

Fylkesmannen i Agder
Postboks 788 Stoa
4809 ARENDAL

Trondheim, 07.06.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/5636

Saksbehandler:
Marte Eliasson

Avgjørelse i klagesak - klage på vedtak om motorsport i Hovekilen under Idrettsleiren 2019 - Raet nasjonalpark.

Klagen tas til følge. Den samlede belastningen av arrangementet som omsøkt medfører at arrangementet vil komme i strid med verneformålet. Omsøkte båtsportaktiviteter kan derfor ikke tilbys som en del av aktivitetene på leiren.

Det vises til klage fra Fylkesmannen i Agder av 6. mars 2019 på vedtak truffet av Raet nasjonalparkstyre 30. januar 2019 vedrørende dispensasjon til motorsportutøvelse i Hovekilen under Idrettsleiren 2019 i Arendal kommune. Klagen ble oversendt til Miljødirektoratet i brev av 16. april 2019.

Bakgrunn for saken

Idrettsleiren er et arrangement i regi av Agder Idrettskrets og har vært avholdt 68 ganger, de fleste av disse på Hove. Leiren er Norges eldste og største allidrettsleir med ca. 650 deltagende barn og 150 frivillige. Det er mer enn 30 ulike aktiviteter, og målet er å bidra til at flere inaktive barn deltar, og på sikt at antallet deltakere skal ligge på 1000. Leiren skal gjennomføres 23. - 27. juni 2019.

Leiren ligger i hovedsak utenfor Raet nasjonalpark, men flere av aktivitetene gjennomføres helt/delvis innenfor verneområdet. Triatlon, vindsurfing, FLYT, livredning, båtførerprøven, fleridrett og villmark & ekspedisjon er de aktivitetene som foregår i nasjonalparken. Hele leiren bruker skogen og strendene på Hove til turer, rekreasjon og bading på fritiden.

I 2018 inngikk Idrettsleiren et samarbeid med Arendal motorbåtklubb og Norges motorsportforbund om båtsport som aktivitet. Det ble gitt tillatelse til bøyelegging i Hovekilen og fritak fra fartsbegrensninger fra havnesjefen i Arendal. Det ble gjennomført 4 økter á 1,5 time pr. dag i 2,5 dager. I tillegg var det noe kjøring på kveldstid/i pauser. Aktivitetenes kjernetid er fra 09:00 - 17:15. I møte høsten 2018 mellom Idrettsleiren,

Norges Motorsportforbund, Arendal motorbåtforening, SNO og nasjonalparkstyret /forvalter ble følgende tema diskutert:

- *Klager på motorstøy fra turgåere/andre brukere (meldt inn av andre brukere)*
- *Forstyrrelse av hekkeområde for makrellterne og fiskemåke m. fl.*
- *Forstyrrelse av svaner i Hovekilen (meldt inn av andre brukere)*
- *Hindring av ferdsel til sjøs (meldt inn av andre brukere)*

I møtet ble det fra forvaltningens side vist til at det burde vurderes alternative plasseringer for båtsportaktivitetene.

I saksfremstillingen vises det til at hovedvekten av arrangementet skal gjennomføres utenfor verneområdet, og det er lagt til grunn at de aktiviteter som foregår i nasjonalparken gjennomføres på en slik måte at verneverdiene ivaretas. Av 30 aktiviteter er det 8 som gjennomføres i nasjonalparken.

Det er opplyst om at motorbåtforeningen i under Idrettsleiren i 2019 vil bruke 2 vannjet og 3 båter, hvor farten er hhv 25 og 35 knop. I Hovekilen generelt er det 5 knop som er maks fart med unntak av midt i kilen der man har mer enn 100 meter til land. Hensynet til dyreliv, ferdsel og badegjester tilsier imidlertid også begrenset fart her.

