



høringsinstansene

Saksbehandler, innvalgstelefon

Åsmund Fjellbakk, 69247107

## Høring - Utvidelse av perioden med ferdselsforbud i verneområder for sjøfugl langs kysten i Oslo og Viken

Statsforvalteren i Oslo og Viken, Agder samt Vestfold og Telemark, hører samtidig forslag om utvidelse av nåværende periode med ferdselsforbud i sjøfuglreservater og andre verneområder med formål spesielt for ivaretagelse av sjøfugl. Prosessen skal eventuelt lede til en tilråding om endring av verneforskriftene for disse verneområdene.

Grunnen til forslaget om å endre denne perioden, er at de fleste sjøfuglartene sliter med å opprettholde bestandene eller det er sett en kritisk nedgang i bestandsstørrelsen. De samme artene har betydelige deler av hekkeperioden utenom nåværende ferdselsforbudsperiode. Samtidig har omfanget av og typene ferdsel har økt betydelig i områder som er viktige for de aktuelle artene. Sjøfulgbestandene påvirkes også negativt som følge av endringer i næringssituasjon og levevilkår. I lys av dette, og for å begrense den samlede belastningen, ser vi behov for endringer i perioden med ferdselsforbud.

I Oslo og Viken gjelder høringen endring av verneforskriften i 82 reservater og bestemte soner i Ytre Hvaler nasjonalpark.

### Statsforvalteren vil særlig be om synspunkter på forslaget om:

- utvidelse av ferdselsforbudet fra dagens forbud, f.o.m. 15. april t.o.m. 15. juli, til perioden f.o.m. 15. mars t.o.m. 15. august.
- at perioden med ferdselsforbudet samordnes langs kysten i Skagerrak, for å forenkle regelverket (Oslo-Viken, Vestfold-Telemark samt Agder).

Høringsuttalelsene bes gitt mest mulig konkret og begrunnet, gjerne med forslag til justeringer. Eventuelle konflikter bør belyses grundig.

Dette 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 om utvidelse av perioden med ferdselsforbud fra og med 15. mars til og med 15. august. Synspunkter og innspill sendes til Statsforvalteren i Oslo og Vikens postmottak: [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no).

**Høringsfristen er 01. november 2023.**



Statsforvalteren i Oslo og Viken vil etter høringen vurdere innkomne uttalelser og på denne bakgrunn utarbeide en tilråding til Miljødirektoratet for videre behandling.

## Bakgrunn

Stortinget gjorde følgende vedtak i 2018 (575 (2017-2018)): *“Stortinget ber regjeringen legge fram helhetlig plan for Oslofjorden – med mål om at fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden”.*

Klima og miljødepartementet la i mars 2021 fram Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden. Planen har bl.a. følgende tiltak T28 «*Gjennomgå ferdselsreguleringene i eksisterende sjøfuglreservater og eventuelt gjøre endringer*».

Kommunal- og distriktsdepartementet ga i årets tildelingsbrev i oppdrag til Statsforvalterne i Oslo og Viken, Vestfold og Telemark samt Agder, 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, og for mange arter er det påvist kritisk nedgang. Bestandsnedgang gjenspeiles i seneste revisjon av nasjonal rødliste for arter fra 2021, hvor mange sjøfugler ytterligere har fått skjerpet status fra en kategori hvor de allerede var truet. Årsakene til nedgangen er sammensatt, men en del kan tilskrives forstyrrelser i hekketiden. Ferdelsforbudet som er satt i flertallet av våre verneområder for sjøfugl stammer fra slutten av 70-tallet og tidlig 80-tall. De fleste sjøfuglreservatene ble opprettet, gjennom daværende 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 av våre mest kjære og kjente sjøfuglarter, er det viktig å undersøke om det eksisterende ferdselsforbudet har en utstrekning som sammenfaller med hekketiden.

## Verneområder som omfattes av forslaget

Endringsforslaget omfatter 82 verneområder på kysten med ferdselsforbud i hekketida fra 15. april til 15. juli. Fullstendig liste ligger på høringssiden, se: [Statsforvalteren i Oslo og Viken](#)

Tidligere vern av sjøfuglreservater i Oslo og Viken skjedde først med Verneplan Oslofjorden kgl. res. 15.12.1978 da 51 områder ble vernet. De øvrige områdene ble vernet i 2009 etter Utredning for DN, nr.8, 1999; sjøfugl.

