

Svein Frisvoll og Katrina Rønningen

Kampen om gråsonene: Oppdrett i Froan landskapsvernområde



Rapport 8/09
ISSN 1503-2035





Bygdeforskning

Norsk senter for bygdeforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim
Telefon: +47 73 59 17 32
Telefaks: +47 73 59 12 75

Rapport nummer 8/09

Kampen om gråsonene: Oppdrett i Froan landskapsvernområde

Svein Frisvoll og Katrina Rønningen

Utgivelsesår: 2009 Antall sider: 116 ISSN-nr: 1503-2035

Oppdragsgivere:

Norges forskningsråd, Frøya kommune,
Frøya Nye Næringsforening,
Fiskarlaget Midt-Norge,
Trøndelag Fiskeoppdretterlag og
SalMar ASA

Oppdragsgivers ref.:

177998/I10
Norges forskningsråd

Sammendrag

Rapporten er del av forskningsprosjektet Froan-Scenarier (2007-2009) og fyller følgende delmål i prosjektet: Utforske sosiale aspekt og (manglende) interaksjon mellom verneformål og næringsutvikling i kystsonen, og å identifisere mulige barrierer for sosioøkonomisk og kulturell bærekraftig næringsutvikling innenfor verneområdet og i tilknytning til verneområdet. I rapporten undersøkes ulike sider ved forvaltningen av Froan verneområde med en samfunnsvitenskaplig tilnærming.

Stikkord

Kystsoneforvaltning, bruk/vern, havbruk, landskapsvern
Coastal Zone Management, use/protection, Aqua-culture, landscape protection

Sammendrag

Froan verneområde ble etablert i 1979, og har følgende vernesoner: naturreservat (405 km²), landskapsvernområde med dyrelivsfredning (80 km²) og dyrelivsfredningsområde (356 km²). Sjøforsvaret har et skytefelt i verneområdet, og det bor også i overkant av 50 mennesker i verneområdet. Siden 1998 har SalMar ASA drevet lakseoppdrett i landskapsvernområdet med 2-årige midlertidige tillatelser.

I år er det 30 år siden Froan verneområde ble etablert, og kontroversene som omgir vernet synes i dag å være større enn da vernet ble etablert. Vernet skal ha kommet i stand etter initiativ fra lokalbefolkningen for å unngå at Forsvaret etablerte enda et skytefelt i området. Etableringen skal heller ikke ha avstedkommet særlig engasjement og involvering fra lokale myndigheters side. I dag synes steile fronter å prege forvaltningen hvor brukerinteresser med krav om ressursbruk står mot verneforvaltningens krav om naturvern. Til tross for et langvarig forvaltningsplanarbeid mangler forvaltningsplan.

Begge leire synes å ha legitime krav: Brukerinteressene appellerer til distriktpolitiske hensyn og behovene samfunnet har for næringsaktivitet. Naturverninteressene appellerer på sin side til miljøpolitiske hensyn og viser til at Froan verneområde representerer viktige naturverdier, som Regjeringen gjennom forskrift hjemlet i Lov om Naturvern har fredet. Tradisjonelt er det spørsmålet om bestandskontroll av fredet sel som har vært omdreiningspunkt for kontroversene i Froan. Siden 1998 har oppdrett tatt over som sentralt omdreiningspunkt. Da fikk SalMar ASA en 2-årstillatelse til oppdrett av laks i landskapsvernområdet. Denne tillatelsen har blitt stadig fornyet av et Miljøverndepartement med vekslende politisk ledelse på tvers av de faglige anbefalingene fra fylkesmannens miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning. Dette har bidratt til å skape bruk/vernfronter også innenfor naturforvaltningen.

Forvaltningen i Froan må forstås som del av en bruk/verndiskurs som er større enn den selv. Dette kompliserer helt klart områdevernet og forvaltningen av det. Alt det de ulike aktørene i Froan-vernet (kanskje med unntak av lokalbefolkning) sier og gjør i forhold til Froan-problematikken må forstås i lys av den overordnede dragkampen mellom fiskeri-/oppdretts- og naturforvaltningsmyndighetene om hvem av Statens sektormyndigheter som skal ha kontroll med forvaltningen av de marine ressursene.

Et kjernemoment i den fastlåste forvaltningsfloken i Froan er forholdet mellom politiske myndigheters styringssignaler (bla. Innst. S. nr 168 (1999-2000)) og forvaltningsmyndighetens tolkning av forvaltningsoppdraget og dets føringer (dvs. Froan-forskriften). Heri ligger også muligheten til å løse floken slik vi ser det. For det er i uoverensstemmelsen mellom politiske myndigheter (lovmakerne) og forvaltningsmyndighetene (lovtolkerne) problemets kjerne ligger. Om de politiske myndigheter fortsatt ønsker at forvaltningen av Froan landskapsvernområde skal kunne åpne for oppdrettsaktivitet, blir en vei ut av den fastlåste floken at verneforskriften revideres og oppdateres slik at den gjenspeiler de senere års verneplanarbeid i kystsonen. Om verneverdiene i Froan ikke er forenlig med oppdrett er det selvsagt uheldig at det pågår oppdrett i området. Men om verneverdiene i Froan er forenlig med oppdrett, er det også uheldig at slik næringsaktivitet stenges ute fra området.

Forord

Bruk av scenarier som et verktøy for dialog, næringsutvikling og forvaltning i verna kystområder (Froan-Scenarier) (2007-2009) er et 3-årig KMB-prosjekt ('kompetanseprosjekt med brukermedvirkning') med hovedfinansiering fra Norges forskningsråd (AREAL-programmet), og medfinansiering fra Frøya kommunes næringsfond, Frøya Nye Næringsforening, Fiskarlaget Midt-Norge, Trøndelag Fiskeoppdretterlag (de to siste med finansiering fra Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond (FHL-F)) og SalMar ASA.

Froan-Scenarier er et tverrfaglig prosjekt der tre forskningsmiljø har jobbet med prosjektet: Norsk senter for bygdeforskning (prosjektleder), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Institutt for skog og landskap. I tillegg har vi hatt utveksling og samarbeid med Nordlandsforskning, Göteborg Universitet og Det sveitsiske føderale instituttet for skog, snø og landskap.

Vi vil her benytte anledningen til å takke medfinansørerne for et godt samarbeid. De har bidratt konstruktivt på møter, som informanter og med respons og tilbakemeldinger. Vi vil også takke alle de andre informantene, spesielt befolkningen i Froan, hytteboere, ansatte i forvaltningen, i organisasjoner og andre som velvillig har stilt opp i intervju, og de som har besvart spørreskjema.

Trondheim november 2009

Innhold

Forord	iv
Innhold	vi
Kart- og tabelloversikt	viii
1 Innledning	1
2 Metode	3
2.1 Brukermidfinansiering	3
2.2 Metodisk design	4
2.2.1 Dokumentstudier	4
2.2.2 Deltagende observasjon og feltarbeider	5
2.2.3 Intervju	6
2.2.4 Survey	8
2.3 Håndtering og tolkning av empiri	8
3 Froan – et bruk/vern episenter	11
3.1 Fronter i Froan-forvaltningen	11
3.2 Solnedgangssamfunn?	14
3.3 Froan verneområde	18
3.3.1 Naturreservat	19
3.3.2 Landskapsvernområde med dyrelivsfredning	25
3.3.3 Dyrelivsfredning	29
3.3.4 Ramsar-status	34
3.4 Et paradoksalt verneregime?	36
4 Forvaltningsmessige mangler i Froan	41
4.1.1 Formell forvaltning: Naturvernlov og/eller Plan- og bygningslov?	42
4.1.2 1981-2009: Tre forsøk på å få til forvaltningsplan for Froan verneområde	45
4.1.3 Informasjon til allmennheten	50
4.1.4 En verneforvaltning på sparebluss	54
4.2 Froan-saken er større enn Froan	55
5 Kamp om gråsonene	59
5.1 Ordskiftets omdreiningspunkt: oppdrett i landskapsvernområdet	60
5.2 Posisjoner i ordskiftet rundt oppdrett i Froan	66
5.2.1 Naturforvaltningsaktører	66
5.2.2 Fiskeridirektoratet	74

5.2.3	Lokale myndigheter og utviklingsaktører	75
5.2.4	Lokalbefolkning	80
5.2.5	Turistnæring	85
5.2.6	Oppdrettsaktørene (FHL-H og SalMar)	87
5.2.7	Naturverninteresser	90
5.3	Fastlåst floke i forvaltningen av Froan	91
5.3.1	En presset naturforvaltning på defensiven og pressede distriktsamfunn offensiven	101
6	Konklusjon	106
7	Referanser	110

Kart- og tabelloversikt

<i>Kart 1. Froan</i>	<i>15</i>
<i>Kart 2. Beboede øyer i Froan</i>	<i>16</i>
<i>Kart 3 Froan verneområde: naturreservatdelen</i>	<i>22</i>
<i>Kart 4. Froan verneområde: landskapsverndelen</i>	<i>29</i>
<i>Kart 5. Froan verneområde: dyrelivsfredningsområdet</i>	<i>31</i>
<i>Kart 6. Sjøforsvarets skytefelt i Froan verneområde</i>	<i>38</i>
<i>Tabell 1. Oversikt over informanter</i>	<i>7</i>
<i>Tabell 2. Befolkningsutvikling i Froan 1960-2006 (Naturoppsyn, 2006)</i>	<i>17</i>

1 Innledning

*Bruk av scenarier som et verktøy for dialog, næringsutvikling og forvaltning i verna kystområder*¹ (Froan-Scenarier) (2007-2009) er et 3-årig KMB-prosjekt² med hovedfinansiering fra Norges forskningsråd (AREAL-programmet), og medfinansiering fra Frøya kommunes næringsfond, Frøya Nye Næringsforening, Fiskarlaget Midt-Norge (med finansiering fra Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond (FHL-F)) og Trøndelag Fiskeoppdretter-lag (med finansiering fra FHL-F). Etter at prosjektet var fullfinansiert, ønsket Norges forskningsråd at prosjektet styrket næringsdimensjonen. Dette ble gjort ved at en styrket prosjektets marinøkologiske del til også å omfatte marinøkologiske konsekvenser av oppdrett i Froan. Siden Forskningsrådet ikke økte sine bevilgninger til prosjektet måtte utvidelsen finansieres gjennom private midler. Det ble derfor naturlig at oppdrettselskapet som driver oppdrett i Froan, SalMar ASA bidro inn i prosjektet med finansiering.

Prosjektet kom i stand etter at Frøya kommune og fylkesmannens miljøvern-avdeling i Sør-Trøndelag sammen tok kontakt med Norsk senter for bygdeforskning i desember 2005. Aktørene i forvaltningen av Froan forsøkte å få til en omforent forvaltningsplan for Froan verneområde. Etter langvarig og fastlåst uenighet omkring forvaltningen av verneområdet, ønsket en å unngå at arbeidet igjen skulle strande. På møtet hos Bygdeforskning uttalte begge parter at utgangspunkt for forvaltningsplanarbeidet måtte være at en skulle legge forholdene til rette for at det også i framtiden kan være permanent bosetting i Froan. At folk fortsatt skal kunne leve og virke i Froan, synes å være en viktig premiss for lokale myndigheter og vernemyndighetene.

En forsker fra Bygdeforskning (Svein Frisvoll) deltok på et folkemøte i Froan og på befaring på SalMars oppdrettanlegg i Froan som ble arrangert i samband med folkemøtet, 24.01.06. Bakgrunnen for befaringen og folkemøtet

¹ Engelsk tittel: Building scenarios as a tool for dialogue, business development and management in protected coastal areas.

² KMB-prosjekt står for 'kompetanseprosjekt med brukermedvirkning', og er et resultat av omleggingen av Forskningsrådets forskningsfinansiering. KMB-prosjekt er forskningsprosjekter som må ha minst 20 prosent brukerfinansiering. Prosjektene kan være utformet sammen med brukerne, men det er ikke noe krav til KMB-prosjektene. Forskningsmiljøet står ansvarlig for prosjektet og at det gjennomføres innenfor de kvalitetskriteriene som til enhver tid gjelder for forskning.

var at arbeidsgruppa som arbeider med forvaltningsplanen presenterte arbeidet sitt.

Froan-Scenarier er et tverrfaglig prosjekt der samfunnsvitere (samfunnsgeografer og en sosialantropolog), marinbiologer, oseanografer og landskapsøkologer, sammen har bidratt inn mot prosjektets problemstillinger. Tre forskningsmiljø har arbeidet med prosjektet: Norsk senter for bygdeforskning (prosjektleder), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Institutt for skog og landskap.

I denne rapporten undersøker vi gjennom et samfunnsvitenskapelig blikk ulike sider ved forvaltningen av Froan verneområde, og den fyller følgende delmål i Froan-Scenarier:

- Utforske sosiale aspekt og (eventuelt manglende) interaksjon mellom verneformål og næringsutvikling i kystsonen
- Identifisere mulige barrierer for sosioøkonomisk og som kulturell bærekraftig næringsutvikling innenfor verneområdet og i tilknytning til verneområdet

Fra vernetidspunktet i 1979 og fram til 1. juli 2009 har forvaltningen av verneområdet skjedd med hjemmel i Lov om Naturvern (LOV 1970-06-19, nr 63). Da ble loven erstattet med Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldsloven) (LOV 2009-06-19, nr 100). Vår analyse er basert på det gamle forvaltningsregimet. Foruten mindre endringer, videreføres områdevernekategoriene i Naturmangfoldsloven (Ot.prp.nr. 52 (2008-2009)). Den endringen som nok har størst relevans for Froan er Naturmangfoldslovens innføring av et marint vern. Froan er blant områdene foreslått vernet som marint verneområde i Marin verneplans fase I (Direktoratet for naturforvaltning, 2003). Fase I ble iverksatt høsten 2009 i 17 av de 36 forslåtte områdene. Froan er ifølge vår informant i Direktoratet for naturforvaltning ikke blant disse. Det er derfor rimelig å forvente at innføringen av Naturmangfoldsloven ikke umiddelbart vil medføre noen endringer for Froans del.

I det neste kapitlet vil vi gå gjennom metodene vi har benyttet for å samle inn og håndtere rapportens datagrunnlag. I metodekapitlet gjør vi oss også noen refleksjoner omkring brukermedvirkning og brukermedfinansiering i forhold til faglig integritet. I kapittel 3, *Froan – et bruk/vern episenter* beskriver vi det vi oppfatter å være sentrale momenter ved Froan og Froan verneområde. Etter vårt skjønn karakteriseres denne forvaltningen av en rekke forvaltningsmessige mangler. Disse gjør vi nærmere rede for i kapittel 4, *Forvaltningsmessige mangler i Froan*. En sentral observasjon vi har gjort i løpet av Froan-Scenarier er at det pågår en dragkamp mellom aktører med bruksinteresser og aktører med verneinteresser om herredømme over vernebestemmelsenes gråsoner.

Denne kampen analyseres i kapittel 5, *Kamp om gråsonene*, før vi til slutt kommer med noen anbefalinger som kan løse den tilsynelatende fastlåste floken i forvaltningen av Froan verneområde.

2 Metode

I dette kapitlet presenteres studiens metodiske tilnærming; informasjon som er nødvendig for at den kritiske leser kan gjøre seg opp en mening om den faglige kvaliteten på studien, dvs. pålitelighet (Lincoln and Guba, 1985, Lincoln and Guba, 1989, Thagaard, 2003). Uansett om en forskningsstudie baserer seg på kvalitative eller kvantitative metoder, må studien overbevise om at dens påstand om å bringe kunnskap til torgs er legitim og pålitelig; dvs. at den bygger på vitenskaplige kriterier for god forskning. Rapporteringen av forskningsfunnene må derfor inneholde informasjon som gjør leseren i stand til å vurdere kvaliteten på forskningen.

Prosjektet har brukt både kvalitative metoder (dokumentanalyser, semi-strukturerte intervju og deltagende observasjon) og kvantitative metoder (kvantitativ spørreundersøkelse blant respondenter med tilknytning til Froan).

2.1 Brukermedfinansiering

I KMB-prosjekt har forskningsmiljøet som har prosjektledelsen, ansvar for at brukermidvirkningen ikke undergraver prosjektets forskningsmessige kvalitet. Et ufravikelig krav til forskning er at den skal være uhildet og uavhengig i forhold til problemfeltet som studeres. Brukerfinansiering har, om forskerne og brukerne ikke er klar over faren, slik sett et potensial til å undergrave kravet om uavhengighet. Særlig i tilfeller hvor alle impliserte parter ikke er representert i finansieringskonsortiet må en være oppmerksom på dette.

Som den årvåkne leser vil se, er det i hovedsak interesseaktører med et *ressursutnyttelsesmotiv* som er å finne blant aktørene som har bidratt med penger til prosjektet. Dette skyldes at KMB-prosjektenes finansieringsmodell kun godkjenner *private* midler når minimumskravet om 20 prosent brukermidfinansiering skal telles opp; jo mer offentlige midler, desto mer private midler må til for å dekke inn minimumskravet. Aktører med *naturvernmotiv* er i Froan i første rekke offentlige aktører som fylkesmannens miljøvernavdeling, Direktoratet for naturforvaltning, og til dels Fiskeridirektoratet og Frøya kommune. De to sistnevnte har også et *næringsutviklingsmotiv*. Den eneste av disse som var aktuell i

finansieringskonsortiet var Frøya kommune, som gjennom sitt næringsfond kunne bidra med det som i KMB-sammenheng blir regnet for å være private midler.

Denne ”ubalansen” har forskerteamet og brukergruppen vært oppmerksom på. Fra forskerhold har vi derfor etter at prosjektet ble finansiert, tilnærmet oss prosjektet som om det var et vanlig forskerstyrt prosjekt (dvs. fullfinansiert av Norges forskningsråd). Kontakten med brukeraktørene som har bidratt med penger inn i prosjektet, har i hovedsak vært formelle møter: et oppstartsmøte hvor alle medfinansisørene unntatt Trøndelag fiskeoppdretterlag og SalMar møtte, samt årlige møter for underveisrapportering. Disse underveismøtene har forskergruppen også brukt som del av datainnsamlingen. Møtene har derfor hatt karakter av gruppeintervju hvor forskerne først har presentert sine funn, vurderinger og antakelser. Så har brukeraktørene respondert på dette. Denne responsen har inngått i datamaterialet (se mer om dette nedenfor). Slike møter har også blitt gjennomført med de av nøkkelaktørene som *ikke* deltar i finansieringskonsortiet (Direktoratet for naturforvaltning (DN), Fiskeridirektoratet, fylkesmannens miljøvernavdeling). Disse møtene fant, med unntak for DN, sted i prosjektets første år (2007) og siste år (2009), hvor vi gjennomførte et møte med DN. Også disse møtene har forskergruppen sett på som en del av datainnsamlingen. Møtene har fulgt den samme malen som møtene med brukerinteressene. Vår vurdering er derfor at skjevheten som er til stede i finansieringskonsortiet når det gjelder bruk-/verninteresser ikke gjenspeiles i prosjektets utforming og gjennomføring.

2.2 Metodisk design

2.2.1 Dokumentstudier

Dokumentanalyser er en ofte benyttet metode i kombinasjon med intervju i samfunnsvitenskaplige studier (Thagaard, 2003). Siden offentlige og private dokument eksisterer uavhengig av forskerens forskning, påvirkes ikke tekstene av forskningsprosessen. Empiri generert gjennom et intervju eksisterer derimot på grunn av forskningsprosessen (siden intervjuet er en integrert del av forskningsprosessen). På denne måten vil intervjudata alltid være farget av forskningsprosjektets (og forskerens) forutsetninger og moment (utviklingsløp). Dokumentstudier anses derfor å være en god strategi for å styrke studiens *trustworthiness* (pålitelighet) (Baxter og Eyles, 1997, Thagaard, 2003).

