disse aktivitetene.

Fylkesmannen mener at utsetting av hummer ikke er i tråd med verneformålet og vil derfor ikke endre forskriften på dette punktet. Denne formen for utsetting innebærer en form for privatisering med eksklusiv rett til gjenfangst for innehaveren. Dette er ikke i tråd med intensjonene i naturvernloven der man ønsker å tilrettelegge for allmennheten.

I forslag til utredningsprogram ble det etter ønske fra rådgivende utvalg foreslått å tillate havbeite ved bruk av genetisk stedegne arter og der allmennheten har adgang til det frie fiske på sjøen. Dette ble imidlertid ikke

akseptert av ansvarlig myndighet. Skjoldalutvalget tilrår også at en er svært forsiktig med havbeite i de marine beskyttede områder. Vi ser ikke at det er nye forhold som tilsier en endring.

Verneforskriften i høringsforslaget forbyr teinefiske etter reker og kreps. Det redegjøres flere steder i fylkesmannens høringsdokument og i delrapporter til konsekvensutredningen om muligheten for andre fiskemetoder der fangst av kreps med teiner er nevnt spesielt. Fylkesmannen vil derfor foreslå at dette punktet endres til: "fiske med bunntrål etter reker og sjøkreps på dyp større enn 60 m unntatt i sone A".

Henvisningen til andre særlover er ikke en oppramsing av lover men en beskrivelse av aktviteter som tillates i en eventuell nasjonalpark slik den aktuelle aktiviteten er beskrevet i gjeldene særlov. Det betyr at saltvannsfiskeloven gjelder i den grad den ikke er i strid med verneforskriften.

Når det gjelder jaktforbud i sone B, mener fylkesmannen at betydningen av disse områdene som rasteplasser under trekket er godt nok dokumentert. Det er alminnelig akseptert at jakt forstyrrer fuglene på viktige rasteplasser under trekket. Jakt i små områder har vanligvis en sterk forstyrrende effekt. Et jaktforbud vil redusere uheldige forstyrrelser.

Fylkesmannen mener reservatplaner for Skipstadkilen og Vikerkilen ville gitt begrensninger på samme nivå som nasjonalparkforslaget vedrørende jakt.

Jakt etter viltloven er normalt tillatt i norske nasjonalparker, også i dette forslaget. Det er imidlertid foreslått flere typer soner for å beskytte viktige funksjonsområder for viltet. Dette er f.eks hekkeområder for fugl, kasteplass for sel og viktige trekk- og rasteplasser for fugler som i verneforslaget er foreslått som sone B, C og D. Fylkesmannen mener de foreslåtte områdene med sone (B) med jaktforbud beskytter fuglene i tilstrekkelig grad. Nye soner med jaktforbud f.eks slik det er foreslått sør for Akerøya vil berøre jaktinteressene i større grad.

DN støtter fylkesmannens vurdering.

8.5. Ferdsel

Friluftsrådenes landsforbund misliker skillet mellom organisert og uorganisert ferdsel. Den Norske Turistforeningen ber om at det presiseres at bestemmelsen ikke er til hinder for turvirksomhet i regi av turistforeninger, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger. DNT støtter forslaget til bestemmelser om telting. Telt som står oppe i lang tid bør fjernes. Langtidsoppankring av båter bør unngås. Norsk organisasjon for terrengsykling etterlyser dokumentasjon for å ikke å tillate sykling på stier og veier som Friluftsloven gir adgang til.

Oslo Sportsdykkeklubb ønsker å fortsette å campere på Akerøya slik de har gjort i nærmere 30 år. Kystpartiet i Fredrikstad, Fredrikstad Sportsdykkerforening, KNBF Region Øst, Kongelig Norsk Båtforbund er skeptiske til flere restriksjoner på holmer og skjær og begrensninger for allmennheten. De mener dette begrenser muligheten for å bedrive friluftsliv og at det allerede er ilandstigningsforbud for løshunder på mange av de samme holmene. Fredrikstad Sportsdykkerforening mener ferdselsforbudet i sjøen ved Nordre Søster begrenser deres mulighet til å bedrive sin aktivitet på en ofte brukt plass, spesielt i mai/juni. De dykker ofte innenfor ferdselsforbudssonen og har behov for å ankre opp samt kjøre inn med lettbåt for å slippe ned dykkerne. Østfold fylkeskommune forventer et like strengt vern for sjøfugl i nasjonalparken som i de tidligere naturreservatene. En grunneier mener det er fornuftig å samkjøre datoer for ferdselsforbud for sel og sjøfugl.