Da Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet i 2009 ble 11 av reservatene ble inkludert. Områdene har siden hatt status som soner med samme ferdselsforbud som tidligere. Følgende områder i nasjonalparken er derfor omfattet av høringen: Skjellholmen, Kobbernaglen, Kvern skjær, Alne, Tangen (del av Tisler), Store Ølbergholmen, deler av Akerøya med Vesleøya, Møren, Heia, deler av Nordre Søster og deler av Søndre Søster.

Sjøfuglreservatene utgjør i underkant av ca. 3 % av skjærgårdens areal av øyer og holmer. Mange av verneområdene ligger eksponert for fremherskende vindretning, eller er på annen måte er ugunstige eller lite attraktive for friluftsliv. I de tidligere verneprosessene ble det gjort avveininger i forhold til



friluftslivet slik at flere holmer og deler av øyer som er mye brukt, ble unntatt fra vernet på grunn av friluftinteressene selv om de hadde betydelige sjøfuglforekomster. Denne høringen endrer ikke på dette.

## Sjøfuglbestandene

Norge innehar ca ¼ av alle sjøfugler som hekker i Europa og har derfor også et internasjonalt forvaltningsansvar for sjøfugl. Overvåking av hekkende sjøfugl viser 30 % tilbakegang i hekkebestandene i Norge siden 2005.

Norsk rødliste for arter er en oversikt over arter som har risiko for å dø ut i Norge, og denne ble for første gang lansert i 2010. Siden den gang har det kommet nye utgaver i 2015 og i 2021. Oversikten viser at flere av sjøfuglartene som hekker i Oslo og Viken er regnet som truet, med nedadgående bestandstrend. For enkelte arter er den nedadgående trenden svært tydelig, og bestandsstørrelsen har blitt svært redusert de siste årene. Hettemåke er arten som har hatt den tydeligste negative utviklingen, hvor den i 2010 ble regnet som nær truet (rødlistekategori NT), men allerede fra 2021 ble ansett som kritisk truet (CR). Et annet eksempel på en art med negativ bestandsutvikling er ærfugl, som i 2010 ble regnet som livskraftig (LC), og nå fra 2021 regnet som sårbar (VU). Andre arter viser en mer stabil bestand, og enkelte arter har en positiv bestandstrend. Eksempel på dette er svartbak som har blitt regnet som livskraftig (LC) gjennom alle de tre utgavene av rødlista. Teist ble i 2010 og 2015 ble regnet som sårbar (VU) og er nå fra 2021 i en bedre kategori, som nær truet (NT).

Vurderingen i Norsk rødliste for arter tar for seg utviklingen i hele Norge. Kunnskapsgrunnlag om de lokale bestandene viser at de nasjonale bestandstrendene i stor grad også gjelder våre lokale forhold.

Tellingene av sjøfugl i Oslo og Viken har foregått systematisk tilbake til 70-tallet fra Birdlife O&A i indre Oslofjord og fra 90-tallet fra Fylkesmannen i Østfold i Ytre Oslofjord. Tellingene viser en kraftig og langvarig tilbakegang for måkefugl og terner, spesielt gråmåke, fiskemåke og hettemåke. Sildemåke har gått tilbake i ytre fjord mens den øker i indre fjord. Makrellterne er nede på et svært lavt nivå i forhold til tidligere og rødnebbterne, som bare hekket i ytre fjord, har blitt nesten helt fraværende. Ærfugl har økt hele perioden i indre fjord, men i ytre fjord har det vært tilbakegang fra midt på nittitallet. Svartbak har omtrent stabil bestand. Av vadefugl så går tjeld noe tilbake mens steinvender ikke er funnet hekkende siden 2010. Storskarv, grågås og hvitkinngås viser en entydig klar økning i hele området.

## Endringer i hekkeperiode

På oppdrag fra statsforvalterne utarbeidet Birdlife Norge en rapport om variasjon i hekketidspunkter for ærfugl, måker og terner fra Svenskegrensen til og med Agder i perioden 2013-2022.

Rapporten beskriver hekkeperiodens forløp for ærfugl, hettemåke, fiskemåke, sildemåke, gråmåke, svartbak og makrellterne. Hovedkonklusjonen er at alle artene har deler av hekkeperiodene utenfor datointervallet for nåværende ferdselsforbud, 15. april til 15. juli.

