

**MILJØDIREKTORATETS TILRÅDING TIL KLIMA- OG  
MILJØDEPARTEMENTET OM OPPRETTELSE AV  
RAUERFJORDEN MARINE VERNEOMRÅDE OG TEINEHOLMEN  
NATURRESERVAT I VIKEN FYLKE**

**April 2020**

## 1. FORSLAG

Miljødirektoratet tilrår opprettelse av Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat med hjemmel i Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Verneforslaget for Rauerfjorden omfatter et sjøareal på ca. 30,8 km<sup>2</sup>. Verneforslaget for Teineholmen omfatter et sjøareal på ca. 0,04 km<sup>2</sup> og et landareal på ca. 0,01 km<sup>2</sup>. Alt er nytt verneareal.

Øvre foreslåtte avgrensning av området Rauerfjorden går ved middel høyvann (normal flo). Området grenser mot land i hovedsak langs Rauer, som eies av Forsvaret. Privat grunn berøres i meget beskjeden grad. Teineholmen eies av Fredrikstad kommune og Oslofjordens Friluftsråd.

### 1.1 Hjemmelsgrunnlag og begrunnelse for verneforslaget

Området Rauerfjorden foreslås vernet som marint verneområde med hjemmel i naturmangfoldloven § 39, og området Teineholmen foreslås vernet som naturreservat med hjemmel i naturmangfoldloven § 37.

Av § 39 (marine verneområder) fremgår at det kan opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter. Et bredt spekter av verneformål er angitt i § 39. Marine verneområder kan omfatte sjøbunn, vannsøyle, overflate eller en kombinasjon av disse,

Det foreslåtte området Rauerfjorden tilfredsstiller vilkårene i § 39 bokstavene a, b, c, e, f og g, siden det:

- a) inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep.
- b) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur.
- c) representerer en bestemt type natur.
- e) utgjør en spesiell geologisk forekomst.
- f) har særskilt naturvitenskapelig verdi.
- g) har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere bestemte arter.

Teineholmen er en viktig hekkeholme for sjøfugl og tilfredsstiller vilkåret i § 37 bokstav c ved at det:

- c) på annen måte har særskilt betydning for biologisk mangfold.

De foreslåtte verneområdene skal bidra til å nå de lovfestede målene for områdevern i naturmangfoldloven § 33. De mest aktuelle målene i denne sammenheng, er at vern av området skal bidra til bevaring av:

- a) variasjonsbredden i naturtyper og landskap.
- b) arter og genetisk mangfold.
- d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv
- h) referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Målene gjenspeiler også nasjonale mål for områdevern og internasjonale forpliktelser, jf. naturmangfoldloven § 46. Vern av de foreslåtte områdene bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser i:

- Flere stortingsmeldinger, herunder St.meld. nr. 37 (2008-2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*, jf. Innst. S. nr. 362 (2008-2009), Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet. Norsk handlingsplan for naturmangfold* (i det følgende omtalt som naturmangfoldmeldingen), jf. Innst. 294 S (2015-2016) og Meld. St. 35 (2016-2017) *Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet*, jf. Innst. 455 S (2016-2017).
- Prop. 1 S (2019-2020) for Klima- og miljødepartementet.
- Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD).
- Verdens naturvernunion (IUCN).
- FNs bærekraftsmål.

Vern av områdene vil bidra til å oppfylle følgende nasjonale mål under resultatområdet Naturmangfold, jf. Prop. 1 S (2019-2020) for Klima- og miljødepartementet: "Eit representativt utval av norsk natur skal takast vare på for kommande generasjonar". Et prioritert tiltak i 2020 er å øke arealet av marine verneområder, og det er planlagt vernevedtak for Rauerfjorden og flere andre områder i 2020.

I naturmangfoldmeldingen påpekes det at representativ bevaring handler om å bevare et utvalg av naturområder som viser variasjonsbredden i norsk natur, det vil si et «representativt utvalg». Vern vil også bidra til de nasjonale målene om bevaring av økosystemer og arter og naturtyper.

Det fremgår av naturmangfoldmeldingen at tverrsektorielt marint vern etter naturmangfoldloven § 39 fortsatt skal bidra til at et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper og naturverdier langs kysten og i territorialfarvannet blir tatt vare på for fremtiden.

CBD vedtok på partsmøtet i 2010 mål for arbeidet fram mot 2020, de såkalte Aichi-målene. Aichi-mål 11 innebærer å sikre et effektivt og representativt vern av 10 % av verdens kyst- og havområder. FNs bærekraftsmål, som ble vedtatt i september 2015, samsvarer også med dette. Av Norges sjøareal innenfor territorialgrensen på totalt 145 458 km<sup>2</sup>, er 4 566,4 km<sup>2</sup> vernet etter naturmangfoldloven, hvilket utgjør ca. 3,1 % av sjøarealet.

Gjennomføring av vern slik områdene er foreslått avgrenset, vil innebære at vernet sjøareal innenfor territorialgrensen øker til ca. 4597,2 km<sup>2</sup>. Andelen vernet sjøareal innenfor territorialgrensen økes fra 3,1 % til 3,2 (avrundet) %. Vern av områdene vil innebære et bidrag i arbeidet med representativ bevaring av marin natur, jf. det nasjonale målet og Aichi-mål 11.

Rauerfjorden inngår i en anbefaling om vern av 36 områder som til sammen er vurdert å gi en rimelig god representativ dekning av kystområdene og territorialfarvannet, se nærmere omtale under kap. 1.2.1. Det nasjonale målet legger opp til langsiktig bevaring. Potensielle påvirkninger og trusler mot områdene knytter seg til ulike sektorer, jf. kap. 1.4. Områdevern etter naturmangfoldloven er, sammen med prioriterte arter, det eneste virkemiddel som gir en langsiktig beskyttelse mot påvirkninger på tvers av sektorer, jf. nærmere vurderinger i kap. 4.1.

Etter vedtatt vern er området Rauerfjorden aktuelt for innmelding i Oslo-Pariskonvensjonen (OSPAR) sitt nettverk av «Marine protected areas».

## 1.2 Naturmangfoldloven kapittel II

Nedenfor følger en vurdering av hvordan prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er tatt hensyn til og vektlagt.

### 1.2.1 Kunnskapsgrunnlaget

Det foreslåtte marine verneområdet Rauerfjorden utgjør nordre del av området Østfold som inngår blant de 36 områdene som det partssammensatte Rådgivende utvalg for marin verneplan har anbefalt tatt med i første fase av marin verneplan. Ytre Hvaler nasjonalpark utgjør ytre og søndre deler av området Østfold, og grenser til verneforslaget for Rauerfjorden. Det er ikke igangsatt verneplanarbeid for de indre delene av området Østfold, dvs. innenfor Hvalerøyene.

Utvelgelse av områder til første fase av marin verneplan ble gjort på bakgrunn av bl.a. en analyse av forekomst og utbredelse av 4370 bunnlevende plante- og dyrearter. I analysearbeidet ble Norskekysten delt inn i 26 avsnitt. På bakgrunn av informasjonen om forekomst og utbredelse av arter, ble kysten delt inn i tre biogeografiske subprovinser (regioner). Området Østfold og Rauerfjorden ligger i Skagerrak subprovins.

Potensielle områder ble deretter delt inn i seks kategorier, og utvalget vektla at det skulle velges ut områder fra hver av de seks kategoriene innen hver av de tre biogeografiske subprovinsene. Området Østfold inkl. Rauerfjorden ble plassert i kategorien "Transekter kyst-hav og sokkelområder".

Utvalget pekte på at det vil ta mange år før en har god oversikt over det biologiske mangfoldet i våre marine områder, og la til grunn at det er kjent at det er en sammenheng mellom forekomst av planter og dyr og bunnforholdene generelt. Ulike organismer finnes på mudderbunn, sandbunn, stein- og grusbunn og fjellbunn. Andre fysiske miljøforhold, som lys, dyp, saltholdighet og havstrømmer, spiller også avgjørende roller for forekomst og utbredelse av arter. Bunntopografi og bunnforhold er i store trekk kjent i norske kyst- og havområder, selv om detaljert kartlegging i mange tilfeller ikke er gjennomført. Ved å vektlegge informasjon om geologi og geomorfologi, kan en generelt forvente at det indirekte tas hensyn til arter og artsmangfold, selv om dette ikke er spesielt kartlagt. Ved gjennomgangen og prioriteringen av områdene innen hver kategori, ble det gjort kryssreferanser til lignende lokaliteter innen andre kategorier for å ha en best mulig samlet oversikt.

Utvalget foreslo på dette grunnlaget at 36 områder tas med i en første fase av arbeidet med marin verneplan, som har hovedfokus på arealer innenfor 12 nautiske mil (territorialgrensen). De 36 områdene i utvalgets forslag er vurdert som rimelig dekkende med hensyn på representativitet for kystområder og territorialfarvann. Utvalget pekte likevel på suppleringsbehov i form av både konkrete geografiske områder og kategorier av områder fra ulike deler av landet.

Kunnskap om naturforholdene i området Rauerfjorden er sammenstilt i tilrådingene fra Rådgivende utvalg for marin verneplan fra 2003 og 2004. Materialet fra nevnte analyse av forekomst og utbredelse av 4370 bunnlevende arter, er sammenstilt i rapporten "Distribution of marine, benthic macro-organisms in Norway" (DN-utredning 3-2001). Forekomsten av ikke-revdannende koraller og andre skjøre bunnlevende organismer i området er unik

Området har ikke vært benyttet til tradisjonell reketråling fordi Forsvaret hadde nedlagt forbud mot all aktivitet i en lang periode.

I tillegg kommer undersøkelser i regi av Universitetet i Oslo, Havforskningsinstituttet og Gøteborgs universitet. Kunnskapsgrunnlaget er nærmere omtalt i Fylkesmannens høringsdokumenter og tilråding. Det foreligger sjøfugldata for Teineholmen fra 1993 og fra perioden 2010-2016.

Det vises for øvrig til omtalen av verneverdier og påvirkningsfaktorer og trusler mot verneverdiene i kapittel 1.3 og 1.4. Videre vises det til kapittel 4.1.2 om vurdering av vern som anbefalt tiltak for beskyttelse av de aktuelle verneverdiene. Det vil være behov for ytterligere kartlegginger som grunnlag for forvaltning av Rauerfjorden, jf. kap. 4.2. Det legges til grunn at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om verneverdiene til at det kan treffes vedtak om vern.

### **1.2.2 Effekter av vernet**

Naturmangfoldloven § 10 setter krav om at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen et økosystem er eller vil bli utsatt for. Pr. i dag vurderes områdene i liten grad å være utsatt for inngrep og aktiviteter som belaster økosystemene, se kap. 1.4 og 1.5. Restriksjonene som følger av verneforskriftene er tilpasset verneformål og de verneverdiene man ønsker å ta vare på i områdene, og avveininger som er gjort mot andre samfunnsinteresser i lys av bl.a. høringsrunden og samfunnsøkonomiske vurderinger.

Når det gjelder fremtidig belastning, setter de foreslåtte verneforskriftene for Teineholmen og Rauerfjorden forbud mot tiltak og aktiviteter som vurderes å kunne ha negativ effekt på verneverdiene i områdene.

I henhold til verneforskriftene er vegetasjonen og dyrelivet vernet mot skade og ødeleggelse. Vernebestemmelsene er til hinder for at det kan gjøres vesentlige inngrep i områdene. I forskriften for Rauerfjorden er det f.eks. forbud mot fysiske tiltak som utfylling, mudring, uttak og deponering av masse, undervannssprengning, boring og plassering av konstruksjoner på sjøbunnen. Fiske vil som hovedregel være tillatt, men forskriften for Rauerfjorden setter forbud mot bruk av aktive redskaper som slepes og berører bunnen. For å unngå forstyrrelser av sjøfugl i hekketiden, omfatter forskriften for Teineholmen et forbud mot ferdsel på land og sjø i perioden 15.april-15. juli. Ferdsel i forbindelse med yrkesfiske er unntatt fra dette forbudet, men denne ferdselen vurderes å være av et såpass beskjedent omfang at det ikke vil ha vesentlige negative konsekvenser for fuglelivet.

Gjennom verneforskriftene er det åpnet for å gi dispensasjon til ulike typer tiltak. Ved behandling av dispensasjonssøknader vil påvirkninger på verneverdier og verneformål bli vurdert, og det vil kunne settes vilkår av hensyn til dette. Prinsippet i naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder er vektlagt i verneprosessen i forbindelse med fastsetting av forslag til generelle unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Nevnte forbud mot fiske med aktive redskaper som slepes og berører bunnen, er eksempel på dette.

Ut fra dagens kunnskap om arter og naturtyper i områdene, vil virksomhet/tiltak det åpnes for i verneforskriften med liten grad av sannsynlighet ha nevneverdig negativ innvirkning på verneformål og verneverdier.

Det forutsettes at tilstandsutvikling vil følges gjennom overvåking. Dette kan gi et bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning ved behandling av dispensasjonssøknader, jf. naturmangfoldloven § 10.

Etter direktoratets vurdering vil vernet ha en positiv effekt på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 første punktum er derfor lite relevant i denne saken.

Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, jf. naturmangfoldloven § 11. Vernevedtaket i seg selv medfører ikke miljøforringelse. I verneforskriftene er det gjort generelle unntak fra forskriftenes forbudsbestemmelser. For enkelte av disse unntakene er det satt vilkår for å hindre miljøforringelse. Som eksempel kan nevnes unntaket for oppgradering og fornyelse av sjøkabler i verneforskriften for Rauerfjorden. Unntaket gjelder kun dersom oppgradering og fornyelse "... ikke forutsetter vesentlige fysiske endringer som ikke er i samsvar med verneformålet."

Prinsippene i naturmangfoldloven vil også bli vurdert og vektlagt ved behandling av søknader om dispensasjon fra verneforskriften og i arbeidet med forvaltningsplan. For eksempel vil man når det gis dispensasjoner kunne sette vilkår der tiltakshaver må dekke merkostnader.

Gjennom hele verneplanprosessen er det foretatt avveininger mellom områdenes verneverdier og andre viktige samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 14. Det vises til nærmere omtale i kapittel 1.4, 1.5, 4.1 og de enkelte temaer under kap. 5. Foreslåtte verneforskrifter åpner for at pågående aktiviteter i all hovedsak kan videreføres. Gjennom avgrensning av områdene og gjennom direkte unntak eller spesifiserte dispensasjonsbestemmelser i verneforskriftene, er det tatt hensyn til næringsmessige interesser som fiske og akvakultur samt privatpersoners bruk av områdene.

### **1.3 Verneverdier**

Det foreslåtte marine verneområdet Rauerfjorden og det foreslåtte naturreservatet Teineholmen har naturverdier som gjør at gjennomføring av vern vil bidra til å oppfylle nasjonale og internasjonale mål om vern, jf. kap. 1.1.

Den baltiske strømmen kommer fra Østersjøen med relativt lav saltholdighet og har stor innvirkning på vannmassene i Rauerfjorden og fører til store temperatursvingninger gjennom året. Rauerfjorden ligger i et område som har de største temperatursvingningene i noe norsk farvann. I strenge vintre kan store deler være islagt. Sommertemperaturen i overflatevannet kommer ofte opp i over 20° C.

Kartlegging og modellering viser at området er preget av fjell og stein/blokker, trolig bestående av de samme bergarter som Søsterøyene, Missingene og Rauer (lavabergarten rombeporfyrkonglomerat) som har en skarp, opprevet og kompleks struktur.

Området er variert, med relativt grunne hardbunnsområder med mindre lommer bløtbunn. Utenfor Rauer er det spesielle forhold med grunne eksponerte områder. Også sjøområder ved Missingene er utsatt for mye vind og bølger. Øst for Rauer er forholdene roligere, og her finner vi også dypere områder med mudderbunn.

Selve Rauerfjorden har variert topografi, dybde-, strøm- og bunnforhold, med hardbunn, bløtbunn og morene. Forkastningssonen mellom «Oslofeltet» (rombeporfyrkonglomerat på

Rauer) og grunnfjellet går langs Rauerfjorden. Topografien preges av en dypere renne på ca. 100-120 m. I dyprennen er det et spesielt dyreliv, særlig på mudderbunn, men også på hardbunn.