Dokumentstudier har fulgt alle prosjektets faser. I oppstartsfasen var offisielt informasjonsmateriell om Froan verneområde (Naturopsyn, 2006),

avisartikler funnet gjennom søk på a-tekst³ og verneforskriften (Miljøvern-departementet, 1979) viktige. Videre hadde vi tilgang til referatene fra de fire første møtene i arbeidsgruppa som gjenopptok forvaltningsplanarbeidet i 2005 (møtereferat 20.10.05 til 06.01.06, samt referatet fra folkemøte arrangert av arbeidsgruppa på Sørburøy 07.12.05). Her møtte i tillegg til fastboende varaordføreren i Frøya kommune sammen med sekretæren for forvaltningsarbeidet.⁴ Disse dokumentene ga viktige innblikk i de ulike aktørenes ønsker, uttalte behov og prioriteringer i den omstridte kystsoneforvaltningen av Froan.

I tillegg til disse dokumentene var tidligere forskning og evaluering i Froan (Fjeldavli og Rønningen, 1998, Arnesen og Stokke, 2003, Bjørke, 2005,) og studier som omhandlet problemfeltet mer generelt (Bennett, 2000, Jentoft, 2000b, Jentoft, 2000c, Jentoft, 2000a, Buanes et al., 2004, Buanes et al., 2005) viktig i denne tidlige fasen av studien. Etter hvert som studien har generert egne data har dokumentstudiene vært viktige for å utfordre våre egne tolkninger av intervjumaterialet.

Ett dokument har imidlertid ikke vært benyttet i denne studien: utkast til forvaltningsplan. Grunnen til at vi ikke har brukt eller lest utkastene til forvaltningsplan er først og fremst at det i prosjektperioden ikke har eksistert noen offisiell og omforent versjon av dokumentet. Dette dokumentet måtte dermed betraktes som et argument eller en posisjonering i *kampen om hva Froan verneområde skal være*, noe som selvsagt gjør de ulike forvaltningsplanutkastene til et glimrende grunnlag for en tekstlig analyse av forvaltningsdiskursen i Froan. Men da måtte en ha lagt ned en betydelig innsats på å sikre at de ulike utkastene som en slik analyse baserte seg på, utgjorde både en kvalitetssikret tidslinje, et kvalitetssikret forfattereierskap, og et kvalitetssikret forfattermangfold. Dette ble vurdert å bli for ressurskrevende sammenlignet med intervju. Intervju ble også vurdert å ha andre fordeler: intervjuet foregår ikke innenfor rammene av kontroversen, og det gir informantene (aktørene) rom til å gå bakenfor posisjonen og klargjøre og utdype ut over det et forvaltningsdokument har rom for.

2.2.2 Deltagende observasjon og feltarbeider

Vi deltok på to folkemøter i Froan, hvorav det første før prosjektoppstart. Foruten fastboende i Froan, deltok en representant fra fylkesmannens miljøvernavdeling, en representant fra SalMar, representanter fra Frøya kommune og representanter fra lokalt næringsliv på det første folkemøtet

³ Søkeord som ble brukt var Froan, oppdrett og vern (både søkt enkeltvis og i kombinasjon med hverandre).

⁴ Viktige aktører i forvaltningsplanarbeidet, som Fylkesmannens miljøvernavdeling, var ikke tilstede på dette møtet. Det ble derfor arrangert et nytt folkemøte 24.01.06. På dette møtet deltok en forsker fra Bygdeforskning.

som ble arrangert på Sørburøy 24.01.06. Dette folkemøtet ble arrangert av arbeidsgruppen som jobbet med forvaltningsplanen. Her presenterte arbeidsgruppa sine innspill til forvaltningsplanen og arbeidsgruppa inviterte folkemøtet til å komme med reaksjoner og innspill. Observasjonene fra dette første møtet ga et sentralt empirisk grunnlag til utformingen av prosjektet.

Det andre folkemøtet ble arrangert av Froan-Scenarier i forbindelse med prosjektoppstart. Her deltok fastboende i Froan (også den lokale representanten i forvaltningsplanarbeidsgruppa), forskerteamet, samt en representant fra Frøya kommune. På dette møtet ble prosjektet presentert og lokalbefolkningen fikk anledning til å komme med innspill og reaksjoner. Observasjonene fra møtet ga innspill til utformingen av intervjuguidene.

I tillegg til disse to møtene deltok en av forskerne (Svein Frisvoll) på forvaltningsplanarbeidsgruppens befarings på SalMars oppdrettsanlegg i Froan. Denne befaringsen ble arrangert i samband med det første folkemøtet. I tillegg til disse deltagende observasjonene gjennomførte forskerteamet flere feltarbeid i Froan som sammen dekket de fleste av de bebodde øyene⁵ (mer om dette nedenfor).

For møtene, befaringsen og feltarbeidene ble det tatt fortløpende notater. Fra det første folkemøtet fikk vi også tilsendt kopi av det offisielle referatet fra folkemøtets referent (sekretæren for arbeidsgruppa). Notatene og referatet supplerer intervjudataene og dokumentstudiene.

2.2.3 Intervju

Forskerteamet gjennomførte 30 *semistrukturerte* intervju med strategisk valgte informanter (se

Tabell 1).⁶ Av disse var 26 gjennomført som personlige intervju, mens fire intervju ble gjennomført som telefonintervju. Årsaken til at disse ble gjennomført som telefonintervju er en overveining mellom tidsbruk, nytten av å gjennomføre intervjuene som personlige intervju og ulempen av å gjennomføre dem som telefonintervju. I og med at disse fire intervjuene ble gjennomført mot slutten av prosjektperioden, etter flere feltarbeidsturer i Froan, deltagende observasjoner og befaringsen, kom prosjektteamet til at det ville være forsvarlig å gjennomføre intervjuene som telefonintervju.

⁵ De bebodde øyene i prosjektperioden har vært Gjæsingen (8 fastboende), Sørburøy (51 fastboende), Sauøya (6 fastboende) og Risøya (2 fastboende). Feltarbeid har blitt gjennomført på alle de bebodde øyene med unntak av Risøya.

⁶ I tillegg har NIVA og Norsk institutt for Skog og Landskap gjennomført intervjuer i samband med sine delprosjekt. Disse intervjuene er ikke gjennomført med tanke på å belyse problemfeltet som belyses i denne rapporten. Disse intervjuene er følgelig heller ikke omhandlet her.

Informantene ble valgt strategisk. Det vil si at informantene ble rekruttert med tanke på hvilken informasjon de kunne tenkes å bidra inn i prosjektet med. I kvalitative studier er ikke representative utvalgsteknikker noe relevant poeng siden målet med kvalitative studier ikke er å beskrive en "allmenn-gyldig virkelighet", som til en viss grad er poenget med kvantitative metoder. Kvalitative studiers styrke er derimot at de er velegnet til å avdekke hvilke ulike subjektive og kollektive forståelser av virkeligheten som finnes blant aktørene i et gitt problemfelt, hvorfor de ulike virkelighetsoppfattelsene finnes og hvordan de ulike oppfatningene utspiller seg mellom aktører i et gitt problemfelt. Da må en rekruttere informerte og motiverte informanter som er i inngripen med problemfeltet som skal studeres (Thagaard, 2003).

Tabell 1. Oversikt over informanter

Posisjon	Antall intervju	Antall informanter
SalMar ASA	1	3
Frøya inn i Framtida	1	1
Ikke fastboende reiselivsaktører	2	2
Fastboende reiselivsaktør	1	2
FHL-H Midt-Norge	2	1
Fylkesmannens miljøvernnavdeling, Sør-Trøndelag	1	1
Statens naturoppsyn (SNO)	1	1
Direktoratet for naturforvaltning (DN)	1	1
Naturforvaltningen*	1	1
Fiskeridirektoratet, avd. Midt-Norge	2	3
Fiskarlaget Midt-Norge	1	1
Frøya kommune**	5	7
Miljøvernorganisasjon	1	1
Fastboende	7	9
Fritidsbeboere	3	5

*Ut fra forskningsetiske vurderinger 'generaliseres' informantens stilling

** En del av de samme informantene intervjues/deltar på møter flere ganger i løpet av prosjektperioden

For å møte kravene som ligger i pålitelighet for en studie som omhandler problemfeltet omstridt forvaltning av Froan verneområde, har vi måttet være påpasselige med å rekruttere informanter fra alle sider av problemfeltet: verneforvaltningen, verneinteresser, oppdrettsinteresser, fiskeriinteresser, lokale næringsinteresser, fastboende, fritidsbefolkning og fra lokalforvaltningens ulike ansvarsområder (miljø, næring, kultur og plan belyst fra både politisk og administrativt hold).

Aktuelle informanter har blitt identifisert gjennom blant annet dokumentanalysene. Videre har folkemøtene vært viktige for å identifisere lokale informanter, samt bidra med informasjon til utarbeidelsen av intervju-

guidene. Rekrutteringen av informanter fra fastboende i Froan har vært kumulativ (dvs. at aktuelle informanter rekrutteres på bakgrunn av informasjon som har kommet opp i foregående intervju). Rekrutteringen av fritidsbeboere har hatt et tilfeldig tilsnitt da vi var avhengig av at fritidsbeboerne var til stede i Froan i den aktuelle feltarbeidsperioden.

Hvor mange intervju og hvor mye feltarbeid en behøver for å presentere en *pålitelig* analyse er en velkjent problemstilling for forskere som befatter seg med kvalitativ metode. Sammenlignet med kvantitative studier hvor antall respondenter undersøkelsen omfatter er et viktig kriterium, er *antall informanter* et lite hensiktsmessig mål på informasjonstilfanget til en kvalitativ studie. Istedenfor brukes gjerne *metning* som indikator for når data-innsamlingen skal avsluttes. Kort fortalt referer metning til når forskeren ikke lenger avdekker ny kunnskap gjennom datainnsamlingen (Maaløe, 2002). Imidlertid er ikke *metning* som veiledende indikator for når feltarbeidet bør avsluttes uten svakheter; en kan risikere å avslutte data-innsamlingen for tidlig. For å redusere denne usikkerheten gjennomførte vi en runde med telefonintervjuer av fastboende i prosjektets siste fase (høsten 2009). Videre har underveismøtene med de sentrale interesseaktørene i det studerte problemfeltet bidratt til å "kvalitetssikre" beslutningen om *metning*.

2.2.4 Survey

Våren 2009 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant personer med "tilknytning til Froan". Frøya kommune ga oss tilgang til sin oversikt. Listen fra Frøya kommune inneholdt 173 personnavn (både fastboende, fritidsbeboere og grunneiere) pluss et bedriftsnavn. Personvernombudet for forskning (NSD) gav tillatelse til at spørreundersøkelsen kunne gjennomføres, og spørreskjemaet ble sendt ut til alle som stod oppført i kommunens oversikt. Etter purrerunde var svarprosenten nær 50 prosent. Norsk senter for bygdeforskning laget skjemaene, mens Sentio gjennomførte undersøkelsen. En spørreundersøkelse med så få respondenter som dette har åpenbare svakheter. Det lille utvalget gjør at mange av variablene har få svar, noe som begrenser muligheten til statistisk analyse. Vi har derfor ikke kjørt statistiske analyser ut over rene frekvenstabeller.

Spørsmålene i surveyen dreide seg om bruk av eiendom, planer for eiendom (vedlikehold og bruk), tilknytning til Froan og bruk/vernrelevante spørsmål som hva respondentene bruker Froan til, oppfatninger av vernet, kunnskaper om vernet og diverse holdningsvariabler.

2.3 Håndtering og tolkning av empiri

Forskning må forholde seg til et sett av etiske retningslinjer som følger bl.a. tre hovedprinsipper: *informert samtykke*, *konfidensialitet* og *konsekvenser forskningen kan ha for deltakerne*. Informert samtykke er utgangspunktet for ethvert forskningsprosjekt og innebærer at forskeren må ha deltakerens

informerte og frie samtykke til deltakelse i prosjektet. Prinsippet om konfidensialitet innebærer at de som er gjenstand for forskning har krav på at all informasjon de gir blir behandlet konfidensielt. Forskeren har også et særlig ansvar for å unngå bruk og formidling av informasjon som kan skade enkeltpersoner det forskes på. Informasjonen må behandles på en måte som sikrer at deltakernes deltagelse forblir skjult. Dette innebærer bl.a. at forskeren må anonymisere informantene når resultatene av undersøkelsen offentliggjøres og formidles. Det tredje og siste prinsippet innebærer at deltakerne i en studie ikke skal utsettes for økt risiko for fysisk eller psykisk skade eller belastning som en følge av deltakelsen (Thagaard, 2003).

Det er knyttet en del etiske utfordringer til studien. Disse må håndteres på en forsvarlig måte. Anonymisering er ikke alltid like enkelt å håndtere i forskningsprosjekt, fordi anonymisering kan gå på bekostning av *pålitelighet* (Thagaard, 2003):

Forskeren kan bli dratt mellom hensynet til deltakernes anonymitet og hensynet til å fremstille resultatene på en måte som oppfyller kravene til pålitelighet. Metodisk sett er det riktig å presentere informanten slik vedkommende fremstår for forskeren. Men etisk sett er det viktig å skjule hans eller hennes identitet (2003: 24).

Problemet, som skapes av at forskeren må ta både *personvernetiske* og *forskningsetiske* hensyn, ”kan være særlig vanskelig å håndtere når forskningen fokuserer på små og gjennomsluktige miljøer”(Thagaard, 2003: s. 24).

Froan er nettopp et oversiktlig og lite småsamfunn, og det er enkelt for andre fastboende å registrere hvilke hus forskerne går inn i, hvem forskerne snakker med osv. I tillegg utføres den omstridte forvaltningen av lett identifiserbare personer. I noen tilfeller kan dette løses gjennom at forskerne konstruerer fiktive studieområder og aktører (McDowell, 1998, Kvale, 1997, Smith, 1990). I ekstreme tilfeller må forskerne, i tillegg til konstruksjonen av fiktive studieområder og aktører, også skjule elementer som har betydning for studiens analyse og konklusjon for å unngå at informanternes identitet avsløres. For Froans del, ville det bety at vi hadde måttet skjule to av de sentrale aspektene for studien da disse sammen representerer noe som er viktige for forskningsspørsmålene: både den omstridte oppdrettsaktiviteten inne i verneområdet og det at forvaltningsplanen manglet. Videre hadde andre viktige trekk ved Froan verneområde, f.eks. at det er Norges eldste og største verneområde på sjø, måttet blitt skjult. Dette lar seg etter vår vurdering ikke gjøre uten en betydelig underminering av de forskningsetiske begrunnede kriteriene for pålitelighet.

Vi har derfor valgt å være åpen på disse problemstillingene ovenfor informantene, slik at disse overveiningene har vært en del av informantens informerte samtykke. Når det gjelder de kanskje mest identifiserbare infor-

mantene i denne fremstillingen fra Froan-Scenarier (aktørene i forvaltningen av Froan), er dette personer som intervjues i kraft av sin profesjonelle posisjon. Gjennom disse posisjonene er de vant til å håndtere utenfrablikk. Vi har ut fra forskningsetiske hensyn valgt å gi en av informantene ekstra beskyttelse. Vedkommendes posisjon er derfor ytterligere anonymisert (se

Tabell 1).

Når det gjelder informanter som enten er "fastboende" eller "fritidsbeboere", behandles disse to kategoriene på en måte som gjør at vi ikke behøver å "gå på individnivå". Etter vår oppfatning lar de individuelle fastboende informantens utsagn seg derfor anonymisere tilfredsstillende så lenge bosted/fritidssted ikke oppgis mer presis enn "Froan".

Det ble gjort opptak av alle intervjuene, med unntak av to.⁷ For disse intervjuene ble det tatt notater fortløpende istedenfor opptak. Lydfilene ble deretter gjennomlyttet grundig og tematisk sorterte sammendrag (vern, forvaltning, fiskeri, oppdrett og lokalsamfunn) ble laget. Disse gjennomlyttingene dannet slik grunnlaget for en grovanalyse, som i betydelig grad har "farget" de påfølgende intervjuene, noe som er i tråd med god kvalitativ forskning. Etter gjennomlyttingene ble intervjuene transkribert. Det har vært en kontinuerlig vekselgang mellom studier av dokumenter, intervju og analyse i datainnsamlingsperioden.

⁷ Lydfilene slettes i tråd med gjeldende retningslinjer etter at prosjektet er avsluttet.

3 Froan – et bruk/vern episenter

Forvaltningen av Froan verneområde synes å være preget av steile fronter. På den ene siden står brukerinteresser med krav om ressursbruk, på den andre står verneinteresser og verneforvaltningen med krav om naturvern. Interesseaktørene har slik ikke bare ulike forståelser av hvor omfattende vernet i Froan er, ulike meninger om hvor omfattende vernebestemmelsene burde være og hva som er forbudt og hva som er tillatt, men også ulike oppfatninger av hvordan Froan-samfunnet skal være i framtiden og hvilke næringer en skal leve av.

Begge leire synes dessuten å ha legitime krav: Brukerinteressene appellerer til distriktpolitiske hensyn og behovene et lokalsamfunn har for næringsaktivitet. Naturverninteressene appellerer på sin side til miljøpolitiske hensyn og viser til at Froan verneområde representerer viktige naturverdier, som Regjeringen gjennom forskrift hjemlet i Lov om Naturvern har fredet.

Dette er langt fra unike fronter i naturvernsammenheng (se f.eks. Daugstad et al., 2006a, 2006b). Flere studier har både i norsk sammenheng, men også internasjonalt, undersøkt interessekonfliktene som omgir kystforvaltning generelt (Jentoft, 2000a, Jentoft, 2000b, Jentoft, 2000c, Buanes et al., 2004, Buanes et al., 2005, Hovik and Stokke, 2007) og forvaltningen av verneområder på kysten mer spesielt (Arnesen og Stokke, 2003, Buanes, 2008).

I Froan har et Miljøverndepartementet med skiftende politisk ledelse i en tiårsperiode gitt forlengede midlertidige dispensasjoner til at et oppdrettsselskap kan drive lakseoppdrett i industriell skala inne i verneområdet på tvers av faglige anbefalinger fra fylkesmannens miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning. Dette har bidratt til å skape bruk/vernfronter også innenfor naturforvaltningen. Froan er på mange måter et uoversiktlig bruk/vern episenter. I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike sider ved verneområdet og forvaltningen av det. Først skisserer vi frontene slik vi har oppfattet dem, før vi gir en nærmere beskrivelse av lokalsamfunnet i Froan og Froan verneområde. Deretter redegjør vi for, etter vårt skjønn, viktige forvaltningsmessige mangler.

3.1 Fronter i Froan-forvaltningen

Et komplekst bilde kan tegnes opp av frontene i Froan-forvaltningen. Det er ulike lag av fronter og langs ulike akser når det gjelder hvilke interesseaktører som står på hvilken side; aktører som er allierte langs en front, synes å være

på hver sin side i en annen. I dette delkapitlet presenterer vi hvordan vi forstår konfliktlinjene i Froan-saken, og vi bruker to dimensjoner: problemfelt og aktører.

Flere problemfelt er synlige i forvaltningen av Froan. Et åpenbart problemfelt er *bruk/vern*, som vi i all hovedsak konsentrerer oss om i denne rapporten. Her finner vi uenigheter som går på hvem som har/skal ha tilgang til det vernede området og dets ressurser, om ressursene skal kunne utnyttes i næringsssammenheng, samt motstridende syn på hvorvidt vernet bidrar til et bærekraftig økosystem. Et sentralt aspekt her er motstridende oppfatninger av hvorvidt vernede arter er skadedyr eller sårbare arter som trenger beskyttelse (sel er et godt eksempel).