For sildemåke, gråmåke og svartbak er det påvist signifikante forskjeller i hekketidspunkt mellom områder med og uten ferdselsforbud. Dette viser at ferdselsforbudet også har direkte påvirkning på fuglene.

En viktig del av oppdraget var å undersøke om hekketidspunktene har endret seg. Data om gråmåke, sildemåke og svartbak viser at de går til hekking tidligere og tidligere gjennom tiårsperioden fra 2013-2023, og det er størst endring for sildemåke og gråmåke, med over seks dager tidligere hekking i løpet av ti år. Det foreligger ikke gode nok data til å gjøre tilsvarende analyser for ærfugl, hettemåke, fiskemåke og makrellterne.



## Endringer i sjøfuglenes miljø

Klimaet, arealbruk, næringsalter, partikler, miljøgifter, forsøpling og mikroplast påvirker sjøfuglartenes leveområde. Disse forhold har direkte betydning for fuglenes nærings situasjon og levevilkår og er beskrevet i Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden. Det vil være et krevende og langsiktig arbeid å få bedret disse forholdene.

Andre arter som høster av sjøfuglenes egg og unger har fått relativt større betydning som bestandsreducerende faktor i takt med at flere vanlige arter som rødrev, grevling, mår og kråkefugl har økt i takt med velstandsutviklingen. Fremmede rovdyrarter er også tydelig tilstede i skjærgårdsområdene. Den samlede predasjon i hekketida er dermed betydelig høyere enn tidligere og har negativ effekt på sjøfuglenes hekkesuksess og bestandsutvikling.

Fra 2020 har fugleinfluensa etablert seg som en epidemisk sykdom hos fugl i Vest-Europa. I 2023 er det påvist høy dødelighet i enkelte kolonier av hettemåke og krykkje. Det er økt sannsynligheten for stor dødelighet i hekkolonier og påfølgende reduksjon i bestander. Smitte spres bl.a. med ferdsel og utvidet ferdselsforbud vil derfor kunne redusere faren for omfattende dødelighet i hekketida.

Folks bruk av skjærgården og fjorden har vært høy og økende gjennom mange år og utviklingen ser ut til å fortsette. Særlig på sommeren og på fine vårdager er det svært mange brukere av fjorden. Sterk økning av ulike typer padling øker ferdsel i grunne og strandnære deler av skjærgården. Ifølge Båtlivsundersøkelsen, fritidsbåtlivet i Norge 2023 av Kongelig Norsk Båtforbund er fritidsbåtlivet i både endring og vekst. Dette dokumenteres ved at det nå er flere båter, vannscootere, kanoer og kajakkpadlere. Utviklingen fra første måling i 2011 er at andeler og antall av de mindre båttypene er sterkt økende og bruken av disse endrer ferdselsbildet i kystområdene. Blant annet er det i perioden 2006 – 2022 er delt ut 200 000 våttkort (kompetansebevis etter padleopplæring).

Småbåtregisterets båtstatistikk i 2022 viser at Viken er fylket med flest registrerte båter med i overkant av 120 000 registrerte fritidsbåter under 15 meter. Videre viser statistikken at Oslo med sine 49 757 registrerte båter ligger på toppen over antall registrerte båter etter kommuner. På 5. plass kommer Bærum med sine 20 662 båter, og Asker med sine 16 344 båter ligger på en 6. plass.

## Effekter av forstyrrelser på sjøfugl

Generelt er sjøfuglene vare for forstyrrelser i etableringsfasen hvor de er mye tilstede for å vurdere områdets egnethet. En utbredt effekt er at gjentatte forstyrrelser fører til økt flytting og at en del av fuglene kan velge å hekke andre steder. På våren er menneskers aktivitet på fjorden svært væravhengig og skremmeeffekten av plutselig mange mennesker kan være betydelig. Ofte kan det gi redusert hekkesuksess for artene som hekker tidlig. Effekter av forstyrrelser kan ofte forekomme selv om kilden til forstyrrelsen opptrer på lang avstand, og mange fuglearter forsøker da også å hekke i god avstand til menneskelig aktivitet. Enkelte arter kan riktignok hekke i tett bebyggelse, men hekkingen skjer da oftest på avgrensede områder hvor det aldri eller svært sjeldent ferdes mennesker, for eksempel på hustak.

