

"Brettseilere på Lista"
CO Christian Budsberg Pettersen
Eventyrveien 24
0851 OSLO

Fylkesmannen i Vest-Agder
Miljøvernavdelingen
Serviceboks 513
4605 Kristiansand

Deres ref: 2007/5702

Oslo/Borhaug 15. januar 2007

Høringsuttalelse til fylkesmannens forslag om avvikling av sommerseiling i Nordhasselvika i Farsund kommune

1. Innledning

Fylkesmannen i Vest-Agder, Miljøvernavdelingen fattet 24. september 2007 vedtak om å avvikle "prøveordning med sommerseiling" i Nordhasselvika i Farsund kommune. Etter klage fra de undertegnede har Fylkesmannen senere opphevet vedtaket, som følge av manglende høring av berørte interesser. Saken er ved brev 26. november 2007 nå sendt på høring. Høringsfristen ble opprinnelig satt til 31.12.2007, men er senere forlenget til 18. januar 2008, jf. Fylkesmannens brev av 18.12.2007.

Innledningsvis bemerkes at vi verdsetter at de særlige natur-, landskapsmessige og zoologiske kvaliteter ved Listastrendene søkes bevart gjennom vern. Spørsmålet er hvordan man skal avveie verneinteressene mot hensynet til utøvelsen av en miljøvennlig friluftaktivitet – brettseiling. Vi er interessert i dialog med miljøvernforvaltningen om dette spørsmålet. Arbeidet med denne saken har samtidig avdekket et behov for en opprydding i Fylkesmannens forvaltning av verneområdet. Bakgrunnen for dette er at vi har avdekket at det per i dag ikke foreligger noe brettseilingsforbud i verneområdet. Vi redegjør nærmere for dette nedenfor.

Ovennevnte konklusjon innebærer at forutsetningene for høringssaken er vesentlig endret, og fylkesmannen må se den videre behandling av saken i lys av dette. Vi antar det vil bli igangsatt et arbeide for å regulere brettseilingen i verneområdet, og vi vil allerede nå redegjøre for de sentrale forhold for brettseilerne som må hensyntas.

2. Fylkesmannens praktisering av regelverket i verneområdet

Fylkesmannen legger til grunn at det eksisterer et *forbud* mot brettseiling i Nordhasselvika, men at det samtidig har vært tillatt med seiling i perioden 1. mai til 15. august - innenfor et avgrenset område.

Denne forståelse fremkommer forutsetningsvis av nærværende hørings sak, Fylkesmannens tidligere korrespondanse i saken¹, skilt som er slått opp på stedet, og etter det vi erfarer gjennom oppsynsmannens håndheving av vernebestemmelsene.

Fra skilt satt opp i Nordhasselvika hitsettes (med vår understrekning og utheving):

*"Nordhasselvika er velegnet for brettseiling. Dessverre har undersøkelser her i bukta vist at brettseilerene har en svært forstyrrende virkning på fuglene. Dette gjelder for fuglene på vannet og på holmene såvel som for vadefuglene på stranden. Fuglene blir lett skremt bort av de raske og lydløse seilbrettene som kan gå helt inn til stranden. Nordhasselvika er først og fremst trekkfuglenes område. Mange av trekkfuglene overvinter også i her. Noen av dem vil ha flere tusen anstrengende kilometer bak seg helt fra Novaja- Semlja og nordkysten av Russland. For dem er det livsviktig at de kan få ny energi ved å spise uforstyrret på rasteplassene under trekket. Av den grunn er det **forbudt** å drive brettseiling i Nordhasselvika det meste av året. For å tilgodese brettseilerene er det i perioden fra 1. mai til 15. august tillatt brettseiling i en sone midt i bukta. Holder brettseilerene seg innefor denne sonen vil forhåpentligvis fuglene kunne finne seg relativt godt til rette i områdene på øst- og vestsiden i bukta."*

Fra Fylkesmannens brev datert 25.10.2007 til Norsk Brettseilerklubb hitsettes (med vår understrekning):

"For områdene som har status som fuglefredningsområder det vil si Einarsneset, Havika, Kviljo, Rauna, Fuglevika, Nordhasselvika og Steinodden, vurderes brettseiling, kiting og bølgesurfing som en unødig forstyrrelse og er derfor i strid med fredningsformålet. Dette skjer etter § 4 pkt 2 og 5 i fredningsforskriften hvor det går frem at fuglelivet er fredet mot enhver form for unødig forstyrrelse. Slike aktiviteter må skje andre plasser. Eneste unntak blir forsøket med begrenset vinterseiling i Nordhasselvika fra 15. oktober til 1. mars 2008."