Men også andre viktige problemfelt synes å påvirke Froan-forvaltningen. Et viktig sådan er *småsamfunnsdynamikk og problemstillinger* knyttet til aldrende befolkning, fraflytting, mangel på arbeidsplasser, sårbart lokalt næringsliv, interne maktforhold og sosiale sanksjonssystem. Forestillinger om lokalsamfunnene og de som bor der er en viktig del av dette problemfeltet. Dette kom tydelig fram i et intervju med en informant ansatt i naturforvaltningen:

Ja, jeg har jo sagt i noen sammenhenger, sånn spissformulert, at på XX så kan du når du kommer av båten ha skaffa deg fiender uten at du har snakka med dem. Du har kun hilst på feil person [først]. Du har valgt side der og da ved en tilfeldighet. (...) Så det er så mange, også for dere som forskere, så mange utenforliggende, så mange forstyrrende faktorer som på en måte ødelegger bildet i forhold til bruk og vern og de edle spørsmål som egentlig skal belyses. Det er så mye grums.

Et tredje viktig felt som vi mener i aller høyeste grad er til stede i kystsoneforvaltningen i Froan er *tillit/mistillit*. Dette blir synlig gjennom mistenkeliggjøring av motivene til aktører med motstridende syn. Et eksempel på utsagn som illustrerer dette kan være dette utsagnet:

Det var jo en lang periode at Frøya var den eneste kommunen i Sør-Trøndelag uten [kommune]plan. Så sier jo gammelordføreren det at vi må skaffe oss en kommuneplan så vi har noe å dispensere fra - det var hans ambisjon da. (Informant, Naturforvaltningen)

Et annet eksempel, hvor forvaltningsmyndigheten mistenkeliggjøres, er:

Vi ser jo også at det er ganske tette koplinger mellom fylkesmannen i Sør-Trøndelag og DN, SNO. Både familie og studiekamerater. Her er det mye... Det er den samme ordbruken. Det er det samme miljøet som uttaler seg. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Også selve grunnfjellet til vernestatusen, verneverdiene, rammes av mistenkeliggjøring:

De [naturforvaltningen] ser at her har vi kanskje ikke fullstendig godt nok grunnlag for å påstå alt vi påstår, men vi gjør det likevel. At det er litt for ille å gå tilbake på det som allerede er sagt om at dette er tross alt et verneområde. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Makt/avmakt er et fjerde problemfelt. Her hører det med elementer som at *miljøforvaltningen forvalter Kongens vilje* (dvs. verneforskriften for Froan verneområde) i et lokalsamfunn hvor lokalbefolkningen bare er få generasjoner unna væreiersystemet. En av informantene beklaget seg over lokalbefolkningens manglende respekt for fylkesmannens myndighet:

Konflikten er jo at det er noen som tar seg til rette bare for å – altså man plukker egg for å lure fylkesmannen sant. Det er sånne drivkrefter som ligger bakom i noen sammenhenger altså. (Informant fra fylkesmannens miljøvernnavdeling)

Forestillinger/ideologier om lokal autonomi vs. sentralmaktens ønske om sentralstyring er også en dimensjon i dette fjerde problemfeltet. Dette ser vi bl.a. uttrykt i dette sitatet:

Fastboende: *Vi har klart å ta vare på eiendom før, og det har vi klart hittil også. Vi har ikke hatt behov for staten i det hele tatt. (...). Jeg synes myndighetene tar kaka når det gjelder hvem som skal bestemme uti her.*

Intervjuer: *Hvorfor sier du det?*

Fastboende: *Nei, det er jo en berøvelse av friheta.*

Det femte og siste viktige problemfeltet vi anser å ha betydning i forvaltningen av Froan er *industri/småskala*. Her står for eksempel motstridende synspunkt på hvorvidt småskala mangesysleri er nok til næringmessig å skape levedyktige lokalsamfunn i Froan, eller om det (også) må industriell aktivitet som oppdrett til.

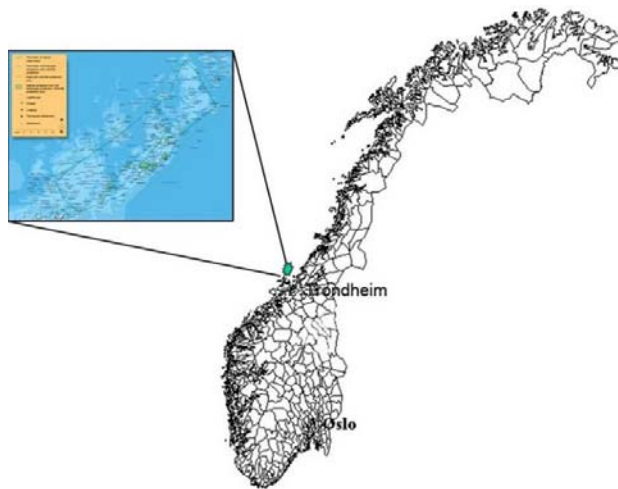
Den andre dimensjonen vi knytter frontene i Froan-forvaltningen til, er *aktører*. Mange akser synes å løpe mellom aktørene, og hvorvidt aktører framstår som allierte, eller på hver sin side av fronten, synes å være flytende og gir inntrykk av å avhenge av de aktuelle problemfeltene. F.eks. i oppdrettsspørsmålet framstår lokalsamfunnet og fritidsbefolkningen mer eller mindre som samlet, likedan i om vernet bør gå på bekostning av næringsutvikling eller ikke. Men når det gjelder forvaltningen av vernebestemmelsene framstår lokalsamfunnet (i alle fall på overflaten) som noe mer delt: Lokale oppsynsmenn, som jo representerer verneforvaltningens lokale tilstedeværelse, på den ene siden og øvrig lokalbefolkning og fritidsbeboere på den andre. Andre viktige aktørakser synes å være mellom fylkesmannens miljøvernnavdeling og lokalsamfunnet, og mellom fylkesmannen og kommunen. Men også mellom statsforvaltningens ulike sektorer, herunder også mellom miljøforvaltningens ulike forvaltningsnivå, dannes viktige aktørakser som synes å påvirke forvaltningen av Froan. Dette diskuterer vi senere i rapporten.

3.2 Solnedgangssamfunn?

Froan er ei øygruppe lokalisert omlag 40 kilometer vest av fastlands-Norge. Vi bruker samme geografiske definisjon på Froan som fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Statens Naturoppsyn har lagt til grunn i informasjonsbrosjyren de har gitt ut i forbindelse med forvaltningen av Froan verneområde (Naturoppsyn, 2006). Froan omfatter alle øyene fra og med Vingleia i sørvest til og med Halten i nordøst (se Kart 1 og kart 2). Froan en del av Frøya kommune, som igjen er en del av Sør-Trøndelag fylke.

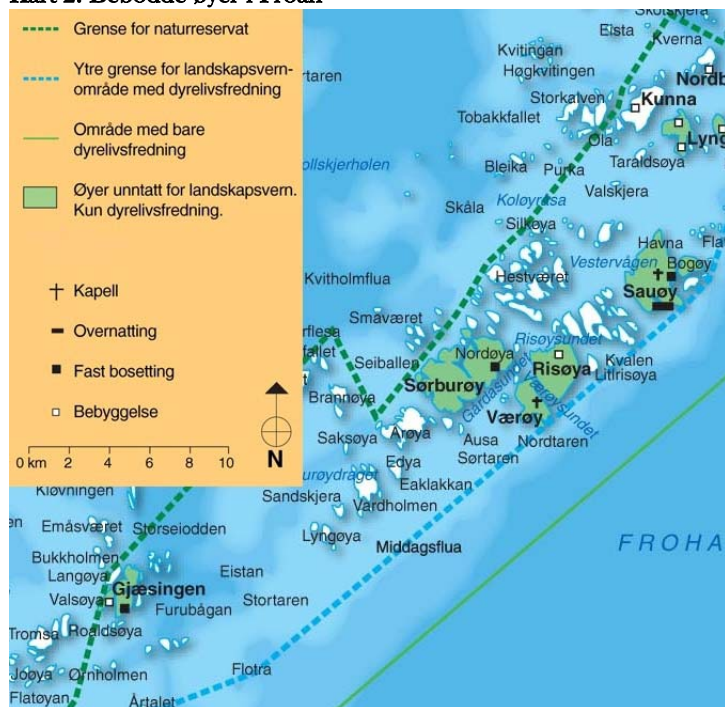
Øygruppa består av flere hundre øyer og et stort antall holmer og skjær. Mesteparten av øyene er ganske flate (høyeste punkt over havet er 49 meter), og eksponert grunnfjell samt mindre områder med lyngheier og myr dominerer øyene. Noen øyer har beiteland som holdes i hevd, og et fåtall av øyene har dyrket jord. Store områder med grunt vann omgir øyene (Naturoppsyn, 2006).

Kart 1. Froan



Kartkilde: Naturoppsyn, 2006

Kart 2. Bebodde øyer i Froan



Bebodde øyer i Froan på studietidspunktet var: Gjæsingene, Sørburøy, Risøya og Sauøya.

Kartkilde: Naturoppsyn, 2006

Froan har lange tradisjoner for aktiv ressursbruk. På land kjennetegnes Froans landskap av en betydelig kulturpåvirkning gjennom flere hundre år med torvuttak (også i en industriell skala), beitebruk, slåtteenget og lyngbrenning. Ifølge Bryn (2008) bør de kartlagte øyene i sin helhet defineres som seminaturlige kulturlandskap, og omtrent all vegetasjonen og jordsmonn er sterkt preget av menneskets aktiviteter.

De rike dyrelivsressursene i Froan har en lang brukstradisjon. Froan selges i 1694 som fiskevær med "alt dertil ligger" av kong Christian V. Men Halten ble imidlertid benyttet som fiskevær allerede før 1548. Jakt på sel har antakelig stått sentralt for fiskeværrets økonomi, i og med at væreierfamilien som eide været fra 1779 til 1923 hadde monopol på seljakt. Storskarv og toppskarv ble også jaktet på. I tillegg sanket man egg og dun i stort monn (Naturoppsyn, 2006).

Næringsaktiviteten i Froan har alltid vært sentrert rundt ressurs høsting (fiske, seljakt, egg- og dunsanking). I tillegg har landbruk vært viktig til selvhushold. På 1940- og 1950-tallet var det også flere fiskemottaksanlegg i Froan, samt en hermetikkfabrikk. I dag er det et fiskemottak igjen. To hushold har sauehold (hvorav ett er under avvikling). I tillegg til disse to besetningene har en person fra Frøya sauer på beite i Froan. I 2008 var 3 personer fra Froan registrert på Fiskeridirektoratets blad-B, noe som indikerer at kun tre personer i Froan

har primærinntekten sin fra fiske. Videre er den kommunale skolen viktig. Det finnes også en liten Coopbutikk som drives på dugnad. En stor andel av befolkningen er pensjonister, men for de som ikke mottar ytelser eller eier egen fiskebåt er det vanskelig å finne fulltidsarbeid i Froan.

Som de fleste andre sammenlignbare perifere lokalsamfunn i Europa, har moderniseringsprosessene hatt store konsekvenser for småsamfunn som Froan. Med introduksjonen av båtmotoren var det ikke lenger behov for å bo "midt i matfatet", og avfolkningen skjøt fart i fiskeværene som lå mest usentralt til. Moderniseringsprosessene har også ført til at primærnæringene går tilbake. Det betyr at færre enn før livnærer seg innenfor næringer som fiskeri og landbruk (Almås, 2002, Johnsen, 2003). Det er disse næringene som har vært de viktigste næringsveiene i Froan. I dag er da også Froan langt fra å være det samfunnet fiskeværet en gang var; i 2007 bodde færre enn 55 mennesker i Froan (se Tabell 2). Men lokalbefolkningen insisterer på at Sørburøy ikke er et avfolkningsamfunn:

Du kan si det at det er et veldig sårbart og marginalt samfunn, men ikke et avviklingssamfunn. (...) At en familie kommer flyttende hit, er i grunnen nok til å skape en betydelig grad av optimisme som igjen kan føre til, kan du si, beslutninger på familie- og andre nivå som fører til investeringer, næringsutvikling og lignende. Du kan si det at det drar etter seg positive prosesser. (Informant, fastboende)

Den nedadgående spiralen til Froan-samfunnet er i følge referatet fra det første møtet i gruppa som arbeider med forvaltningsplanen, et sentralt moment i arbeidet med forvaltningsplanen:

Fokuset under møtet var på hvordan klarer man å opprettholde bosettingen i Froan. Hvilke grep som ikke strider mot verneformålet bør gjøres for å stimulere til økt næringsvirksomhet og bolyst i området? (Referat fra møte i plangruppa for verneområdene i Froan, 16.09.05).

Tabell 2. Befolkningsutvikling i Froan 1960-2006 (Naturoppsyn, 2006)

År	Befolkningsantall
1960	409
1970	286
1983	126
1992	75
2006	51

3.3 Froan verneområde

Froan verneområde (761 km²) ble opprettet 14.12 1979 og fikk i 2003 status som Ramsarområde. Verneområdet skal være et av de største verneområdene i Norden, og naturreservatdelen av verneområdet er det største sammenhengende kystområdet som er vernet som naturreservat i Norge (med unntak av Svalbard) (Naturoppsyn, 2006). Vernebestemmelsene er regulert i *Forskrift om vern av Froan naturreservat og landskaps-vernområde med tilhørende dyrelivsfredning innenfor Frøøyene, Frøya kommune, Sør-Trøndelag* (Miljøvern-departementet, 1979), som er hjemlet i Lov om Naturverns §5 (landskapsvernbestemmelsen), §8 (naturreservatbestemmelsen), §14 (dyrelivsfredningsbestemmelsen), §6 og §10 (forvaltningsbestemmelser som gir Kongen i statsråd myndighet til å fastsette bestemmelser om det vernede arealet).

Formålet er

(...) å verne om et rikt og interessant dyre- og planteliv og bevare yngleområdene for fugl, sel og andre pattedyr i et egenartet kystlandskap (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. II)

Verneområdet har særlig betydning for hekkende storskarv, toppskarv, grågås, ærfugl tyvjo, fiskemåke, nordlig sildemåke, svartbak, makrellterne, rødnebbterne og teist. For islom, smålom, toppskarv, svartbak og teist er Froan et viktig overvintringsområde. Antallet overvintrende ærfugl, havhelle og siland er også betydelig. Videre er Froan av nasjonal betydning som yngleområde for havert og steinkobbe (Røv, 2006).

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, aktøren som sitter med forvaltningsansvaret, legger områdets størrelse, urørthet og områdets artsrikdom til grunn for sin forvaltning:

(...) vi har ansvaret for et stort, rimelig urørt område, så er det jo vår oppgave i tillegg til den artsforvaltningsbiten – og her blir det sett på de totale verdiene i Froan. Vårt ståsted er at de totale verdiene i Froan skal bevares så godt som mulig. (Informant fylkesmannens miljøvernnavdeling)

Dette er verdier som også biologisk forskning i Froan trekker fram:

Som et komplett og relativt uberørt kystøkosystem uten forekomst av mink er verneområdene i Froan av spesiell betydning for bevaring av naturlig biologisk mangfold i kystsonen. (...) Kystnaturen er i dag under sterkt og økende press fra mange hold, bl.a. i forbindelse med akvakultur, høsting av biologiske ressurser og energiutbygging. (...) For å kunne vurdere effekten av inngrep i naturen er det viktig at det finnes gode referanseområder uten vesentlig menneskelig påvirkning. (Røv, 2006: s.34)

Froan verneområde består av tre vernekategorier som alle er hjemlet i *Loven om naturvern*: *naturreservat* (Norges strengeste vernekategori), *landskaps-vernområde* (en mildere vernekategori) og *dyrelivsfredning*.

Forvaltningsmyndighetene kan gi dispensasjon fra de tre vernekategoriernes bestemmelser (Miljøverndepartementet, 1979, pkt VII og IX).

3.3.1 Naturreservat

Naturreservat er rettsmessig et sterkt vern hvor en ikke ønsker aktivitet som påvirker økosystemet i nevneverdig grad. Noe bruk tillates ofte i norsk rettstilstand. Dette er som regel fiske, men i noen reservater tillates beite og jakt (NOU 2004:28). Naturreservat er et områdevern som er hjemlet i Lov om naturvern (LOV 1970-06-19 nr 63), hvor § 8 slår fast at:

Område som har urørt, eller tilnærmet urørt natur, eller utgjør spesiell naturtype og som har særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning eller som skiller seg ut ved sin egenart, kan fredes som naturreservat. Et område kan totalfredes eller fredes for bestemte formål som skogreservat, myrreservat, fuglereservat eller lignende. (LOV 1970-06-19 nr 63, §8)

Det er gjerne en helhetlig ivaretagelse av økosystem man ønsker å oppnå gjennom naturreservat, og som vi ser i sitatet er hovedformålet med å fredes områder som naturreservat koblet til å bevare urørt eller tilnærmet urørt natur, samt spesielle naturtyper. Sistnevnte kan enten utmerke seg gjennom egenart eller gjennom å ha verdi som referanseområde (NOU 2004:28). Det er vanlig at kravet om uberørthet er strengt når det gjelder områder som skal legges ut som naturreservater. Dette er noe strengere for naturreservat-kategorien enn for nasjonalparkkategorien. Myndighetene har imidlertid få retningslinjer å forholde seg til når de skal vurdere om påvirkningen av et område er for sterk til at området er "tilnærmet urørt" natur. Rene kulturlandskap kan i utgangspunktet ikke fredes som naturreservat etter Lov om naturvern. I praksis har imidlertid en del inngrep, som begrenset hogst, avvikende treslag, ledninger og vei, blitt godtatt i områder som har blitt vernet som naturreservat. Det finnes også naturreservater som er støyutsatt (NOU 2004:28). Men for

(...) de fleste reservatene gjelder imidlertid at kravet om urørt natur er oppfylt. Når området ikke har oppfylt kravet om urørt eller tilnærmet urørt natur, er alternativet 'spesiell naturtype'. (s. 301)⁸

Naturreservat er et områdevern. Dette innebærer at det er arealet som er vernet, selv om formålet kan være å bevare en konkret art. Tanken bak områdevern er at en fredning av en eller flere konkrete arter ofte ikke vil være nok for å verne eller bevare artens muligheter til å overleve. Det vil også ofte være nødvendig å beskytte livsmiljøet til den vernede arten (NOU

⁸ Til de "spesielle naturtypene" er det knyttet tilleggsvilkår om at områdene må ha særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning (NOU 2004:28)

2004:28). Områdevernet er med andre ord et arealvern som tar vare på "alt" innenfor dets grenser, og Kongen fastsetter gjennom forskrift "nærmere bestemmelser om områdene og deres skjøtsel" (LOV 1970-06-19, nr.63, § 10).

Områdevern innebærer rådighetsreguleringer for grunneiere (altså begrensninger i grunneierretten), rettighetshavere og allmennheten. Graden av begrensningene varierer ikke bare med vernekategori, men kan også være ulik mellom områder vernet etter samme vernekategori (NOU 2004:28). For områder som vernes som natur-reservat etter Naturvernloven har staten erstatningsplikt ovenfor grunneiere og rettighetshavere (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). For alle verneområder vernet etter Lov om naturvern er rådighetsreguleringene spesifiserte som forbud i verneforskriften (NOU 2004:28: s.359):

For alle områder vernet etter dagens naturvernlov vil verneforskriften inneholde forbudsbestemmelser mot tiltak som i utgangspunktet er i strid med verneformålet.

I naturreservat, som er det strengeste verneformen vi har, kan rådighetsreguleringene være omfattende, og restriksjonsnivået er gjerne svært strengt. § 8, andre ledd hjemler for eksempel at områder kan "totalfredes", noe som betyr at all aktivitet kan forbys (NOU 2004:28). I følge rettstilstanden i Norge når det gjelder naturreservat, er

(...) vegetasjon og dyreliv vanligvis fredet mot skade og ødeleggelse, og det må ikke iverksettes tiltak som kan endre naturmiljøet. Motorisert ferdsel til lands og til vanns er forbudt. (s. 375)

Jakt, fangst, fiske og bærplukking er ofte tillatt i naturreservatene, men sjøfugl- og våtmarksområder forvaltes gjerne strengere. Der er det ofte et totalforbud også mot jakt og fangst (NOU 2004:28). Men selv i naturreservat som er innrettet mot sjøfugl og våtmark er det

(...) likevel ikke uvanlig å gi generell tillatelse til tradisjonell næringsutøvelse som har vært og er vanlig i området. Dette kan f.eks. dreie seg om ekstensive bruksformer som utmarksbeite og utmarksslått eller tang- og tareskjæring. (s. 376)

Som gjennomgangen av Froan-verneforskriften nedenfor vil vise, er naturreservatkategoriens forbud mot motorisert ferdsel "til vanns" (NOU 2004:28:s. 375) ikke nødvendigvis likefram.