Bergskjell *Acestaa excavata* er en god indikator på strømhårde steder med intakt klippehardbunn. Arten er her stedvis påvist i store mengder.

Forekomsten av ikke-revdannende koraller og andre skjøre bunnlevende organismer i området er unik. Området har ikke vært benyttet til tradisjonell reketråling fordi Forsvaret hadde nedlagt forbud mot all aktivitet i en lang periode. Funn av sjøfjær *Funiculina quadrangularis* indikerer trålfrie områder med lang kontinuitet på fine sedimenter, ofte med et verdifullt biologisk mangfold. Det er funnet en anemoneart som sannsynligvis er ny for vitenskapen. Det er i nyere tid ikke påvist levende revdannende koraller i Rauerfjorden, kun døde.

Området er viktig for sjøfugl, spesielt de grunne sjøområdene rundt Rauer og sørover langs undervannsfjellryggen mot Struten er viktige næringssøkområder, særlig om vinteren.

Teineholmen er i dag en av de aller viktigste hekkeholmene for sjøfugl langs denne delen av Østfoldkysten. Dominerende hekkearter er fiskemåke (*nær truet* NT på Norsk rødliste for arter 2015) og hettemåke (*sårbar* VU), der tallene i enkelte år kan nå opp i over 100 par av hver art. Dessuten er makrellterne (*sterkt truet* EN) nå en meget fåtallig hekkefugl her. De tre artene har gått sterkt tilbake bl.a. i Oslofjorden. Forekomsten av spesielt hettemåke i området kan variere mye i antall mellom ulike år, da kolonien ambulerer mellom holmer i Kurefjorden og Teineholmen.

#### **1.4 Påvirkningsfaktorer og trusler mot verneverdiene**

Blant de viktigste truslene mot verneverdiene er større fysiske inngrep som påvirker sjøbunn, vannutskiftning og strømforhold, for eksempel tiltak som innebærer utfylling, mudring, uttak og deponering av masse, sprengning, boring og plassering av konstruksjoner på sjøbunnen. Den foreslåtte verneforskriften setter forbud mot slike tiltak. For visse tiltak er det foreslått spesifiserte dispensasjonsbestemmelser, og eventuelle søknader må konkret vurderes opp mot verneformål og verneverdier.

Per i dag er det blant annet mudring og deponering av masser, samt fiskeri i tilknytning til korallforekomster som kan føre til vesentlige og permanente påvirkninger i området Rauerfjorden. Det er imidlertid ikke gitt tillatelser til mudring eller dumping i dette området. Området er levested for flere arter som er sårbare og saktevoksende organismer med lav toleranse ovenfor fysiske inngrep og fiske med aktive bunnredskaper. En trussel mot verneverdiene i området Teineholmen, er forstyrrelser av sjøfugl som følge av ferdsel i hekketiden.

Klimaendring og forsurening av havet kan bli en økende trussel fremover for området. For eksempel vil stigning i havtemperaturen påvirke økosystemene og nye arter kan komme inn i området. Introduksjoner av fremmede arter er en av de største truslene mot marine miljøer, og problemet er økende. Vern av området sikrer ikke naturmangfoldet mot klimaendringer, men kan ved at andre påvirkningsfaktorer reduseres eller reguleres, gjøre at området står bedre rustet og vil være mer robust mot uheldige effekter av klimaendringer.

Vern sikrer heller ikke området mot tilførsler av næringssalter og miljøgifter utenfra. Dette er forhold som reguleres gjennom annet regelverk, for eksempel forurensningsloven. Forskrift

om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) er et virkemiddel for å sikre god miljøtilstand i alle norske vannforekomster gjennom helhetlig bruk av sektorenes virkemidler basert på et felles kunnskapsgrunnlag.

Det vises for øvrig til kap. 1.2.2.

### **1.5 Andre interesser knyttet til de foreslåtte verneområdene**

Av hensyn til andre interesser er det gjennom verneplanprosessen gjort tilpasninger i foreslåtte avgrensning og verneforskrift for området Rauerfjorden, jf. kap. 3.1 og 3.2. I kapittel 4.1 gjennomgås mulige positive og negative virkninger av verneforslaget, og avveininger som er gjort presenteres.

#### **Planstatus**

Verneforslaget omfattes av kystsoneplanen i Fredrikstad (kommunedelplan 2011-23). Ny kommuneplan for hele kommunen er under utarbeidelse og var på høring våren 2019. Planforslaget viderefører arealbruken i kystsoneplanen. På grunn av mange merknader og innsigelser til planforslaget ble det gjennomført ny høring av kommuneplanens arealdel i perioden 18.12.19-17.02.20. Kommunen har nå sendt planforslaget på en kompletterende annengangs høring der fristen for å komme med merknader er satt til 24.02.20.

I kystsoneplanen er området satt av til «Bruk og vern av sjø, vassdrag, strandsone» med flere hensynssoner. Det er ikke knyttet konkrete bestemmelser til arealbruken i sjø. Farledene er vist som «infrastruktursoner». Det militære øvelsesområdet er vist som faresone – militært. Et område langs fastlandet er vist som hensynssone – friluftsliv.

#### **Inngrepsstatus**

Området er uten større inngrep. Det er noen få mindre brygger på fastlandet langs Garntangen og Engelsvikøya. På Rauer er bukta med havneanlegget utelatt fra verneforslaget. En kjenner ikke til andre inngrep på Rauer som berører strandsonen eller sjøbunnen i det foreslåtte verneområdet. Det er to kabler og en rørledning som krysser Rauerfjorden, disse er vist på sjøkart over området. Tidligere var Rauerfjorden et militært område med spesielle restriksjoner. Utover dette finnes det enkelte lykter og staker som sikrer farleden.

#### **Akvakultur**

Akvakultur har ikke vært tatt opp som noe tema i høringen. Potensialet for akvakultur i området er begrenset, både for dyrking av skalldyr og matfiskoppdrett. Årsakene er veterinære avstandskrav, ferdsel og naturgitte forhold.

Det er ingen matfiskkonsesjoner for laks eller ørret i området. Isvintre og store årstidsvariasjoner i sjøtemperatur gjør at Fiskeridirektoratet ikke har anbefalt merdbasert oppdrett av laks og ørret i Rauerfjorden. Nærheten til viktige laksevassdrag som Glomma og Enningdalselva (nasjonalt laksevassdrag) samt viktige sjøørretbekker bidrar til at miljøvernmyndighetene heller ikke anbefaler oppdrett av laks og sjøørret på Skagerrakkysten. Utslipp av næringssalter til området og eutrofieringssituasjonen i Ytre Oslofjord tilsier at det av forurensningshensyn heller ikke bør gis tillatelse til akvakultur.

En relativt høy biologisk produksjon i området tilsier at det er et potensial for skjelldyrking, men områdets utsatte beliggenhet mot vind, bølger og strøm gjør at det er få aktuelle lokaliteter. Skjellanlegg vil også kreve forankring i sjøbunnen og medføre opphopning av



avfall (døde skjell). I Rauerfjorden søkte Nordic Shell Holding om utplassering av åtte blåskjellanlegg i 2005. Søknaden ble avslått av Fiskeridirektoratet.

Det er ikke gitt noen havbeitekonsesjoner i området, og dette har heller ikke vært tatt opp som noe tema i høringen.

### **Fiskeri (etter havressurslova)**

Karakteristisk for Ytre Oslofjord og Bohuslänkysten er et fortsatt levende fiskerimiljø som utøver pelagisk fiske etter sild og brisling med not og makrell med drivgarn. Området har i dag likevel en begrenset betydning for kommersielt fiske.

De grunne områdene var tidligere gode fiskeplasser for bl.a. torsk, sei, lyr m.fl. Bestandene av hvitfisk er sterkt redusert de senere årene. Disse artene har små bestander i Oslofjorden i dag, men dersom de tar seg opp igjen, vil trolig fiske med garn igjen bli aktuelt. I tillegg er det et betydelig fritidsfiske med stang og snøre.

Fra 15. juni 2019 innførte Fiskeridirektoratet forbud mot all fiske etter torsk i hele Oslofjorden. Dette inkluderer de foreslåtte verneområdene. Det er også innført forbud mot alt fiske i mindre gyteområder, men disse ligger utenfor verneforslagene. Forbudene er innført for at torskebestanden skal bygge seg opp igjen.

Sild har tidligere gytt på hardbunnsområdene ved Rauer, Missingene og langs vestsiden av Hvaler. Hummer og andre skalldyr har også viktige leve- og gyteområder her. Pga. gyting og tilførsler av egg og larver med den Baltiske kyststrømmen, er hele området et oppvekstområde for en del arter. Gunstige næringsforhold er også viktig i denne sammenheng.

Fiske etter sjøkreps utøves i dag i hovedsak med teiner. Det er et utstrakt teinefiske etter hummer og krabbe, både som næringsfiske og fritidsfiske. Både reke- og sjøkrepsbestandene i det indre Skagerrak har vært stabile i en årrekke. Hummerbestanden antas å være bedre i dette området enn ellers på deler av Østfoldkysten. Ålefiske var tidligere utbredt med ruser og teiner på grunt farvann. Fisket ble regulert i 2009, med et generelt forbud mot ålefangst fra 2010. Fiske etter leppefisk er nytt som følge etterspørsel fra lakseoppdrettere for å bekjempe lakselus med leppefisk.

Langs Østfoldkysten er det også et betydelig fiske etter reker med bunntål. Også sjøkreps kan høstes med bunntål. I denne delen av Skagerrak er det kun tillatt med tråling etter reker på dyp større enn 60 m, jf. havressursloven. I tillegg er det et gjennom forskriften om beskyttelse av korallrev fastsatt et særskilt forbud i selve Rauerfjorden mot «bruk av redskap som slepes under fiske, samt garn, line og teine». Det beskyttede området ligger i den nordøstre delen av det foreslåtte verneområdet.

Foreslått avgrensning, gjeldende generelle tråleforbud på mer enn 60 m dyp, samt ovennevnte beskyttede område i selve Rauerfjorden, gjør at større områder aktuelle for tråldrag ikke inngår i verneforslaget.

### **Forsvaret**

Forsvaret har militære installasjoner på Rauer. Med unntak av Rauerkalven er det adgang forbudt på øya og i en 50 meters sone i sjøen. Fra Kjeldsberggtangen gjelder også forbudet innenfor en rett linje trukket sørover til Rauer SØ pkt.

Ytre deler av verneforslaget for Rauerfjorden overlapper med en del av et større skyte- og øvingsfelt i Ytre Oslofjord (Ø11). Samtidig overlapper store deler av dette feltet med Ytre Hvaler nasjonalpark og Færder nasjonalpark samt Eldøya-Sletter landskapsvernområde og fem naturreservater på Rauerøya. Feltet er etablert for skyting med kanoner/torpedoer. Feltet overlapper ikke med verneforslaget for Teineholmen.

Forsvarsbygg uttalte i sitt høringssvar at Rauøy er et aktivt og viktig øvingsområde for Forsvaret. I en ny gjennomgang av skyte- og øvingsfelt i sjø i 2015 forutsettes Ø11 videreført. Øvingsområdet benyttes til øvelser og trening og er et unikt skyte- og øvingsområde som ikke vil kunne erstattes med tilsvarende øvingsfasiliteter i denne delen av landet. Ø11 er derfor svært viktig for å ivareta og opprettholde Forsvarets øvings- og treningskapasitet i Oslofjorden.

### **Jakt, fritidsfiske, friluftsliv og reiseliv**

Østfoldkysten er hyppig benyttet til friluftsliv både til lands og til vanns. Fritidsbåttrafikken er stor, ikke minst på grunn av et stort antall fritidsboliger i regionen. Søndre Missingen, som er omkranset av/grenser til det foreslåtte marine verneområdet, er en populær naturhavn i området. Øya er et sikret friluftslivsområde. Store deler er vernet som naturreservat, med ferdselsforbud i perioden 15. april – 15. juli.

Undersøkelser antyder at flere titalls tusen båter benytter området hvert år. De aller fleste er norske, drøyt halvparten av brukerne er fra Østfold, de resterende fra nabofylker, primært Oslo og Viken. Østfold-skjærgården er et «gjennomfartsområde» til/fra den svenske vestkysten. Det er kun et fåtall enkle brygger i det aktuelle området og ingen småbåthavner. Fritidsdykking er utbredt aktivitet i verneområdet. Fritidsfiske har vært utbredt i området, men reduksjon i fiskebestandene har redusert denne aktiviteten noe. Som nevnt ovenfor er det innført restriksjoner på alt fiske etter torsk i Oslofjorden gjeldende fra 15.juni 2019, dette omfatter også fritidsfiske.

Området benyttes til noe sjøfugljakt. En er ikke kjent med at Teineholmen er mye brukt til opphold.

### **Skipstrafikk, farleder og nødhavner**

Det er flere bi-leader gjennom området. En går i retning nord/sør gjennom Rauerfjorden, og tre krysser området øst/vest sør for Rauer. Det er ingen hovedleder i området. Engelsviken fiskerihavn ligger i umiddelbar nærhet, men omfattes ikke av forslaget.

Det er en nødhavn i verneområdet, vest av Rauerkalven. Nødhavner er steder hvor skip i nød kan gjennomføre tiltak for å stabilisere skipets tilstand, for å ivareta sjøsikkerhet, og for å sikre liv, helse og miljø.

### **Forskning**

Området har betydning for forskning og undervisning bl.a. ved Universitetet i Oslo og har i lang tid vært benyttet til undersøkelser av «historiske fiskeforekomster», fastsittende alger og bunndyr. Fra svensk side har Sven Lovén centrum för marina vetenskaper, Gøteborgs universitet (tidligere Tjärnö marinbiologiska laboratorium) gjennomført undersøkelser blant annet i dyppartiene i Rauerfjorden og i Ytre Hvaler nasjonalpark.

Havforskningsinstituttet gjennomfører årlige strandnotundersøkelser på faste plasser, fra svenskegrensen til Søgne. Det er flere lokaliteter i Østfold, inkludert en lokalitet nord på Rauerkalven. Denne ligger innenfor det eksisterende naturreservatet på Rauøykalven og berøres ikke direkte av dette verneforslaget.

Det er av stor betydning at faste prøvetakingsstasjoner i strandsonen/sjøbunnen med prøvetakingsserier over lang tid, forblir intakte uten fysiske inngrep, som for eksempel knyttet til mudring, dumping, brygger, utfylling m.v. eller andre tiltak som kan påvirke disse lokalitetene.

Veslekalven ved Rauer er en referanselokalitet for fastsittende alger, med data fra Ove Sundenes' undersøkelser 1940-52, som er gjentatt i nyere tid (Rueness & Fredriksen 1989-91).

### **Masseuttak av sand og grus**

Denne typen aktivitet foregår ikke i områdene, og har heller ikke vært noe tema i høringen.

### **Mudring og dumping av mudringsmasser**

Det foregår svært lite mudring i området. Behovet for mudring knyttet til noen få private brygger vurderes som beskjedent, og Fylkesmannen er ikke kjent med at det har blitt gitt tillatelse til mudring i området.

## **2. SAKSBEHANDLING**

Bakgrunnen for verneplanarbeidet er omtalt i kap. 1.1 og 1.2.1.

Saksbehandlingen har fulgt reglene i naturmangfoldloven, forvaltningsloven og utredningsinstruksen.

Klima- og miljødepartementet ga oppdrag om oppstart av planarbeidet for Rauerfjorden 28.03.14 og Miljødirektoratet ga oppdrag til Fylkesmannen 11.04.2014.

Oppstart av planarbeidet ble annonsert i Fredrikstad Blad 17.01.15. Det ble utarbeidet et plankart til oppstartsmeldingen. Plandokumenter og kart ble lagt ut på Fylkesmannens hjemmesider.

Det er avholdt møter med Fiskeridirektoratet og lokale fiskere. Det ble satt en frist til 01.03.15 for merknader til planarbeidet. Teineholmen var inkludert i området som det ble meldt oppstart for. Dette er senere skilt ut som eget forslag om opprettelse av naturreservat. Prosessen for dette området er integrert i prosessen med det marine verneområdet.

Fylkesmannen hadde møte med Fiskeridirektoratet region Sør og Østfold fiskerlag 29.10.14. Senere har fiskerlagene blitt orientert om planene i andre møter, senest 16.02.18.