3. Vår redegjørelse for vernebestemmelsene mv.

Det rettslige grunnlag for opprettelsen av Nordhasselvika fuglefredningsområde er forskrift av 28.08.1987, fastsatt i medhold av naturvernloven §§ 14 og 9, jf. § 10 og 21, samt §§ 22 og 23.

¹ Fylkesmannens brev datert 24.09.2007 til Lista Brettseilerklubb, Fylkesmannens brev datert 25.10.2007 til Norsk Brettseilerklubb v/Steinar Hemsett, og Fylkesmannens høringsbrev av 26.11.2007.

Formålet med fredningen fremgår av verneforskriftens romertall III, som lyder:

"Formålet med fredningen er å bevare det rike fuglelivet og fuglenes livsmiljø i området, særlig av hensyn til områdets viktige funksjon for trekkende og overvintrende fugl. Sjøarealene er vernet for å sikre viktige nærings- og overvintringsområder for vannfugl, som inkluderer områder med rik og variert algevegetasjon, samt gyte- og oppvekstområder for fisk."

Verneforskriften romertall IV nr. 4 som oppstiller generelle ferdselsforbud, lyder:

"Motorisert ferdsel til lands, herunder landing med fly og helikopter, samt bruk av modellbåter og modellfly er forbudt. Telting/camping og ferdsel med hest er forbudt i sandyneområdene."

Det er på det rene at verneforskriften *ikke* oppstiller noe generelt forbud mot brettseiling i verneområdet.

Den nevnte forståelse synes da også Fylkesmannen å ha vært innforstått med i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen for Listastrendene på begynnelsen av 1990-tallet. I forvaltningsplanen (side 86) heter det blant annet (vår understrekning):

"Vernebestemmelsene for Nordhasselvika fuglefredningsområde sier ingenting om bruk av seilbrett i det vernede området. Årsaken er at brettseiling er blitt en populær aktivitet på Bausje etter at bestemmelsen ble utformet."

Forslag om å innføre forbud mot brettseiling på Bausje ble tatt opp i forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen, uten at vi er kjent med hvem som fremmet forslaget. Om dette heter det i forvaltningsplanen (side 87, femte avsnitt):

"Fylkesmannen vil foreslå en endring i vernebestemmelsene som forbyr brettseiling i Nordhasselvika. I og med at Nordhasselvika har størst betydning for fuglelivet høst, vinter og vår, vil vi imidlertid foreslå at brettseiling som en prøveordning tillates i den sentrale delen av bukta fra 1. mai til 15. august."

Videre heter det under "Framdrift og finansiering":

"Fylkesmannen vil fremme forslag om endring av vernebestemmelsene og utarbeiding av ferdselsbestemmelser vedrørende brettseiling i Nordhasselvika i forbindelse med en samlet revisjon av vernebestemmelsene for Listastrendene i 1995-96. Ordningen skal evalueres i løpet av 1997."

En endring av vernebestemmelsene, slik Fylkesmannen la opp til forvaltningsplanen, kan imidlertid ikke ha blitt fulgt opp ettersom den gjeldende verneforskriften ikke inneholder noe slikt forbud.