Froan naturreservat

Naturreservatet i Froan utgjør 405 km². Mindre enn 2 prosent av det vernede arealet i naturreservatet er landareal (6,7 km²) (se kart 3). Verneforskriften gjenspeiler naturligvis det at naturreservat er Norges strengeste vernekategori. I dette området er all vegetasjon fredet "mot enhver form for skade og

ødeleggelse”, og nye plantearter må ikke innføres (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 1). Videre er alle selarter, oter og fuglearter, samt deres reir og egg fredet hele året mot jakt, fangst, skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelse. Nye dyrearter må ikke innføres (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 2). I periodene hvor dyrelivet innenfor reservatet er mest sårbart (hekking og kasting), er det forbud mot all ferdsel på land f.o.m. 1. april t.o.m. 10. august. På kasteplasser for sel er det ytterligere ferdselsforbud f.o.m. 10. september t.o.m. 15. november.

Artenes levemiljø sikres gjennom en rekke forbud i forskriftens pkt. IV, 3 som tar sikte på å bevare de naturgitte forholdene i området. Her spesifiseres forbud mot oppføring av bygg, anlegg og andre innretninger, samt oppfylling og uttak av masse, drenering, bruk av kjemiske bekjempningsmidler, gjødsling, henlegging av avfall og utslipp av konsentrerte forurensnings-tilførsler. Forskriften begrenser også militær øvelsesaktivitet til Sjøforsvarets øvelsesfelt, som var etablert før området ble vernet (se kart 3).

Med tanke på at naturreservat er Norges strengeste vernekategori, innrømmer verneforskriften romslige unntak fra vernebestemmelsene. Alle forbudene (f.eks. skade på vegetasjon, skade på reir og unødig forstyrrelser, ferdselsforbudet, oppfylling og henlegging av avfall osv) er ikke til hinder for vedlikehold av eksisterende bygninger, anlegg og installasjoner innenfor naturreservatet. Likedan er ikke naturreservatets forbud til hinder for fiske, jordbruk, tang- og tareskjæring, beiting eller grunneieres bærplukking. Heller ikke ferdsel i forbindelse med ”annen tradisjonell næring”, herunder grunneiers høsting av ville bær og tilsyn med beitedyr. Forbudene er heller ikke til hinder for ferdsel i skjøtsels-, forvaltnings-, ambulanse-, politi-, brannvern eller oppsynsøyemed (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 6).

Kartet viser naturreservatdelen i Froan verneområde. Området innenfor avgrensningen markert med rødt er vernet med naturreservatbestemmelsene. Naturreservatet ligger i umiddelbar nærhet til de bebodde øvene. Kartkilde: Naturoppsyn, 2006.

Men forskriften har etter vårt skjønn to viktige svakheter. For det første er det "marine hull" i forskriftsteksten. 98 prosent av naturreservatets areal er sjøområder, mens forskriftens forbud, som hjemler forvaltningen av reservatet, i stor grad virker å være innrettet mot land og landaktiviteter. For eksempel mangler direkte referanser til det marine økosystemet som danner livsgrunnlaget til mange av de vernede artene. Dette marine hullet i det norske naturvernet har vært velkjent:

Mens det for Norges landområder gjennom en årrekke er utarbeidet en rekke verneplaner for å sikre et representativt utsnitt av naturen, har det så langt ikke vært utarbeidet noen verneplan der hovedformålet er sikring av rene marine naturtyper. (Direktoratet for naturforvaltning, 2003: s.12)

Det marine hullet i naturvernet var også et viktig moment i St.melding nr. 43 Vern og bruk i kystsonen (1998-1999):

Vernekategoriane i naturvernlova slik dei er utforma i dag gjeld også i sjø, men dei er generelle og ikkje spesielt tilpassa dette formålet. Regjeringa vil derfor gå gjennom naturvernlova og sjå nærare m.a. på kategoriane naturreservat og nasjonalpark og eventuelt vurdere innføring av ein eigen kategori for vern i sjø. (St.meld. nr. 43 (1998-1999), upaginert)

Før utvidelsen av territorialgrensen fra 4 nm til 12 nm i 2003 (Besl. O. nr 82 (2002-2003)), og med dette også Naturvernlovens virksomhetsområde, var det store marine naturverdier som lå utenfor lovens geografiske jurisdiksjonsområde. Også med utvidelsen til 12 nm faller viktige naturverdier utenfor (f.eks. korallrevene Iverryggen og Røstrevet)⁹ (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)).

Særlig i tilfeller der ulike sektors aktivitet har innvirkninger på den samme ressursen synes det som at marin naturressursforvaltning blir en utfordrende øvelse. Det synes også som at det er vanskelig å verne marine ressurser ut fra rene naturhensyn. Naturmangfoldsloven med sin paragraf om marine verneområder (LOV 2009-06-19, nr 100, § 39) vil kunne endre på det. Men inntil Naturmangfoldsloven trådte i kraft sommeren 2009, var naturvernloven, som mangler en egen vernekategori for marint vern, den

eneste loven som gir hjemmel for å gi et område ved vedtak av Kongen i statsråd et mer varig og generelt vern mot all virksomhet av betydning for miljøet og verneverdiene i et område. (NOU 2004:28: s. 333)

Naturvernloven virker med gjeldende rett å ha begrenset praktisk betydning når det gjelder marint vern (vannsøyle og bunnforekomster): Kun en prosent av sjøarealet innenfor fire nm er vernet etter naturvernloven, og da er verneformålet i all hovedsak knyttet til naturverdier på land (landskap, sjøfugl og våtmark). Bare ett rent marint verneområde er vernet med hjemmel i naturvernloven, Sellinggrunnen (midlertidig vern av et korallrev i Trondheimsfjorden) (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)).

Den andre svakheten med forskriften er at deler av unntakene knyttes til grunneierstatus. Området det er snakk om er utmark, og ofte har ikke grunnen formelt blitt skiftet i utmarka (dvs. den er en allmenning). Derfor kan det bli utydelig hvem unntakene gjelder for. I Froan er det nesten 800 registrerte eiendomsteiger. Av disse er det i underkant av 20 prosent som har tilordnet eiendom. Dette er antakelig i all hovedsak innmarksteiger på de bebodde øyene. 80 prosent av teigene har med andre ord ikke blitt skiftet, og mest sannsynlig er dette utmarksteiger, hvorav en del sannsynligvis ligger innenfor naturreservatet. At eiendommene ikke er formelt skiftet, betyr ikke nødvendigvis at en lokalt ikke har en forståelse/praksis for hvem som "eier" hva og hvilke bruksretter en har.

Dette er utfordrende på grunn av fire forhold: For det første kan eiendomssituasjonen beskrevet ovenfor tyde på at det kan være vanskelig for myndighetene å utbetale erstatning, da en formelt ikke vet hvem som eier

⁹ Disse revene er imidlertid vernet gjennom Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen. Forskriften er bl.a. hjemlet i Lov om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova). Lov om naturvern er ikke hjemmelsgrunnlag.

hva og hvem som har hvilke retter hvor. En av våre fastboende informanter sier at det er:

helt opplagt at det oppleves som en ekspropriasjon av egen eiendom. Og så kan du si at i andre naturvernsanminenhenger (...), så har du en kompensasjon i forbindelse med det der. Mens i et område der folk på en måte har levd av en felles allmenning, for det er jo i stor grad det som har vært situasjonen her... Så når allmenningen da blir ekspropriert, vil ikke den enkelte bli kompensert.

Dernest er det med et "uformelt eiendomssystem" vanskelig for forvaltningsmyndighetene å avgjøre hvem som bryter vernebestemmelsene og hvem som i henhold til lokal sedvane har unntaksbestemmelsene på sin side. For det tredje er det vanskelig for lokalbefolkningen å forholde seg til unntaksbestemmelser som ikke nødvendigvis passer med deres forståelse av de lokale eiendoms- og rettighetsforholdene, og for det fjerde kan det gi seg utslag i at deler av lokalbefolkningen tolker vernebestemmelsene strengere enn vernemyndighetene i de lokale og uformelle prosessene ved å hevde rett på grunn og rettigheter:

Familie her ute sin oppfatning av grunneieren sine retter... Det er jo en ren føydalisme på vrangsidene, for det er jo slik at folk her ute nesten tror at du ikke har rett til å ferdes i utmark. (Informant, fastboende)

Videre framgår det ikke av forskriften hvorvidt unntakene gjelder for grunneiere på sine respektive eiendommer eller for grunneiere i Froan mer generelt.

Foruten uklarheter omkring grunneierforhold er det et annet forhold mht. unntaksbestemmelsene som kompliserer – naturreservatets sjøareal. I sjø er det ingen grunneiere, og unntakene som er aktuelle på sjø, er i stedet spesifisert i tilknytning til aktivitet og ferdsel. Et eksempel er ferdsel i forbindelse med utøvelse av fiske. Siden ferdsel i forbindelse med utøvelse av næringsfiske i Froan i all hovedsak skjer motorisert på sjøen, framstår en slik unntaksspesifisering som meningsløs om en ikke ønsket å gi forvaltningsmyndigheten mulighet til strengt å regulere motorisert ferdsel på sjø. Slik kan forskriften kanskje tolkes å gi forvaltningsmyndigheten anledning til å praktisere et ferdselforbud på sjø i naturreservatet, med mindre en bedriver en av de spesifiserte aktivitetene.

Det finnes i dag eksempel på omfattende ferdselsreguleringer også på saltvannssjø i nyere verneforskrifter. Et eksempel er Ormø-Færder landskapsvernområde, som etter siste forskriftsendring har forbud mot all ferdsel (også ikke-motorisert ferdsel) på sjø i perioden 15. april til 15. juli (Miljøverndepartementet, 2009a). Men håndhevingen av et forbud mot motorisert ferdsel på sjø i Froan vil være vanskelig med dagens verneforskrift. For det første er forskriften tydelig på at det kun er på land at ferdsel er forbudt. Ferdsel i forbindelse med fiske nevnes dessuten kun i

gjennomgangen av unntaksbestemmelsene (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 4 og 6). Det er nok derfor mer riktig å forstå at ferdsel i forbindelse med fiske trekkes fram i Froan-forskriften kun som en poengtering av at fiskeriene ikke berøres av vernebestemmelsene. Intervju- og observasjonsdataene våre tyder imidlertid på at det hersker usikkerhet omkring ferdsel på sjø i naturreservatet blant de fastboende i Froan. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

En annen utfordring for forvaltningen av naturreservatet er nok at forskriften er uklar på hvorvidt det siktes til næringsaktivitet alene i unntaksspesifiseringen, eller om også aktivitet i rekreasjonsøyemed innbefattes av unntaksbestemmelsene. Om for eksempel fiske som rekreasjonsaktivitet faller inn under forskriftens unntakshjemler, kan forskriften forstås slik at den åpner for fiske fra land, rett ved siden av hekkende fugl:

I tidsrommet f.o.m. 1. april t.o.m. 10. august er all ferdsel på land forbudt. (...). Bestemmelsene (...) er ikke til hinder for: (...) fiske (...) [og] ferdsel i forbindelse med utøvelse av fiske. (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 4 og 6)

3.3.2 Landskapsvernområde med dyrelivsfredning¹⁰

I utgangspunktet er landskapsvern den svakeste verneformen vi har i Norge, men i praksis er restriksjonsnivået i ulike landskapsvernområde ganske varierende (NOU 2004:28). Vernekategorien er hjemlet i Naturvernlovens §5 (LOV 1970-06-19, nr 63):

For å bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap kan arealer legges ut som landskapsvernområde. I landskapsvernområde må det ikke iverksettes tiltak som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter. (LOV 1970-06-19 nr 63, §5, første og andre punktum. Vår utheving)

Landskapsvern er i utgangspunktet en mildere vernekategori enn naturreservat, og benyttes gjerne når det må aktiv bruk til (skjøtsel) for å bevare verneverdiene. Formålet med landskapsvernet er å bevare landskapet. I praksis har vernekategorien blitt brukt til et bredt spekter av verneformål: som alternativ til nasjonalpark, som randsone til nasjonalpark, til vern av naturtyper, til vern av kvartærgeologiske landskapsformer, i tilknytning til sjøområder, til vern av kulturlandskap og naturlandskap og til vern av kulturminner og landskapet rundt dem (NOU 2004:28).

Det vide bruken av landskapsvernkategorien tyder på at den er en svært anvendelig verneform. Men opprinnelig var nok dette tenkt som jordbrukets vernekategori. Forarbeidene til Naturvernlovens § 5 tyder på at kulturlandskapsdelen først og fremst var tenkt å ta vare på gammelt jordbrukslandskap som slåtteeenger, havnehager og setervoller. Men også mer

¹⁰ Dyrelivsfredningsbestemmelsene omtales for seg i eget delkapittel

industrielt pregede landskap faller inn under formålet med kategorien. Rådighetsreguleringen er ikke like omfattende som for naturreservat-kategorien, og jakt, fiske og motorferdsel i utmark i forbindelse med jordbruk er sammen med bruk av motorbåt på innsjøer over 2 km² normalt tillatt. I landskapsvernområder på kysten er rettspraksisen at fiske er tillatt, mens havbruk og høsting av tang og tare reguleres av det enkelte landskapsvernområdes verneforskrift (NOU 2004:28). Det finnes imidlertid også landskapsvernområder hvor det er omfattende ferdselsforbud på sjø, for eksempel det tidligere nevnte Ormø-Færder landskapsvernområde (se Miljøverndepartementet, 2009a).

I St.meld. nr 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona* spesifiseres retningslinjer som sier at det kan gjøres unntak for taretråling i landskapsvernområdeforskrifter dersom bunnforhold og høstingsgrad i landskapsvernområdet er slik at verneverdier i strandsona ikke påvirkes i nevneverdig grad. I nyere kystlandskapsvernområder er det i tråd med signalene fra den samme Stortingsmeldingen uttrykkelig bestemt at forvaltningsmyndigheten skal kunne tillate havbruksvirksomhet (NOU 2004:28):

Dette er f.eks. tilfellet for Rætt landskapsvernområde i Aust-Agder, der det er åpnet for å kunne tillate etablering av 'flytende mobile oppdrettsanlegg uten landfortøyning', og for alle landskapsvernområdene i kystverneplanen for Nordland, der det er åpnet for å kunne tillate 'havbruksvirksomhet dersom det ikke strider mot formålet med vernet.' (s. 372)

Sør-Smøla landskapsvernområde i Møre og Romsdal er et eksempel på et landskapsvernområde der forskriften ikke bare åpner for havbruk (Miljøverndepartementet, 2009b), men hvor det også pågår oppdrettsaktivitet. Pr. 2009 har SalMar tillatelse til å drive lakseoppdrett innenfor landskapsvernområdet (Møre og Romsdal fylke, 2009).

Lovtekstens uklare og løse referanser til landskap, karakter og estetikk gjør selvsagt vernet anvendelig på en rekke områder og formål. Men dette reiser utfordringer i forhold til å definere og spesifisere hva som i hvert enkelt tilfelle er tenkt beskyttet gjennom vernekategorien. Naturvernlovens § 5 gir fylkesmannen betydelig makt i så henseende:

Fylkesmannen avgjør i tilfelle om et tiltak må anses å ville endre landskapets art eller karakter vesentlig. (LOV 1970-06-19 nr 63, §5, tredje ledd)

Men i den konkrete forvaltningspraksisen etter Naturvernloven er det imidlertid ikke opp til fylkesmannen alene å avgjøre dette:

Den var vel veldig lite brukt, slik eksplisitt. Altså, fylkesmannen vurderte vel det i forbindelse med sin saksbehandling knyttet til landskapsvernområder. (...) Men det ble jo også vurdert i klagesaksbehandling her på huset. Og Miljøverndepartementet har jo også vurdert det når sakene har kommet dit da. Så det er jo ikke slik at fylkesmannen på en

måte har monopol på å mene hva som påvirker landskapets art og karakter. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

Ifølge informanten i Direktoratet for naturforvaltning, er henvisningen til fylkesmannens definisjonsmakt når det gjelder landskapets art og karakter fjernet i Naturmangfoldsloven.

Om man forholder seg strengt til ordlyden i landskapsvernbestemmelsen i Naturvernloven er det kun mulighet til å begrense eller forby tiltak i landskapsvernområder som fører til vesentlige endringer (NOU 2004:28). I praksis er ikke bestemmelsene tolket slik, tvert om vitner rettstilstanden om en vid skjønsmessig praksis når det gjelder tolkningen av landskapsreferansene i Naturvernlovens § 5:

Det er flere eksempler på forskrifter som forbyr landskapsmessige tiltak som isolert sett vanskelig kan føre til vesentlige endringer i landskapets art eller karakter. Det er f.eks. forskrifter som forbyr gjødsling og uttak av enkeltstående planter. (s. 369)

§ 7 i Lov om naturvern slår fast at reguleringsplan etter Plan- og bygningsloven går foran Naturvernlovens § 5 (landskapsvernbestemmelsen) (LOV 1970-06-19 nr. 63). Dette betyr for det første at områder som har en gjeldende reguleringsplan, ikke kan vernes som landskapsvernområde før reguleringsplanen utløper/opphører. For det andre vil landskapsvernet opphøre gjennom implementering av en godkjent reguleringsplan etter Plan- og bygningsloven. Dette er imidlertid en regel som har vært av teoretisk art, siden myndigheten som skal godkjenne reguleringsplanen vil være den samme forvaltningsmyndigheten som sitter med ansvaret for å sikre at formålet med verneforskriften ivaretas. § 7 har på denne måten skapt en del konflikter (NOU 2004:28, Heiberg, 1999). Denne muligheten til å "trumfes" av Plan- og bygningsloven er i følge informanten fra Direktoratet for naturforvaltning fjernet i Naturmangfoldsloven.

Landskapsvernet er på mange måter landbrukets vernekategori, da det er "den eneste [verneformen] som kan benyttes for kulturlandskap som fortsatt skal kunne utnyttes økonomisk." (Heiberg, 1999: 40). Landskapsvern er særlig egnet der verneverdiene er avhengig av fortsatt skjøtsel, f.eks. slått o.l.

Også landskapsvernkategorien har omfattende marine hull. For det første er sjøoverflata et dynamisk landskap hvor det er mye vanskeligere å definere hva "vesentlige endringer" vil være. En veiskjæring gjennom et naturlandskap vil de fleste oppfatte som en vesentlig og varig endring, likeså uttak av grus fra grusavsetninger i et landskap. Men hva med installasjoner med bunnforankring som flyter på sjøoverflata? Når installasjonen fjernes, gjenopprettes umiddelbart landskapets visuelle uttrykk. Videre er det når det gjelder landskapsvernbestemmelsenes mulighet til å sikre naturmiljøverdier et alvorlig marint hull at landskapsvernbestemmelsen kun har rettsvirkning for sjøoverflata som del av landskapet (NOU 2004:28). En konsekvens av

dette hullet er f.eks. at landskapsvernbestemmelsene ikke kan brukes til å hindre avsetninger på sjøbunn fra oppdrettsanlegg. En kan også (i teorien) benytte sjøområder vernet med landskapsvernbestemmelser som fyllplass for masse, så lenge masseavsetningen ikke når over sjøoverflata. Direktoratet for naturforvaltning presiserer i følge NOU 2004:28 da også

at det kan være grunn til å foreta en tilpasning av forskriftene i kystnære områder hvor landskapet og brukerinteressene er vesentlig annerledes enn i innlandet. (s. 370)

Froan landskapsvernområde

Av Froan verneområde utgjør landskapsvernområdet 80 km², hvorav 16,6 km² er landareal (ca 21 prosent av landskapsvernet). De bebodde øyene (dvs. øyene som var bebodd på fredningstidspunktet) er ikke del av landskapsvernet (se kart 4) (Miljøverndepartementet, 1979).