Forslaget ble sendt til faglig gjennomgang i Miljødirektoratet 04.09.17 med tilbakemelding 05.12.17 og klarsignal til å sende forslaget om Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat på høring med noen mindre justeringer. Dette omfattet også et alternativ med forslag om vern av områdene gjennom en utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark.

I arbeidet med verneforslaget etter første oppstartsmelding og fram mot høringen, ble grensen justert i enkelte områder mot land og det ble gjort en forenkling og utretting av grensen enkelte steder i sjøen. Grensen ble justert til å følge strandkanten flere steder. Dette medførte et behov for en ny innspillsrunde til kommunen og grunneiere, hvor fristen ble satt til 20.05.18.

Forslaget ble sendt på høring 29.05.18 med høringsfrist 30.08.18.

Etter høringen hadde Fylkesmannen et nytt møte med Fiskeridirektoratet og fiskernes organisasjoner 19.10.18 for en gjennomgang av avgrensingen av verneforslaget for Rauerfjorden.

Fylkesmannen oversendte sin tilråding 04.07.19.

Møte mellom Forsvarsbygg og Miljødirektoratet ble avholdt 07.11.19. I forkant av oversendelsen av sin tilråding til Klima- og miljødepartementet, har Miljødirektoratet også hatt kontakt med Fiskeridirektoratet.

### 3. VIKTIGE ENDRINGER UNDER PLANPROSESSEN

#### 3.1 Avgrensning og arealomfang

Forslaget om vern av Rauerfjorden og Teineholmen ble sendt på høring med to alternativer:

- Vern av Rauerfjorden og Teineholmen som hhv. marint verneområde og naturreservat.
- Vern av Rauerfjorden og Teineholmen gjennom utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark.

**Fylkesmannen** tilrår at Rauerfjorden og Teineholmen vernes, hhv. som marint verneområde og naturreservat. Fylkesmannen tilrår at grensen for det foreslåtte marine verneområdet endres etter høring, slik at arealet blir ca. 30,8 km<sup>2</sup>. Dette innebærer en arealreduksjon på ca. 6 km<sup>2</sup> sammenlignet med det opprinnelige forslaget som ble sendt på høring. Fylkesmannen tilrår ingen endringer i avgrensingen av Teineholmen naturreservat.

**Miljødirektoratet** slutter seg til Fylkesmannens tilråding om verneform og avgrensning, jf. nærmere omtale i kap. 5.2 og 5.4.

#### 3.2 Verneforskriftene

Etter høring har **Fylkesmannen** tilrådd følgende endringer i forskriftsforslaget for Rauerfjorden:

- I § 2 (geografisk avgrensning) inkluderes eiendommer som grenser ned til sjøen i opplistingen av eiendommer som berøres.
- I § 4 (generelle unntak fra vernebestemmelsene) tas det inn et unntak for vitenskapelige undersøkelser som ikke medfører vesentlige inngrep eller skader naturverdiene.

Fylkesmannen tilrår ingen endringer i forskriftsforslaget for Teineholmen naturreservat.

**Miljødirektoratet** tilrår ikke at det tas inn et generelt unntak for vitenskapelige undersøkelser i forskriften for Rauerfjorden, men at det i stedet tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse, se kap. 5.2.9. Miljødirektoratet tilrår at det tas inn et generelt unntak slik at eksisterende bruk av militært skyte- og øvingsfelt blir tillatt, se kap. 5.2.8. Videre tilrår direktoratet at formuleringen "vannsøylen" strykes fra verneformålet for Rauerfjorden, samt at det tas inn en spesifisert dispensasjonshjemmel for uttak av fremmede, introdusert arter, se kap. 5.2.4. I forskriften for Teineholmen tilrår Miljødirektoratet at det tas inn en bestemmelse om at det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen av området, da det er mulig at forvaltningsmyndighet for begge områder blir Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, jf. kap. 4.2.

Utover dette foreslår Miljødirektoratet noen mindre justeringer som ikke innebærer substansendringer. Direktoratet vektlegger å utforme likelydende bestemmelser på punkter i verneforskrifter hvor intensjonen i bestemmelsen har vært felles, for å unngå fortolkningsproblemer på et senere tidspunkt.

### 3.3 Navnsetting

**Fylkesmannen** tilrår følgende navn og skrivemåte for de to foreslåtte verneområdene:

- Rauerfjorden marine verneområde.
- Teineholmen naturreservat.

**Miljødirektoratet** slutter seg til Fylkesmannens forslag til navn og skrivemåte.

## 4. FORVALTNING, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

### 4.1 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Dette delkapitlet inneholder samfunnsøkonomiske vurderinger knyttet til Miljødirektoratets tilråding om opprettelse av Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat. Vurderingene ser spesielt på nytte i form av bevaring av viktige naturverdier og kostnader i form av mulige fremtidige begrensninger på næringsmessig og privat bruk av områdene. Vurderingene bygger på hovedspørsmålene i utredningsinstruksen, og er en forenklet analyse.

Verneforslaget for Teineholmen omfatter et svært begrenset areal og meget små konsekvenser for øvrige samfunnsinteresser, og vurderingene nedenfor gjelder Rauerfjorden dersom annet ikke er eksplisitt nevnt.

#### 4.1.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Norske kyst- og havområder har stor variasjon av naturtyper og levesteder for arter. Faktorer som temperatur, saltholdighet, tilgang på lys, tidevannsforskjeller og bunntyper påvirker hva som finnes hvor. Floraen og faunaen langs kysten vår endrer seg i tillegg etter breddegrad og til dels lengdegrad, fra den ytre sokkelen, til innerst i fjordbunnen, og fra sjøkanten der tidevannet ebber og flør, til dype bassenger på sokkelen og i fjorder. Eksempler på spesielle marine verneverdier er kaldevannskorallrev, som finnes både inne i fjordene og ute på sokkelen. Mangfoldet av naturtyper, arter og gener har utviklet seg gjennom lang tid, og å bevare representative områder sikrer dette mangfoldet for generasjoner som kommer etter oss.

Bevaring bidrar til å sikre områder av spesiell verdi for planter og dyr og sårbare og truede naturtyper i områder av internasjonal, nasjonal og regional verdi. Verneverdiene i Rauerfjorden og på Teineholmen bidrar også til dette, jf. kap. 1.3. Dette mangfoldet vil være viktige kilder til kunnskap og for tilgang til variasjon i genetisk mangfold. Denne typen kunnskap og genetisk variasjon er spesielt viktig for tilpasning til et endret klima. Mange setter pris på bevaring av den norske naturarven, og bevaring av natur bidrar også til muligheter for rekreasjon og naturbasert reiseliv.

De største truslene mot det biologiske mangfoldet i Norge er at leveområder for dyr og planter blir ødelagt og oppdelt. Presset på marine områder er økende. Inngrep som utfyllinger, bygging av havner og veier, mudring og dumping, masseuttak, nedslamming og legging av rørledninger kan medføre skader i det marine miljø. På havbunnen utenfor kysten har mennesket satt tydelige spor. Det er f.eks. anslått at mellom 33 og 50% av dypvannskorallrevene som fins langs norskekysten er helt eller delvis ødelagte, hovedsakelig som følge av bunnfisktråling. Petroleumsaktivitet fører med seg fysiske inngrep i sjøbunnen. I fremtiden kan f.eks. mineralutvinning og uttak av gasshydrater fra havbunnen bli reelle trusler. Det vil kunne være motstridende politiske målsettinger mellom næringsutvikling både lokalt og nasjonalt på den ene siden og det å ivareta naturmangfoldet på den andre siden. Videre vil det kunne være motstridende interesser hos ulike næringsinteresser knyttet til bevaring av naturgrunnet. Naturmangfoldet i havet og langs kysten påvirkes av klimaendringer, forurensning av havet, forurensning, fremmede arter og høsting av marine levende ressurser. Disse truslene og dette presset finnes også i Rauerfjorden, jf. kap. 1.4.

Sjøfugl er den artsgruppen knyttet til det marine miljø som har flest arter med stor nedgang de siste tiårene. I naturmangfoldmeldingen omtales nedgang i sjøfuglbestander som en av hovedutfordringene i Nordsjøen og Skagerrak. Med vern av Teineholmen vil en viktig hekkelokalitet for sjøfugl bli bevart.

Bevaring av et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner er et nasjonalt mål, jf. også de lovfestede målene for områdevern i naturmangfoldloven § 33. Hovedmålet med å opprette verneområder er å sikre et representativt utvalg av Norges naturtyper med sitt artsmangfold og landskap for kommende generasjoner. Representativ bevaring innebærer at verneområdene skal fange opp variasjonsbredden i naturmangfoldet, dvs. både det som er typisk eller vanlig og det som er mer sjeldent. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig å kun øke verneandelen; vernet må også omfatte konkrete geografiske områder som bidrar til å bedre representativiteten. I dag er ca. 3,1 % av hav og kystvann vernet, og det er langt igjen til målet om representativ bevaring er oppnådd. Det er også knyttet internasjonale forpliktelser til effektivt og representativt vern, jf. kap. 1.1.

Den overordnede målformuleringen som legges til grunn for denne tilrådningsen er å bevare et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner. I tillegg kommer de spesifikke målsettingene for marint vern om å bevare et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper, og å ta vare på naturverdier langs kysten og i territorialfarvannet for fremtiden. I dette inngår sikring av områder av spesiell verdi for planter og dyr og bevaring av områder av internasjonal, nasjonal og regional verdi.

Nullalternativet innebærer at dagens regelverk og vedtatt politikk videreføres, medregnet gitte tillatelser og fattede vedtak. I denne saken innebærer det at forvaltningen av området skjer etter plan- og bygningsloven, havressurslova og annet sektorlovverk. En omtale av planstatus

og inngrepsstatus finnes i kap. 1.5. Det innebærer videre at eksisterende vern etter naturmangfoldloven videreføres, både i tilstøtende og nærliggende verneområder.

Antatt utvikling i nullalternativet for ulike interesser og næringer omtales i kap. 4.1.4. Høsting av viltlevende marine ressurser vil i hovedsak bli regulert av havressurslova og annet gjeldende lovverk, både i verneforslaget og i nullalternativet. Unntak fra dette er forbud mot fiske med aktive fiskeredskaper som slepes og kan berøre bunnen, jf. forslag til verneforskrift.

#### **4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?**

Klima- og miljødepartementet har ved oppdrag om arbeid med marint vern lagt til grunn at det er områdevern etter naturmangfoldloven som skal vurderes, og da spesielt naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder). Effekter av et marint vern etter naturmangfoldloven § 39 er nærmere omtalt i kapittel 1.2.

Oppnåelse av det nasjonale målet om bevaring av et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner, forutsetter at naturverdiene i de aktuelle områdene gis en langsiktig beskyttelse. Nullalternativet vil ikke gi en tilstrekkelig helhetlig og forutsigbar beskyttelse for å sikre naturverdiene i områdene i et langsiktig perspektiv og vil derfor ikke bidra til at det nasjonale målet om representativ bevaring blir oppnådd. Miljødirektoratets vurdering er at representativ bevaring krever et nasjonalt blikk og en langsiktighet som vil være vanskelig å ivareta gjennom sektorregelverk og plan- og bygningsloven.

I naturmangfoldmeldingen pekes det også på andre mulige virkemidler enn områdevern for å oppnå en mer representativ bevaring, bl.a. beskyttelse av koraller etter fiskerilovgivningen (utøvelsesforskriften § 66 eller havressurslova § 19). Fiskerilovgivningen er allerede brukt til å beskytte en rekke korallrev. Bruk av sektorvirkemidler kan være tilstrekkelig der trusselen mot naturen i det alt vesentlige skyldes én type inngrep eller virksomhet. Dette forutsetter bl.a. at det dreier seg om en langsiktig beskyttelse mot denne påvirkningen. Samtidig fremhever naturmangfoldmeldingen områdevern (i tillegg til prioriterte arter) som det eneste virkemiddel som gir en langsiktig bevaring mot påvirkninger på tvers av sektorer. Bestemmelsene om prioriterte arter i naturmangfoldloven knytter seg til nærmere angitte arter, og det kan gis regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder for artene, men ikke i sjø.

Som det fremgår av kap. 1.4, kan potensielle påvirkningsfaktorer og trusler mot verneverdiene i områdene relateres til tiltak eller virksomheter som reguleres av ulike sektorregelverk. Områdevern etter naturmangfoldloven peker seg dermed ut som det mest velegnede virkemiddelet i denne saken. Høringsforslaget omfattet to alternativer når det gjelder vernekategori. Det ene alternativet innebærer at Rauerfjorden og Teineholmen vernes gjennom utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark. Det andre alternativet innebærer at Rauerfjorden vernes som marint verneområde og Teineholmen vernes som naturreservat. Begge alternativene har blitt vurdert, og både Fylkesmannen og Miljødirektoratet tilrår det siste alternativet med marint verneområde og naturreservat, jf. vurderinger i kap. 5.2.1.

Verneforslaget for Rauerfjorden omfatter kun sjøarealer med øvre avgrensning ved midlere høyvann (normal flo). Marine områder der beskyttelsen kun består av nærmere regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova, jf. naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder). Andre vernekategorier, som f.eks. naturreservat eller nasjonalpark, er aktuelle i tilfeller hvor verneforslag omfatter både land- og sjøarealer. Teineholmen omfatter både

land- og sjøarealer og har særskilt betydning for biologisk mangfold. Naturreservat er derfor vurdert som den mest velegnede vernekategorien for Teineholmen, jf. kriteriene i naturmangfoldloven § 37.

De foreslåtte verneforskriftene åpner for at pågående aktiviteter i all hovedsak kan videreføres. For enkelte aktiviteter vil marint vern innebære restriksjoner, slik at naturverdiene får en økt beskyttelse. Når det gjelder fremtidig belastning, setter de foreslåtte verneforskriftene forbud mot tiltak og aktiviteter som vurderes å kunne ha negativ effekt på naturmangfoldet i områdene. Generelt foreslås forbud mot fysiske tiltak, men gjennom verneforskriftene er det åpnet for å gi dispensasjon til ulike typer tiltak.

#### **4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?**

Bruk av områdevern etter naturmangfoldloven som virkemiddel kan reise ulike prinsipielle spørsmål. Gjennomføring av områdevern for å få en mer representativ bevaring for fremtidige generasjoner, er i tråd med nasjonal politikk, og en prioritert oppgave for miljøvernmyndighetene. Samtidig kan vern medføre begrensninger for råderetten til grunneiere og rettighetshavere, men innkomne høringsuttalelser og det faktum at verneforslagene omfatter privat grunn i et meget beskjedent omfang, tilsier at dette i liten grad er tilfelle i denne saken.

I noen vernesaker forekommer det at det uttrykkes motstand mot vern på grunn av restriksjoner på fremtidig aktivitet og utvikling, samtidig som vern vurderes å ha liten negativ betydning for dagens og planlagt bruk. Dette er synspunkter som i liten grad er fremkommet i arbeidet med forslag om vern av Rauerfjorden og Teineholmen. I noen tilfeller er det også en prinsipiell motstand mot vern av områder som sådan, men det er ikke framkommet her.

Det skal ifølge naturmangfoldmeldingen legges vekt på lokalpolitisk enighet som grunnlag for gjennomføring av verneplanprosesser. Dette er det tatt hensyn til i avveiningene som er gjort i tilrådingen og i forslag til avgrensning og verneforskrift. Rauerfjorden og Teineholmen ligger begge i Fredrikstad kommune, som er positiv til verneforslagene. Se også kap. 5.2.1.

#### **4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de og hvem blir berørt?**

Viktige verneverdier i området er omtalt i kapittel 1.3, mens aktuelle brukerinteresser som kan eller vil bli berørt er omtalt i kapittel 1.5.

Miljødirektoratet legger til grunn at områdene skal vernes i et langsiktig perspektiv, jf. det nasjonale målet om bevaring for kommende generasjoner. Miljødirektoratet har ikke forutsetninger for å verdsette (økonomisk) positive og negative konsekvenser av et vern av Rauerfjorden og Teineholmen, men det er gjort kvalitative og enkelte kvantitative anslag som grunnlag for tilrådingen. Vurderingene baseres på tilgjengelige studier, samt høringsuttalelser og andre innspill som er kommet under verneplanprosessen.