Fylkesmannen viser til at forskriften ivaretar turvirksomhetsom nevnt av DNT forutsatt at naturmiljøet ikke blir skadelidende. Organisert ferdsel kan medføre mer intens bruk av områdene av et større antall brukere. Bestemmelsen gir forvaltningsmyndigheten mulighet til å styre slik aktivitet dersom naturmiljøet blir skadelidende.

Fylkesmannen mener DNTs synspunkter om telting og båtopplag i hovedsak er i samsvar med forskriften. Forbudet mot telting gjelder kun for sone C på Heia, deler av Akerøy og Vesleøy og tilsvarer bestemmelsene i dagens naturreservater. For øvrige områder gjelder friluftslovens bestemmelser.

Fylkesmannen viser til at bestemmelsene om sykling og bruk av hest er en presisering av friluftslovens § 2. Her er tråsykkel tillatt brukt på vei eller sti i utmark. Naturvernloven kan begrense dette ytterligere og da oftest av hensyn til vegetasjonen. Traseene skal avmerkes i forvaltningsplanen.

Fylkesmannen mener de foreslåtte områdene med ferdselsforbud i liten grad vil berøre friluftsinteresser. Dagens naturreservater videreføres som sone C, slik at dette er en videreføring av eksisterende bestemmelse. De nye områdene er i hovedsak mindre holmer og skjær som er lite tilgjengelig for folk. Fylkesmannen mener det er

nødvendig å innføre flere områder for å beskytte sjøfugl i hekketida fra forstyrrelser fra et stadig større antall brukere. Tilsvarende gjelder for selens kasteplasser. Interessene til dykkerne bør vurderes nærmere i forvaltningsplanen jf. vurdering av oppankringsforbudet § 3.3.1 b). Det varsles imidlertid at bestemmelsen kan medføre endringer og restriksjoner også for dykkerne. I fylkesmannens høringsdokument er datoene for ferdselsforbud samkjørt for sone C hekkeområder for sjøfugl og sone D kasteplasser for sel. I konsekvensutredningen ble 2 alternativ med ulike tidsperioder for ferdselsforbud utredet.

DN støtter fylkesmannens vurdering.