Det bemerkes for øvrig at forvaltningsplanen som kjent i seg selv ikke kan danne grunnlag for et forbud mot brettseiling.²

Den bestemmelse Fylkesmannen i dag forankrer et forbud mot brettseiling i, er forskriften romertall IV punkt 2, som lyder:

"Fugler, herunder deres reir og egg, er fredet mot enhver form for skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse (jf viltlovens § 3). Jakt, fangst og bruk av skytevåpen er forbudt. Det er båndtvang i tidsrommet 1. mars til 1. november. Utsetting av vilt er ikke tillatt. For øvrig gjelder viltlovens bestemmelser og forskrifter."

Det er første punktum, om "unødig forstyrrelse" av fuglelivet Fylkesmannen viser til.

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak viltloven § 3, men går så langt vi kan se lenger enn viltlovens bestemmelse ettersom verneforskriften også omfatter "unødig" forstyrrelse av fuglelivet.

I prinsippet kan en "unødig forstyrrelse" av fuglelivet forårsakes av enhver som ferdes innen verneområdet. Det være seg turgåere, badende, roende/padlende, eller en seilende. Det må imidlertid være tale om en "unødig" forstyrrelse. Så langt vi kan se er det her tale om en såkalt rettstridsreservasjon. Det er med andre ord ikke *enhver* forstyrrelse som omfattes, kun den som må anses *unødig*. Sammenhengen med bestemmelsens øvrige alternativer om "skade eller ødeleggelse", taler for øvrig for at forstyrrelsen må ha en viss intensitet og styrke.

For at man skal konstatere et brudd på denne vernebestemmelsen må man i det enkelte tilfellet påvise at den *konkrete atferd* innebar en "unødig forstyrrelse" av fuglelivet.

Det må anses åpenbart at verneforskriften romertall IV nr. 2 ikke oppstiller noe *generelt forbud* mot brettseiling i verneområdet.

Fylkesmannens forståelse av bestemmelsen synes å være at *enhver* utøvelse av brettseiling i verneområdet innebærer en "unødig forstyrrelse" av fuglelivet, uavhengig av om fuglelivet *faktisk* blir *unødig forstyrret* under den aktuelle brettseilingen. Det vises til Fylkesmannens brev datert 25.10.2007 til Norsk Brettseilerklubb, hvor det heter:

"For områdene som har status som fuglefredningsområder det vil si Einarsneset, Havika, Kviljo, Rauna, Fuglevika, Nordhasselvika og Steinodden, vurderes brettseiling, kiting og bølgesurfing som en unødig forstyrrelse og er derfor i strid med fredningsformålet."

² Gjennom forvaltningsplanen kan det gis instruksjoner om forvaltningens utøvelse av sin forvaltningsmyndighet. Forvaltningsplanen har imidlertid ikke direkte rettsvirkning overfor borgerne.

Fylkesmannens forståelse av verneforskriften innebærer i realiteten en *utvidelse* av forskriftens bestemmelser om generelle ferdselsforbud (jf. romertall IV nr. 4), ettersom utøvelse av brettseiling, kiting og bølgesurfing *etter sin art* angivelig skal være å anse som en unødig forstyrrelse av fuglelivet. En slik tolkning er det klart nok *ikke* rettslig grunnlag for. Vi minner også om at man her befinner seg på et område hvis overtredelser er straffesanksjonert, og legalitetsprinsippet må anses å være til hinder for den tolkning Fylkesmannen legger til grunn.

Videre bemerkes at Fylkesmannen klart nok ikke har kompetanse til å utvide virkeområdene for de generelle ferdselsforbud, gjennom egne *tolkningsuttalelser e.l.* Fylkesmannen kan riktignok komme med henstillinger og veiledninger. Disse bør imidlertid ha en god rettslig og miljøfaglig forankring. Fylkesmannen er den utøvende myndighet, og *forvalter* verneforskriften. Det sentrale poeng er at det ikke er fylkesmannens *forståelse*, men forskriften med tilhørende rettskilder som avklarer hva som er gjeldende rett. Til sammenlikning er det klart nok ikke slik at regjeringens forståelse av Stortingets vedtatte lover, ikke binder domstolene i deres lovtolkning. Dersom Fylkesmannen anser at det er et "hull" i verneforskriften, som man ikke tok høyde for ved vedtakelsen, må forskriften endres. Fylkesmannen kan ikke (har ikke kompetanse til) å bedrive en form for lovgivende (forskriftsgivende) virksomhet gjennom forvaltningen av verneforskriften.

