



Etter grunneierliste

Saksbehandler, innvalgstelefon

Geir-André Homme, 37 01 75 38

Høring - Utvidelse av perioden med ferdselsforbud i sjøfuglreservater og nasjonalparker for sjøfugl - Agder

Klima- og miljødepartementet (KLD) har gitt Statsforvalteren i Agder, Oslo og Viken samt Vestfold og Telemark i oppdrag å vurdere behovet for å endre på periodene med ferdselsforbud i sjøfuglreservater og andre verneområder med formål spesielt for ivaretagelse av sjøfugler. Prosessen skal eventuelt lede til en tilråding om endring av verneforskriftene for disse verneområdene.

Bakgrunnen for oppdraget er flerdelt, men hovedårsaken er at flere sjøfuglarter sliter med å opprettholde bestandene, samtidig som det for mange arter er påvist kritisk nedgang i bestandsstørrelsen. Vi ser også at flere arter ikke har flyvedyktige unger når dagens ferdselsforbud oppheves (16. juli).

Sentrale spørsmål under høringen

Statsforvalteren vil særlig be om synspunkter på:

- Ferdselsforbud i sjøfuglreservater og andre vernesoner hvor formålet er å ivareta sjøfugl. Utvidelse fra dagens forbud f.o.m. 15. april t.o.m. 15. juli til ny periode: f.o.m. 15. mars t.o.m. 15. august.
- Samordning av ferdselsforbudet langs kysten i Skagerrak, for å forenkle regelverket (Oslo-Viken, Vestfold-Telemark samt Agder).

Høringsuttalelsene bes utføres mest mulig konkret og begrunnes, gjerne med forslag til justeringer. Eventuelle konflikter bør belyses grundig. **Høringsfrist er 1. november 2023**

Høringsbrevet sendes til grunneiere, kommuner, aktuelle organisasjoner og etater. Formålet med høringen er å få fram opplysninger om interesser som kan bli berørt av forslaget samt andre vurderinger av forslaget. Synspunkter og innspill sendes til Statsforvalteren i Agders postmottak per brev eller som e-post til: sfagpost@statsforvalteren.no. Oslo og Viken samt Vestfold og Telemark har tilsvarende høring. Statsforvalteren i Agder vil etter høringen vurdere innkomne uttalelser, og på denne bakgrunn utarbeide en tilråding til Miljødirektoratet for videre behandling.



Kunnskapsgrunnlag

Det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget er omfattende. Likevel vil vurderingene rundt ferdselstidene i sjøfuglreservatene aldri kunne bli en «eksakt vitenskap». Statsforvalteren vil i denne høringen forsøke å sammenstille og redegjøre for viktige momenter fra tilgjengelige kilder som omhandler temaet, og kort begrunne endringene i ferdselsforbudet som vi ønsker å høre på. I tillegg til det vi refererer direkte her, vil vi gjøre relevante rapporter og bakgrunnsstoff tilgjengelig for nedlasting digitalt på våre hjemmesider. Lenker til bakgrunnsstoff, rapporter og annet finner du her: www.Statsforvalteren.no/ferdselendring

SEAPOP og nasjonal overvåking

Den norske bestanden utgjør 20-25 % av alle sjøfugler som hekker i Europa. Dette betyr at Norge har et betydelig nasjonalt og internasjonalt forvaltningsansvar for sjøfugl. SEAPOPs overvåking av hekkende sjøfugl viser en 30 % tilbakegang i hekkebestandene på fastlandet siden 2005. Flere av artene har vært i kontinuerlig tilbakegang siden overvåkingen startet for 30-50 år siden.

Regional-lokal overvåking i Agder

I tillegg til SEAPOP og de nasjonale overvåkingene, foregår det utstrakt lokal og regional overvåking langs kysten vår. I Agder har dette foregått siden starten av 1980-tallet. Fylkesmannen gav den gang i oppdrag til Norsk Ornitologisk Forening (nå Birdlife Norge) å overvåke sjøfuglreservatene som var blitt opprettet. Totaltelling, hvor man har forsøkt å kartlegge hele sjøfuglbestanden langs kysten, har også regelmessig blitt gjennomført. Birdlife har rapportert dette arbeidet i årvisse rapporter som dokumenterer tilstanden og bestandsutviklingen til sjøfuglene i fylket.