Av søknaden går det frem at søker har vurdert alternative plasseringer for motorbåtsport, men at det ikke er kommet frem gode alternativer. Det går videre frem at båtsportaktiviteten foretrekkes lagt til Hovekilen for å sikre kort avstand til medisinsk bistand og kort avstand til land for ivaretagelse av sikkerhet ved uhell. Andre nærliggende områder har bølger, strøm og andre forhold som gjør dem uegnet. For å gi bedre mulighet for funksjonshemmede er man også avhengig av tilgang til tilrettelagt brygge. Flytting av aktiviteten vil medføre et økt logistikkbehov og mest sannsynlig ekskludere en del deltakere.

Idrettsleiren har pekt på at det er en rekke fordeler for resten av leiren at båtsport lokaliseres i Hovekilen fordi støtteapparatet rundt de andre vannaktivitetene (FLYT og vindsurfing) ble sterkt forbedret.

I saksfremstillingen pekes det på at det er lagt begrensninger på motorbåtsport i verneforskriften, og at det er forbud mot motorbåttrace og øving med motorbåt. Motorbåttrace etablert før vernetidspunktet kan omsøkes. Det vises til at forbudet mot motorisert ferdsel skal ivareta verneverdiene på generelt grunnlag og spesifikt hindre støyforurensing, forstyrrelse av dyrelivet, slitasje på vegetasjon og geologiske fenomener. Hensynet til friluftslivet er også av avgjørende betydning. Videre pekes det på at tidsrommet for omsøkte båtsport er svært kritisk ettersom dette er midt i hekkesesong og en svært sårbar periode for fuglelivet i nasjonalparken. Hovekilen er både hekkelokalitet for flere arter, med makrellterne og fiskemåke som de mest sårbare, men er dessuten et viktig furasjeringsområde og nødhavn for en rekke arter.

Styret har vurdert kunnskapsgrunnlaget jf. naturmangfoldloven (nml) § 8 som tilstrekkelig da området er godt kartlagt og undersøkt. Føre-var prinsippet i nml. § 9 tillegges derfor

ikke vekt i vurderingen. Økosystembelastningen ved gjennomføring av omsøkte motorbåtsport vurderes som betydelig ved at den vil gi støyforurensing, forstyrrelse av dyrelivet, forstyrre sårbare og truede arter i hekkesesong og forringe friluftslivet. Forvalters anbefaling var at det ble gitt tillatelse til deler av omsøkte aktiviteter. Det ble anbefalt å gi avslag på omsøkte motorbåtsport idet denne ble vurdert å være i strid med verneforskriften og kan bidra til forringelse av verneverdier og friluftsliv.

Nasjonalparkstyret for Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde ga i møte 31. januar 2019 på en rekke vilkår tillatelse til båtsportaktivitet for ett år under Idrettsleiren på Hove i 2019. Tillatelsen ble gitt i medhold av naturmangfoldloven § 48. Nasjonalparkstyret ga videre tillatelse til arrangementet Idrettsleiren på en rekke vilkår for fem år i medhold av verneforskriften § 7 femte og sjette ledd.

Klagen

Fylkesmannen i Agder påklaget nasjonalparkstyrets vedtak hva gjelder tillatelse til båtsportaktiviteter i arrangementet Idrettsleiren i brev av 6. mars 2019.

Fylkesmannen har pekt på at Hovekilen inneholder flere kjente hekkelokaliteter for sårbare arter, bl.a. makrellterne (rødlistekategori EN-sterkt trua), og hele kilen er viktig hekke-, oppvekst- og matsøkeområde for en rekke fuglearter knyttet til sjø og våtmark. Det anføres videre at aktiviteten er lagt til et spesielt sårbart tidspunkt midt i hekkesesongen for sjøfugl, og det er kjent at fuglene er svært sårbare ved forstyrrelser i hekketiden. Fylkesmannen mener omsøkte aktivitet vil innebære en klar risiko for redusert hekkesuksess for sjøfuglene i Hovekilen, herunder den sterkt truede makrellterna. Det påpekes videre at den samlede belastningen for hekkende sjøfugl i Raet nasjonalpark allerede er høy, og dispensasjoner for organisert motorisert ferdsel vil etter fylkesmannens vurdering klart bidra til å øke denne belastningen. Dette gjelder særlig slik ferdsel som ikke er kortvarig forbigående knyttet til stasjonære områder/løyper.