##### **4.1.4.1 Positive virkninger**

Rauerfjorden og Teineholmen har naturverdier som gjør at gjennomføring av vern vil bidra til å oppfylle nasjonale og internasjonale mål om vern, jf. kap. 1.1 og 1.3. Rauerfjorden omfatter et variert område med spesielle fysiske forhold og et verdifullt biologisk mangfold i form av bl.a. skjøre, bunnlevende organismer. Området har naturverdier som bidrar til målet om



representativ bevaring, ved at det sammen med øvrige anbefalte områder vil gi en rimelig god dekning i Norges kystområder og territorialfarvann med hensyn på representativitet. Det foreslåtte Teineholmen naturreservat utgjør en viktig hekkelokalitet for sjøfugl, bl.a. for arter med sterk tilbakegang. Nullalternativet kan potensielt føre til varig tap eller degradering av disse verdiene. Vern vil fungere som en forsikring mot dette, og vil bidra til at verneverdiene ivaretas på lang sikt.

I vurderingen av de positive virkningene av verneforslagene har Miljødirektoratet bl.a. sett på aktuelle økosystemtjenester fra de aktuelle marine økosystemene, jf. bl.a. NOU 2013:10<sup>1</sup>.

De positive virkningene forbundet med marint vern knytter seg både til verdier som følger av bruk av områdene (bruksverdier) og verdier som ikke kan knyttes til bruk av områdene (ikke-bruksverdier). Ikke-bruksverdiene er verdier som ikke involverer noen form for bruk av økosystemtjenester, men som reflekterer individets og samfunnets ønske om å bevare naturen.

Miljødirektoratet støtter seg videre på aktuell litteratur om verdier i marine verneområder spesielt, medregnet en rapport fra OECD<sup>2</sup>, og om verdsetting og bevaring generelt, medregnet rapporter fra naturpanelet (IPBES)<sup>3</sup>, EU-kommisjonen<sup>4</sup> og Nordisk ministerråd<sup>5</sup>. Det er gjort enkelte mer spesifikke studier rundt bevaring av marint miljø generelt og marine områder spesielt, og noen av disse er basert på ulike former for verdsetting. Det er likevel krevende å knytte verdier til konkrete marine (verne)områder<sup>6</sup>.

De mest sentrale positive virkningene av verneforslaget omtales under.

### ***Ikke-bruksverdier***

#### *Arveverdi, eksistensverdi og altruistisk verdi*

Det er særlig verdien av å bevare naturen for fremtidige generasjoner (arveverdi) som blir lagt til grunn for det nasjonale målet om bevaring av et representativt utvalg av norsk natur. Vern vil også bidra til de nasjonale målene om bevaring av økosystemer og arter og naturtyper. For mange mennesker har det en verdi å vite at naturen bevares for fremtidige generasjoner (arveverdi), og/eller at andre mennesker kan oppleve eller bruke naturområdene i dag eller i framtiden (altruistisk verdi). Noen verdsetter også å vite at naturverdiene bevares for framtiden, uten at det er forbundet med egen eller andres bruk (eksistensverdi). Ikke-bruksverdiene i Rauerfjorden og Teineholmen er i stor grad knyttet til økosystemtjenesten naturarv (kategorisert under opplevels- og kunnskapstjenester i NOU 2013:10).

<sup>1</sup> NOU 2013:10 *Naturens goder- om verdier av økosystemtjenester*.

<sup>2</sup> OECD (2017) [Marine Protected Areas: Economics, Management and Effective Policy Mixes](#), OECD Publishing, Paris.

<sup>3</sup> Se bl.a. Diaz mfl. (2015) The IPBES Conceptual Framework — connecting nature and people, Current Opinion in Environmental Sustainability, 14: 1-16 og Diaz mfl. (2018) Assessing nature's contribution to people, *Science*, 359: 270-272).

<sup>5</sup> Se bl.a. Gisselman mfl. (2017) [Economic values from the natural and cultural heritage in the Nordic countries](#).

<sup>6</sup> For en oversikt over problemstillinger knyttet til bevaring av marint miljø og referanser til aktuelle studier kan det vises til OECD (2017), NOU 2013:10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester* og rapporter fra Nordisk ministerråd, herunder Belgrano mfl. (2018) [Biodiversity and ecosystem services in Nordic coastal ecosystems – an IPBES-like assessment](#), Hasler mfl. (2016) [Marine ecosystem services in Nordic marine waters and the Baltic Sea – possibilities for valuation](#) og Gundersen mfl. (2017) [Ecosystem Services in the Coastal Zone of the Nordic Countries](#). Det finnes også rapporter om verdiene av naturmangfold og økosystemtjenester i Nordsjøen og Skagerrak, som verneforslaget for Rauerfjorden er forbundet med, bl.a. Magnussen mfl. (2012), Sweco, Oslo.

Vern av Rauerfjorden og Teineholmen vil bidra til arbeidet med representativ bevaring av natur, jf. kap.1.1.

Det er naturlig å anta at det er ikke-bruksverdiene som i størst grad vil bli påvirket positivt av vernet for naturverdiene beskrevet over. Etter det Miljødirektoratet er kjent med er det ingen studier som verdsetter ikke-bruksverdiene forbundet med etableringen av marine verneområder i Norge, men studier fra andre land (se bl.a. referansene i fotnote 6 over) tyder på at ikke-bruksverdiene forbundet med å beskytte økosystem i kyst- og havområder kan være betydelige. Selv om det er vanskelig å overføre verdier fra utenlandske studier direkte til norske forhold, gir det en indikasjon på at det også kan være betydelige ikke-bruksverdier forbundet med å etablere marine verneområder i Norge.

Det virker sannsynlig at ikke-bruksverdiene er høyere for områder som innehar naturkvaliteter som verdsettes særlig høyt av befolkningen, og for områder det er knapphet på. En norsk verdsettingsstudie, gjennomført av Aanesen mfl. (2015),<sup>7</sup> har funnet en positiv og betydelig betalingsvillighet for å øke vernet av kaldtvannskoraller i Norge. Studien viser blant annet at respondentene la vekt på korallenes rolle som habitat for fisk, ikke bare på grunn av hensynet til mat (potensiell bruksverdi), men også med tanke på fiskens ve og vel (eksistensverdi). Dette kan tyde på betydelige ikke-bruksverdier forbundet med å øke vernet av koraller i Norge.

Rauerfjorden har unike forekomster av ikke-revdannende koraller og andre skjøre bunnlevende organismer. De registrerte artene på norsk rødliste som finnes i området Teineholmen, som fiskemåke, hettemåke og makrellterne, er også viktig for ikke-bruksverdien forbundet med å bevare området. Aanesen mfl. (2015) trekker i sin studie sitt utvalg fra hele Norges befolkning. Dette viser at det er mange blant Norges befolkning som kan få økt velferd av å vite at marine områder med tilhørende naturkvaliteter ivaretas for framtiden.

Verdien og mangfoldet i Rauerfjorden vil være viktig for økosystemtjenester knyttet til opplevelse og rekreasjon i området, bl.a. knyttet til fugleforekomster. Dette forsterkes ved at også havoverflaten inngår i det foreslåtte verneformålet for Rauerfjorden, slik at områdets betydning som næringsøkområde for fugl vil sikres i større grad. I det foreslåtte verneformålet for Teineholmen står bevaring av en viktig hekkeholme for sjøfugl sentralt.

Fremtidig utvikling av ikke-bruksverdiene er usikker, men økt knapphet på områder med lav menneskelig påvirkning, kombinert med generell velferdsøkning i samfunnet, trekker i retning av at disse verdiene vil øke over tid.

## ***Bruksverdier***

### *Forsynende tjenester*

De forsynende tjenestene omfatter tilgang til blant annet mat, fiber, genetiske ressurser og biokjemikalier og medisinsressurser. Som nevnt i kapittel 1.5 inneholder verneområdet slike ressurser, og Rauerfjorden er et område med et levende fiskerimiljø, både fritidsfiske og et visst kommersielt fiske. Miljødirektoratet vurderer at opprettelsen av det marine verneområdet kan bidra til å bevare grunnlaget for fiskerinæringen i vernede og nærliggende områder på

<sup>7</sup> Aanesen mfl. (2015) [Willingness to pay for unfamiliar public goods: Preserving cold-water coral in Norway](#), *Ecological Economics* 112 (2015) 53-67.

lang sikt, gjennom å bevare intakte leveområder for fisk, skalldyr og andre levende organismer.

Selv om grunnlaget for de forsynende tjenestene styrkes ved et vern, vil vern også medføre enkelte restriksjoner som potensielt kan ha påvirkning på uthenting av de forsynende tjenestene. Restriksjoner vil i stor grad knyttes til fiske med aktive redskaper som slepes og berører bunnen, jf. omtale av yrkes- og næringsfiske i kap. 4.1.4.2 om negative konsekvenser.

### *Opplevelses- og kunnskapstjenester*

#### Kunnskap og læring

Det følger av naturmangfoldmeldingen at marine verneområder, i tillegg til å beskytte viktig natur mot negativ påvirkning, kan være viktige referanseområder for forskning og overvåkning. At verneområder skal bidra til bevaring av referanseområder for å følge utviklingen i naturen, fremgår også av naturmangfoldloven § 33 (mål for områdevern). Rådgivende utvalg for marin verneplan anbefalte området Østfold, som Rauerfjorden utgjør en del av, som supplerende område for forskning og undervisning.

Miljødirektoratet vurderer at det har stor verdi å bevare et utvalg representative marine områder for fremtidig forskning og kunnskapsutvikling. Rauerfjorden har allerede i dag betydning for forskning og undervisning, jf. kap. 1.5. Rauerfjorden vurderes som spesielt godt egnet som referanseområde, ikke minst fordi Forsvaret hadde nedlagt forbud mot all aktivitet i en lang periode, jf. kap. 1.3. Områdets referanseverdi vil avhenge av at det i tiden fremover ikke åpnes for tiltak som kan påvirke de skjøre bunnlevende organismene i området, herunder fiske med aktive redskaper som slepes og berører bunnen samt ulike fysiske tiltak. Dette vurderes å være ivaretatt i forslaget til verneforskrift. Det virker sannsynlig at verdien av slike kunnskapstjenester vil øke over tid som følge av at det ventes økende knapphet på områder som er mindre påvirket av mennesker.

#### Naturarv

Økosystemtjenesten naturarv knyttes i første rekke til verdier mennesker kan ha ved at naturen tas godt vare på i dag og for fremtidige generasjoner. Tjenestebegrepet inkluderer både naturarv og kulturarv. For Rauerfjorden og Teineholmen vil det i stor grad være ikke-bruksverdier knyttet til økosystemtjenesten naturarv, jf. omtale over<sup>8</sup>.

#### *Verdien av å ivareta naturmangfoldet for mulig fremtidig bruk (opsjonsverdi)*

Verneområder kan inneholde ukjente verdier eller verdier som kan nyttes på en annen måte enn i dag. Å verne et representativt utvalg av marine områder kan gi bedre grunnlag for å sikre at verdier som potensielt kan nyttes i framtiden innenfor rammene av verneforskriften, ikke går tapt eller forringes i kvalitet. Dette kan for eksempel være ny bruk av levende marine ressurser (blant annet til mat og som genetiske ressurser), økt verdi for friluftsliv og rekreasjon og mulig økt betydning av regulerende økosystemtjenester knyttet til Oslofjorden og kystområdet (f.eks. vannrensing og karbonlagring).

#### Friluftsliv og rekreasjon

Rauerfjorden utgjør en del av Østfoldkysten, som er hyppig benyttet til friluftsliv og rekreasjon både til lands og til vanns. Kommunene langs Østfoldkysten (Moss, Rygge, Råde,

---

<sup>8</sup> Det kan også være bruksverdier knyttet til bruk av naturen som går utover det som fanges opp av de forsynende tjenestene og av rekreasjon, friluftsliv og naturbasert reiseliv. Vi antar i denne analysen at disse verdiene reflekteres i ikke-bruksverdiene og/eller i de øvrige bruksverdiene nevnt i dette kapittelet.

Fredrikstad, Hvaler, Sarpsborg og Halden) hadde nærmere 214 000 innbyggere i 2019, og ventes å vokse med om lag 15 prosent fram mot 2040 gitt SSBs hovedalternativ. Befolkningstallet gir en indikasjon på hvor mange brukere som potensielt kan berøres av vernet. Folk som eier fritidsboliger i disse kommunene, og innbyggere i nærliggende kommuner (både innlandskommuner mot Sverige og kommuner lengre inn i Oslofjorden), representerer også potensielle brukere av området. I 2019 var det registrert nærmere 16 000 fritidsboliger i kommunene langs Østfoldkysten. Antall berørte av verneforslagene kan derfor være høyt.

Fritidsbåttrafikken er stor, ikke minst på grunn av et stort antall fritidsboliger i området. Søndre Missingen, som verneområdet omkranser, er en populær naturhavn og et statlig sikret friluftslivsområde. Teineholmen, som det foreslås ferdselsforbud på i perioden 15.april-15.juli, er også et statlig sikret friluftslivsområde. Holmen er trolig ikke mye brukt til opphold, og gjennom verneplanprosessen er det heller ikke kommet opplysninger som tilsier noe annet. Teineholmen eies av Fredrikstad kommune og Oslofjordens Friluftsråd, som ikke har innvendinger mot verneforslaget. Fritidsdykking er en utbredt aktivitet i området. Også fritidsfiske har vært utbredt, men omfanget er noe redusert som følge av reduksjon i fiskebestandene samt restriksjoner på fiske i medhold av fiskerilovgivningen, se også kap. 1.5. Området benyttes til noe sjøfugljakt. Samlet vurderes området å ha stor verdi for friluftsliv og fritidsaktiviteter. Forventet befolkningsutvikling vil trolig føre til at bruken av områdene til friluftsliv og fritidsaktiviteter vil øke framover, og derfor også verdiene forbundet med dette.

En rapport utarbeidet på oppdrag fra miljøavdelingen i EU-kommisjonen i 2016 viser at etablering av marine verneområder kan bidra til å øke attraktiviteten til et område som bruk for naturbasert reiseliv, medregnet fritidsfiske og dykking, ved at det biologiske mangfoldet opprettholdes.<sup>9</sup> Rapporten viser til verdsettingsstudier gjennomført i bl.a. Storbritannia og Nederland. Det er gjort få studier av reiseliv og marine områder i Norge, men Vista Analyse (2013) peker på noen av de samme sammenhengene, som er at hav- og kystbasert turisme og rekreasjon i stor grad forutsetter at det finnes en ren, fin kyst å reise til og ressurser som fisk, fugl og hval for fiske, jakt og havsafari<sup>10</sup>.

De foreslåtte verneområdene vil bidra til å styrke beskyttelsen av natur- og ressursgrunnlaget for friluftsliv og rekreasjon i området på lang sikt. Et vern vil bl.a. bidra til å bevare leveområder som er viktige for fisk, skalldyr og andre levende organismer av betydning for fritidsfiske og -dykking. Det er foreslått svært få begrensninger på utøvelse av friluftsliv, jf. vurdering av negative virkninger i kapittel 4.1.2. Samlet vurderes derfor vernet å ha en positiv konsekvens for mulighetene for friluftsliv og rekreasjon.

### ***Oppsummering positive virkninger***

Den samfunnsøkonomiske nytten av vern av Rauerfjorden og Teineholmen er summen av verdiene nevnt over. Fylkesmannen skriver i sin tilrådning at det er sannsynlig at vernet vil ha en positiv effekt på naturmangfoldet. Miljødirektoratet støtter Fylkesmannens vurdering, og vurderer det slik at et vern vil gi naturverdiene økt beskyttelse. Miljødirektoratets vurdering er derfor at det er grunnlag for å konkludere med at det vil gi samfunnsøkonomisk nytte å bevare

<sup>9</sup> Russi mfl. (2016) *Socio-Economic Benefits of the EU Marine Protected Areas*. Institute for European Environmental Policy (IEEP).