Spesifikke oppdrag og rapporter om hekketid og ferdselsforbud

Endring av tidspunktene for ferdselsforbudet er ikke et nytt tema i sjøfuglforvaltningen. Statsforvalteren har også tidligere sett på temaet. Allerede på begynnelsen av 2000-tallet kom det faglige begrunnede innspill om behovet for å forlenge perioden med ferdselsforbud. For å sikre et bedre grunnlag for å vurdere anmodningen, ble Birdlife bedt om å utrede forholdet mellom sjøfuglene, deres hekkeperioder og tidsrommet med ferdselsforbud nærmere. Rapporter og erfaringer fra dette arbeidet tas med videre i kunnskapsgrunnlaget for denne høringen. Dette arbeidet ble fulgt opp med en rapport i 2022, som viser utviklingen for hekketidspunkt for de sjøfuglartene vi har tilstrekkelig data på i Skagerrak.

Beskrivelse av dagens situasjon og regulering i Agder

De fleste sjøfuglreservatene i Agder ble opprettet tidlig på 1980-tallet. Alle verneområdene fra denne tiden innehar mer eller mindre identiske verneforskrifter med standardbestemmelser med små, lokale og spesifikke tilpasninger. Det er også standardiserte unntaksbestemmelser f.eks. for utøvelse av fiske for manntallsførte yrkesfiskere. Siden har det tilkommet noen få nye verneområder som også inneholder vern av sjøfuglene og deres hekkeområder. Særlig gjelder dette Raet nasjonalpark som har egne soner som tilsvarer sjøfuglreservatene.

Formålet med fredningene er å bevare livsmiljøet for plante- og dyrelivet i området, særlig ut fra hensynet til sjøfuglene og deres hekkeplasser. En sentral bestemmelse for å oppnå verneformålet er ferdselsforbudet som forbyr ilandstigning og all ferdsel i reservatene i tiden fra og med 15. april til og med 15. juli. Der sjøfuglreservatet er en holme i sjøen er det forbudt å ferdes nærmere en 50 m fra holmen i ferdselsforbudstiden. I resten av året skal ferdselen foregå slik at plante- og dyrelivet



minst mulig skades og forstyrres. I Aust-Agder ble det opprettet ett reservat i år 2000: Østre Ertholmen i Lillesand kommune. Her er ferdselsforbudet fra og med 15. april til og med 31. juli.

Dette betyr for Agder sin del at det er innført ferdselsforbud for å hindre forstyrrelser av sjøfugl fra og med 15. april til og med 15. juli i 55 verneområder. I ett verneområde er perioden 15. april til og med 31. juli. Dette gjelder fortrinnsvis naturreservater (sjøfuglreservater), men også noen soner innenfor Raet nasjonalpark. Høringen omfatter ferdselsforbudet i disse verneområdene, jf. liste over samtlige reservater og nasjonalpark som vedlegg.

Kort om sjøfuglsituasjonen i Agder

SEAPOPs samlerapport for de første ti årene oppsummer situasjonen for norsk sjøfugl med at det er krise for mange av artene. Det rapporteres også om nedadgående trender på store deler av nøkkellokalitetene i årsrapportene fra overvåkingen. En del av disse nøkkellokalitetene er fra Agder. Artssammensetningen av sjøfugl varierer stort langs norskekysten. I Skagerrak mangler mange av artene vi tradisjonelt har funnet i store kolonier og fuglefjell langs Nord-Vestlandet, som kritisk truede lomvi og lunde, eller den sterkt truede krykkja. Artssammensetningen varierer faktisk også noe mellom tidligere Aust- og Vest-Agder. Sjøfuglartene som dominerer i Agder er i hovedsak måker (svartbak, gråmåke, sildemåke, fiskemåke og hettemåke), skarv (storskarv og toppskarv), gjess (grågåås og hvitkinngås), terner (makrellterne) og ender (ærfugl og siland). I tillegg er vaderen tjeld utbredt som hekkefugl. Andre arter opptre i mindre omfang eller sporadisk, og noen har tidligere hekket her, men er nå utgått. Arter som bør nevnes er gravand, sandlo, teist, havhest og tyvjo.