Fylkesmannen viser til at verneforskriften har flere bestemmelser for å ivareta dyrelivet, og at motorisert ferdsel opp mot hensynet til hekkende (sjø)fugl er et tema som er grundig behandlet i verneplanen. Det er gitt egne bestemmelser med forbud mot motorsport/båtrace/øvingskjøring og forstyrrelse/støy. Dette er også nærmere utdypet med retningslinjer i forvaltningsplanen, som blant annet angir at hensynet til hekkende sjøfugl skal vektes tungt ved vurdering av dispensasjonsadgang for tradisjonsrike båtrace som det er en spesifisert dispensasjonsadgang til i verneforskriften. Det vises til at det også er presisert i retningslinjene i forvaltningsplanen at denne spesifiserte dispensasjonsbestemmelsen ikke gjelder nye båtrace eller vesentlige nyvinninger/endringer. Fylkesmannen mener ut fra dette at aktiviteten ikke kan anses som noe særskilt tilfelle som ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

Fylkesmannen anfører ut fra det ovennevnte at båtsportaktivitetene er i strid med verneformålet for nasjonalparken og at den vil påvirke verneverdiene nevneverdig slik at vilkårene for å benytte naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt. Det hevdes videre at aktivitetene vil ha spesielt negativ virkning på hekkende sjøfugl i området og er i strid med

flere bestemmelser i verneforskriften. Fylkesmannen mener ut fra dette at det ikke er hjemmel for å gi dispensasjon til tiltaket.

Forberedende klagebehandling

Raet nasjonalparkstyre opprettholdt i møte 19. mars 2019 sitt tidligere vedtak. Styret ber Miljødirektoratet om å redegjøre for hvor grensene for styrets anledning til skjønn skal gå og problematiserer en gradvis begrensning av muligheten til å utøve fri ferdsel med motorbåt i området.

Styret mener det i denne saken er tungtveiende grunner til å gi en dispensasjon ettersom aktiviteten er sterkt begrenset i tid, rom og støy sammenliknet med 2018 (da var ikke aktiviteten omsøkt). Tilbudet er spesielt attraktivt for å bidra til å aktivisere barn/unge som normalt ikke deltar på organiserte aktiviteter.

Det pekes i tillegg på at styret kun har gitt en ettårig dispensasjon for å vurdere støy og forstyrrelser, og det er satt svært strenge vilkår for dispensasjonen. Påvirkningen på verneverdiene i området (sjøfugl, marinbiologi og friluftsliv) skal overvåkes.

Lovgrunnlaget

Raet nasjonalpark ble etablert ved kgl.res. 16. desember 2016. Formålet med nasjonalparken går frem av verneforskriften § 1 hvor det heter følgende:

"Formålet med nasjonalparken er å bevare et større naturområde uten tyngre inngrep med egenartede og representative økosystemer, mange godt bevarte kvartærgeologiske forekomster etter siste istid, og med særlig vekt på plantelivet, dyrelivet, naturtyper, kystlandskapet med sjøoverflaten og kulturminner knyttet til Aust-Agders kystområde både på land og i sjø. For de marine delene er formålet særlig å ta vare på det undersjøiske landskapet med tilhørende marine arter og marine naturtyper som israndsavsetninger, skjellsandforekomster, bløtbunnsområder, ålegras- og undervannsenger, tareskog og gyteområder for fisk.

I sone A er formålet å ta vare på fuglelivet, spesielt med hensyn til sjøfuglene og deres hekkeplasser, jf. kart.

I sone B er formålet å ta vare på sårbare naturtyper og arter, jf. kart.

I sone C er formålet å ta vare på områder med særskilt vitenskapelig betydning som referanseområder i sjø, jf. kart.

Allmennheten skal gis anledning til opplevelse av naturen gjennom utøvelse av naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging."

Etter verneforskriftens § 7 heter det at større arrangementer krever tillatelse fra forvaltningsmyndigheten. Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til større arrangement når det ikke er i strid med verneformålet.

Miljødirektoratets vurdering

Klageinstansen kan etter forvaltningsloven § 34 prøve alle sider av saken ved klagebehandlingen, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen kan videre selv treffe vedtak i saken, eller oppheve vedtak og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling.