8.6. Motorferdsel

Den Norske Turistforeningen mener grensen for lavtflyging må heves til 1000 m for å redusere støy og gi muligheten for å oppleve naturens ro og stillhet. Hytteeier stiller seg undrende til forbudet mot helikopter, mener traktor lager styggere sår i naturen.
Ørekroken Båtforening, Heias Venner, Oslofjordens Båteierunion, en privatperson, Herføl Vel, KNBF Region Øst, Kongelig Norsk Båtforbund og Den Norske Turistforening DNT er positive til hovedgrepet om fartsbegrensning for motorisert ferdsel på sjøen. Flere påpeker imidlertid informasjonsbehov og holdningsskapende arbeid for å skape forståelse for tiltaket samt at det må skiltes på en godt synlig måte uten at skiltingen skjemmer verneformålet. DNT foreslår at sone med fartsbegrensning bør utvides om sommeren. De foreslår også opprettelse av områder der all motorferdsel på sjøen er forbudt. Slike områder kan tilfredsstille et økende behov for stillhet og ro. Grunneier mener det ikke er noe problem med fart på sjøen i dette området. En grunneier foreslår innføring av fartsbegrensning 100 m fra land og tidsbegrenset til perioden 1.juni-30.august. Østfold politidistrikt mener Hvaler kommunes begrensninger etter havne- og farvannsloven dekker behovet. Forslår også at det er tilstrekkelig med slike begrensninger deler av året f.eks fra 1.mai til 1.september. Begge alternativene (verneforslaget og Hvaler kommune) kan bli vanskelig å forholde seg til. En privatperson foreslår at fartsbegrensningene tidfestes slik det er i Sverige. Kystverket stiller spørsmål til hjemmelen for å fastsette fartsbegrensninger etter naturvernloven. De mener det er Kystverket og havnedistriktene som kan fastsette fartsbegrensninger etter havne- og farvannsloven. Forsvarsbygg ber om at det inntas tekst i bestemmelsene som klarlegger at vernet ikke er til hinder for bruken av øvingsfeltet som overlapper det nordvestre hjørnet i verneforslaget. Dette er eneste sjøfeltet på Østlandet. Det kan være aktuelt med lavtflyging med avgang/landing for helikopter i forbindelse med øving eller spesialoppdrag. Fiskeridirektoratet Region Sør mener bestemmelsen om motorferdsel i forbindelse med yrkesfiske må utvides til også å gjelde akvakulturnæring. 16 grunneiere og Hvaler Hytteforening peker på dagens behov for transport og hvor lite omfattende dette er. På de fleste av de aktuelle veiene skjer kjøringen etter avtale med grunneier eller at grunneier selv forestår kjøring av materiale og utstyr. Ønsker at dette aktivitetsnivået kan fortsette. En grunneier viser også til veirett på vei 10 iht. skjøtet fra 1955 og regner med at denne vil bestå. En grunneier mener også at vei 11 kan ha verdi for utrykningskjøretøy ved ev. ulykker. Flere vil være uten parkeringsmuligheter dersom de ikke kan kjøre som tidligere. En grunneier mener det bør åpnes for motorisert ferdsel for handicappede f.eks adkomst til friluftsområder på eksisterende vei/sti. Fire grunneiere og Ørekroken båtforening viser til kart der blant annet vei 3 er avmerket. De viser til at denne veien brukes av mange beboere i helårsboliger og hytter samt brukere av friluftsområder. Det vil få store konsekvenser dersom veien stenges for allmenn motorisert ferdsel. Fem grunneiere mener vei 6 er en historisk kjerrevei til gammel havn v. Skinnarholmen og "Lossepallen" og at veien brukes som landbruksvei. Kan ikke se at fortsatt bruk av veien på dagens nivå er sjenerende for naturen/friområdet. Ber om at veien fortsatt kan benyttes til transport av materialer og inventar. To grunneiere ønsker å kunne kjøre med traktor på vei 14 til Kasa for å komme til sjøbu ved Kasebukta. På denne veien er det foreslått fritak fra forbudet mot motorisert ferdsel for adkomst til helårsbolig på Kasa (utenfor verneforslaget). En grunneier mener forslaget innebærer at de vil miste sin parkeringsplass ved vei 16 og få økt gangavstand til sin hytte, og foreslår grenseendring.

Fylkesmannen er inneforstått med at det må skapes forståelse for hensikten med denne og de andre bestemmelsene gjennom informasjon og holdningsskapende arbeid. Bestemmelsen om fartsbegrensning gjelder kun motorisert ferdsel på sjøen. Fylkesmannen mener omfanget av sone med fartsbegrensning (sone E) (antall og størrelsen) er tilpasset områdets karakter og muligheter. Det gir et tilbud både til de som ferdes med motorbåter samt et bedre tilbud til de gruppene som opplever motorbåter som en ulempe mot sin aktivitet. I løpet av prosessen har fylkesmannen vurdert muligheten for å etablere områder der all motorferdsel er forbudt. Et slikt forbud må ha hjemmel i naturvernloven dvs. være begrunnet med hensynet til naturen. Fylkesmannen har således ikke funnet hjemmel til slike bestemmelser i naturvernloven. På svensk side er det foreslått ”tysta områder” som del av Kosterhavets nationalpark.

Fylkesmannen har brukt standardformuleringen for lavtflyging i nasjonalparker og ser ingen grunn til å endre den her. Forbudet gjelder også traktor og annen form for motorisert ferdsel på land.

Fylkesmannen har ikke funnet det hensiktsmessig å forby motorisert ferdsel på sjøen, men ønsker begrensninger på hastigheten i enkelte områder for å ivareta verneformålet. Fylkesmannen anser at siden det er hjemmel i naturvernloven til å forby motorisert ferdsel så er det også hjemmel til å begrense omfanget av motorisert ferdsel på land og på sjøen, inkludert fartsbegrensninger.

Forslaget til sone E overlapper til dels med Hvaler kommunes områder med fartsbegrensning i medhold av havne- og farvannsloven. Flere av de foreslåtte sone E-områdene er større i utstrekning. Disse skal imidlertid ivareta andre hensyn enn fartsbegrensningene etter havne- og farvannsloven som i hovedsak ivaretar sikkerheten til sjøs. Sone E skal ivareta verneformålet inkludert naturmiljøet og muligheten for et enkelt og tradisjonelt friluftsliv. Det bør være uproblematisk å samkjøre skiltingen av disse områdene.