Lokalavdelinger av Birdlife Norge leverer årsrapporter som oppsummerer resultatene fra siste års overvåking, og setter resultatene i sammenheng for å vise utviklingen i Agder til de ulike artene over tid. Rapportene viser en nedslående negativ trend for noen av artene, men det har også kommet nye arter til som viser vekst og positiv trend. Veksten ser vi særlig hos grågåås, hvitkinngås og storskarv (mellomskarv). Mye av nedgangen finner vi i de store måkekoloniene, og særlig arten sildemåke viser en dramatisk nedgang i tidligere Vest-Agder. De utgjør en stor del av det totale antallet hekkende fugl som er forsvunnet.

Fig. 1. Totalt antall hekkende sjøfugl i Vest-Agder



Figuren over viser utviklingen til det totale antall sjøfugl som har hekket i Vest-Agders sjøfuglreservater de siste 34 årene. Enhet er antall par.



Sjøfuglenes utfordringer i hekketiden

Sjøfuglene utsettes for en rekke stressfaktorer gjennom året som påvirker overlevelsen og hekkesuksessen for den enkelte art. Klimaforholdene har vist seg å forklare mye av variasjonen i sjøfuglenes hekkesuksess og overlevelse, og det er knyttet stor bekymring til hvordan de forventede klimaendringene vil påvirke våre viktigste sjøfuglbestander. Andre livshistorietrekk, som tidspunkt for egglegging, ser også ut til å endre seg med klima. Dette kan være et spesielt faresignal med tanke på den stadige oppvarmingen av våre havområder. Havoppvarmingen kan lett fremskynde tidspunktet for når sjøfuglenes næringstilgang er på topp. Dersom andre faktorer begrenser hvor tidlig sjøfuglene klarer å hekke vil dette ha dramatiske effekter på bestandenes hekkesuksess og videre rekruttering.

Forstyrrelser på hekkelokalitet vil være en slik faktor som begrenser sjøfuglenes anledning til å etablere seg i hekkeområdene og gå til hekking når forholdene er optimale. Antall dager fra fuglene ankommer hekkeområdet til egglegging varierer mellom artene. Ærfuglene kan bygge reir og legge egg få dager etter ankomst. Fiskemåker og hettemåker etablerer seg som regel 1-2 uker før egglegging, mens de store måkene kan etablere seg tidligere, fra månedsskiftet februar/mars i våre områder. Hekkesesongen kan deles i ulike perioder etter etableringen: egglegging, ruging, ungeperioden samt dato for når ungene kan fly og forlate kolonien.

Mange arter er forholdsvis sårbare for forstyrrelser også ved etablering og egglegging, spesielt om de blir holdt borte fra reiret slik at andre måker, eller spesielt kråker og ravn, kan spise eggene deres. Det er perioden for klekking som er mest sårbar, og da særlig opp mot overoppvarming av egg og små unger. Videre i hekkesyklusen er sårbarheten til måker og terner primært at unger blir utsatt for predasjon. På land vil ungene normalt flykte og gjemme seg, mens de stoler på kamouflasjen. Hos reirflyktende arter, som ærfugl, er det kun etablering i hekkeområdet, egglegging og rugeperiode som foregår på land. Så snart eggene er klekt, forlater ungene reiret og blir med mor ut på sjøen. Ærfuglkullene er sårbare for forstyrrelser også på vannet, spesielt om mor blir skremt bort fra ungekullet. Ungeoverlevelsen, og kondisjonen til ungene og foreldre i hekkeområdet, er en vesentlig forutsetning for å opprettholde gode sjøfuglbestander.

Hekkeforløpet til de ulike sjøfuglartene er godt dokumentert i litteraturen. For Agder sin del varierer antallet dager artene oppholder seg i reiområdet fra omkring 30 til rundt 80 dager.