<sup>10</sup> Vista Analyse (2013) *Økosystemtjenester i Barentshavet-Lofoten: Samfunnsmessige verdier og avveininger*. Vista Analyse AS rapport nr. 2013/08.

naturverdiene i områdene, og særlig på lang sikt. Vern vil således fungere som en "forsikring" mot mulige inngrep i framtiden. Den største nytte i å opprette verneområdene ligger i verdien av å bevare et representativt utvalg av områder for framtiden, og at en dermed oppnår en nytteeffekt over lang tid. Samfunnets interesse for økt marint vern kan sies å være reflektert i det nasjonale målet om representativ bevaring for kommende generasjoner og i politiske målsetninger om styrket marint vern. I tillegg vil vern av områdene bidra til å ivareta viktige naturkvaliteter som omfatter både bruksverdier og ikke-bruksverdier, og da særlig på lang sikt.

Ikke-bruksverdiene vurderes å være positive, og er særlig tilknyttet bevaring av naturmiljøet. Verneforslaget for Rauerfjorden vurderes også å ha betydelige positive virkninger for fremtidig forskning og kunnskapsinnsamling, bl.a. i tilknytning til funksjonen som referanseområde. Verneforslagene vurderes også å ha positive virkninger for fiske og friluftsliv/rekreasjon i området.

Det er usikkerhet forbundet med opsjonsverdien av å ivareta naturmangfoldet i de foreslåtte verneområdene med tanke på mulig fremtidig bruk, da en vanskelig kan forutse all potensiell fremtidig bruk av områdene. Likevel kan det være mange i Norge som verdsetter at et representativt vern av (marine) områder sikrer bevaring av naturmangfold og genetiske ressurser som kan komme til nytte i framtida.

#### **4.1.4.2 Negative virkninger**

Etablering av (marine) verneområder kan ha negative virkninger i form av direkte kostnader ved etablering og forvaltning av et verneområde (administrative kostnader), kostnader som følger av restriksjoner på dagens bruk og kostnader som følger av restriksjoner for potensiell bruk av området i framtiden, jf. OECD (2017).

De administrative kostnadene vurderes å være så lave at de ikke vil ha noen praktisk betydning for de samfunnsøkonomiske vurderingene, og omtales nærmere i kap. 4.2.

I forslag til verneforskrifter legges det i liten grad restriksjoner på pågående aktiviteter. For Rauerfjorden foreslås det forbud mot fiske med aktive redskaper som slepes og berører bunnen. For Teineholmen foreslås det ferdselsforbud i perioden 15. april – 15. juli, med unntak for ferdsel i forbindelse med yrkesfiske.

Forslag til verneforskrift legger også noen restriksjoner på fremtidige aktiviteter i områdene. Generelt foreslås forbud mot fysiske tiltak, men gjennom verneforskriftene er det åpnet for å gi dispensasjon for enkelte tiltak som f.eks. legging av kabler og rørledninger, vedlikeholdsmudring for adkomst til eksisterende brygger mv. Mange tiltak som forbys eller krever dispensasjon fra verneforskriften, vil også kreve tillatelse etter plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Dette betyr at tiltak i verneområder må ha tillatelse både etter verneforskriften og etter det regelverk tiltaket generelt reguleres etter. Det vil ofte være ulike hensyn som vurderes etter de ulike regelverk. For alle vedtak som berører natur skal imidlertid de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II vurderes. For utenforliggende virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov og kan medføre skade inn i et verneområde, gjelder naturmangfoldloven § 49: *"Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår."* Det vil være vedkommende sektormyndighet som vurderer dette.

Miljødirektoratet viser til at det er tatt hensyn til ulike interesser underveis i prosessen, både gjennom direkte unntak eller dispensasjonsbestemmelser i verneforskriftene og gjennom endret avgrensning. For Rauerfjorden er det f.eks. foreslått avgrensningsendringer av hensyn til fiske (tråldrag), se kap. 5.2.7.

Avveiningene og endringene som er gjort underveis i prosessen har bidratt til å redusere samfunnskostnadene ved verneforslaget, uten at dette vurderes å få vesentlige negative konsekvenser for formålet med vernet.

I det følgende vurderes potensielle samfunnskostnader som følger av verneforskriftenes foreslåtte restriksjoner på dagens og potensiell bruk av områdene i fremtiden.

### **Negative virkninger for ulike samfunnsinteresser**

Det er flere interessegrupper som reelt og potensielt kan bli påvirket av gjennomføring av vern som foreslått, jf. omtale av samfunnsinteresser i kap. 1.5. Fiske utgjør den viktigste næringsinteressen i Rauerfjorden, og ytre deler overlapper med en del av Forsvarets skyte- og øvingsfelt Ø11. Området er videre viktig for friluftsliv, båtliv og annen rekreasjon.

#### *Akvakultur*

Nullalternativet innebærer at dagens situasjon videreføres med vedtatt politikk, etablert regelverk og gitte tillatelser i området. Nullalternativet innebærer at det for akvakulturtiltak må, som i dag, søkes tillatelse etter flere lovverk, der miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal vurderes for hver tillatelse. I henhold til forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854) skal enkelte tiltak også vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de vurderes å kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Ut fra opplysningene som foreligger i saken, ligger det ingen akvakulturvirkosomhet i de foreslåtte verneområdene Rauerfjorden og Teineholmen i dag. Det er heller ikke gitt tillatelser til fremtidig virksamhet. Akvakultur har ikke vært tatt opp som noe tema i høringen av verneforslagene for Rauerfjorden og Teineholmen. Potensialet for akvakultur i områdene er begrenset, både for dyrking av skalldyr og matfiskoppdrett. Årsakene er veterinære avstandskrav, ferdsel og naturgitte forhold, se også kap. 1.5. Dyrking av tang og tare har heller ikke vært tatt opp i høringen eller underveis i saksbehandlingen.

De foreslåtte verneforskriftene for Rauerfjorden og Teineholmen åpner ikke for akvakultur. Siden det ikke ligger akvakulturanlegg i områdene i dag, og det heller ikke er gitt tillatelser til fremtidig akvakulturvirkosomhet, vil gjennomføring av vern som foreslått ikke ha konsekvenser for pågående eller planlagte aktiviteter i akvakulturnæringen. I og med at potensialet for akvakultur er begrenset, vurderes de mulige fremtidige konsekvensene for næringen som små.

#### *Fiskeri (yrkesfiske/næringsfiske)*

Nullalternativet innebærer at fiskeriaktivitetene i områdene fortsetter som i dag. Karakteristisk for Ytre Oslofjord og Bohuslänkysten er et fortsatt levende fiskerimiljø som utøver pelagisk fiske etter sild og brisling med not og makrell med drivgarn. Området har i dag en begrenset betydning for kommersielt fiske. De grunne områdene var tidligere gode fiskeplasser for bl.a. torsk, sei, lyr m.fl. Disse artene har små bestander i Oslofjorden i dag, men dersom de tar seg opp igjen, vil trolig fiske med garn igjen bli aktuelt. Fiske etter sjøkreps utøves i dag i hovedsak med teiner. Det er et utstrakt teinefiske etter hummer og krabbe, både som næringsfiske og fritidsfiske. Langs Østfoldkysten er det også et betydelig fiske etter reker med

bunntål. Også sjøkreps kan høstes med bunntål. Fiske med not, teiner, ruser, garn mv. vurderes ikke å skade verneverdiene vesentlig, og det er ikke foreslått spesielle begrensninger i verneforskriftene.

Forslaget til verneforskrift for Rauerfjorden inneholder forbud mot fiske med aktive redskaper som slepes og berører bunnen, da slikt fiske kan skade sårbar bunnfauna. Verneforslaget vil likevel i liten grad berøre muligheten til å fortsette med bunntåling etter reker og sjøkreps, da avgrensingen i all hovedsak har utelatt områder hvor det tråles.

Forslaget til verneforskrift for Teineholmen inneholder en bestemmelse om ferdselsforbud i perioden 15. april – 15. juli, men det er gjort unntak for yrkesfiske, slik at disse ikke blir berørt av vernet.

På denne bakgrunn vurderer Miljødirektoratet de samlede negative konsekvensene for fiskerinæringen av verneforslaget som små.

#### *Forsvarets interesser*

Miljødirektoratet bemerker at Forsvarets skyte- og øvingsfeltet Ø11 overlapper med ytre deler av verneforslaget for Rauerfjorden. Forsvarsbygg ønsker en avgrensning som innebærer at skyte- og øvingsfeltet holdes utenfor verneforslaget, eller at det i verneforskriften tas inn et unntak for eksisterende bruk av feltet. Miljødirektoratet tilrår at det tas inn et slikt unntak i forskriften, jf. vurderinger i kap. 5.2.8.

På denne bakgrunn kan Miljødirektoratet ikke se at vern vil medføre negative konsekvenser for Forsvarets interesser i området.

#### *Friluftsliv og rekreasjon*

I nullalternativet legger vi til grunn dagens bruk av området til friluftsliv, rekreasjon og naturbasert reiseliv og forventet utvikling, jf. beskrivelse i delkapittel om positive virkninger ovenfor. Selve øya Rauer og en 50 meter bred sone rundt er et militært forbudsområde og har dermed ingen verdi for friluftsliv/rekreasjon.

Vern av Rauerfjorden og av Teineholmen vil ikke medføre vesentlige begrensninger i bruken av området til friluftsmål. Dette innebærer at dagens bruk i all hovedsak kan videreføres, med bl.a. trafikk med fritidsbåter, fritidsfiske, jakt og øvrig friluftsliv og rekreasjon.

Det er foreslått ferdselsbegrensninger på Teineholmen, med ferdselsforbud i perioden 15. april- 15. juli. Siden dagens bruk av Teineholmen til opphold framstår som begrenset og det er et landfast statlig sikret friluftslivsområde like ved, vurderes konsekvensene av dette ferdselsforbudet å være begrenset.

Miljødirektoratet vurderer på bakgrunn av dette at verneforslagene har begrenset med negative konsekvenser for friluftsliv, rekreasjon og naturbasert reiseliv. Samtidig er det identifisert positive virkninger av verneforslaget for disse interessegruppene, jf. omtale under positive virkninger. I sum vurderes verneforslagene å ha netto positive konsekvenser for friluftsliv og rekreasjon og tilhørende naturbasert reiseliv.

#### *Skipstrafikk og infrastruktur*

I nullalternativet antar Miljødirektoratet at dagens infrastruktur blir opprettholdt. Dette gjelder bl.a. navigasjonsinstallasjoner, kabler og rørledninger.

Foreslåtte verneforskrift regulerer ikke skipstrafikk, i og med at den har en generell unntaksbestemmelse for ferdsel med båt eller andre fartøyer.

Verneforslaget har heller ingen konsekvenser for drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur. Foreslåtte verneforskrift har en generell unntaksbestemmelse for drift og vedlikehold av eksisterende anlegg og innretninger. I tillegg er det spesifiserte, generelle unntaksbestemmelser for drift og vedlikehold av eksisterende vann- og kloakkanlegg, eksisterende sjømerker og andre navigasjonsinstallasjoner og eksisterende sjøkabler (inkl. nødvendig istandsetting ved akutt utfall). Den generelle unntaksbestemmelsen omfatter også oppgradering og fornyelse av eksisterende sjøkabler for heving av spenningsnivå og økning av linjetverrsnitt når dette ikke forutsetter vesentlige fysiske endringer som ikke er i samsvar med verneformålet.

Vern kan legge noen begrensninger for etablering av ny infrastruktur, men Miljødirektoratet vurderer at det ved utformingen av verneforskriften i stor grad er tatt hensyn til dette. Det er gitt muligheter for nye tiltak ved at forskriften inneholder spesifiserte dispensasjonshjemler for navigasjonsinstallasjoner og andre farledstiltak, legging av nye kabler og rørledninger, samt oppgradering og fornying av sjøkabler.

På Rauer er en bukt med havneanlegg holdt utenfor verneforslaget.

Miljødirektoratet vurderer på bakgrunn av dette at etableringen av Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat vil ha ubetydelige konsekvenser for skipstrafikk og infrastruktur i området.

### ***Oppsummering negative virkninger***

Miljødirektoratet vurderer at gjennomføringen av verneforslagene i sum vil ha ubetydelig til liten negativ konsekvens for pågående aktiviteter. Miljødirektoratet er ikke kjent med at det er vedtatt planer eller gitt tillatelser/konsesjoner i områdene som vil påvirkes av verneforslagene. Verneforslagene vurderes på bakgrunn av dette å få små konsekvenser for dagens næringsliv, lokalbefolkning og offentlige myndigheter.

Det er vanskeligere å konkludere med hvilke konsekvenser verneforslagene vil ha for aktiviteter som ikke er planlagt per i dag og som det må søkes dispensasjon om eller som forbyes i sin helhet i verneforskriftene. Dette skyldes i hovedsak at det er stor usikkerhet rundt utviklingen i nullalternativet, både når det gjelder interessen for nye aktiviteter og om de ville blitt tillatt etter gjeldende regelverk. Videre er det vanskelig å foregripe om fremtidige aktiviteter vil få dispensasjon etter verneforskriftene, da dette avhenger av flere forhold (som type tiltak, teknologi, størrelse/omfang, lokalisering innenfor områdene mv.) som vil variere fra sak til sak. Samfunnskostnaden ved eventuelle restriksjoner på fremtidig bruk vil også avhenge av tilgangen til alternative lokasjoner. I mange tilfeller vil det finnes tilgjengelige alternative lokasjoner utenfor verneområdene, som medfører at eventuelle kostnadsvirkninger i hovedsak vil gjøre seg gjeldende på lokalt/regionalt nivå.

Miljødirektoratet vurderer at flere av hensynene som er tatt underveis i verneprosessen, bidrar til å redusere mulige negative konsekvenser for aktiviteter som ikke er planlagt per i dag. Dette gjelder både foreslåtte avgrensninger av verneområdene og foreslåtte direkte unntak eller dispensasjonsbestemmelser i verneforskriftene. I et bredere samfunnsperspektiv vurderes de negative konsekvensene ved verneforslaget å være begrenset.



#### 4.1.5 Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?

##### *Samlet anbefaling*

Miljødirektoratet tilrår opprettelse av Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat som definert innledningsvis i kapittel 1. Områdene foreslås vernet i medhold av naturmangfoldloven hhv. § 39 (marine verneområder) og § 37 (naturreservater), jf. vurderingene av relevante tiltak og virkemidler i kap. 4.1.2 og 5.2.1.

Det foreslåtte Rauerfjorden marine verneområde omfatter et variert område med spesielle fysiske forhold og et verdifullt biologisk mangfold i form av bl.a. skjøre, bunnlevende organismer. Området har naturverdier som bidrar til målet om representativ bevaring, jf. omtale i kap. 1.1. Samtidig må området betraktes som **en del av en større helhet**; Det inngår blant de 36 anbefalte områdene, som **samlet sett** er vurdert å gi en rimelig god dekning i Norges kystområder og territorialfarvann med hensyn på representativitet. Det foreslåtte Teineholmen naturreservat utgjør en viktig hekkelokalitet for sjøfugl, bl.a. for arter med sterk tilbakegang, og vern av dette området vil også bidra til målet om representativ bevaring.

Miljødirektoratet vurderer at bevaring av naturverdiene i de foreslåtte områdene vil gi samfunnsøkonomisk nytte, og at vern etter naturmangfoldloven er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å sikre at denne nytteverdien opprettholdes på lang sikt. Etableringen av verneområdene vil bidra til å ivareta naturkvaliteter som vurderes å ha vesentlige bruksverdier og ikke-bruksverdier for samfunnet. De største identifiserte nytteeffektene av verneforslagene er ikke-bruksverdiene forbundet med å bevare et representativt utvalg av områder for framtiden, og at det foreslåtte vernet bidrar til å øke områdenes betydning for forskning og kunnskapsinnsamling.

Avveininger og avgrensninger som er gjort underveis i verneplanprosessen har bidratt til å redusere potensielle negative konsekvenser for næringsinteresser som fiskeri og andre brukerinteresser. Direkte unntak og muligheten til å søke om dispensasjon for flere typer aktiviteter, vil redusere potensielle negative konsekvenser av verneforslagene ytterligere. Gjennomføring av vern som foreslått, kan bidra til å bevare grunnlaget for fiskerinæringen i vernede og nærliggende områder på lang sikt, gjennom å bevare intakte leveområder for fisk, skaldyr og andre levende organismer. Videre vil det bidra til å styrke beskyttelsen av natur- og ressursgrunnlaget for friluftsliv og rekreasjon på lang sikt.