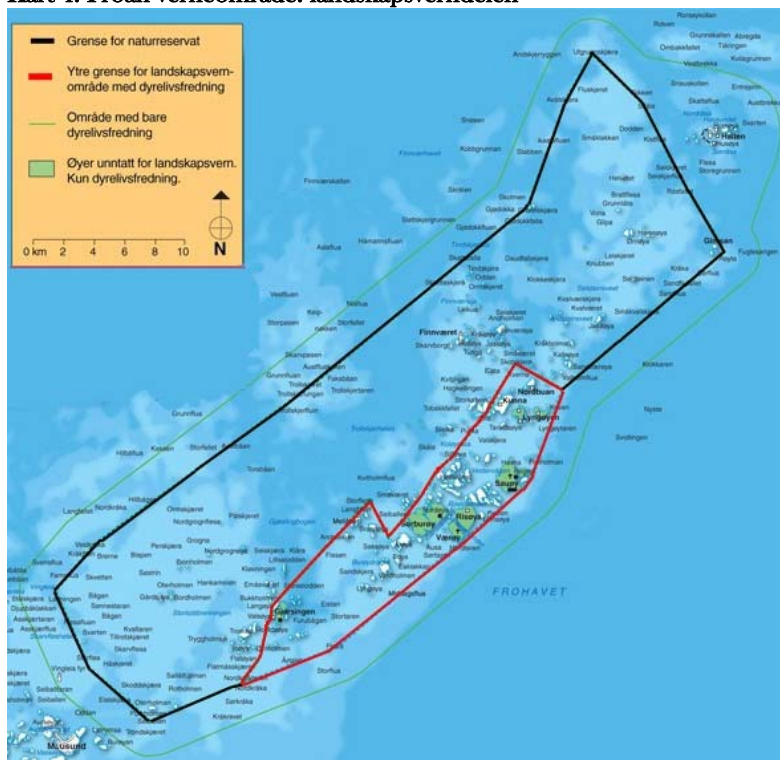
Landskapsvernet i Froan er regulert gjennom verneforskriften for Froan (Miljøverndepartementet, 1979). Forskriften slår fast at det innenfor landskapsvernet i Froan er forbudt med inngrep eller annen virksomhet som kan endre landskapets art eller karakter vesentlig. Av eksempel nevnes ”større uttak eller utfylling av masse, bygging av veger, oppføring av bygninger, anlegg m.v.”. Plassering av avfall er også forbudt innenfor landskapsvernområdet (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. V, 1). Videre gjelder dyrelivsfredningsbestemmelsene også for området som er vernet som landskapsvern (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. V, 2) (omtales nedenfor).

Som for naturreservatet, er det også for landskapsvernet unntak fra vernebestemmelsene. Vernebestemmelsene skal ikke være til hinder for:

- utøvelse av virksomhet i ambulanse-, politi-, brannvern-, oppsyns-, skjøtsels- og forvaltningsøyemed
- oppdyrking og vanlig jordbruksdrift
- vedlikehold av eksisterende bygninger, havneanlegg o.l.

Videre kan vernemyndighetene gi tillatelse til oppføring og påbygging av bygninger og anlegg (også veier) i tilknytning til fiske- og jordbruksnæring og i forsvarsøyemed (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. V, 4).

Kart 4. Froan verneområde: landskapsverndelen



Kartet viser landskapsverndelen av Froan verneområde (innenfor avgrensningen markert med rødt). I landskapsvernområdet gjelder også dyrelivsfredningsbestemmelsene. Øyene Gjæsingene, Sørburøy, Værøy, Risøya, Sauøya og Lyngøyan er unntatt landskapsvernbestemmelsene. Kartkilde: Naturoppsyn, 2006

De marine hullene i landskapsvernbestemmelsene gjenspeiles i Froanforskriften, der hele 80 prosent av det vernede arealet i landskapsvernområdet er sjøareal. Det finnes ingen landskapsvern i rene marine områder, men en rekke sjøområder i tilknytning til landområder er vernet som landskapsvernområde i Norge. Alle de nyere landskapsvernområdene har, i likhet med Froan landskapsvernområde, dyrelivsfredning i kombinasjon med landskapsvernet. Det er her viktig å minne om at landskapsvernets verneregler "for sjøområdet er begrenset til selve vannspeilet/vannoverflaten som del av landskapsbildet." (NOU 2004:28, s. 300).

3.3.3 Dyrelivsfredning

I tillegg til naturresevat og landskapsvernområde, hjemler naturvernloven

(...) at dyrearter og dyresamfunn som er sjeldne eller står i fare for å forsvinne, fredes i hele landet eller i bestemte områder. I område som har særlig betydning som tilholdssted for en rekke arter kan pattedyr og fugler fredes. Vedtak i medhold av første og annet ledd gjelder også artenes hi, reir og egg. (LOV 1970-06-19 nr. 63, §14)

Her ser vi at områder som vurderes å ha vesentlig betydning for dyr kan fredes gjennom dyrelivsfredning. Naturreservatbestemmelsenes § 9 hjemler en streng forvaltning av dyrelivsfredningsområder. I slike områder kan forvaltningsmyndigheten forby utbygging, anlegg, forurensning og andre inngrep for å bevare viltets/planternes livsmiljø. Dette gjelder både områder hvor det lever vilt/planter som er fredet etter naturvernlovens kapittel III, særskilte bestemmelser om fredning av planter og dyr (§13 og § 14), men også vilt og planter som fredes gjennom annen lovgiving. Naturvernlovens § 9 gir med andre ord forvaltningsmyndigheten hjemmel til å være svært streng i dyrelivsfredningen. Paragrafen hører inn under naturreservatbestemmelsene og indikerer at dyrelivsfredningsområder med verneforskrifter hjemlet i Naturvernlovens § 9 i utgangspunktet nok kan forvaltes like strengt som et naturreservat. I det omtalte Ormø-Ferder landskapsvernområdet, som bl.a. har en streng regulering av også ikke-motorisert sjøferdsel, er nettopp § 9 del av hjemmelsgrunnlaget.

Dyrelivsfredningsbestemmelsene brukes ofte som supplement til områdevernets beskyttelse av artens leveområde der dette ikke er tilstrekkelig for å verne om en art eller artens overlevelsesmuligheter. Rettsvirkningene og rådighetsbegrensningene av bestemmelsene om dyrelivsfredning synes imidlertid å være flytende. Fredning er en streng beskyttelse av en eller flere arter og innebærer at bruk av arten i form av høsting er utelukket. Men når det dreier seg om et artsvern i vid forstand der også vern av leveområder og funksjonsråder tas inn, kan høsting av enkeltindivider ofte tillates (NOU 2004:28).

For områder med dyrelivsfredning finnes ingen konkrete henvisninger i Naturvernloven til at vernebestemmelsen åpner for arealforvaltning gjennom Plan- og bygningsloven. Samtidig er dyrelivsfredning en fredningskategori som synes å ha "flytende" strenghet; for eksempel med Naturvernlovens § 9 hjemles en naturreservatlignende forvaltning. Som Heiberg (1999) poengterer, er det ikke aktuelt med arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven i naturreservat. I følge informanten i Direktoratet for naturforvaltning er det ikke nødvendigvis utelukket at en kan drive arealplanlegging i et dyrelivsfredningsområde, men da må arealplanleggingen skje ut fra premissene om at området er et fredet område:

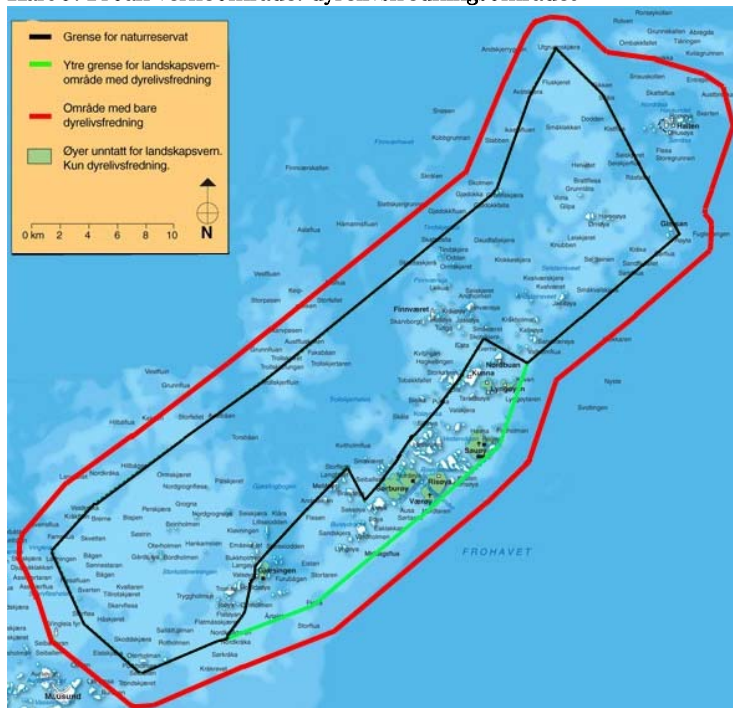
Vi har jo hatt noen forespørsler om saker i andre områder der det har vært snakk om å bruke Plan- og bygningslov i dyrelivsfredningsområder. Da har vi sagt at det er jo for så vidt ikke noe i veien for det. Men vi har vel også sagt at vi ikke anbefaler det for det vil jo alltid være slik at... Altså er det motstrid så vil det jo være vernevedtaket som går først, og det kan da skape mye forvirring om hva som faktisk gjelder. (...) Men vi har ikke sagt at

det er utelukket, at det er noe juridisk hinder for det. Det spørs jo også veldig mye hva det faktisk er for noe. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

Froan dyrelivsfredningsområde

Den tredje og siste vernekategorien i Froan verneområde er dyrelivsfredningen, som gjelder "i området innenfor den ytre avgrensningen av landskapsvernområdet og øygruppen Halten og innenfor en avstand av 2 km fra landskapsvernområdets og reservatet og øygruppen Haltens yttergrense". (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. III). Dette betyr at dyrelivsfredningen gjelder for selve landskapsvernet. De bebodde øyene er unntatt landskapsvernet og ligger dermed utenfor landskapsvernets ytterkant. Her er det imidlertid forskriftens henvisning til "innenfor en avstand på 2 km fra landskapsvernet" som er gjeldende. Siden de bebodde øyene ikke har en radius som overstiger 2 km, ligger de innenfor en avstand på 2 km fra landskapsvernet og følgelig dekkes av dyrelivsfredningen. Dyrelivsfredningsområdet er på totalt 356 km² (se kart 5).

Kart 5. Froan verneområde: dyrelivsfredningsområdet



Kartet viser dyrelivsfredningsområdet av Froan verneområde (området som ligger mellom den svarte og røde avgrensningen). Dyrelivsfredningsområdet gjelder også øyene Gjæsingen, Sørburøy, Værøy, Risøya, Sauøya og Lyngøyan (som er avmerket med grønt på kartet). Som vi ser, gjelder dyrelivsfredningsbestemmelsene også for landskapsvernområdet, som er

området som ligger mellom den grønne og den svarte avgrensningen. Kartkilde: Naturforvaltning, 2006

I dyrelivsfredningsområdet er "alle fuglearter, herunder deres reir og egg, alle selarter og oter" fredet året rundt mot jakt, fangst, skade og unødig forstyrrelse. Videre må det ikke innføres nye dyrearter (Miljøvern-departementet, 1979, pkt. VI, 1). Dette reiser en interessant problemstilling, da den kan illustrere graden av påvirkning vernebestemmelsene faktisk representerer i de delene av verneområdet hvor det bor fastboende: Betyr dyrelivsfredningsbestemmelsene at kjæledyr ikke lovlig kan tas med ut på øyene som omfattes av dyrelivsfredningen?

På midten av 1990-tallet ble dette en aktuell problemstilling. De som drev med sau i Froan, slet med beiteproblemer grunnet vånd. 16 fastboende gikk sammen om å ta én ilder hver som "kjæledyr" i et forsøk på å innføre en predator som kunne beskatte våndpopulasjonen:

Den største av smånagerne, vånden, har vært en pest og en plage på øysamfunnet Froan i Sør-Trøndelag. (...) Ilder var jo tydelig et husdyr på linje med katt. Samtidig er den et effektivt rovdyr. Dermed skaffet folkene på Froan seg hver sin ilder, i alt seksten stykker, og satte dem ut. Nå skulle de underjordiske til pers. At Froan også er et vernet våtmarksområde med internasjonal verneverdi stoppet ikke planene. (Natur og Miljø Bulletin, 01.07. 1996)

Også en av våre informanter kommer inn på ildersaken i vårt intervju med vedkommende:

Vi tenkte jo ikke på at vi gjorde noe ulovlig, for vi kjempet jo for å bli fri fra det [vånden]. (...) Men det ble jo et oppstyr rundt det, i øst og vest. (Informant, fastboende)

Ildersaken, til tross for at den i utgangspunktet nok var ment å være et forsøk på å omgå vernebestemmelsene, illustrerer hvilke begrensninger dyrelivsfredningen har for Froan-befolkningen. Direktoratet for naturforvaltning synes, i følge Natur og Miljø Bulletins omtale av saken, å anse innførsel av kjæledyr som kan beskatte det vernede viltet å være i strid med vernebestemmelsene (01.07. 1996).

Men som for de andre vernekategoriene er det unntak. Dyrelivsbestemmelsene er ikke til hinder for at fastboende grunneiere til øybefolkningens eget bruk kan samle egg fra gråmåke og svartbak på egen eiendom, samt skyte/fange skarv i tiden f.o.m. 1. oktober t.o.m. 2. februar dersom bestanden etter forvaltningsmyndighetenes vurdering kan tåle slik belastning. Her er det viktig å bemerke at det ikke nevnes formelle unntak for jordbruk eller fiskeri (som i de to andre kategoriene). Det er heller ikke spesifisert unntak for turisme, som det er knyttet forventninger til i småsamfunnssammenheng. De samme utfordringene knyttet til de uklare formelle grunneierforholdene som for naturreservatet, gjelder forøvrig også for dyrelivsfredningsområdet. Men i og med at det er permanent bosetting i

dyrelivsfredningen er det rimelig å anta at unntakene som knyttes til grunneiere og eiendom, sammen med de uklare grunneierforholdene, kan skape betydelig ugreie i dyrelivsfredningsområdet – både for forvaltningen og for lokalbefolkningen. Videre er det uklart hva som ligger i *øybefolkningen*. Kan en grunneier gi/selge egg kun til fastboende, eller kan grunneieren også selge/gi egg til fritidsbefolkningen? Spørreundersøkelsen antyder imidlertid at få benytter seg av jaktmulighetene (noe som selvfølgelig kan skyldes at forvaltningsmyndigheten ikke har funnet å kunne åpne for slik jakt). Likedan fremgår det av spørreundersøkelsen at få respondenter oppgir at de høster av egggressursene.

Ovenfor viste vi at Naturvernlovens § 9 binder bro mellom dyrelivsfredningsbestemmelsene og naturreservatbestemmelsene. Denne paragrafen er *ikke* blant lovhjemlene som nevnes som Froan-forskriftens hjemmelsgrunnlag. Dette innebærer at forvaltningsmyndigheten ikke uten videre kan legge en naturreservatlignende forvaltning til grunn i dyrelivsfredningsområdet i Froan. En rimelig tolkning av at § 9 ikke er å finne blant lovhjemlene til Froan-forskriften, er at forskriften hviler på en intensjon om at lokalsamfunnene i minst mulig grad skulle berøres av vernebestemmelsene. Det kan virke som at informanten fra forvaltningsmyndigheten deler denne oppfatningen:

Tanken den gangen var nok at man skulle ha et naturreservat der du ikke beskranker muligheten til det som drives per dato. (...) Her bor det folk, her driver man med tare, sauebeite og litt sånne ting. (...) så unntar man de bebodde øyene fra landskapsvern for der skal det bygges og drives og alt det der. Altså, på det tidspunktet så bodde det jo en del folk i Froan. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Et betimelig spørsmål blir da: Har en lyktes med å forvalte Froan i tråd med intensjonen om å begrense lokalsamfunnene i Froan i minst mulig grad? Spørsmålet om hvorvidt det kan arealplanlegges etter Plan- og bygningsloven på de bebodde øyene, er etter vårt skjønn også en viktig problemstilling her. Frøya kommune har satt i gang en kommuneplanprosess som bl.a. skal munne ut i en arealplan for de bebodde øyene i Froan. Men Naturvernlovens dyrelivsfredningsbestemmelser innebærer at de bebodde øyene faller inn under Froan-forskriftens jurisdiksjon. Dette er viktig fordi Froan-forskriften slår fast at områdets forvaltningsmyndighet er fylkesmannen i Sør-Trøndelag, ikke Frøya kommune. Det har sannsynligvis betydning for kommunens reelle mulighet til å forvalte og arealplanlegge for bosettingene i Froan. Slik kan en forstå dyrelivsfredningsbestemmelsen som den bestemmelsen som beskytter naturen på de bebodde øyene i Froan fra hyttebygging, infrastrukturbygging og reising av nye næringsbygg og bolighus. I følge en av informantene fra Frøya kommune, er det nettopp her skoen trykker:

Kommuneplanen er kommunens verktøy, og den sier noe om hvordan kommunens arealer skal forvaltes og brukes. Men det er klart at i en kommune vil det jo ofte være slik

at man prøver å spille litt på lag med dem som bor der da. Jeg tenker nå slik da, for eksempel Sørburøy som har jobbet for å få litauiske folk til å flytte dit, og de har fått lovnad om en stilling på SalMar. Ikke sant? Og så må de sende hjem tre av fire familier fordi det ikke finnes hus. Det at man åpner for at det kan bygges nye hus for eksempel på Sørburøya er jo, bør jo på en måte være bra for det samfunnet da. (...) Men der er i alle fall det verktøyet kommunen har i en arealplan, å åpne for at det kan bygges nye hus.

Direktoratet for naturforvaltning poengterer imidlertid på sin side at det ofte er slik at dyrelivsfredningskategorien oppfattes for strengt, for det

er jo ikke slik at dyrelivsfredning setter bom for all aktivitet, og for så vidt all byggevirkksomhet. Det blir jo av og til kanskje tolket som strengere enn det faktisk er. Da blir spørsmålet, hvis det da blir snakk om å gjennomføre en eller annen form for tiltak, så kan jo det gis som en dispensasjon i forhold til verneforskriften. Det er jo ikke nødvendigvis nødvendig da å starte opp en planprosess etter Plan- og bygningsloven samtidig. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

Utfordringen i Froan er at forvaltningshistorikken der synes å ha vært, som vi skal se senere i rapporten vilkårlig. Dette representerer utfordringer for både lokalsamfunn og lokale myndigheter. Informanten fra kommunen trekker fram nettopp dette da vi konfronterte vedkommende med naturforvaltningens syn på arealplanlegging i dyrelivsfredningsområder:

Jeg ville i hvert fall ha etterspurt den her forvaltningsplanen. De må jo kunne klare å si noe om hva som er meningen med vernet. Hvis de da sier at vi ikke skal bruke det verktøyet som kommunene har – nemlig Plan- og bygningsloven, så må man jo gi oss noe tilbake, med føringer på det. Slik tenker jeg på det da. For det er noe med å ta på alvor at det faktisk bor folk der, synes jeg. Og når de da egentlig sitter med bukten og begge endene, så må de kunne åpne for at kommunen kan gå inn og si noe om behov.

Det gjenstår å se hvordan forvaltningsmyndigheten for Froan forholder seg til kommunens arealplanprosess. I kapittel 3.4 og kapittel 4 kommer vi videre inn på dette.