Søknaden gjelder gjennomføring av en idrettsleir med ca. 650 deltakere. Deler av aktivitetene som tilbys skal foregå innenfor Raet nasjonalpark. Omsøkte idrettsleir representerer et "større arrangement", jf. utkastet til forvaltningsplan s. 60, og må derfor omsøkes etter verneforskriften § 7, sjette ledd.

Deler av omsøkte aktivitet gjelder bruk av 2 båter samtidig (sikringsbåter kommer i tillegg) hvor det er lagt opp til at det skal lages to teknisk vanskelige løyper som det skal rulleres på i løpet av dagen slik at belastningen/forstyrrelsen i mest mulig grad blir fordelt. Løypene skal gi trening å øve på tekniske ferdigheter for barn og ungdom. Maksimal motorkraft er i utgangspunktet 15 hk, enkeltunntak ved behov for 30 hk som forklart i møte mellom aktørene og forvaltningsmyndigheten.

Verneforskriften regulerer ikke bruk av båt innenfor nasjonalparken, med unntak av motorbåttrace og øvingskjøring med racingbåter. Båttrafikken og hastighetsbestemmelsene i nasjonalparken er regulert av Havne- og farvannsloven, lokale forskrifter og vannskuterforskriften. Direktoratet legger til grunn at verneforskriften i utgangspunktet ikke har til hensikt å regulere båtsportaktivitet hvor både fart og formålet med aktiviteten er vesentlig forskjellig fra motorbåttrace, og øving med racerbåt til slikt formål. Fordi Idrettsleiren representerer et "større arrangement" jfr. verneforskriften § 7 sjette ledd, må motorbåtaktiviteten på linje med de andre aktivitetene som Idrettsleieren tilbyr likevel ha en tillatelse fra forvaltningsmyndigheten.

Verneforskriften § 7 sjette ledd åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til større arrangementer når det ikke er i strid med verneformålet. Selv om et omsøkt tiltak er innenfor rammen av en dispensasjonsbestemmelse i verneforskriften, må forvaltningsmyndigheten likevel foreta en selvstendig vurdering av om dispensasjon skal gis. At forvaltningsmyndigheten har adgang til å gi dispensasjon, betyr ikke at forvaltningsmyndigheten skal gi dispensasjon, men at forvaltningsmyndigheten kan vurdere om en søknad gir grunnlag for å gi dispensasjon.

I utkast til forvaltningsplan for nasjonalparken av 16. desember 2016 er det utarbeidet retningslinjer knyttet til større arrangementer. Her går det frem følgende på s. 60: *"Arrangementer skal være kortvarige og ikke legge unødige beslag på, eller vesentlig hindre andre besøkende i nasjonalparken. Fare for forstyrrelse, slitasje, støy og forstyrrelser vil også være avgjørende for om et arrangement kan gjennomføres."*

Styret har i saksfremstillingen vist til at hekkeperioden er fra 15. mars - 15. juli, men at en forsøker å unngå tyngre forstyrrelser i perioden 1. mars - 1. august. Ulike arter har ulike hekketider, og tidligere vår medfører forskyvninger som det ikke er tatt høyde for i vernebestemmelsene. Hovekilen har to A-lokaliteter jfr. verneformålet, og er viktig spesielt for makrellterne, fiskemåke og tjeld.