Forskyvninger i hekketiden for Agder

Helberg et al. (2023) viser at det skjer forskyvninger i hekketiden for sjøfuglartene. Bare for den siste 10-årsperioden ser man at sjøfuglene hekker tidligere og tidligere. Størst endring fant de for sildemåke og gråmåke, med over seks dagers tidligere hekking over tiårsperioden. I deres sammenligning mellom hekketiden og ferdselsforbudet fant de også relativt store avvik både i forkant og etterkant av ferdselsforbudet. Det vil si at fuglene starter hekkingen før ferdselsforbudet trer i kraft, og at ungene ikke er flygedyktige når ferdselsforbudet er over. Det samme observerer Statsforvalteren gjennom den årlige forvaltningen av sjøfuglreservatene. Særlig gjess og ærfugl går i gang tidlig om våren før ferdselsforbudet, og det er flere arter som ikke har flygedyktige unger når ferdselsforbudet er over. I Agder gjelder det spesielt sildemåka, som hekker betydelig senere enn de andre måkene man finner i koloniene. For noen arter er det også stor spredning i hekketidspunkt. Det kan skyldes forstyrrelser tidlig i hekkeforløpet / predasjon, som gjør at fuglene kan forsøke å legge om (starte på nytt) et annet sted. Dette er med på å forskyve hekkeperioden utover i sesongen.



Vurderinger rundt endring av ferdselsforbudet

Årsakene til nedgangen til sjøfuglene er sammensatt, men en del kan tilskrives forstyrrelser i hekketiden. Ferdseisforbudet som er satt i flertallet av våre verneområder stammer fra slutten av 70-tallet, tidlig 80-tall. De fleste sjøfuglreservatene ble opprettet da, gjennom verneplan for sjøfugl. Mye har skjedd siden den gang. Klimaendringer har ført til forskyvinger i hekketider, bruken av skjærgården har endret seg dramatisk og nye rovdyr har kommet til, for å nevne noe. Sett i sammenheng med nedgangen i bestandene til noen kjente sjøfuglarter, er det på sin plass å undersøke om justeringer av ferdselsforbudet kan hjelpe på situasjonen.

Hvorfor sjøfuglreservatene ble opprettet kan vi lese direkte fra vernebestemmelsenes formålsparagraf. Verneområdene er opprettet spesifikt for å ta vare på fuglelivet, spesielt med hensyn på sjøfuglene og deres hekkeplasser. Ferdseisforbudet sammen med forbudet mot å foreta inngrep som kan endre naturgitte forhold (bl.a. byggeforbud) er de viktigste bestemmelsene for å ivareta sjøfuglene og sikre hekkeplassene på lang sikt i reservatene. Allerede ved opprettelsen på 80-tallet, ble det stilt spørsmål om ferdselsforbudet var tilstrekkelig for å skjerme sjøfuglene nok i den sårbare hekketiden. Perioden som den gang ble valgt, var et kompromiss bl.a. mellom datidens friluftslivsinteresser og sjøfuglenes behov. Med naturkrisen og nytt fokus på bevaring av natur, som Norge har forpliktet seg til gjennom Naturavtalen, må vi vurdere disse interessene og behovene på nytt. FNs bærekraftsmål 15, «Livet på land», utpeker seg som et av bærekraftsmålene hvor Norge skårer dårligst. En bedre sikring av sjøfuglene i hekketiden vil være et lite bidrag i riktig retning for å redusere tap av biologisk mangfold og verne truede arter i tråd med handlingsplanen «Mål med mening» (Meld. St. 40), som Stortinget vedtok 5. april 2022. Temaet sjøfugl berører også bærekraftsmålet «Livet i havet», hvor det er et delmål å forvalte og beskytte økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte.