Miljødirektoratet vurderer at verneforslagene samlet sett vil ha ubetydelig til liten negativ konsekvens for pågående aktiviteter innenfor de foreslåtte verneområdene. Miljødirektoratet er ikke kjent med at det er vedtatt planer eller gitt tillatelser/konsesjoner i områdene som vil påvirkes av gjennomføring av vern. Eventuelle kostnadsvirkninger for fremtidige næringer som følger av verneforslaget vil i hovedsak gjøre seg gjeldende på lokalt og regionalt nivå, da det i mange tilfeller vil være mulighet for å finne alternative lokasjoner for de aktuelle aktivitetene utenfor selve verneområdene.

##### *Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet*

Det er ikke tilstrekkelig grunnlag (gjennom prissetting og annen systematisk vurdering) til å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet knyttet til forslagene. Miljødirektoratets vurdering er at det er betydelige nytteverdier som blir ivaretatt av verneforslagene, og at disse verdiene i hovedsak er nasjonale. Kostnadene vurderes som begrenset, og vil først og fremst gjelde på lokalt og regionalt nivå.

### ***Vurdering av måloppnåelse***

Det foreslåtte vernet vil bidra til det nasjonale målet om å bevare et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner. Et vern av disse marine områdene vil også bidra til å bevare et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper, og å ta vare på naturverdier langs kysten og i territorialfarvannet for fremtiden.

### ***Vurdering av usikkerhet i samlet vurdering av positive og negative virkninger***

Den største usikkerheten gjelder i hvilken grad vernet vil avgrense mulig fremtidig næringsvirksomhet som ikke er planlagt eller vedtatt i dag, med påfølgende kostnader. Fremtidig utvikling av ikke-bruksverdiene er også usikker, men økt knapphet på områder med lav menneskelig påvirkning, kombinert med generell velferdsøkning i samfunnet, trekker i retning av at disse verdiene vil øke over tid.

Mye av usikkerheten knyttet til vernets kostnadsside på sikt, vil kunne gjenspeiles med motsatt fortegn på nyttesiden. For eksempel vil et avslag på en dispensasjonssøknad for en aktivitet som kan medføre skade på verneverdiene, både ha en kostnadsside i form av tapt lønnsomhet og en nytteside i form av at det forhindrer forringelse av verneverdiene. Dette reduserer usikkerheten knyttet til den samlede vurderingen av de positive og negative virkninger noe.

### ***Vurdering av fordelingsvirkninger***

Miljødirektoratet finner ikke at forslaget gir fordelingsvirkninger av betydning, og ser derfor ikke behovet for en særskilt vurdering av slike forhold<sup>11</sup>. Miljødirektoratet finner heller ikke at forslaget gir regionale virkninger av betydning, verken netto ringvirkninger eller fordelingsvirkninger. Som nevnt ovenfor vil pågående aktiviteter i liten grad påvirkes av verneforslaget, og merkostnaden av vern for aktuelle interessegrupper vurderes derfor å være begrenset sammenlignet med nullalternativet.

## **4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?**

En vellykket gjennomføring krever at det avsettes tilstrekkelige ressurser til gode forvaltningsordninger som støtter opp under arbeidet med langsiktig beskyttelse av verneverdiene i områdene. Dette omfatter utarbeidelse av forvaltningsplan, nødvendige kartlegginger, etablering av overvåkingsopplegg og overvåking, jf. kap. 4.2.2. God informasjon til brukere om verneverdier og vernebestemmelser er sentralt.

Lokalt eierskap, tilhørighet, identitet, nærhet samt lokal kunnskap kombinert med naturvitenskaplig kunnskap, bidrar til god forvaltning. Delegering av forvaltningsmyndighet til lokalt nivå kan også bidra til dette, og kan være aktuelt for disse områdene, se kap. 4.2.1.

Miljødirektoratet forutsetter at tiltaket skal evalueres, slik at det kan vurderes hvordan vern av områdene sammen med andre verneområder bidrar til langsiktig bevaring av naturtyper og naturverdier langs kysten.

Det vil også være en del forutsetninger knyttet til å ivareta verneverdiene i områdene som er uavhengig av selve verneforslagene. Dette omfatter bl.a. følger av klimaendringer og havforsuring og av tilførsler av næringssalter og miljøgifter utenfra, jf. kap. 1.5. Videre

---

<sup>11</sup> Utredningsinstruksen sier at det skal gis særskilt informasjon om fordelingsvirkninger dersom tiltak som anbefales gir betydelige negative virkninger for noen grupper i samfunnet. Videre gir KMDs veileder av 12.2.19 utfyllende føringer for utredning av virkninger for sysselsetting og tjenestetilgang i distriktsområder.

forutsettes det at forvaltningen av tilstøtende områder støtter opp under målsettingene med vernet av områdene.

## 4.2 Forvaltnings- og budsjettmessige vurderinger

### 4.2.1 Forvaltningsmyndighet

Miljødirektoratet har myndighet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for verneområdene, og det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen. Et slikt rådgivende utvalg opprettes eventuelt av forvaltningsmyndigheten. I tråd med oppdragsbrev 08.09.14 fra Klima- og miljødepartementet, tilbys forvaltningsmyndighet for mindre verneområder i første omgang til den aktuelle kommunen, med unntak for verneområder som i dag grenser inntil områder som i dag forvaltes av nasjonalparkstyret eller verneområdestyret. Tilbudet omfatter heller ikke verneområder som strekker seg over flere kommuner. Her er det lagt til grunn at aktuelle kommuner eventuelt vil få tilbud når det er tatt stilling til fremtidig kommunestruktur gjennom regjeringens arbeid med kommunereformen. Tilbudet omfatter heller ikke verneområder med status som Ramsarområder.

Miljødirektoratet delegerer forvaltningsmyndighet til kommuner som sier ja og aksepterer forutsetningene som ligger til grunn for tilbudet. «Mindre verneområder» omfatter også marine verneområder, selv om noen av disse er av betydelig størrelse.

**Fylkesmannen** tilrår at områdene forvaltes av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre.

**Miljødirektoratet** bemerker at verneforslaget for Rauerfjorden grenser til Ytre Hvaler nasjonalpark som forvaltes av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, og verneforslaget for Teineholmen grenser til Rauerfjorden. Etter Miljødirektoratets vurdering ligger det til rette for at forvaltningsmyndigheten for de to foreslåtte verneområdene tilbys nasjonalparkstyret.

### 4.2.2 Forvaltningsplan og kartlegging

**Forvaltningsplaner** for områdene må ferdigstilles snarest mulig etter vernevedtak, slik at man har et godt planverktøy for å forvalte verneområdene. I den forbindelse vil det også være behov for nærmere **kartlegging av naturmangfoldet** i Rauerfjorden, som grunnlag både for overvåking av tilstand, bruk av området som referanseområde, vurdering av tiltak for å ivareta verneverdiene og behandling av dispensasjonssøknader. I sum vil dette bidra til en mer treffsikker forvaltning av verneområdet. Det vil også være viktig at utviklingen når det gjelder hekkende sjøfugl på Teineholmen følges.

### 4.2.3 Kostnader, herunder erstatning

Utarbeidelse av forvaltningsplaner finansieres over kap. 1420.21. Kartlegging kan finansieres over kap. 1420.36.

Kostnader ved utarbeidelse av forvaltningsplaner varierer fra område til område, og avhenger bl.a. av områdenes størrelse og kompleksitet når det gjelder brukerinteresser. Erfaringsstall fra arbeid med forvaltningsplaner for de marine verneområdene, Gaulosen, Rødberget og Saltstraumen, tilsier en kostnad i størrelsesorden 0,2-0,4 mill. kr. Miljødirektoratet har utviklet Forvaltningsplan på nett for verneområder (FPNV). Dette verktøyet er nå tilgjengelig

for forvaltningsmyndigheten, og forventes å forenkle og effektivisere arbeidet med forvaltningsplaner.

Kostnader ved kartlegging av naturmangfoldet varierer også fra område til område, og avhenger av områdenes størrelse, kompleksitet når det gjelder naturforhold og hvor detaljert kartlegging det legges opp til. En annen faktor er hvor detaljert områdene er kartlagt på forhånd. For å oppnå en treffsikker forvaltning, kreves mer detaljerte kartlegginger. Kostnaden ved kartlegging av Saltstraumen marine verneområde, var ca. 1 mill. kr.

Eventuelle utgifter til erstatning og gjennomføring av en eventuell erstatningsprosess, samt merking og oppsetting av skilt, forutsettes dekket under kap. 1420 post 36. Når det gjelder marint vern, er utgiftene pr. område anslått til 0,4 mill. kr i gjennomsnitt.

Utarbeiding av forvaltningsplaner, kartlegging, skjøtsel, kartlegging, etablering av oppsyn og skjøtsel, vil dekkes innenfor aktuelle budsjettposter og eksisterende budsjettrammer.

## **5. HØRING AV VERNEFORSLAGET**

### **5.1 Høringsinstanser og uttalelser**

I tillegg til berørte grunneiere, ble forslag om vern av Rauerfjorden og Teineholmen sendt på høring til følgende nasjonale, regionale og lokale instanser:

Fredrikstad kommune, Forsvarsbygg, Fiskeridirektoratet region Sør, Kystverket, Oljedirektoratet, Riksantikvaren, Kartverket, NIVA, Havforskningsinstituttet avd. Flødevigen, Østfold fylkeskommune, Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, Landbruksdirektoratet, Riksantikvaren, Direktoratet for mineralforvaltning, Statens kartverk, Statens navnekonulent, Univ. i Oslo, Forsvarsbygg, Luftfartstilsynet, AVINOR AS, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statkraft SF, Statnett SF, Universitetet i Oslo, KNBF, Norges fiskarlag, Fiskerlaget sør, Østfold fiskerlag, Oslofjordens Friluftsråd, Den Norske Turistforening Nedre Glomma, Naturvernforbundet i Sarpsborg, Naturvernforbundet i Østfold, NJFF Østfold, NOF Østfold v. Øivind Lågbo, Østfold Botaniske forening v. Jan I. Båtvik, Østfold Entomologisk forening v. T.J.Olsen, Fortum distribusjon AS, Hafslund Nett AS, Hafslund ASA, Østfold Energi, Norges naturvernforbund, Norges Jeger – og fiskerforbund, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådenes Landsforbund, Norsk Botanisk Forening v/Naturhistorisk Museum, Norsk Ornitologisk Forening, Norsk Zoologisk Forening, Verdens Naturfond, SABIMA, Oslofjordens båteierunion

Det kom inn totalt 18 høringsuttalelser. Følgende instanser hadde ingen merknader eller innvendinger til forslaget og uttalelsene omtales ikke videre:

Hafslund Nett AS, Forum for natur og friluftsliv i Østfold, Riksantikvaren, Språkrådet, Direktoratet for Mineralforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat.

Det er kommet svært få uttalelser om Teineholmen. Disse er presisert i de relevante kapitlene nedenfor.

### **5.2 Merknader til høringsforslaget med Miljødirektoratets kommentarer**

#### **5.2.1 Holdninger til vern og spørsmålet om vernekategori**

Forslaget om vern av Rauerfjorden og Teineholmen ble sendt på høring med to alternativer:

- Vern av Rauerfjorden og Teineholmen som hhv. marint verneområde og naturreservat.
- Vern av Rauerfjorden og Teineholmen gjennom utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark.

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre er positiv til at området vernes slik at naturverdiene i et større sammenhengende marint miljø sikres for fremtiden og støtter forslaget om utvidelse av nasjonalparken. De ønsker å ta ansvaret for forvaltningen av området og forventer at ressursene til oppsyn og forvaltning øker som følge av større vernet areal.

Fredrikstad kommune er positive til at området foreslås vernet for å sikre viktige naturtyper og naturmangfoldet generelt. De foreslår at Rauerfjorden vernes som en del av en utvidet nasjonalpark da dette vil gi en mer helhetlig forvaltning av områder med like naturtyper.

Forum for natur og friluftsliv er positiv til vern i området, og til begge vernealternativene.

Naturvernforbundet i Østfold er positive til et foreslått vern i Rauerfjorden og anbefaler et marint verneområde da de mener dette vil gi et strengere vern.

AS Garntangen mener det er uklart hvor grensen langs land vil gå og hvordan dette vil berøre utnyttelsen av deres eiendom. Dette må avklares før et vern gjennomføres.

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om vern av Rauerfjorden. De anbefaler at dette skjer gjennom en utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark.

Kongelig Norsk Båtforbund støtter forslaget om et marint verneområde i Rauerfjorden og mener det er betryggende at det lages reguleringer som også sikrer våre etterkommere en flott natur.

Forsvarsbygg kan ikke se at noen av de to alternativene er forenlig med Forsvarets fortsatte bruk av området. De ber om at skytefeltet Ø11 holdes utenfor verneforslaget.

Advokatfirmaet Lønnum DA har avgitt uttalelse på vegne av BRP Norway AS. De har ingen sterke synspunkter på de to verneformene som var på høring. De er opptatt av at verneforskriftene ikke inneholder begrensninger som rammer bruken av vannskuter.

Østfold fiskerlag mener området må beskyttes som marint verneområde og ikke hindre fisket, spesielt ikke kutte tråldrag. Dette kan unngås enten ved grensejustering eller endre forskriften slik at tråling under 60 m dyp tillates.

Fiskeridirektoratet region Sør mener området bør vernes som marint verneområde med henvisning til Brattegardutvalget og tidligere enighet med Fylkesmannen i møte. Avgrensingen må følge det man ble enige om i 2014. De ser det som viktig å ta vare på dette området.

Oslofjordens Friluftsråd er positive til vern men har ikke sterke formeninger om hvilken verneform som velges. De er opptatt av at vernet ikke må redusere friluftslivsaktivitetene fremover.

Kystverket har ikke uttrykt synspunkter generelt om vern i området men er opptatt av å ivareta sine interesser. De mener at et vern kan komme i konflikt med fremtidige konklusjoner i Nasjonal Transportplan.

**Fylkesmannen** registrerer at de fleste som uttaler seg er positive til vern, men at høringspartene er opptatt av at deres interesser ivaretas. Flere har også påpekt at området som er foreslått vernet kan aksepteres dersom det reduseres i omfang eller dersom restriksjonsnivået endres. Fylkesmannen registrerer Naturvernforbundets synspunkter om marint vern som et strengt vern.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at Rauerfjorden og Østfoldtransektet er ett av totalt 36 områder i Norge som i 2004 ble utpekt som kandidatområder til marint vern. De 36 områdene er spredt langs hele kysten av Norge.

Fylkesmannen sendte to alternativer for vern på høring, og tilrår alternativet med marint verneområde og Teineholmen naturreservat da dette tar best hensyn til de opprinnelige planene bak vernet som er vern av sjøbunn, vannsøyle og vannoverflate. Dette er også i tråd med uttalelsene til Fiskeridirektoratet region Sør, Østfold fiskerlag og Naturvernforbundet i Østfold. Området har lite landarealer som det er naturlig å verne og noen av disse er allerede vernet f.eks. Søndre Missingen naturreservat.

**Miljødirektoratet** viser til at Fredrikstad kommune, Østfold fylkeskommune og Ytre Hvaler nasjonalparkstyre anbefaler alternativet med utvidelse av nasjonalparken. Naturvernforbundet i Østfold, Kongelig Norsk Båtforbund, Østfold fiskerlag og Fiskeridirektoratet region Sør mener at området bør vernes som marint verneområde. Utover dette synes det ikke å være klare synspunkter spørsmålet om vernekategori.

Kommunen peker på at nasjonalparkalternativet vil gi en mer helhetlig forvaltning av områder med like naturtyper. Miljødirektoratet bemerker at nasjonalparkalternativet innebærer at det vil være tilstrekkelig å endre dagens verneforskrift for nasjonalparken, mens det andre alternativet vil forutsette to nye verneforskrifter. Valg av alternativ vil imidlertid ikke ha betydning for hvem som bør tilbys forvaltningsmyndigheten, jf. kommunens ønske om helhetlig forvaltning. Direktoratets vurdering er at dette bør være Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, uavhengig av hvilket alternativ som velges, se også kap. 4.2.1. Direktoratet bemerker videre at bakgrunnen for verneplanarbeidet knytter seg til å bevare det undersjøiske mangfoldet, og at naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder) er spesielt utformet for å ta vare på rene marine områder. Hadde verneforslaget for Rauerfjorden også omfattet landarealer, ville en annen vernekategori ha vært nødvendig, f.eks. nasjonalpark; § 39 gjelder kun i sjø. Direktoratet slutter seg til fylkesmannens tilråding om at det opprettes ett marint verneområde og ett naturreservat.