Fylkesmannen i Østfold er innstilt på at øvelser som nevnt av Forsvarsbygg skal være mulig. Etter fylkesmannens mening gis det åpning for dette i pkt.6.3.a) i verneforskriften.

Fylkesmannen ser forslag fra Fiskeridirektoratet Reg. sør i sammenheng med forslag omtalt tidligere om å tillate akvakulturanlegg (pkt.1.1). Fylkesmannen går ikke inn for å tillate slike anlegg, og derfor heller ikke endringen ang. motorferdsel.

Fylkesmannen tok ut vei 7, 8, 13, 15 og 16 før forslaget ble sendt på høring da de enten berørte mange parter, medførte større inngrep eller lå helt i utkanten av verneforslaget. Det er redegjort for vei 3 i kapitlet om konsekvensutredningen. Merkingen av veien er misvisende i høringsforslaget. Den delen av vei 3 som omfattes av forbudet mot motorisert ferdsel er en liten stubb lengst vest og kan ha betydning for to fritidsboliger.

Bestemmelsens pkt. 6.2.a åpner for kjøring bl.a for ambulanse, politi og brannvesen.

På generelt grunnlag har fylkesmannen i hele prosessen sagt at lovlig etablert, eksisterende aktivitet kan fortsette. Dette er også lagt til grunn for bruk av veiene. Lovlig etablerte veier skal være godkjent av kommunen. Etter det fylkesmannen kjenner til er flere av de berørte veier tatt i bruk etter avtale mellom grunneier og brukerne av veien og således ikke godkjent av kommunen.

Fylkesmannen i Østfold er innstilt på å gi nødvendige tillatelser for transport av materialer og utstyr for nødvendig vedlikehold av hytter jf. bestemmelsenes § 3 pkt.6.3. Det kan ikke forventes å få tillatelse til vanlig kjøring til og fra fritidsboliger med vanlig forbruksvarer jf. høringsdokumentets kap.8.4 Kommentarer til verneforskriften. Fylkesmannen er kjent med at grunneier i enkelte tilfeller forbeholder seg retten til å stå for denne kjøringen.

DN har etter høringen vært på befaring på Rødshue etter ønske fra hytteeier som ber om at det fortsatt blir anledning til å kjøre på eksisterende kjørespor frem til og parkere ved hytta. DN peker på at samme situasjon også gjelder andre kjørespor innenfor verneforslaget. Det er et mål å redusere kjøringen i nasjonalparkene til et minimum, og fylkesmannen og DN har i verneprosessen vært innstilt på at det også bør gjelde for Ytre Hvaler nasjonalpark. DN har likevel åpnet for at det kan gis tillatelse til motorisert ferdsel på eksisterende kjørespor som er fastsatt i forvaltningsplanen. Forvaltingsplanen kan gi nærmere retningslinjer for bruken av kjøresporene og parkering ved hyttene.

DN har endret ordlyden ”uttransport av elgslakt” i verneforskriften til ”uttransport av felt elg. DN støtter ellers fylkesmannens merknader.

8.7. Forurensing/støy

En grunneier mener forbudet mot modellfly etc. ikke kan være alvorlig ment i forhold til støy fra all lystbåttrafikk. Fredrikstad Sportsdykkerforening, og Norges Dykkerforbund protesterer mot forbudet mot bruk av vannscooter. Dykkere bruker ofte stillegående, elektrisk drevne undervannsscooter som framkomstmiddel og som ikke er til ulempe for marint liv eller andre brukere. Oslo Sportsdykkeklubb ønsker å fortsette å campere på Akerøya slik de har gjort nærmere 30 år. Håper de kan fortsette å ha bensindrevne kompressorer for å fylle luft i dykkeflaskene.

Fylkesmannen viser til at bestemmelsen skal hindre unødvendig forurensing og støy i nasjonalparken. Fylkesmannen mener det er viktig å kontrollere denne formen for støy som ikke er knyttet til aktiviteter som verneforslaget aksepterer. Elektrisk drevne undervannskutere antas ikke å rammes av forbudet. Hensynsfull bruk av kompressorer kan aksepteres.

DN har tatt inn i verneforskriften setningen ”Forurensning og forsøpling, samt utendørs lagring av materialer, gjerdeutstyr og lignende, er forbudt.” DN støtter ellers fylkesmannens vurdering.