Premisset er at sjøfuglreservater med ferdselsforbud har en positiv effekt for sjøfuglene ved at det reduserer antall menneskelige forstyrrelser i hekketiden. Dette er en relativt åpenbar forutsetning, som også er vist i en rekke studier. Når vi først bruker dette virkemiddelet i våre reservater, bør vi samtidig sikre at det gir maksimal effekt. Spesielt når vi ser det i sammenheng med bestandsnedgangen til flere arter. Samlet er det grunnlag for å si at perioden f.o.m. 15. mars t.o.m. 15. august dekker det meste av hekkeperioden for sjøfuglene i Agder.

Samtidig som vi registrerer at mange arter har en hekkeperiode som strekker seg ut over tiden med ferdselsforbud, ser vi også at aktiviteten i skjærgården er økende. Nye rekreasjonsformer er kommet til, som ikke eksisterte da verneområdene ble opprettet. Det er en ny situasjon vi må forholde oss til, og den nye kunnskapen tilsier at vi bør gjøre nye vurderinger omkring ferdselsforbudet og dets virkninger. Kongelig Norsk Båtforbund (KNBF) har fått gjennomført Båtlivsundersøkelsen 2022. Undersøkelsen gir et representativt bilde av norsk fritidsbåtliv anno 2022. Oppsummeringen av denne nasjonale undersøkelsen viser at båtlivet i Norge står svært sterkt. 26,1 % av norske husstander har en eller flere fritidsbåter. Undersøkelsen estimerer godt over 1 million fritidsbåter i Norge. Det er en økning på ca. 120 000 båter siden 2017, eller en vekst på 40 % på ti år. I Agder alene har vi 74 000 fritidsbåter fordelt på 43 000 husstander. Salget av de mindre båtene er økende, og særlig kajaker og kanoer. Mindre båter gir andre typer opplevelser og muligheter. Hele en av fire sier de benytter båten som transport til «utilgjengelige steder» for å gå i land. Samtidig sier 84,2 % at naturopplevelse oppleves som det viktigste når man er ute og ferdes i fritidsbåt.



Sjøfuglreservatene i Agder utgjør bare en veldig liten del av skjærgården. Steel, C. (2003) oppgir at i underkant av ca. 3 % av skjærgårdens øyareal i Agder er sjøfuglreservat. Mange av disse områdene ligger i tillegg svært eksponert, eller på en annen måte er ugunstige eller lite tilgjengelig for ordinært friluftsliv. Sjøfuglreservatene utgjør derfor en meget liten del av tilgjengelig areal for fritidsbåtfolket.

Aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 legger føringer for bærekraftig bruk, og hvordan man skal opptre for å unngå skade på naturmangfoldet. I praksis sier aktsomhetsplikten at det ikke er greit å bevege seg inn i sjøfuglreservatene når fuglene fortsatt hekker, selv om ferdselsforbudet er opphevet. Denne bestemmelsen kan være vanskelig tilgjengelig for folk flest, men mange vil nok ha en ryggmargsrefleks for at det ikke er greit å skremme eller forstyrre hekkende fugl. I forvaltningen brukes denne lovparagrafen aktivt for å ivareta hekkende fugl. Et ferdselsforbud med egen forbudsbestemmelse vil sikre sjøfuglene bedre enn kun forvaltning gjennom aktsomhetsplikten.

Endring av ferdselsforbudet er på høring i tre fylker fra indre Oslofjord til Agder. Statsforvalteren i Agder vurderer det som en styrke og forenkling, dersom det innføres ferdselsforbud i samme tidsperiode for hele Skagerrakkysten. Dette bidrar til en mer helhetlig og enklere forvaltning, som er lettere å håndheve i praksis. Vi mener også det bidrar til å gjøre det lettere for dem som ferdes på sjøen å forholde seg til regelverket, når dette samordnes mellom fylkene. Statsforvalteren i Agder mener sjøfuglbehovene som er lagt til grunn i høringen ikke dokumenterer behov for differensiert forvaltning av ferdselsforbudet i dette området.

Med bakgrunn i ovennevnte momenter legger Statsforvalteren i Agder spørsmålet om utvidelse av ferdselsforbudet ut på høring.

Med hilsen

Marie Bjelland (e.f.)
faggruppetleder natur

Geir-André Homme
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Verneområder høringen gjelder
- 2 Grunneierliste