For øvrig er det ikke slik at vernekategorien marine verneområder nødvendigvis gir et strengere vern enn vernekategorien nasjonalpark.

## 5.2.2 Verneplanprosessen

Fiskeridirektoratet region Sør viser til oppdragsbrevet fra Miljødirektoratet i 2014 der god lokal forankring og medvirkning skal legges til grunn for arbeidet og mener dette er noe Fylkesmannen har gått bort fra da de ikke har fulgt opp enigheten som ble oppnådd i møtet 29.10.14.

Østfold fiskerlag skriver at de ikke kan akseptere at grensene er endret i forhold til tidligere enighet slik at viktige tråldrag berøres.

**Fylkesmannen** beklager at det ble foretatt mindre endringer i vernegrensen før høringen med den hensikt å forenkle grensen slik at den ville bli lettere å «lese» f.eks. ved at den hadde knekkpunkter ved eksisterende sjømerker og flere rette strekninger. Da ville det også bli enklere å lage oversikt over koordinater som beskriver grensen. Fylkesmannen konkluderte tidlig etter høringen at en ville gå tilbake til grensen man ble enig om på møtet i 2014. I tillegg er det foreslått flere mindre justeringer etter innspill fra fiskeri-interessene.

**Miljødirektoratet** slutter seg til Fylkesmannens tilråding om avgrensning i forhold til tråldrag, som tar utgangspunkt i det man ble enige om i 2014, jf. også kap. 5.2.7.

### 5.2.3 Avgrensning av områdene

Fredrikstad kommune foreslår at Rauerfjorden utvides i nordøst, mot Hankø. De mener en større tareskogforekomst mellom Hatten og Flateguri kunne vært inkludert. Tareskogen er et betydningsfullt yngleområde for fisk, i tillegg til at bløtdyr og krepsdyr som lever her er viktig næring for fisk, krabbe og hummer.

AS Garntangen skriver i sin uttalelse at de finner det uklart hvor grensen for Rauerfjorden er foreslått langs deres eiendom. Det er viktig at et verneforslag ikke er til hinder for naturlig bruk og utvikling av eiendommen, hytter, VA-anlegg, brygger, badeplasser/trapper osv. De ber om at grensen følger eiendomsgrensen i sjø dvs. ut til marbakken eller to meters dybde ved middels lav vannstand.

Oslofjordens Friluftsråd bemerker at det for Teineholmen foreslås en 50-meters vernegrense ut i sjø, og mener dette kan bli trangt med tanke på innseilingen til Engelsviken, noe som må utredes nærmere.

**Fylkesmannen** finner det lite aktuelt å utvide området Rauerfjorden mot øst, slik Fredrikstad kommune foreslår, for å ta med tareskogområdet ved Hatten. En utvidelse av området på dette tidspunktet i verneprosessen krever ny høring. Tareskogområder med denne beliggenheten er i liten grad utsatt for inngrep som vil skade forekomsten. Området er av verdi B Viktig.

Eiendomsretten ut i sjø er ofte uklar jf. uttalelsen til AS Garntangen. Ofte følger den tradisjonelle begreper som «ut til marbakken eller to m dyp» mens den andre ganger kan følge vannkanten. På kartgrunnlaget som Fylkesmannen har benyttet er eiendomsgrensen tegnet inn langs vannkanten. Fylkesmannen er også klar over at grensen mot sjø kan være feil inntegnet på kartgrunnlaget. Garntangen og flere andre eiendommer ble tilskrevet i en forsinket oppstartmelding våren 2018 nettopp for å sikre at de ble orientert om planene og fikk muligheten til å komme med innspill. På denne bakgrunnen finner Fylkesmannen det mest hensiktsmessig at berørte eiendommer nevnes i verneforskriften. Endelig avklaring av hvor eiendomsgrensen går vil bli stadfestet av jordskifteretten i forbindelse med grensegangssaken og merking av verneområdet.

Fylkesmannen har foreslått at grensen for Rauerfjorden følger strandlinjen ved midlere høyvann (normal flo) slik at hele transektet fra dypere områder til strandkanten inkluderes på de strekningene som er minst berørt av inngrep. For eiendommen Garntangen vil grensen for

det marine verneområdet følge naturreservatgrensen fra sydspissen og nordover til punktet der naturreservatgrensen går østover og på land. Fra dette punktet vil grensen for det marine verneområdet følge vannkanten videre nordover til spissen av odden kalt Garntangen. Deretter går grensen i rett linje i sjø til Båtskjær. Ved denne grensedragningen utelates nordre del av eiendommen Garntangen og flere mindre eiendommer der det er inngrep i randsonen som brygger m.m. Deler av Garntangen er således inkludert langs den strekningen Fylkesmannen anser har minst inngrep. På denne strekningen er det på kartene inntegnet et stupebrett eller liten brygge. Lovlig etablerte innretninger kan fortsatt benyttes og vedlikeholdes.

Den foreslåtte vernegrensen er vist på kart og det medfølger en grensebeskrivelse i fagvurderingen. Fylkesmannen ser at denne med fordel kunne vært mer detaljert i høringsdokumentet. I tilrådingens vedlegg 7.3 er grensebeskrivelsen mer detaljert.

**Miljødirektoratet** viser til at AS Garntangen ved brev av 19.11.19 har kommet med en ny uttalelse, hvor det vises til tidligere anmodninger om at grensen bør følge en rett linje fra det sørøstre hjørnet av verneforslaget for Teineholmen til det nordvestre hjørnet av Garntangen naturreservat. AS Garntangen fastholder dette, og bemerker at innspillet ikke har blitt referert av Fylkesmannen i oppsummeringen av innspill, og at det heller ikke synes som om innspillet har blitt kommentert eller vurdert av Fylkesmannen. En slik endring vil innebære at grensen justeres fra å følge kystkonturen til å ligge anslagsvis 30 meter utenfor kystkonturen for området nord for Garntangen naturreservat. Miljødirektoratets vurdering er at det er snakk om en mindre justering av grensen, som ikke har vesentlig betydning for formålet med vernet og bevaring av verneverdier. Miljødirektoratet tilrår at grensen justeres i tråd med ønsket fra AS Garntangen.

Miljødirektoratet bemerker i tillegg at det i utgangspunktet er verneområdets grenser som stadfestes av jordskifteretten i forbindelse med grensegangssak og merking av verneområdet, og ikke eiendomsgrenser.

Miljødirektoratet viser til uttalelsen fra Oslofjordens Friluftsråd, og bemerker at grensen for Teineholmen ikke er foreslått til å gå 50 meter fra land. Mot innseilingen til Engelsviken er grensen foreslått å gå ved et skjær på nordsiden på selve Teineholmen. Ifølge opplysninger fra Fylkesmannen vil dette ikke være til hinder for innseilingen til Engelsviken.

Miljødirektoratet slutter seg for øvrig til Fylkesmannens merknader.

#### **5.2.4 Verneforskrifter og verneformål**

Advokat Lønnum skriver i sin uttalelse at begge verneforslagene må ha bestemmelser der vannskuter likestilles med småbåter. De viser til forslaget til verneforskrift for Teineholmen naturreservat som eksempel. De foreslår å endre bestemmelsene i nasjonalparkforskriften slik at det ikke er egne bestemmelser for bruk av vannskuter.

Kongelig Norsk Båtforbund uttaler at det i alternativet med utvidelse av nasjonalparken ikke er gitt unntak for ferdsel med båt eller andre fartøyer, som i det andre alternativet. Det foreslås å innføre forbud mot å tømme kloakk i sjøen i § 7 i forskriften. Om dette forbudet iverksettes, for «nesten hele østfoldkysten», må myndighetene legge til rette for alternative løsninger.



Naturvernforbundet i Østfold konstaterer at et marint vern ikke vil medføre et forbud mot vannskuter.

Kystverket påpeker at det er viktig å betjene og ivareta eksisterende anlegg. Det kan bli aktuelt med nye tiltak i de foreslåtte områdene for å trygge ferdselen. De ber derfor om at alle forskriftene i verneområdet samkjøres i forhold til Kystverkets interesser og at det tas inn bestemmelser som ikke hindrer drift og vedlikehold av Kystverkets anlegg. Dette gjelder også motorisert ferdsel i forbindelse med drift og vedlikehold. De krever også at det må presiseres at Kystverket kan få tillatelse til å føre opp nye anlegg, flytte og fjerne anlegg, tilbygg til eksisterende anlegg samt at det kan gis tillatelse til nødvendige tiltak for å sikre sjøverts ferdsel.

AS Garntangen viser til at det er uklart hvorvidt deres eiendom omfattes av vernet eller ikke da eiendommen ikke er oppført i oppstillingen av berørte eiendommer i forskriftens § 2, samtidig som beskrivelsen viser at grensen skal følge strandkanten.

Oslofjordens Friluftsråd viser til at til en person har tillatelse til å drive med sjøfugljakt fra holmen. Tillatelsen ble gitt i 2017. Det ønskes en tilbakemelding på om dette er noe som kan videreføres. Så vidt man erfarer er det i dag ikke noe i veien for å utøve sjøfugljakt fra flere sjøfuglreservater ute i skjærgården på høsten, dvs. utenom hekketiden.

**Fylkesmannen** bemerker i sin oppsummering av høringsuttalelser at det i forskriften for alternativet med utvidelse av Ytre Hvaler nasjonalpark bare er åpnet for høring av de bestemmelsene som blir endret som følge av dette forslaget. Det er ikke grunnlag for å endre andre deler av forskriften for Ytre Hvaler nasjonalpark. For alternativet med marint vern er hele forskriften på høring. Ferdsel med motorbåt er tillatt i begge alternativene, med unntak av fartsrestriksjoner i sone E i eksisterende nasjonalpark.

Det er et ønske om å redusere forurensingstilførsler generelt. I Oslofjordområdet er tilførslene av næringssalter for høyt. Det er derfor viktig å begynne en mer restriktiv praksis i verneområder der man ønsker en naturlig tilstand. Det kommer stadig flere tømmeestasjoner og nyere båter er i større grad utrustet med tømmeutstyr.

Fylkesmannen bemerker i sin tilråding at det ikke er egne bestemmelser knyttet til bruk av vannskuter i forskriften om marint vern. De andre forslagene knyttet til endring av nasjonalparkforskriften er ikke aktuelle å foreslå i denne sammenhengen. I forskriften for Teineholmen naturreservat er det forbud mot all ferdsel i perioden 15.4 – 15.7, på land og sjø innenfor vernegrensen. Dette inkluderer også båttrafikk.

Fylkesmannen mener at Kystverkets interesser er ivaretatt i den foreslåtte forskriften om marint verneområde i Rauerfjorden. Fylkesmannen viser til at det gjennom tidligere vernevedtak, herunder kgl. res. av 17. juni 2016 om Verneplan for de marine verneområdene Jærkysten, Gaulosen og Rødberget, er avklart at oppføring av nødvendige navigasjonsinstallasjoner og andre farledstiltak plasseres under spesifiserte dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Fylkesmannen tilrår at dette også gjøres for Rauerfjorden. Den samme vurderingen gjelder også legging av kabler og rørledninger.

Fylkesmannen tilrår at eiendommen Garntangen og andre relevante eiendommer oppføres i verneforskriftens § 2 over berørte eiendommer.

Fylkesmannen tilrår at det tas inn et generelt unntak for vitenskapelige undersøkelser i forskriftsforslaget for Rauerfjorden.

**Miljødirektoratet** viser til at det er kommet høringsuttalelser med ønske om endring av vernebestemmelsene for de arealene som i dag omfattes av Ytre Hvaler nasjonalpark. Miljødirektoratet understreker at dette ikke er et tema i arbeidet med vern av Rauerfjorden og Teineholmen; formålet er å få fastsatt bestemmelser om vern av nye arealer. Alternativet med utvidelse av nasjonalparken, omfattet forslag om noen endringer i dagens verneforskrift for å oppnå dette.

Miljødirektoratet viser til at forbudet mot tømning av kloakk i sjøen fremgår av dagens forskrift for Ytre Hvaler nasjonalpark, og at det således ikke er noe nytt. Tømning av kloakk i sjøen vil være forbudt også i henhold til forskriftsforslaget for Rauerfjorden marine verneområde, jf. at § 3 omfatter forbud mot "... konsentrerte forurensningstilførsler ...". Uttalelsen fra Kongelig Norsk Båtforbund kan tyde på at dette ikke er oppfattet slik. Miljødirektoratet tilrår på denne bakgrunn at forskriften på dette punktet suppleres med en formulering av opplysende karakter: "*... tømning av kloakk i sjøen og utføring av andre konsentrerte forurensningstilførsler ...*".

Miljødirektoratet viser til kap. 5.2.9 når det gjelder spørsmålet om generelt unntak for vitenskapelige undersøkelser.

Miljødirektoratet bemerker at Rauerfjorden har stor vannutskiftning. Den baltiske strømmen, som kommer fra Østersjøen, preger området. Miljødirektoratet tilrår at formuleringen "vannsøylen" tas ut av § 1 (formål) i forslaget til verneforskrift.

Miljødirektoratet bemerker videre at introduksjoner av fremmede arter er en av de største truslene mot marine miljøer, og problemet er økende. I tråd det som er tilrådd for andre foreslåtte marine verneområder, tilrår direktoratet at det under § 5 i forskriften for Rauerfjorden tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse for uttak av fremmede, introduserte arter.

Miljødirektoratet viser til uttalelsen fra Oslofjordens Friluftsråd og bemerker at foreslåtte verneforskrift for Teineholmen åpner for jakt på sjøfugl, men ikke i hekktiden (15.april – 15. juli). Sjøfugljakt vil uansett ikke være tillatt i dette tidsrommet, jf. gjeldende forskrift om jakt- og fangsttider.

Miljødirektoratet slutter seg for øvrig til Fylkesmannens merknader.

### 5.2.5 Navnsetting

Språkrådet, Stedsnavntjenesten har ingen merknader til navneforslagene Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat.

**Fylkesmannen** tilrår at Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat opprettholdes som navn på områdene.

**Miljødirektoratet** slutter seg til Fylkesmannens tilråding om navnsetting.

### 5.2.6 Forholdet til eksisterende verneområder

Forsvarsbygg viser til eksisterende verneområder på Rauer der de har avgitt areal.

AS Garntangen viser til at de allerede har et naturreservat på sin eiendom.

**Fylkesmannen** viser til at det foreslåtte marine verneområdet grenser til eksisterende verneområder der disse går i strandkanten. Dette gjelder fire av naturreservatene på Rauer og Garntangen naturreservat. Søndre Missingen naturreservat vil ligge i det marine verneområdet. Det marine verneområdet vil grense til Ytre Hvaler nasjonalpark i sør. Disse områdene blir bare berørt ved at de vil grense til et nytt verneområde.

**Miljødirektoratet** slutter seg til Fylkesmannens merknader.

### 5.2.7 Fiskeri

Fiskeridirektoratet region Sør skriver at det foreslåtte verneområdet som er inntegnet på høringskartene og det som er skrevet i forslaget til Forskrift for Rauerfjorden marine verneområde § 4 e) vil medføre vesentlige begrensninger for det eksisterende fiske i området. I flere av disse områdene er det aktivt fiske i dag og tilgrensende fiskefelt vil bli vesentlig berørt eller ødelagt.

Det har de siste årene blitt etablert ytterligere tre nasjonalparker på Skagerrakkysten. Dette har medført vern av store sjøarealer og begrensninger i utøvelse av fiske som er en viktig primærnæring på denne kyststrekningen og bærebjelke i kystkulturen. Utvidelse av marint vern med ca. 37 km<sup>2</sup> vil ytterligere være med på å sette flere begrensninger slik høringsforslaget foreligger.

Fiskeridirektoratet region Sør peker på at den foreslåtte vernegrensen i høringen vil legge vesentlige begrensninger i utøvelsen av fiske som primærnæring langs kysten. Det har vært en forutsetning at områder som er dypere enn 60 meter og som tråles ikke skal inngå i verneforslaget.