Seinere i hekketida er måker og terner sårbare for forstyrrelser spesielt om de blir holdt borte fra reiret slik at andre måker, kråker og ravn kan ta egg eller unger. Ved klekking vil effekten variere med været i forhold til oppvarming/avkjøling av egg og små unger hvis foreldrene ikke er på reiret. Seint i ungetida er sårbarheten til måker og terner at unger kan flykte ut på vannet, og slik bli eksponert for predasjon fra de store måkeartene.



For ærfugl er det kun etablering i hekkeområdet, egglegging og ruging som foregår på land. Ærfugl ligger kontinuerlig på reiret og forlater dette bare en kort periode på natta for å drikke. Til forskjell fra måker og terner vil skremming av rugende fugl føre til at reiret er ubeskyttet til folk har forlatt området. Dette fører til økt eggtap til kråkefugl og store måker. Kort tid etter klekking drar mor med ungene ut på sjøen. Forstyrrelser av kull på vannet fører ofte til at store måkearter tar unger.

Samlet sett vil omfanget av menneskelige forstyrrelser påvirke gjennom hele hekkeperioden og resultere i nedsatt hekkesuksess.

## Vurdering

Samtidig som 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 og fører til typer ferdsel som ikke eksisterte da verneområdene ble opprettet. Dette er en ny situasjon som vi må forholde oss til, og den nye kunnskapen tilsier at vi bør gjøre nye vurderinger omkring ferdselsforbudet og dets virkninger.

I lys av den alvorlige bestandssituasjonen for de fleste sjøfuglartene og at forstyrrelser på hekkeplassene påvirker bestandene negativt, foreslår vi at perioden med ferdselsforbud utvides til hele perioden fra og med 15. mars til og med 15. august. Dagens periode med ferdselsforbud fra og med 15. april til og med 15. juli dekker ikke hele hekkeperioden. Noen arter etablerer seg på hekkeplassene i mars og begynner å legge egg før 15. april, og for flere arter er en betydelig del av ungene ikke flygedyktige før i august.

Naturmangfoldloven §5 setter som mål at artene skal ivaretas på lang sikt og «så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av». Vi mener sjøfuglens situasjon sett i lys av endringer av påvirkningsfaktorene tilsier at det er i tråd med denne bestemmelsen å utvide ferdselsforbudet slik at det dekker hele hekkeperioden for sjøfugl.

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 likevel 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. Utvidelse av det nåværende ferdselsforbudet vil sikre sjøfuglene bedre enn kun forvaltning gjennom aktsomhetsplikten.

Endring av ferdselsforbudet er på høring i tre fylker, fra svenskegrensa til Agder. Statsforvalteren i Oslo og Viken vurderer det som en styrke og forenkling, dersom det innføres ferdselsforbud i samme tidsperiode for hele Skagerrakkysten. Vi mener det bidrar til å gjøre det lettere for dem som ferdes på sjøen å forholde seg til felles bestemmelser for hele området.

Statsforvalteren mener vurderingen følger opp FNs bærekraftsmål «Livet på land» som dreier seg om å beskytte økosystemer og å stanse tap av naturmangfold. Til dette er det et delmål å iverksette umiddelbare tiltak for å stanse tap av biologisk mangfold og verne truede arter. En bedre beskyttelse av sjøfuglens hekkeperiode vil være et bidrag til dette. Temaet sjøfugl berører også bærekraftsmål nr 14 «Livet i havet», hvor det er et delmål å forvalte og beskytte økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte.



## Regional harmonisering av regelverket

Forslaget som sendes ut på høring er utarbeidet i nært samarbeid med Statsforvalteren i Agder og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Undersøkelser av hekkeperioden for sjøfugl viser en viss variasjon i vårt område. Samtidig oppfatter vi det slik at mange utøver et friluftsliv på tvers av fylkesgrensene og ut fra hensynet til å lage et regelverk som det er enkelt å forholde seg til, foreslår vi en harmonisering slik at det blir samme forbudsperiode i hele det aktuelle området.

Mer detaljert bakgrunnsinformasjon kan finnes på: [Statsforvalteren i Oslo og Viken](#)

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

Karsten Butenschøn  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*