Miljødirektoratet mener Idrettsleiren er et positivt arrangement, og har stor forståelse for at en ønsker å ha et variert og utfordrende tilbud for alle barn og ungdommer som skal delta. Det er på den annen side et stort arrangement med mange deltakere og det kommer også frem i saksfremstillingen at det er ønskelig at det på sikt utvides til 1000 deltakere. De fleste aktivitetene som tilbys krever liten eller ingen tilrettelegging og vil ved overholdelse av vilkårene stilt i tillatelsen fra nasjonalparkstyret etter direktoratets vurdering ikke påvirke verneverdiene nevneverdig. Båtsportaktivitetene vil derimot medføre både støy og forstyrrelser for dyrelivet og vil være særlig uheldig for fuglelivet. Hovekilen inneholder flere kjente hekkelokaliteter for sårbare arter, bl.a makrellterne (rødlistekategori EN-sterkt trua), og hele kilen er et viktig hekke-, oppvekst- og matsøkeområde for en rekke fuglearter knyttet til sjø og våtmark. Leiren skal i tillegg gjennomføres på et spesielt sårbart tidspunkt midt i hekkesesongen for sjøfugl, og det er kjent at fuglene er svært sårbare ved forstyrrelser i hekketiden. Fylkesmannen har i sin klage pekt på at båtsportaktiviteten vil innebære en klar risiko for redusert hekkesuksess for sjøfuglene i Hovekilen, herunder den sterkt truede makrellterna.

Miljødirektoratet har etter en helhetsvurdering kommet til at den samlede belastningen av idrettsleiren vil være i strid med verneformålet, og at dispensasjon ikke kan gis dersom arrangementet skal gjennomføres som omsøkt. Direktoratet er imidlertid som pekt på over positiv til arrangementet.

Direktoratet finner på grunnlag av det ovenstående at Idrettsleiren vil kunne gjennomføres uten å komme i strid med verneformålet dersom båtsportaktivitetene utelates. Det er i denne vurdering særlig vektlagt at båtsportaktiviteten vil innebære både støyforurensning og forstyrrelser av sårbare og truede arter i den mest kritiske perioden i hekkesesongen. Videre er også plasseringen og varigheten av båtsportaktiviteten uheldig for verneverdiene. Raet nasjonalpark er et av Sørlandets mest brukte friluftslivsområder, og særlig sommerstid kommer mange besøkende sjøveien. Den samlede belastningen for hekkende sjøfugl i Raet nasjonalpark er derfor allerede høy, og en dispensasjon med omfang som omsøkt vil bidra til å øke denne belastningen, jfr.naturmangfoldloven § 10.

Av saksfremstillingen går det frem at Idrettsleiren tilbyr mer enn 30 ulike aktiviteter. Miljødirektoratet er derfor av den oppfatning at leiren har et godt og bredt tilbud for deltakerne selv om båtsportaktiviteten ikke kan tilbys.

Vedtak:

Klagen tas til følge. Miljødirektoratet gir Agder Idrettskrets tillatelse til arrangementet Idrettsleiren for fem år i medhold av verneforskriften for Raet nasjonalpark § 7 sjette ledd på følgende vilkår:

- Arrangementet skal gjennomføres som omsøkt i perioden 20. juni-30. juni i årene 2019-2023. Endringer i dato utover dette skal meldes inn til forvaltningen.
- Oppsett av hindre og løypemarkeringer skal gjennomføres uten skade på terreng eller vegetasjon.
- Øvrig ferdsel i verneområdet skal ikke hindres.
- Aktivitetene Triatlon, windsurfing, FLYT, livredning, båtførerprøven, fleridrett og villmark & ekspedisjon samt rekreasjon og bading generelt kan gjennomføres i verneområdet.
- Hekkelokaliteter i Hovekilen skal ikke forstyrres og man skal holde 50 meter avstand til følgende lokaliteter: St. Helena, Kaninholmene og Terneskjær (skjær langs badestrender på Hove Camping- innerste av to N: 6477592 Ø: 490018).
- Hele området benyttet av deltakere og publikum skal ryddes i etterkant.
- En enkel rapport som oppsummerer arrangementet skal sendes til nasjonalparkstyret v/forvalter i etterkant.

Det gis ikke tillatelse til omsøkte båtsportaktiviteter.

Miljødirektoratet sitt vedtak er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 28 jfr. § 34, og verneforskriften for Raet nasjonalpark.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages videre etter forvaltningsloven.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonssjef

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Nasjonalparkstyret for Raet

Fylkesmannen i Agder, Postboks 788
Stoa

4809 ARENDAL

Arendal kommune

Postboks 123

4891 GRIMSTAD

Arendal Havn

Idrettsleiren Agder Idrettskrets

v/Karete Johansen

Norges motorsportforbund