Østfold fiskerlag skriver at det fra høringskartene kan synes som om flere fiskefelt berøres, og viktige tråldrag tapes. Mest alvorlig er det at enkelte tråldrag kuttes av vernesonen, slik at sammenhengende fiske umuliggjøres. Området må beskyttes som marint verneområde, og forholde seg til opprinnelige grenser utarbeidet i samarbeid med fiskere, dvs. forholde seg til dybdekote 60 m som avgrensning av området. De krever også at grensen tilbakeføres slik man ble enige om på møte 29.10.14.

Alternativt kan fiskerlaget akseptere et marint verneområde der verneforskriften endres slik at alt fiske reguleres gjennom havressursloven, og at trålfiske tillates dypere enn 60 m mellom Rauerfjorden og trålfri sone i nasjonalparken. Rauerfjorden, på linje med enkelte korallområder i nasjonalparken, er vernet etter havressursloven i FOR-2016-01-08-8, som gir strengere vern enn foreslått i høringsforslaget (bl.a. forbud mot teiner/garn/line, også for fritidsfiskere). Dette området bør derfor avmerkes spesielt i alle kart som benyttes.

**Fylkesmannen** beklager at høringsforslaget avviker noe fra forslaget det ble enighet om på møtet 29.10.14. Grensene har blitt justert litt for å forenkle grensen til noen flere faste punkter (bl.a. sjømerker) og rette linjer mellom punktene slik at grensen i større grad kan oppgis med koordinater. Det har ikke vært hensikten å kutte eksisterende tråldrag. Fylkesmannen ser at

det er kuttet i et mindre område nord for Missingskjæra og sørøst for Nordre Missingen i forhold til avgrensingen i oppstartsmeldingen og de rekefiskefeltene som Fiskeridirektoratet har lagt inn i sin kartløsning Yggdrasil.

Områdene på vestsiden av Rauer og sørover mot Struten/Ytre Hvaler nasjonalpark har variert bunntopografi, med en uvanlig geologi. Det er allment kjent at variasjoner i topografi i havområder, med mange små lommer, variasjon i dyp, bratthet og bunnsubstrat gir grunnlag for store variasjoner i artsmangfoldet. Det var Fiskeridirektoratet som i sin tid (før oppstartsmeldingen) foreslo å utvide området slik at hele denne ryggen inkluderes i verneområdet. Fylkesmannen har støttet denne utvidelsen.

Etter høringen har Fylkesmannen hatt et møte med Østfold fiskerlag og Fiskeridirektoratet region Sør 19.10.18 der forholdet til fisket, eksisterende trålfelt og vernegrensen ble diskutert. Det ble enighet om å tilbakeføre grensen slik den var i 2014, slik at tråldrag ikke omfattes av vernet. Grensen ble i tillegg justert enda mer i fire områder for å unngå områder som tråles, men som ikke vises i Fiskeridirektoratets kartløsning Yggdrasil. I en felles tilbakemelding med Fiskeridirektoratet på dette forslaget har Østfold fiskerlag krevd ytterligere reduksjon i form av at et femte område der et tråldrag krysser den foreslåtte vernegrensen man tidligere har vært enige om i sørvest. Dette området strekker seg nordover mot Tyta fra den sørvestre grensen. I tillegg har de foreslått en mindre utvidelse sørvest i området, vest for Tyta. Dette medfører at en mindre fjellrygg inkluderes. Den er relativt grunn, 10-33 meter dyp.

Fylkesmannen bemerker at den femte reduksjonen som ønskes omfatter et tråldrag som ikke er registrert i Yggdrasil og vil gi et kraftig innhugg i verneområdet. Fylkesmannen mener dette vil berøre fisket i begrenset omfang da området brukes i korte perioder og med år mellom hver gang. Fylkesmannen tilrår derfor en mindre justering her enn det fiskerlaget og Fiskeridirektoratet foreslår. Det vil fortsatt være mulig å tråle i dette området men ikke et like langt trekk. Fylkesmannens vurdering er at det ikke er aktuelt å utvide området i sørvest, ved Tyta, da dette vil kreve ny høring. Ut over dette tilrår Fylkesmannen at avgrensningen endres i tråd med innspill fra Fiskeridirektoratet region Sør og Østfold fiskerlag.

Fylkesmannen ønsker å ha restriksjoner på en form og et nivå som i nærliggende områder det er naturlig å sammenligne Rauerfjorden med, f.eks. Ytre Hvaler nasjonalpark. Det foreslås derfor å opprettholde bestemmelsene som angår fiske som foreslått i verneforskriften. En generell adgang til å tråle på dypere vann enn 60 m (etter havressursloven) anses som ikke egnet bl.a. fordi bunntopografien er slik at områder som ikke er trålt pr. i dag inngår i forslaget. Fylkesmannen anser at det er viktig å sikre disse områdene mot aktive redskaper i fremtiden som følge av teknologiutvikling.

Fylkesmannen sin vurdering er at fiskeriene slik de utføres i dag i liten grad vil bli berørt av et marint verneområde slik forskriften og avgrensningen er foreslått.

**Miljødirektoratet** viser til uttalelsen fra Østfold fiskerlag, hvor det påpekes at området som er beskyttet etter havressursloven bør avmerkes spesielt i alle kart som benyttes.

Miljødirektoratet bemerker at vernekart kun omfatter ev. soner/delområder som følger av reguleringer i verneforskriften. Soner/områder med spesielle reguleringer som følger av andre forskrifter, f.eks. spesiell beskyttelse etter havressursloven, kan imidlertid kartfestes i en forvaltningsplan for verneområdet.

Miljødirektoratets viser for øvrig til Fylkesmannens merknader og slutter seg til Fylkesmannens forslag om grensejustering og vurdering når det gjelder verneforskriften. Se også kap. 4.1 hvor mulige konsekvenser for fiskeriene er vurdert.

### 5.2.8 Forsvarets interesser

Forsvarsbygg skriver i sin uttalelse at Rauøy er et aktivt og viktig øvingsområde for Forsvaret. Skyte- og øvingsfeltet Ø11 i sjø benyttes til øvelser og trening og er et unikt skyte- og øvingsområde som ikke kan erstattes med tilsvarende øvingsfasiliteter i denne delen av landet. De kan ikke se at et vern som foreslått er forenlig med Forsvarets eksisterende bruk og behov. De ber om at skytefeltet holdes utenfor verneforslaget.

**Fylkesmannen** bemerker at det i forslag til marint vern ikke er restriksjoner på lavtflyging jf. Forsvarets behov. For øvrig er Forsvarets behov ivaretatt i § 4 a) der gjennomføring av operativ militær virksomhet er tillatt. Dette er en standard formulering i verneforskrifter jf. felles brev fra Forsvaret og Miljøverndepartementet om dette i 1997. Gjennomføring av militære øvelser må forholde seg til verneforskriften, og må fremme søknad til vernemyndigheten dersom øvelsens art krever det.

Deler av øvingsfelt Ø11 omfattes allerede av Ytre Hvaler nasjonalpark i sørøst og Færder nasjonalpark i vest. I forskriftene til disse nasjonalparkene gjelder den samme formuleringen ang. Forsvarets aktiviteter.

Fylkesmannen er ikke kjent med at det har vært søkt om tillatelse til aktivitet i øvingsfeltet hverken i Ytre Hvaler nasjonalpark etter vedtaket i 2009 eller Færder nasjonalpark. Fylkesmannen antar at skyteøvelser med kanoner og torpedoer i dette området ville vært bekjentgjort i media siden det foregår i et av Norges mest trafikkerte sjøområder, med stor trafikk av nyttefartøy (ferger og ulike typer skip) og fritidsfartøy. Dette er fremgangsmåten som er beskrevet i Den norske Los bind 2A. Fylkesmannen er heller ikke kjent med at det har vært større øvelser i sjøområdene rundt Rauer, utover helikoptertrafikk til og fra Rauer. Dette verneforslaget berører ikke Forsvarets aktiviteter på Rauer.

I høringsbrevet ba Fylkesmannen spesifikt om at Forsvaret kom med informasjon om bruken av området, typen aktiviteter og hvordan dette ville påvirke verneverdiene. Fylkesmannen kan ikke se at det har kommet vesentlig ny informasjon i uttalelsen til Forsvarsbygg.

Fylkesmannen opprettholder sitt forslag om vern av Rauerfjorden som marint verneområde med standard bestemmelser knyttet til Forsvarets aktiviteter.

**Miljødirektoratet** viser til brev 03.04.19 fra Klima- og miljødepartementet, hvor spørsmålet om definisjon av Forsvarets operative virksomhet er omtalt. I brevet presiseres det at det som regnes som militær operativ virksomhet etter verneforskriftene ikke endres som følge av at Forsvaret har endret dette begrepet internt. Departementet legger til grunn at forvaltningsmyndigheten og Forsvaret oppretter dialog om all planlagt aktivitet som vil kunne berøre verneområder. Forvaltningsmyndigheten skal vurdere om det er behov for å søke tillatelse eller ikke avhengig av hvordan den enkelte verneforskrift er utformet. I brevet bemerkes det at det i noen verneforskrifter er tatt inn særskilte unntaksbestemmelser knyttet til spesielle behov i bestemte områder.

Miljødirektoratet bemerker at Forsvarets skyte- og øvingsfelt Ø11 overlapper med ytre deler av verneforslaget for Rauerfjorden. En avgrensning som innebærer at skyte- og øvingsfeltet holdes utenfor, vil medføre at viktige verneverdier ikke omfattes av verneområdet og dette vil i betydelig grad svekke formålet med vernet. Det vil i så fall gjenstå to adskilte arealer i indre del av området. Gjennomføring av vern med en slik avgrensning vurderes å ha liten hensikt, og direktoratet finner ikke å kunne tilrå en slik endring.

Miljødirektoratet viser til at møte mellom Forsvarsbygg og Miljødirektoratet ble avholdt 07.11.19. Ulike problemstillinger knyttet til skyte- og øvingsfelt Ø11 ble diskutert. Forsvarsbygg la stor vekt på at eksisterende virksomhet må kunne fortsette, og at dette kan ivaretas gjennom et unntak i verneforskriften. Miljødirektoratet er ikke kjent med at Forsvarets bruk av området har påvirket verneverdier i negativ retning, og det er knyttet vesentlige nasjonale interesser til denne bruken. Miljødirektoratet viser også til sluttbehandlingen av verneforslag for Jærkysten, jf. kgl. res. 17.06.16, hvor det i verneforskriften ble tatt inn et generelt (direkte) unntak for eksisterende bruk av militært skyte- og øvingsfelt. På denne bakgrunn tilrår Miljødirektoratet at det tas inn et tilsvarende unntak i verneforskriften for Rauerfjorden.

Miljødirektoratet gjør oppmerksom på at skyte- og øvingsfeltet overlapper med eksisterende verneområder, bl.a. nasjonalparkene Ytre Hvaler og Færder, der Forsvarets virksomhet er regulert på andre måter enn det som foreslås for Rauerfjorden.

## 5.2.9 Forvaltning, kartlegging og vitenskapelige undersøkelser

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre tilbyr seg å overta forvaltningen av verneområdet.

Naturvernforbundet i Østfold foreslår at forvaltningen legges til Fylkesmannen.

Østfold fylkeskommune har gode erfaringer med Ytre Hvaler nasjonalpark, herunder at forvaltningen skjer via et bredt sammensatt nasjonalparkstyre.

Fredrikstad kommune peker på behovet for god informasjon og merking knyttet til området.

**Fylkesmannen** noterer seg synspunktene om forvaltning av området. Miljødirektoratet har signalisert at forvaltningen vil tilbys lokale myndigheter, ev. nasjonalparkstyret. Fylkesmannen slutter seg til dette.

Informasjon om verneområdet, verneverdiene samt merking vil være en viktig del av forvaltningen av området. Det er også behov for økt kunnskap om naturmangfoldet i hele området. Deler av området er godt kartlagt, men det mangler en helhetlig kartlegging.

Fylkesmannen er enig i at området bør kartlegges mer. God kartlegging er en forutsetning for en god forvaltning og for at man skal kunne bruke områdene som referanseområder i fremtiden. Vitenskapelige undersøkelser har stor betydning for kunnskapsgrunnlaget, har gitt grunnlag for mye av forståelsen til økologiske sammenhenger i området og i regionen. Fylkesmannen foreslår derfor en ny bestemmelse i verneforskriften § 4 (generelle unntak fra vernebestemmelsene) som tillater vitenskapelige undersøkelser som ikke medfører vesentlige inngrep eller skader på naturgrunnlaget.

Fylkesmannen tilrår at området forvaltes av nasjonalparkstyret.

Etter **Miljødirektoratets** vurdering ligger det til rette for at forvaltningsmyndigheten tilbys nasjonalparkstyret, jf. kap. 4.2.1.

Miljødirektoratet slutter seg til Fylkesmannens merknader når det gjelder kartleggingsbehov og betydningen av vitenskapelige undersøkelser, se også kap. 4.2.2, men finner ikke å kunne tilrå et generelt unntak i verneforskriften for dette. Et slikt direkte unntak vil reise spørsmål om hvem som i forkant av tiltak skal vurdere hva som medfører vesentlige inngrep eller skader på naturgrunnlaget. Videre vil et slikt unntak skape utfordringer når det gjelder håndheving, f.eks. dersom tiltakshaver har vurdert at det ikke er en trussel. Et slikt unntak vil også skape lite forutsigbarhet for brukere. Miljødirektoratets vurdering er at det er forvaltningsmyndigheten for verneområdet som bør vurdere hva som medfører skader eller inngrep i naturgrunnlaget, slik at det kan gjøres konkrete vurderinger opp mot verneverdier og verneformål. Miljødirektoratet foreslår følgelig at det i forskriften § 5 tas inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse for vitenskapelige undersøkelser. Det er mulighet for å gi flerårige dispensasjoner. En del former for vitenskapelige undersøkelser vil likevel kunne gjennomføres uten at det er nødvendig å søke. Dette gjelder f.eks. gjennomføring av videoopptak, som ikke omfattes av forbudene i § 3 i forskriftsforslaget.

## 6. MILJØDIREKTORATETS TILRÅDING

*Miljødirektoratet viser til de samfunnsøkonomiske vurderingene og samlede anbefalingene i kap. 4.1 og til merknadene og vurderingene knyttet til ulike temaer i kap. 5.2.*

*Når det gjelder forslag til avgrensning av Rauerfjorden marine verneområde og Teineholmen naturreservat, tilrår Miljødirektoratet kun en mindre justering av grensen for Rauerfjorden sammenlignet med Fylkesmannens forslag.*

*Når det gjelder forslag til verneforskrifter, tilrår Miljødirektoratet endringer i forskriften for Rauerfjorden marine verneområde sammenlignet med Fylkesmannens forslag:*

- *Formuleringen "vannsøylen" strykes fra § 1 (formål).*
- *Formuleringen "... konsentrerte forurensningstilførsler ..." i § 3 bokstav c endres til: "... tømning av kloakk og utføring av andre konsentrerte forurensningstilførsler ..."*
- *Formuleringen "Unntaket gjelder ikke øvingsvirksomhet" i § 4 bokstav a, endres til: "Unntaket gjelder ikke øvingsvirksomhet, likevel slik at eksisterende bruk av militært skyte- og øvingsfelt er tillatt."*
- *I § 5 tas det inn en spesifisert dispensasjonsbestemmelse for: "Uttak av fremmede, introduserte arter."*
- *Bestemmelse om vitenskapelige undersøkelser flyttes fra § 4 til § 5 og gis følgende ordlyd: "Vitenskapelige undersøkelser."*

*Forslaget til verneforskrift for Teineholmen naturreservat tilrås supplert med følgende bestemmelse:*

- *Det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen av området.*

*Utover dette tilrår Miljødirektoratet kun noen mindre justeringer som ikke innebærer substansendringer sammenlignet med Fylkesmannens forslag til verneforskrifter for de to områdene.*

*Miljødirektoratet tilrår at Rauerfjorden og Teineholmen vernes i medhold av henholdsvis naturmangfoldloven § 39 (marine verneområder) og § 37 (naturreservater), i tråd med vedlagte forskrifter og kart.*