Et annet forhold ved dyrelivsfredningsbestemmelsene som kan virke både ubetydelig og banalt sammenlignet med de momentene som er nevnt ovenfor, er at dyrelivsfredningsbestemmelsene også innebærer at det samlede vernearealet i Froan er større enn hva det ville vært uten dyrelivsfredning. Som vi skal se i kapittel 5.2, er verneområdets *størrelse* av betydning for forvaltningsmyndigheten.

3.3.4 Ramsar-status

I 2003 ble Froan ført opp Ramsarlista på bakgrunn av å være et "naturområde med internasjonale verneverdier" (Naturoppsyn, 2006). Ramsarlista er en liste over områder som nasjonale myndigheter i land som har ratifisert Ramsarkonvensjonen melder inn. Ramsarkonvensjonen er en internasjonal konvensjon som tar sikte på å fremme nasjonal handling og internasjonalt samarbeid om bevaring og fornuftig bruk av våtmarksområder/-ressurser:

The Convention on Wetlands is an intergovernmental treaty that provides the framework for national action and international cooperation for the conservation and wise use of wetlands and their resources. (Ramsar, 2008)

Konvensjonen legger en bred definisjon av våtmarksområder til grunn, og bl.a. både myrer, sumper, elver, innsjøer, deltaer og kystnære marine områder inkluderes i Ramsarkonvensjonens definisjon (Ramsar, udatert-a):

Definisjonen av 'våtmarksområde' som benyttes er vid - og omfatter bl.a. myr og ferskvann, samt brakkvann og marine områder ned til 6 meters dybde ved fjære sjø. Også grunne sjøområder på noe større dyp kan anses som våtmark der disse henger sammen med større, sammenhengende gruntvannsarealer /fjæreamråder. (Direktoratet for naturforvaltning, 2003: s.17)

Det er områdenes verdier for fugleliv som synes å stå i sentrum, men våtmarksområders verdi som økologiske system har fått mer oppmerksomhet (Direktoratet for naturforvaltning, 2003). Landene som har ratifisert konvensjonen, oppfordres til å melde inn våtmarksområder som har *internasjonal betydning*, og det er utarbeidet ni kriterier for utpekingen av slike våtmarksområder. Disse kriteriene spesifiserer hva som skal til for at et område kan oppfattes å være av internasjonal betydning:

Criterion 1: A wetland should be considered internationally important if it contains a representative, rare, or unique example of a natural or near-natural wetland type found within the appropriate biogeographic region.

Criterion 5: A wetland should be considered internationally important if it regularly supports 20,000 or more waterbirds. (Ramsar, udatert-d)

Fornuftig bruk ("wise use") står sentralt i Ramsarkonvensjonen og defineres som

Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches within the context of sustainable development. (Ramsar, udatert-b)

Ifølge informanten fra fylkesmannen har konseptet om *fornuftig bruk* de senere årene fått et sterkere fokus i Ramsarsammenheng, mens det klassiske naturvernet står svakere:

Men Ramsar har jo på en måte endra veldig karakter fra å være beskyttelse av fuglerike områder i starten, til i dag å være viktige funksjonsområder og viktige naturtypeområder. Og den der wise use biten i Ramsar er jo mer og mer fokusert. Så det er jo ikke snakk om en totalbeskyttelse, men det er snakk om en fornuftig bruk også. (...) det er jo fryktelig mange Ramsarområder i verden det bor folk i, så det der wise use konseptet i Ramsar er jo særdeles viktig og er en av de tingene som er på vei inn i Norge. (Informant fylkesmannens miljøvernavdeling)

Ramsarkonvensjonen gir med andre ord ingen direkte påbud om at bruk av de utpekte våtmarksområdene *ikke* er forenlig med Ramsarstatus. Imidlertid

oppfatter lokalbefolkningen at naturverninteressene og naturforvaltningsinteressene rundt Froan-vernnet bruker nettopp Ramsarstatusen som et argument for at myndighetene må være svært restriktive med å tillate bruksaktivitet i Froan:

Den informasjonen som ble gitt fra forvaltningen var at dette her egentlig ikke hadde noen konsekvenser og at de konsekvensene som var lå allerede inne i vernet og verneforskriften. Det ble mer framstilt som en teknisk sak, uten konsekvenser. Mens det på en måte i ettertid er brukt i argumentasjonen fra forvaltningen på en måte i forhold til oppdrettsaken. (...) Altså oppfatter jeg det som en ekstra underbygging av forvaltningen sin tolkning av verneregimet rett og slett. (Informant, fastboende)

Videre synes aktører utenfor naturforvaltningssystemet å ha vansker med å forstå hvorfor Froan har fått Ramsarstatus. En av informantene i vår studie forteller at vedkommende har vanskelig for å forstå at Froan er en våtmark. Etter informantens skjønn er våtmark en naturtype som bare i svært liten grad er til stede i Froan:

(...) jeg har oppfattet at Ramsar har med våtmark og den er her typen truede biotoper i forhold til fugler (...). Det her med Ramsarstatus kom jo opp midt på 90-tallet og jeg var jo til stede på informasjonsmøtene og slikt som var her ute med naturforvaltninga. Og på en måte hvorfor den statusen er valgt for Froan, det har jeg på en måte aldri helt skjont. (Informant, fastboende)

Informanten fra Direktoratet fra naturforvaltning forteller at Ramsar har endret karakter fra å være orientert inn mot våtmarker som biotop for fugler til å bli en mer generell vannforvaltning. Dette er etter vårt skjønn et viktig moment i forhold til Froan fordi Norge kun melder inn områder som allerede er vernet til Ramsar. I og med at Ramsar har en definisjon av våtmark som går ut over landskapsvernkategoriens (og antakelig også dyrelivsfredningens) jurisdiksjon på sjø, kan utnevnelsen av Froan som Ramsarområde forstås som et forsøk på å "marinifisere" denne delen av Froan-vernnet.

Norges forpliktelser når det gjelder norske områder som er tatt inn på Ramsarlista, synes å være å sikre at områdenes økologiske karakter ivaretas. Om et område får eller står i fare for å få endret sin økologiske karakter, havner det på den såkalte Montreuxlisten, noe den også gjør om det er sannsynlig at slik endring vil skje som en følge av teknologisk utvikling, forurensning eller annen menneskelige påvirkning (Ramsar, udatert-c, NOU 2004:28). Listen kan forstås å være en internasjonal "gapestokk" hvis formål er å påkalle nasjonal og internasjonal oppmerksomhet.

3.4 Et paradoksalt verneregime?

Froan-vernnet innbefatter en rekke paradokser. Ett paradoks er at naturreservatet fra miljøvernforvaltningssiden bl.a. forankres i områdets

urørthet, mens en vegetasjonskartlegging gjennomført sommeren 2008 viser at områdets flora i betydelig grad er kulturpåvirket (Bryn, 2008). Områdets fauna kan heller ikke uten videre sies å være urørt så lenge den har vært regelmessig og tildels hardt høstet i flere hundre år. De vernede områdene i Froan skal dessuten ifølge våre informanter være preget av betydelige mengder drivavfall (også oljesøl) som kommer med havstrømmen:

Ja, altså paradokset for meg som jobber med kommunalt miljøvern, det er jo at hvis det er det urørte som skal være i fokus [i Froan], så må man sette i gang å jobbe med drivavfall og sånn kronisk forurensing, som også er en del av forvaltningen av Froan. (Informant, miljøvernkonsulent Frøya kommune)

Et annet forhold som framstår som paradoksalt i lys av en "urørt natur" forankring av verneområdet er Sjøforsvarets skytefelt (se kart 6). Målområdet ligger i den delen av Froan som er vernet med landskapsvern og dyrelivsfredning. Dyrelivsfredningssonen har ikke konkrete unntak rettet mot sjøforsvarets aktivitet, som følgelig rent formelt kan stride med verneforskriften:

Informant, miljøvernkonsulent Frøya kommune: (...) *Jeg tror både kommunen og fylkesmannen er enige om at forsvaret, det ønsker vi egentlig ikke [å ha i Froan]. (...).*

Intervjuer: *Gjør forsvaret, så vidt du vet, undersøkelser om effekten av [skytte-]feltet? De er ofte vanskelig å få i tale.*

Miljøvernkonsulent: *Nei, fullstendig banan ute i Froan. De kommer rasende med helikopter midt i hekketida.*

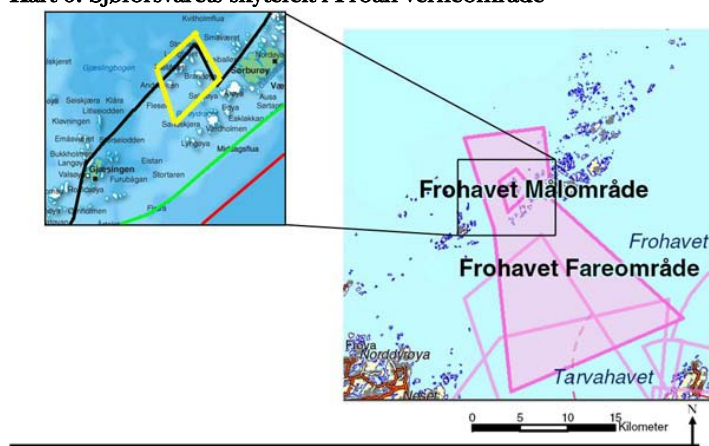
Forvaltningsmyndigheten forteller i vårt intervju at de prøver

å få nedlagt skytefeltet i Froan. Men med de skytefeltsstrukturene som forsvaret kjører i dag, så er det snakk om å øke bruken av Froan. Og det er jo totalt uaktuelt. (Informant fra fylkesmannens miljøvernnavdeling).

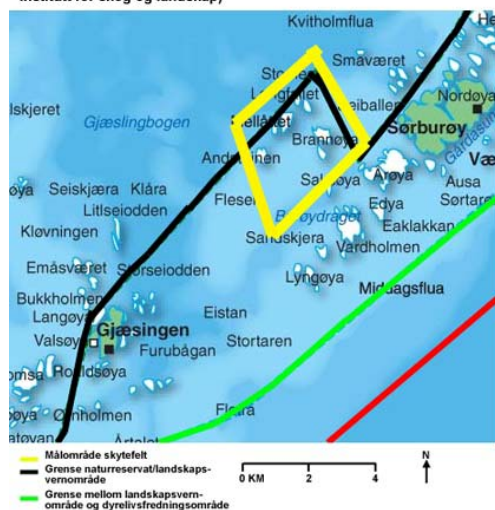
Skytefeltet representerer ifølge en av våre informanter også inntekter for lokalbefolkningen:

Ja, når det gjelder aktiviteten til forsvaret, så er det en del froværingar som har oppsynsfunksjon så de henter ut noen kroner. Og likedan grunneiere får kroner fra forsvaret fordi at det er skytefelt der. (...) Faktisk så er det en del froværingar som har binding til det da. (Informant, miljøvernkonsulent Frøya kommune)

Kart 6. Sjøforsvarets skytefelt i Froan verneområde



Kartutsnitt: Sjøforsvarets skytefelt i Froan (Kilde: Naturoppsyn, 2006, Institutt for skog og landskap)



Kartkilder: Naturoppsyn, 2006, Institutt for skog og landskap, NOU 2004:27

Det er nettopp det paradoksale i å ha et skytefelt i et verneområde som oppgis som grunn til at man fra forvaltningsmyndighetenes side jobber for å få fjernet skytefeltet:

Det er på en måte et ankepunkt mot vernet da, at når man kunne ha skytefelt så kunne man på en måte... (...) Det er [i] konflikt med vernet, og det viser på en måte at fylkesmannen ikke syns at vernet er viktig. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Hverken skytefeltet eller drivavfallet kan uten videre anses å støtte oppunder verneforvaltningens påstand om at området er urørt. Samtidig er jo flere

verneområder i inn- og utland militære øvingsfelt (bla nå nedlagte Hjerkinnskytefelt). Slik sett er ikke Froans situasjon unik.

Et annet paradoks er at det til tross for at størstedelen av vernet er sjøareal, er de forvaltningsmessige verktøyene (forskriftens forbud) terrestrisk orienterte.

Froan-vernet har med andre ord betydelige marine hull. Om vi sammenligner dyrelivsfredningsområdet (som ligger i den bebodde delen av Froan) med naturreservatet som er den strengeste kategorien i Froan vernet (som ligger i den ubebodde delen av Froan) blir også et annet paradoks synlig: Unntaksbestemmelsene kan gi inntrykk av å være innskjerpet i dyrelivsfredningsområdet sammenlignet med unntaksbestemmelsene i naturreservatet. I naturreservatet er det omfattende unntak for tradisjonelle næringer som bl.a. fiskeri, jordbruk og tang- og tareskjæring, og unntakene er knyttet til grunneiere uavhengig om de bor i Froan. Unntakene i naturreservatet virker heller ikke å være knyttet til grunneiernes egen eiendom. I dyrelivsfredningsområdet derimot, må en være fastboende grunneier for å nyte godt av unntakene, og foruten jakt på skarv, gjelder unntaket kun på de fastboende grunneiernes egen eiendom. En ser også at det ikke er spesifisert unntak fra vernebestemmelsene for de tradisjonelle næringene i den bebodde delen av Froan. Dette kan det være gode grunner til. For eksempel at naturreservatet er så langt til havs at det potensielle ferdselstrykket er mye mindre enn i dyrelivsfredningssonen, som foruten fastboende også har en betydelig fritidshusbefolkning. Siden Naturvernlovens § 9 ikke er blant lovhjemlene Froan-forskriften er hjemlet i, er det således neppe praktisk behov for unntaksbestemmelser til næringer som fiskeri og landbruk, siden fraværet av hjemling i § 9 tyder på at dyrelivsfredningen ikke er ment forvaltet like strengt hva gjelder uberørt natur.

Men fraværet av slike unntaksbestemmelser gir forvaltningsmyndigheten et betydelig handlingsrom i forvaltningen av dyrelivsfredningssonen. Dette blir viktig om vi ser på et fjerde paradoks i Froan vernet: retorikken rundt dyrelivsfredningen. I ordskiftene som omgir vernet brukes dyrelivsfredningen bl.a. som *innskjerpende*. For eksempel i forvaltningen av oppdrettsspørsmålet har Direktoratet for naturforvaltning, som vi skal se i kapittel 5, vist til at dyrelivsfredningen gjør landskapsvernet til en strengere vernekategori enn et landskapsvern uten dyrelivsfredning:

(...) reglene om dyrelivsfredning også gjelder i Froan landskapsvernområde, noe som gir et sterkere vern enn 'rene' landskapsvernområder. (Arnesen og Stokke, 2003: s. 44)

Samtidig oppfattes nok dyrelivsfredningen som et "randsonevern", en buffer mellom verneområdet og omliggende områder. På denne måten synes dyrelivsfredningssonen å tillegges to ytterpunkt: På den ene siden forstås dyrelivsfredningen som et strengt vern, mens det på den andre siden ses som et mildt vern som gjør verneområdets kjerne mindre sårbart for omliggende områders aktivitet. Fraværet av hjemling i § 9 tyder som sagt på at

dyrelivsfredningen ikke nødvendigvis skal forvaltes som en særlig streng vernekategori.

Paradoksene reiser en del interessante spørsmål. For eksempel når det gjelder naturforvaltningens bruk av dyrelivsfredningskategorien til å "stramme til" forvaltningsregimet i Froan landskapsvernområde: hvordan står for eksempel unntakene som gis jordbruksaktivitet i landskapsverndelen seg mot dyrelivsfredningsområdets manglende referanser til jordbruk? Et annet interessant spørsmål er forholdet mellom næringsunntak og rekreasjonsaktivitet på sjø. Strengt tatt er det ingen unntak for fritids-/ rekreasjonsaktiviteter i dyrelivsfredningsbestemmelsene i Froan (med unntak for jakt på skarv og egganking). Rekreasjonsaktivitet med båt, kanskje særlig langs land, innebærer jo unødig forstyrrelse av fredet vilt. Miljøvernkonsulenten i Frøya kommune peker på nettopp dette forholdet når han i et av våre intervju med informanter fra Frøya kommune kommer inn på rekreasjons-/reiselivsaktivitet med ribbåter/havrafting:

(...) man trenger ikke å ha noen dispensasjoner i verden for å drive den type ferdsel og næringsaktivitet i Froan. Du kan ha 1000 hestekrefter og 50 knop på båten uten å spørre noen. Og det er en kjempeutfordring synes jeg." (Informant, miljøkonsulent Frøya kommune)

Problemstillingene ovenfor blir interessante og relevante med de politiske signalene om økt næringsaktivitet basert på vernområder som reiselivsressurs: Hvordan skal verneforvaltningen f.eks. håndtere paradoksene en potensiell økt motorisert ferdsel i verneområdet medfører? Vil en videreføre forvaltningens differensiering mellom de bebodde områdene av Froan og de ubebodde, og mellom fastboende og ikke fastboende næringsaktører? Hva da med betalende turisters rekreasjon og ikke betalende fastboendes/fritidsbefolknings rekreasjon?

Som beskrevet i kapittel 1 mangler forvaltningsplanen for Froan. Etter vårt skjønn er dette et femte viktig paradoks ved Froan verneområde. At forvaltningsplanen mangler, til tross for at forvaltningsmyndigheten både i sin trykte informasjonsbrosjyre og i intervju med oss, framhever Froan og Froans verdier som så viktige og så unike at vernet har internasjonale verneverdier og på mange måter representerer et unikt verneområde i norsk sammenheng, er interessant. I neste kapittel kommer vi nærmere inn på blant annet dette.

4 Forvaltningsmessige mangler i Froan

Vernebestemmelsene for Froan er som vist ovenfor komplekse. Tre ulike vernekategorier brukes. I tillegg skal aktørene i Froans kystsoner forholde seg til omfattende unntak fra vernebestemmelsene. Videre er vernebestemmelsene utformet og hjemlet i et lovverk som gir inntrykk av å være terrestrisk orientert. Dermed viste gjennomgangen at vernebestemmelsene i Froan inneholder en del paradoks, som konstituerer ytterligere utfordringer for aktørene i kystsonen.

Det er særlig tre forhold forvaltningen av verneområdet skal sikre. For det første skal vernemyndighetene gjennom sin forvaltning av området sikre at verneverdiene ikke går tapt, dvs. at verneformålet opprettholdes. Dermed skal forvaltningen sikre at konfliktnivået mellom vern og bruksinteresser er så lavt som mulig. Her er vernets legitimitet viktig. En vernestatus og verneforvaltning som har høy legitimitet vil også ha et lavt konfliktnivå. Om vernet og forvaltningen derimot har liten legitimitet blant aktørene i kystsonen, vil det være rom for at vernet og forvaltningen utfordres. En får et høyt konfliktnivå preget av stadige omkamper. Det at de bebodde øyene er unntatt landskapsvernebestemmelsene og at verneforskriften gir relativt omfattende unntak fra vernebestemmelsene, indikerer en intensjon om at lokalsamfunnene i Froan skulle berøres i minst mulig grad av fredningsvedtaket. At en i utarbeidelsen av Froan-forskriften har utelatt å hjemle forskriften i Naturvernlovens § 9, som hjemler en svært streng forvaltning av dyrelivsfredningsområder, underbygger en slik tolkning. Dermed skal forvaltningen av verneområdet til sist sikre at lokalsamfunnet og beboerne ikke lider noen unødig overlast som en følge av vernet.

Det er imidlertid et par forhold som til sammen gjør at dette ikke nødvendigvis er tilfelle i Froan. For det første tyder dyrelivsfredningsbestemmelsene for de bebodde øyene på at forvaltningsansvaret for disse øyene er plassert hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag (jf. Froan-forskriftens pkt. X). Fylkesmannens miljøvernavdelings primær-oppgave i Froan verneområde er selvsagt å forvalte et naturvernområde, ikke å legge forholdene til rette for næringsutvikling. For det andre: Når det gjelder å legge til rette for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling er Plan- og bygningsloven et av de viktigste verktøyene. Om ikke Plan- og bygningsloven er fullstendig satt til side på de bebodde øyene i Froan, utgjør vernebestemmelsene i det minste viktige begrensninger; en eventuell arealplan må forholde seg til fredningsbestemmelsene.