Avslutningsvis vil vi knytte en ytterligere kommentar til Fylkesmannens brev datert 25.10.2007 til Norsk Brettseilerklubb, hvor det heter:

"For områdene som har status som fuglefredningsområder det vil si Einarsneset, Havika, Kviljo, Rauna, Fuglevika, Nordhasselvika og Steinodden, vurderes brettseiling, kiting og bølgesurfing som en unødig forstyrrelse og er derfor i strid med fredningsformålet. Dette skjer etter § 4 pkt 2 og 5 i fredningsforskriften hvor det går frem at fuglelivet er fredet mot enhver form for unødig forstyrrelse.

Fylkesmannen viser her til verneforskriften romertall IV punkt 5, som gir Miljøverndepartementet (delegert til DN) hjemmel til å fastsette ferdselsbestemmelser for verneområdet. Henvisningen skaper usikkerhet om hvorvidt Fylkesmannen har ment å fastsette ferdselsbestemmelser for verneområdet. Etter det vi kjenner til er kompetansen for å fastsette slike ferdselsbestemmelser ikke delegert til Fylkesmannen. Under enhver omstendighet måtte slike bestemmelser ha skjedd i forskrifts form. På denne bakgrunn og med henvisning til at Fylkesmannen uttaler at det er tale om et "orienteringsbrev", legger vi til grunn at henvisningen til romertall IV punkt 5 er en glipp.

3.1 Oppsummering

Det foreligger per i dag ikke noe *forbud* mot brettseiling i Nordhasselvika. Det presiseres at verneforskriften romertall IV nr. 2 ikke hjemler et slikt forbud.

Dersom Fylkesmannen vil sette begrensninger på utøvelsen av brettseilingen må dette skje gjennom forskriftsendring, jf. naturvernloven § 22, jf. verneforskriften romertall IV nr. 5. En slik endring forutsetter at forslaget underkastes normale krav om forsvarlig saksbehandling. Det er et grunnleggende skille mellom Fylkesmannens plikt og kompetanse til å forvalte verneforskriften, og kompetansen til å utvide verneforskriften.

4. Lista og Nordhasselvika som brettseilingslokalitet

Det må antas kjent også for Fylkesmannen at Lista har særlig gode betingelser for utøvelse av brettbasert vannsport. Dette har skyldes i hovedtrekk to faktorer; svært gode vindforhold og gode og til dels svært gode bølgeforld.

Vindstatistikken for Lista med om lag 180 kulingdager i året, gir noen av de beste betingelser for brettseiling i den sørlige del av Sør-Norge. Bølgeforldene ved Litlrauna (Bua), Tjørveneset, Grettstø ("Pissrenna") og i Havika er ved de riktige forholdene svært gode, og til dels enestående i Sør-Norge under de riktige forhold (Bua).

Brettseiling i dag utøves i hovedsak i uorganisert form, og konkurranser avholdes kun i helt begrenset grad på Lista. Antall deltakere er da en brøkdel av hva det var på slutten av 80-tallet. Situasjonen den gang var at brettseiling i stor grad var en konkurranseidrett. Herom vises til forvaltningsplanen hvor det heter om Nordhasselvika (Bausje) (side 86):

"Bausje er på Norgestoppen og internasjonalt kjent som brettseilingsarena. Området har i perioder blitt mye brukt til trening og til Norges-cup arrangementer mv."

Det seiles i dag i hovedsak i tre "disipliner"; freeride/slalom (seiling "frem og tilbake") freestyle (utøvelse av triks, som regel på flatest mulig vann) og bølgesailing (hopping på- og ridning av bølger).

Det som særlig gjør Bausje til en attraktiv lokalitet er i tillegg til svært gode vindforhold, variasjonen mellom "flatt vann" inne i bukta, og dønning og bølger på utsiden. Dette gjør at både alt fra mindre øvede til eksperter bruker bukta.