Forvaltningen av verneområdet har også en etisk side. Overtredelser av vernebestemmelser hjemlet i naturvernloven kan bety alvorlige

straffereaksjoner fra påtalemyndigheten (i Naturvernlovens § 24 oppgis en strafferamme på inntil 2 års fengsel). Når privat grunn og bebodde områder båndlegges etter Lov om naturvern, reiser dette altså muligheten for alvorlige straffereaksjoner for overtredelse av vernebestemmelsen. Denne muligheten for straffereaksjon reiser i sin tur et krav om en tydelig kommunikasjon ovenfor grunneiere, fastboende, fritidsbeboere og næringsaktører om både vernebestemmelsene og unntakene fra dem. Dette har etter vår oppfatning ikke vært tilfelle i forvaltningen av Froan verneområde.

I dette kapitlet ser vi nærmere på tre sider av forvaltningen av Froan som etter vårt skjønn er sentrale for situasjonen en har i Froan: Den formelle forvaltningen, forsøkene på å få til forvaltningsplan og informasjon til allmennheten.

4.1.1 Formell forvaltning: Naturvernlov og/eller Plan- og bygningslov?

Forvaltningen av området styres av de gjeldende lovene og reguleringene som gjelder i kystsonen (bl.a. akvakulturloven, havressursloven, havneloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven) (NOU 2004:28). I tillegg gjelder Loven om naturvern med tilhørende forskrift. Verneforskriftens punkt X plasserer forvaltningsansvaret for verneområdet hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans. At Froan-vernnet også omfatter sjøen kompliserer antakelig dette. Sjøens naturressurser forvaltes i hovedsak som økonomiske ressurser gjennom *ressursforvaltning* etter ulike sektorlover (som Havressursloven). I tilfeller hvor ulike sektors aktivitet har innvirkninger på den samme ressursen blir dette vanskelig. På papiret er det arenaer hvor dette kan koordineres da verneforskriftens pkt. X også spesifiserer at det oppnevnes et rådgivende utvalg for å bistå fylkesmannen med forvaltningen. Utvalget skal i følge forskriften bestå av representanter fra kommunen, grunneierne, Universitetet i Trondheim, fiskeri- myndigheten og forvaltningsmyndigheten (Miljøvern-departementet, 1979). I følge våre informanter har den rådgivende gruppen blitt lite brukt av forvaltningsmyndigheten. Med tanke på hvor omstridt verneforvaltning ofte kan være, er dette uheldig. Flere studier har vist at det ligger et betydelig konfliktpotensial i at forventninger om lokal deltakelse ikke nødvendigvis oppfylles (Daugstad m.fl., 2006b).

Forenklet er Naturvernloven en "nei-lov" for å beskytte natur og landskap, mens Plan- og bygningsloven" er en "ja-lov" og verktøy for planlegging av aktiviteter. I forhold til forvaltningen av Froan er spørsmålet om Plan- og bygningsloven likevel relevant å ta opp. Plan- og bygningsloven sikrer kommunen rett til å drive bl.a. arealdisponering innenfor kommunens grenser, mens naturvernloven og verneforskriften gir naturvern-myndighetene rett til å forvalte vernet areal i kommunen (dvs. overstyre kommunens ønskede arealdisponeringer i områder som er vernet etter

Naturvernloven). Forholdet mellom Plan- og bygningsloven og Naturvernloven (og dermed også forholdet mellom kommunen og naturvernmyndighetene (fylkesmannen og DN)) er ikke likefram, noe som gjør sitt til at forvaltningen av Froan er intrikat.

Naturvernlovens § 7 slår fast at landskapsvernbestemmelsene ikke gjelder for områder som omfattes av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven (LOV 1970-06-19, nr.63)¹¹. Dette betyr to ting: For det første innebærer det at et vedtak om landskapsvern ikke er rettskraftig før reguleringsvedtaket er opphevet. For det andre bortfaller landskapsvernet i et område beskyttet av landskapsvern når reguleringsplanen for området er endelig. Dette er imidlertid en kilde til konflikt i mange landskapsvernområder (Heiberg, 1999, NOU 2004:28), da bestemmelsen nok i praksis fører til en klassisk Catch-22 situasjon: Den samme myndigheten som skal godta kommunens reguleringsplan for et landskapsvernområde, sitter også med forvaltningsmyndigheten i verneområdet. Slik er det altså denne myndighetens oppgave å sikre at verneverdiene ivaretas. Om reguleringsplanen legger opp til aktivitet som går på bekostning av verne-verdiene, slik forvaltningsmyndigheten oppfatter dem, er de pålagt å reise innsigelser mot kommunens reguleringsplan.

På fredningstidspunktet var det ingen arealplan for Froan. Men på slutten av 1990-tallet kom reguleringsplanlegging i kystsonen på dagsordenen i mange kommuner (Buanes et al., 2004), så også i Frøya kommune. Kommunen satte da i gang et reguleringsarbeid hvor landskapsvernsonen i Froan var inkludert. Planen la opp til at oppdrett kunne finne sted i landskapsvernområdet i Froan. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag nektet på sin side å godta en reguleringsplan som tillot oppdrett i Froan, men godtok reguleringsplanen for resten av kommunen (Arnesen og Stokke, 2003):

Fylkesmannen var imidlertid imot at planen skulle åpne for oppdrettsvirksomhet i Froan og varslet innsigelse til denne delen av planutkastet. Under meklingsmøte 24.11.99 ble det enighet om at planen kunne egengodkjennes av kommunestyret hvis forslagene til arealdisponering for verneområdene i Froan ble unntatt fra rettsvirkning. (s.33)

En av våre informanter som på denne tiden jobbet for Frøya kommune, bekrefter dette:

(...) Froan ble holdt utenfor. Det var fordi fylkesmannen sa at de kom ikke til å godkjenne noen plan hvis akvakultur sto i Froan. Og kommunen ville ikke planlegge et

område med nei til akvakultur, så kystsoneplanen... den ble kun for resten av kommunen.

¹¹ Dette ble endret 1. juli 2009 da loven om Naturmangfold ble gjort gjeldende.

Frøya kommune har dermed ingen reguleringsplan som omhandler landskapsvernområdene i Froan eller de unntatte øyene. Men som nevnt har Frøya kommune nylig satt i gang arbeid med arealplanlegging i Froan. 27. april 2009 presenterte kommunen det påbegynte arbeidet med å ta Froan inn i kommunens arealplan for Froans innbyggere.

Dyrelivsfredningsbestemmelsene i Froan kompliserer Frøya kommunes muligheter til arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven i de delene av Froan som omfattes av dyrelivsfredningsbestemmelsene. Som vist ovenfor gjelder dyrelivsfredningen på de omtalte øyene, og slik sett er de en del av verneforskriften og dermed plassert under fylkesmannens forvaltningsmyndighet. Frøya kommune kan med arealplaninitiativet ses å utfordre fylkesmannens myndighet i Froan: For det første legitimerer kommunens informant behovet for en arealplan med at det ikke foreligger en forvaltningsplan for Froan verneområde. For det andre har ikke kommunen lagt bort vurderingen fra den omtalte kystsoneplanen om ikke å låse Froan for oppdrett.

Altså det vi har gjort, det er at vi har videreført det som lå inne i kystsoneplanen fra før. Og der er det satt et område som det kan tillates oppdrett i. [Dette er] selvfølgelig avhengig av forvaltningsmyndighetens godkjenning. (Informant, Frøya kommune)

Frøya kommune synes å benytte mulighetsrommet som endringene i Plan- og bygningsloven gir i forhold til å legge inn hensynssoner i arealplanen (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)):

I Froan har vi lagt inn en hensynssone, som er det nye verktøyet man kan ha i kommuneplanen, i planarbeidet nå. En hensynssone som på en måte gjelder hele Froan og hele verneområdet – både landskapsvernområdet og naturreservatet. Det som ligger inne og er overordnet alt annet som skal skje i Froan, det er jo det der vernet. (Informant, Frøya kommune)

Men kommunen opprettholder tolkningen om at landskapsvernbestemmelsen åpner for oppdrett fra det omtalte utkastet til kystsoneplan, som fylkesmannens miljøvernnavdeling ikke godkjente i 1999:

Og vi har videreført de ulike sonene som tidligere lå inne i kystsoneplan, så de er med og de er likedan som har vært tidligere. (Informant, Frøya kommune)

Det som er nytt i forhold til kystsoneplanutkastet fra 1999 er at landsiden er tatt med inn i arealplanen:

Men så har vi da også gått inn og lagt inn soner på land da. Skilt mellom LNF¹² der det ikke er tillatt bygging, og LNF der man tillater bebyggelse. Det har vi lagt inn i plankartet

¹² Landbruk-, natur- og friluftsområde

nå. Vi har også lagt inn arealer for sjøhus/naust og småbåthavn. Så det er egentlig det vi har gjort som er nytt. Som ikke har vært før. (Informant, Frøya kommune)

I vårt intervju med Direktoratet for Naturforvaltning er informanten tydelig på at de generelt foretrekker at en benytter forskriftens dispensasjonsmuligheter når lokalbefolkningen har konkrete arealdisponeringsbehov framfor arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven. Informantens inntrykk er at det ikke nødvendigvis trenger å ligge reelle arealdisponeringsbehov bak et arealplaninitiativ etter Plan- og bygningsloven:

Det er jo klart det er problematisk hvis Plan- og bygningsloven tas i bruk som et slags omkampvirkemiddel, kontra hvis det i et slikt område er et konkret arealdisponeringsproblem som er veldig viktig å få løst for det lokalsamfunnet. Om det ikke direkte berører for eksempel fuglelivet, så kan ikke jeg se at det er noe stort problem. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

4.1.2 1981-2009: Tre forsøk på å få til forvaltningsplan for Froan verneområde

Et annet forvaltningsverktøy i forvaltningen av verneområder er *forvaltningsplan*. I følge Heiberg (1999) har det ikke vært noe krav om forvaltningsplaner knyttet til områder vernet etter Naturvernloven.¹³ Det betyr at Naturvernloven og de aktuelle verneforskriftene er forvaltningsverktøyet i mange norske verneområder – så også i Froan. Men forvaltningsplaner kan utarbeides når en bl.a. trenger mer detaljerte retningslinjer for bruken av området/ressursene og/eller klarere mål for forvaltningen og naturtilstanden (St.meld.nr.62 (1991-1992)). Forvaltningsplaner kan med andre ord være et verktøy som kan minimere bruk/vernkonflikter og få til mindre tilfeldige og skjønnspregede beslutninger i forvaltningen av verneområdene. Men forvaltningsplaner er på langt nær et mirakelverktøy med en uendelig evne til å være konfliktdempende, noe informanten fra Direktoratet for naturforvaltning er omhyggelig med å påpeke:

Det er en ganske vanlig misforståelse at man gjennom forvaltningsplanen kan gjøre avklaringer som det på en måte ikke er hjemmel for i verneforskriften. Altså blir en forvaltningsplan ikke så veldig mye mer avklarende for stridsspørsmålene enn det verneforskriften er. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

I situasjoner hvor striden står om verneformål eller tillatt bruksaktivitet, er med andre ord ikke nødvendigvis en forvaltningsplan nok til å greie ut floken. For Froans del, kan det synes som at forvaltningsplanarbeidene for

¹³ Dette endres med implementeringen av den nye Naturmangfoldsloven, som setter krav om at det skal utarbeides forvaltningsplaner til store verneområder som nasjonalparker og landskapsvernområder. Utkast til forvaltningsplan skal foreligge senest samtidig med vernevedtaket (Ot.prp.nr.52 (2008-2009)).

Froan-vernet har kommet i gang når konfliktene har toppet seg omkring enkeltsaker i forvaltningen av verneområdet. Før 1990 var det i følge informanter fra fiskerimyndighetene *sel* som var den største konfliktsaken. Mot slutten av 1990-tallet virker selproblematikken å ha kommet i skyggen av oppdrettsspørsmålet. Etter det vi har klart å bringe på det rene har spørsmålet om forvaltningsplan kommet på dagsordenen minst tre ganger i Froan.

Den første gangen en startet arbeidet med forvaltningsplan for Froan verneområde var allerede få år etter etableringen av vernet, lenge før oppdrett kom på dagsordenen. Verneforskriften er tydelig på at bl.a. naturreservatets fredning av sel ikke skal være til hinder for fiske (Miljøverndepartementet, 1979, pkt. IV, 6). Lokalbefolkningen og fiskerimyndighetene har vurdert økningen i selbestanden i Froan som å ha negative konsekvenser for fisket. De appellerte derfor til vernemyndighetene om at havertbestanden i Froan ble regulert. Miljøverndepartementet krevde, etter å ha avklart formelle sider ved kystforvaltningen med Fiskeridepartementet, i oktober 1981 at det ble satt i gang et forvaltningsplanarbeid med fokus på selbestanden. Arbeidet ser ut til å ha resultert i en populasjonsmodellering som slo fast at en bestandsreduksjon ikke var forenlig med verneformålet på det tidspunktet. Fordi Froan var et viktig yngleområde for havert som migrerte til andre deler av kysten, burde en sette inn tiltak som økte populasjonsveksten for å styrke bestanden. Utkastet til forvaltningsprogram la derfor opp til at forvaltningsmyndighetene økte bestandens vekstevne (Røv og Ugland, 1984)¹⁴.

I 1992/1993 kom spørsmålet om forvaltningsplanarbeid igjen på dagsordenen. Denne gangen var det fylkesmannens nei til å gi dispensasjon fra verneforskriftene til et omsøkt torskeoppdrettsanlegg i landskapsvernsonen som later til å ha vært bakgrunnen. Saksbehandlingen omkring denne søknaden fikk fylkesmannen til å tilkjenne et behov for en forvaltningsplan som kunne styre avveiningene mellom bruk og vern før en eventuelt kunne tillate en begrenset oppdrettsvirksomhet i landskapsvernet. Arbeidet ble igangsatt med at det ble nedsatt en arbeidsgruppe der fiskerinæring, Frøya kommune og lokalsamfunnet var representert. Fylkesmannen arrangerte et oppstartsmøte med kommunen og to folkemøter i Froan.

Sentralt i arbeidet med forvaltningsplan stod St.meld.nr.62 (1991-1992), som legger vekt på at det bør utarbeides forvaltningsplaner for etablerte verneområder for å utdype og realisere formålet med verneområdet, samt sikre helhetlig og gjennomtenkt forvaltning. I meldingen legger Regjeringen

¹⁴ Vi må ta visse forbehold her fordi eksemplaret av Røv og Ugland som vi fikk fra biblioteket var ufullstendig og manglet en del sider.

også vekt på at det skal bli enklere å få til samordning av verne- og næringsinteresser. I 1997 ble et utkast til forvaltningsplan sendt på høring (med frist 1.3. 1998). I utkastet het det bl.a. at forvaltningen av Froan verneområde skal "gjøre det mulig for folk å bo og ha et levebrød i området med et minimum av brå forandringer i rammevilkår." (sitert i Arnesen og Stokke (2003: s. 30)). Arnesen og Stokke (2003) poengterer at forvaltningsmyndigheten så et særlig behov for klare målsetninger for landskapsvernområdet når det gjaldt prioriteringer mellom bruks- og vernehensyn:

I den forbindelse vises det til DN sin strategi for differensiert forvaltning, en strategi fylkesmannen i Sør-Trøndelag ønsker å gjøre bruk av når det gjelder forvaltningen av landskapsvernområdet. Dette innebærer bl.a. en soneinndeling, hvor man tolererer forskjellig grad av bruk og inngrep. Fylkesmannen understreker imidlertid at slik soneinndeling ikke er aktuelt for de marine områdene og i naturreservatet. (s. 31, vår utheving)

Dette forvaltningsplanarbeidet ble aldri ferdigstilt. En ønsket å avvente behandlingen av Stortingsmeldingen om bruk og vern i kystsonen (St.meld.nr. 43 (1998-1999)), som var forventet å ville gi grunnlag for en ny gjennomgang av forvaltningsplan (Arnesen og Stokke, 2003). Da avklaringen kom i Innst.S.nr. 168 (1999-2000), startet en imidlertid ikke opp igjen arbeidet med forvaltningsplanen. Denne gangen var grunngevingen at så lenge både Froans plass i en framtidig marin verneplan og den juridiske statusen til oppdrett i landskapsvernområdet var uavklart, har ikke fylkesmannen "sett det hensiktsmessig å ferdigstille forvaltningsplanen" (Arnesen og Stokke, 2003: s. 31).

Høsten 2005 påbegynnes imidlertid arbeidet med forvaltningsplanen nok en gang. Igjen følges samme mal med bred representasjon i plangruppa, møter med kommunen og folkemøter i Froan. Plangruppa spesifiserer at en i arbeidet med forvaltningsplanen må løfte

debatten ut fra diskusjonen rundt tall og vern kontra ikke vern. (...) Fokuset under møtet var på hvordan klarer man å opprettholde bosettingen i Froan. Hvilke grep som ikke strider mot verneformålet bør gjøres for å stimulere til økt næringsvirksomhet og bolyst i området? (Notat, møte i plangruppa for verneområdene i Froan 16.09.05)

I referatene fra gruppas møter kan vi se at flere utfordrende tema løftes fram. Frøya kommune uttrykker bl.a. et ønske om å etablere en lokal forvaltning av verneområdet for å øke eierskapet til området. Dette ønsket imøtegås ved at en av møtedeltakerne, sannsynligvis fylkesmannens representant, viser til områdets Ramsarstatus (Notat, møte i plangruppa for verneområdene i Froan 20.10.05). Videre står soneinndeling av landskapsvernområdet på dagsordenen. I følge referatet fra møte 10.11.05 er det unison enighet i gruppa at en kan arbeide i forvaltningsplanarbeidet ut fra en soneinndeling av landskapsvernområdet (Notat, møte i plangruppa for verneområdene i

Froan, 10.11.05). Videre konkretiseres en ambisiøs liste over prioriterte tema som etter plangruppas syn må inngå i forvaltningsplanen: vernet, verneformål, oppdrett, gås, sel/kveis, fiskeri, landbruk/beite, reiseliv/turisme, informasjon, søppel/oljevern, forsvaret, Ramsar/Marin verneplan, tang/tare samt bosetting (før, nå og framtidig) (Notat møte i plangruppa for verneområdene i Froan, 20.10.05).

Det er dissens i plangruppa når det gjelder oppdrettsspørsmålet. Fylkesmannens oppfatning er at oppdrett er et tema som *ikke* kan omhandles av forvaltningsplanen. Dette er en oppfatning Frøya kommune og Fiskeridirektoratet ikke deler (Notat møte i plangruppa for verneområdene i Froan 10.11.05). Fylkesmannens representant, som har hatt i oppgave å innhente synspunkt på oppdrett i landskapsvernområdet fra Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet, redegjør for at han ikke har fått noen avklaring på oppdrettsspørsmålet fra DN og Miljøverndepartementet. I referatet kan vi lese at

Froan-saken er en ikke-sak i Direktoratet for naturforvaltning. Miljøverndepartementet er vag i forhold til å gi konkret informasjon. (Notat møte i plangruppa for verneområdene i Froan 10.11.05)

Til tross for at plangruppa hadde en omforent målsetning om at forvaltningsplanen skulle være ferdig sommeren 2006 (Notat, møte i plangruppa for verneområdene i Froan 16.09.05), har den fortsatt ikke kommet på plass. I intervju og i uformelle samtaler i løpet av datainnsamlingen forklares dette av brukeraktørene i kystsoneforvaltningen med at fylkesmannens miljøvernavdeling aktivt trenerer forvaltningsplanarbeidet:

Man har forsøkt å trenere saka, rett og slett. Så vi opplever det at den manglende framdriften på å få en mer formell forvaltningsplan har vært et ledd i å trenere hele problematikken omkring bruk/vern-delen i Froan. (Informant B, Fiskeridirektoratet)

På sin side viser informanter fra fylkesmannens miljøvernavdeling til begrensede resurser og politisert forvaltning av oppdrettsspørsmålet som forklaring på hvorfor forvaltningsplanarbeidet nok en gang synes å ha stoppet opp. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.1.4.