Bausje har sammen med Grettstø, de beste vindforholdene på Lista ved de dominerende vindretningene vest og nordvest. Lokalitetene lenger øst på Lista har mindre gunstige forhold på denne vindretningen da vinden "tar" vesentlig bedre her enn lenger øst på Lista. Disse er til gjengjeld svært gode ved østlige og til dels sydlige vindretninger (Havika).

Bua og Pisserenna blir som følge av sine gode, men svært krevende forhold, i hovedsak benyttet av eksperter. Året sett under ut så er Pisserenna muligens det mest brukte stedet for brettseiling på Lista. Men for en stor andel av brettseilingen på sommerstid så er Bausje den mest egnede og brukte lokaliteten

Til Fylkesmannens vurdering om at Falkonsanden er å anse som en alternativ lokalitet bemerkes at Falkonsanden etter det vi kjenner til knapt nok har vært seilt. Dette skyldes først og fremst at vindforholdene er betydelig dårligere enn på Bausje (ligger i vindskyggen for nordvesten). Etter det vi erfarer fra egne observasjoner er det videre rotete sjø, og man må langt til havs for å finne dønninger (hvilket innebærer økt risiko ved havari). Bølger (brytende bølger) finner man ikke her ved vestlig og nordvestlig vindretning. I tillegg kommer at området har dårlig tilgjengelighet. Det er slik vi ser det vanskelig å forstå hva Fylkesmannen bygger sin vurdering på. Det er vår klare oppfatning at Falkonsanden ikke er noe reelt alternativ til Bausje.

Vi vedlegger for øvrig kopi av "LBK-News" nr. 2, 1992 hvor Lista, herunder Bausje, er omtalt som brettseilingslokalitet.

5. Brettseilingens innvirkning på verneinteressene

Vi har ikke hatt kapasitet til å gå grundigere gjennom de undersøkelser som ligger til grunn for Fylkesmannens vurdering om brettseilingens uheldige påvirkning av fuglelivet.

For oss er det avgjørende at eventuelle begrensninger av brettseilingen uansett ikke går lenger enn det som må anses nødvendig, og vil derfor påpeke følgende:

I Fylkesmannens begrunnelse for forslaget heter det blant annet (høringsbrevet av 26.11.2007):

"Dessverre har hekkesuksessen i området gått tilbake for samtlige hekkende arter, noen således blitt helt borte som hekkefugl. Forstyrrelse i hekketiden må anses som den viktigste årsaken til dette."

Vi har ikke grunnlag for å betvile at hekkebestanden har gått ned i de senere år (selv om dette ikke er nærmere dokumentert i høringsbrevet), men kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at dette skyldes brettseilingen. Særlig gjelder dette når brettseilingen som nevnt er betydelig redusert på Bausje siden "glansdagene" på slutten av 80-tallet. At det er brettseiling og ikke annen ferdsel som skal begrenses fremstår derfor vilkårlig. Vilkårligheten blir ikke mindre dersom Fylkesmannen tilrår en begrensning på bakgrunn av føre-var prinsippet.

Vi bemerker for øvrig at forbudet mot brettseiling i fuglefredningsområdene på Jærstrendene ikke rekker lenger enn at seiling er lov i perioden 1. april – 1. oktober.

Det er for øvrig et paradoks dersom det ikke gis rom for utøvelse av aktiviteter som, i hvert fall for den "alminnelige mann", fremstår som en miljøvennlig aktivitet som fremmer interesse og omsorg for naturen.

Med hilsen

Christian Budsberg Pettersen

Per Christian Brodschöll

Kopi. Farsund kommune
Norsk Brettseilerklubb
Norges Seilforbund

Det er for øvrig et paradoks dersom det ikke gis rom for utøvelse av aktiviteter som, i hvert fall for den "alminnelige mann", fremstår som en miljøvennlig aktivitet som fremmer interesse og omsorg for naturen.

Med hilsen



Christian Budsberg Pettersen



Per Christian Brodschöll

Kopi. Farsund kommune
Norsk Brettseilerklubb
Norges Seilforbund