En annen forklaring på at forvaltningsplanen lar vente på seg kan også ses. Som dokumentert av både Fjeldavli og Rønningen (1998) og Arnesen og Stokke (2003) har oppdrettsspørsmålet vært et spørsmål hvor aktørene i kystsoneforvaltningen av Froan har hatt diametralt motsatte oppfatninger. Bruksinteressene har bl.a. ment at oppdrett i landskapsvernet er forenlig med landskapsvernstatusen og verneformålet slik det er beskrevet i verneforskriften for Froan. Verneforvaltningen har etter 1998 derimot ment at oppdrett i landskapsvernområdet *ikke* er forenlig med verneformålet. En forvaltningsplan som godtar oppdrett vil dermed ikke være gyldig, i og med at en forvaltningsplan ikke kan gå ut over rammene som gis i

verneforskriften. Fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning har i saksbehandlingen av SalMars oppdrettssøknader demonstrert at de ikke oppfatter verneforskriften å hjemle oppdrett i Froan. En tolkning av dette blir da at om en skal ha en forvaltningsplan som tillater oppdrett i landskapsvernområdet, må det i følge naturforvaltningen en forskriftsendring til.

Også et tredje moment er etter vår oppfatning med på å forklare hvorfor en enda ikke har en forvaltningsplan i Froan: Det at *Froan-saken er større enn Froan og verneforskriften for Froan*. Sentralt i dette tredje aspektet står på mange måter et paradigmeskifte i norsk naturvern hvor vern nødvendigvis ikke skal gå på bekostning av bruk:

Det er jo noen generelle prinsipper som er nedfelt i meldingen [St.meld.nr 43 om bruk og vern i kystsonen] og som ble nedfelt også i Stortingsbehandlingen. Hovedessensen er vel egentlig at det skal være plass til både bruk og vern i kystsonen. Det kan være en krevende utfordring å balansere de hensynene opp mot hverandre i enkelttilfeller. (...) det skal da innrettes slik at verneområdene ikke skal være større enn nødvendig for å sikre de verneformålene man er ute etter, og at vernebestemmelsene ikke skal være strengere enn det som er nødvendig. Det her peker jo tilbake på at her er det en interesseavveining i mange saker. Det er kryssende interesser, men begge, både den klassiske bruksinteressen og verneinteressen, er legitim. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning)

Fredningsparadigmet i norsk verneforvaltning synes altså til en viss grad å være erstattet av et paradigme hvor bærekraftig bruk av de vernede områdene i større grad ses å være forenlig med vernet;¹⁵ siden etableringen av Froan verneområde har norsk naturvernforvaltning fått den såkalte *Fjellteksten* (St.prp. nr.65 (2002-2003)) (der grunntanken er at verneområder skal kunne være en kommersiell ressurs) å forholde seg til. Fjellteksten, sammen med bl.a. St.meld.nr 43 (1998-1999) og Innst.S.nr. 168 (1999-2000) gir signaler om økt toleranse for bruk i verneområdene på kysten, kanskje særlig når det gjelder oppdrett i landskapsvernområder. Dette er problemstillinger som har stått sentralt i Froan og i forvaltningsplanarbeidet for Froan. Særlig sentralt er spørsmålet om oppdrett er forenlig med landskapsvern eller ikke. I store deler av tiden etter 1998 må oppdrett etter vårt skjønn altså forstås å ha vært en viktig prinsippsak for både oppdrettsaktørene og vernemyndighetene i Froan. Slik vi tolker det er det særlig to forhold som har preget arbeidet med forvaltningsplanen.

For det første forventet både brukerinteressene og vernemyndighetene en prinsippavgjørelse omkring oppdrett i landskapsvernområder på sjø. Denne kom bl.a. i St.meld. nr 43 (1998-1999), Innst. S. nr 168 (1999-2000) og med kystverneplan for Nordland. Resultatet fra disse prosessenene gjenspeiles i for eksempel forvaltningsplanen for Raet landskapsvernområde i Aust-Agder (Guttormsen m.fl., 2005) og forskriften om verneplan Sør-Smøla

¹⁵ Dette paradigmeskiftet har også en internasjonal parallell (Buanes, 2008).

(Miljøverndepartementet, 2009b). Verneforskriften i Froan er som nevnt fra 1979 og er ikke oppdatert siden 1988. Forskriften gjenspeiler altså ikke konkret disse avklaringene. I følge informanten fra Direktoratet for naturforvaltning er Froan i dag det eneste landskapsvernområdet hvor det fortsatt er konflikt omkring oppdrett.

For det andre kan det virke som at forvaltningsplanen har vært benyttet som en brikke i naturforvaltningens og fiskerimyndighetenes spill om marin verneplan. I den samme perioden forvaltningsplanarbeidet i Froan har pågått, har det også pågått et arbeid med marin verneplan og marint områdevern i Froan. I følge Arnesen og Stokke (2003) viser naturforvaltningen bl.a. til usikkerheten knyttet til marin verneplan som et moment for at forvaltningsplanen som var ute til høring vinteren 1998, ikke kunne implementeres. Som vi var inne på i avsnittene om Froan verneområde, synes naturvern i sjø etter Lov om Naturvern å være et institusjonelt svakt forvaltningsredskap. Ressursforvaltningens ansvar under havoverflata er spredd mellom ulike sektormyndigheter, som f.eks. Fiskeridirektoratet og Oljedirektoratet, og vern synes i all hovedsak å være hjemlet i de ulike sektormyndighetenes lovverk.¹⁶ Slik blir det kanskje fiskerimyndighetene som (sammen med oljemyndighetene) har hatt mest hånd om ressursforvaltningen under sjøoverflata per i dag. En innføring av marint områdevern og implementering av de marine verneplanene, vil etter alt å dømme bety en styrking av naturforvaltningens institusjonelle posisjon i marin ressursforvaltning. Med en slik analyse framtrer det en dragkamp om hvem som skal ha forvaltningsmakt over det marine vernet: skal marint vern være et ledd i bærekraftig *ressursforvaltning* eller skal marint vern være et ledd i *naturforvaltning*? Arbeidet med forvaltningsplan i Froan må etter vårt skjønn også forstås å være et ledd i dette spillet.

4.1.3 Informasjon til allmennheten

Informasjon til allmennheten er en viktig del av forvaltningsarbeidet. God informasjon om vernebestemmelsene kan avklare misforståelser og utdanne aktørene i ulike sider ved vernebestemmelsene. Slik kan, i alle fall på papiret, konfliktnivået minimeres og vernets legitimitet økes. Folkemøtene vi har observert, viste at det har vært et gap mellom den lokale forståelsen av vernebestemmelsene og vernemyndighetenes. For eksempel på folkemøtet 24.01.06 hvor representanten fra Statens naturoppsyn forklarer at det er fritt fram for ferdsel på sjøen året rundt, hvorpå en beboer i Froan utbryter at det er "helt fremmed for oss at det er lov til ferdsel i området". Representanten

¹⁶ Vernet av korallrevet Sularevet er et eksempel på dette. Sularevet er vernet gjennom Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, kapittel XIII, pkt 2. (Fiskeri- og kystdepartementet, 2004). Dette er en forskrift som ikke er hjemlet i Lov om naturvern.

for fylkesmannens miljøvernavdeling følger opp dette i sitt innlegg når han sier:

Det er tydelig at kommunikasjon er et viktig stikkord i denne sammenhengen. - Her har vi nok forsømt vårt ansvar noe. (...) Jeg må innrømme at det er oppsiktsvekkende at ikke folk er klar over at det er fri ferdsel på sjøen. (Fylkesmannens representant, sitert fra plangruppens referat fra folkemøte i Froan, 24.01.06)

Dette kommer informanten fra forvaltningsmyndigheten også inn på i vårt intervju med vedkommende:

Det opplever vi både i folkemøter og andre sammenhenger, at det blir spurt [fra lokalbefolkningen] om ting som står der [i forskriften] svart på hvitt. Man vil ikke akseptere det, man skjønner det ikke, vi er kanskje ikke flinke nok til å fortelle heller - jeg vet ikke hvorfor. Det er i hvert fall en stor diskrepans mellom det som står [i forskriften] og det som de tror står der og det som de har skjont. (Informant, fylkesmannens miljøvernforvaltning, Sør-Trøndelag)

I prosjektet har vi ikke ettersporet forvaltningsmyndighetens informasjonsarbeid, da formålet med Froan-Scenarier ikke har vært å evaluere Froan-vernet. Men det som er på det rene er at en lokalt er sterkt misfornøyd med forvaltningsmyndighetens arbeid i Froan. Videre er det lite samsvar mellom det som lokalbefolkningen sier de har blitt fortalt om hva de får lov til og ikke, sammenlignet med det forvaltningsmyndigheten sier de har gitt av informasjon. I sitatet nedenfor forteller en av de fastboende informantene om hva de har blitt informert om rettigheter i verneområdet:

Intervjuer: *Hvordan har dere opplevd vernemyndighetens arbeid da i Froan i årene etter 1974?*

Informant, fastboende: *Vi er rett og slett misfornøyd. Fordi det aldri har vært noen forvaltningsplan. (...) det er den sterkeste sin rett i Froan. Fordi 'det skulle ikke tas noe', 'det skulle ikke skytes ned noe' og 'vi skulle ikke få plukke egg'. Det var så mye vi ikke skulle få [lov til].*

Intervjuer: *Det harmonerer jo ikke helt med det som dere ble fortalt i 1974 da?*

Fastboende: *Nei, det gjorde ikke det. Det harmonerte ikke i det hele tatt, for det ble såpass fredet at... [Henvisning til en lokal beboer informanten kjenner godt] ble jo en av de første oppsynsmennene uti her, og han [naturvernkonsulenten hos fylkesmannen] sa: 'du må prøve å ta noen slik for å statuere et eksempel'. (...) Det hendte seg også at han hadde med seg folk når han kjørte turer. Det fikk han beskjed om at det hadde han ikke lov til. Å kjøre i naturreservatet med andre folk.*

Tolkninger av vernekategorier med streng restriksjonsgrad er, som vi var inne på i kapittel 3.3.1, ikke likefram, hverken for legmann eller ekspert. For eksempel om en ser på den siste offisielle gjennomgangen av naturvernlovgiving basert på Naturvernloven og dens rettstilstand (NOU 2004:28), ser en at også det nedsatte utvalget oppfatter naturreservat-

kategorien strengere enn den oppfatningen fylkesmannen og Statens naturoppsyn på det omtalte folkemøtet forteller at de legger til grunn i sin forvaltning av Froan. Utvalget bak NOU'en er tydelig på at rettstilstanden til naturreservatkategorien er så streng at motorisert ferdsel på sjø er forbudt:

I tråd med malen for reservatforskrifter er vegetasjon og dyreliv vanligvis fredet mot skade og ødeleggelse, og det må ikke iverksettes tiltak som kan endre naturmiljøet. Motorisert ferdsel til lands og til vanns er forbudt. (§. 375, vår utheving)

Også informanten i Direktoratet for naturforvaltning forteller at vernemyndighetene har muligheter til forvalte ferdsel på sjø strengt i verneområder. I NOU'en legges det særlig vekt på formuleringen om "totalfredning" i naturvernlovens paragraf § 8:

Restriksjonsnivået i reservater er normalt strengt, jf. formuleringen i § 8 annet punktum om at området kan 'totalfredes' eller 'fredes for bestemte formål'. Totalfredning betyr at all aktivitet kan forbys. (NOU 2004:28: s. 302, vår utheving)

Naturvernlovens § 22 gir Kongen anledning, for bl.a. landskapsvernområder og naturreservater, til å forby

enhver ferdsel hele året eller deler av året eller en del av året når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet (...).

Dette betyr at ferdselsrestriksjonene spesifiseres i det enkelte verneområdes forskrift. For Froans del er det ferdsel på land som er konkret spesifisert, ikke sjø:

I tidsrommet f.o.m. 1. april t.o.m. 10. august er all ferdsel på land forbudt. I tidsrommet f.o.m. 10. september t.o.m. 15. november er alle ferdsel forbudt på kasteplasser for sel. (Miljøverndepartementet, 1979: pkt. IV, 4, vår utheving).

Poenget med denne problematiseringen er ikke å underbygge hva som er riktig tolkning av vernebestemmelsene, men heller å illustrere at vernebestemmelser kan forstås ulikt, også blant dem som er satt til å forvalte dem. Dette stiller klare krav til *reell involvering* av lokalsamfunn og brukeraktørene i forvaltningen av verneområdet.

Et annet eksempel på uklarhet i kommunikasjonen mellom vernemyndighet og lokale brukerinteresser er i forhold til hvem de spesifiserte unntaksbestemmelsene gjelder for. Det ovenfor nevnte folkemøtet indikerer for eksempel at den lokale oppfatningen av unntaksbestemmelsene er at det kun er *fastboende* grunneiere som i næringssammenheng kan omgå naturreservatets ilandstigingsforbud. Dette tilbakevises ikke av naturvernmyndighetene som er tilstede på folkemøtet. Men ser vi i forskriften for Froan verneområde, ser vi at unntaksbestemmelsene for naturreservatet også gjelder for ikke fastboende grunneiere (f.eks. fritidsbeboere).

Uklar kommunikasjon, underkommunikasjon og feilkommunikasjon av unntakene, preger også informasjonsmateriellet som er tilgjengelig for lokalbefolkning, fritidsbefolkning og andre. Det nevnte ferdselsforbudet kan også tjene som eksempel på uklar kommunikasjon. Informasjonsbrosjyren (Naturoppsyn, 2006) for verneområdet inneholder et kart over verneområdet hvor de ulike vernekategoriene er inntegnet. Av vernebestemmelsene som oppgis er det ferdselsmulighetene og –begrensningene som omhandles:

Det er fri ferdsel i landskapsvernområdet, i dyrelivsfredningsområdet og på sjøen hele året. I naturreservatet er det ferdselsforbud i hekketiden for fugler i perioden 1.april t.o.m. 10. august. Videre er det også ferdselsforbud på land i naturreservatet og yngleplassene for havert i perioden 10. september t.o.m. 15. november. (Naturoppsyn, 2006: upaginert)

Om en kun leser teksten raskt, ser den både detaljert og klar ut. Datoene for ferdselsforbudet oppgis, og alle de tre vernekategoriene omhandles av teksten. Men ved nøyere ettersyn ser en at dette er en uklar tekst med hensyn til ferdsel på sjø. Den første setningen sier klart fra at det er fri ferdsel på sjøen hele året. Men denne informasjonen gis i den samme setningen som landskapsvernet og dyrelivsfredningen omhandles. En kan således forledes til å tro at sjøområdene det henvises til, er sjøområdene som dekkes av de to vernekategoriene. Tegnsettingen gjør selvsagt at dette er en semantisk gal forståelse av setningen, men i kombinasjon med den neste setningen blir dette allikevel en relevant kritikk. I den neste setningen ("I naturreservatet er det ferdselsforbud i hekketiden (...)") er både ordene "land" og "sjø" utelatt. På denne måten blir en lett forledet til å lese setningen som at ferdselsforbudet mellom 1.4 og 10.8 også gjelder sjøområdene i naturreservatet. Særlig når en leser den tredje setning, hvor ordene 'på land' nevnes. En kan altså lese informasjonen som at det i hekketiden for fugler i naturreservatet er ferdselsforbud både på land og på sjøen, mens det i kastetiden for sel kun er ferdselsforbud på land. Et tekstalternativ hvor dette med fri ferdsel på sjø kommer uomtvistelig fram, kan f.eks. være: *På sjøen er det hele året fri ferdsel i landskapsvernområdet, i dyrelivsfredningsområdet og i naturreservatet.*

Sammenlignes de relativt omfattende unntaksbestemmelsene, som spesifiseres i forskriften for Froan verneområde, med informasjonen som gis om unntaksbestemmelsene i det offisielle informasjonsmateriellet om verneområdene (Naturoppsyn, 2006) blir et eksempel på underkommunikasjon tydelig. I den offisielle informasjonen til allmennheten presenteres utdrag fra vernebestemmelsene. Her presenteres det informasjon om vernebestemmelsene for hver av de tre vernekategoriene. At det finnes unntak fra verneforskriften nevnes imidlertid først for dyrelivs fredningsområdet. Så lenge dette kun nevnes for dyrelivsfredningen, forledes en til å tro at det kun er i forbindelse med dyrelivsfredningen at det finnes unntak. Som vist i kapittel 3.3, finnes det en rekke unntak også for de andre

vernekategoriene. Videre er det stor forskjell på det presise detaljnivået i omtalen av forbudene og de generelle vendingene unntaksbestemmelsene er omtalt med.

I løpet av feltarbeidet har vi også observert at merkingen av verneområdet ikke uten videre er i tråd med verneforskriften. Gjæsingen er, som spesifisert i verneforskriften, unntatt landskapsvernområdet. Allikevel er det satt opp et offisielt skilt som gir fastboende og besøkende inntrykk av at Gjæsingen er del av landskapsvernområdet.

Det er viktig å bemerke at vi her ikke tar stilling til hvorvidt feilkommunikasjon og underkommunikasjonen har vært bevisst eller ikke fra vernemyndighetenes side. Poenget er at underkommunikasjonen og feilkommunikasjonen bidrar til å vedlikeholde og forsterke feiloppfatninger om de komplekse vernebestemmelsene i Froan. Den uklare og tildels misvisende kommunikasjonen må nok bære noe av skylden for det relativt høye konfliktnivået, den lokale frustrasjonen og vernets tilsynelatende mangel på legitimitet.

4.1.4 En verneforvaltning på sparebluss

Det er ikke til å komme utenom at også ressurssituasjonen naturforvaltningen skal utføre forvaltningsoppdraget innenfor, preger forvaltningen av Froan. Riksrevisjonens konklusjon om at naturforvaltningens ressurser ikke strekker til, skulle være velkjente. Også arbeidet med forvaltningsplaner i norske verneområder kritiseres (Riksrevisjonen, 2006). Informantene fra naturforvaltningen dveler da også ved diskrepansen mellom forvaltningsoppdragets omfang og de tilgjengelige ressursene:

Det jeg føler er at vi har jo i begrensa grad hatt både kapasitet og mulighet, økonomisk mulighet til å drive en aktiv forvaltning i Froan. Hvis du ser det litt stort, så har jo Norge vært flinkere til å verne områder enn til å drifte områder. Så det er jo et stort spenn mellom det man burde ha gjort i Froan – hvis du tar som utgangspunkt for eksempel da at Froan er en meget god representant for en veldig pressa naturtype som kystlynghei, så burde vi ha vært mye mer offensive til å tilrettelegge. (...) vi mangler tre fjerdeparten av de pengene vi helt nødvendig har bruk for, og vi får i tillegg ikke anledning til å styre dem sjøl. Så i en politisk setting der du sier at du skal satse på biologisk mangfold og der områdevern er en del av det grepet, så er det jo et misforhold som er helt vanvittig. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

SNO-informanten illustrerer poenget ved å vise til den sterke økningen i vernede områder, men der potten for oppsyn har vært stabil. For Froan har dette betydd en sterk reduksjon i budsjettet for oppsyn. Når det gjelder konkret de forvaltningsmessige manglene vi har diskutert ovenfor, er det først og fremst for arbeidet med forvaltningsplanen at informantene fra naturforvaltningen viser til ressursutfordringene. I sitatet nedenfor ser vi at

informanten fra fylkesmannens miljøvernavdeling kommer inn på manglende ressurser når vedkommende skal forklare hvorfor forvaltningsplanen lar vente på seg:

Informant fylkesmannens miljøvernavdeling: (...) *jeg sitter og skriver forvaltningsplan for Froan da, ikke sant, og da...*

Intervjuer: *Ja, når kommer den?*

Fylkesmannens miljøvernavdeling: *Vi er jo så lite folk her nå etter at han XX ga seg (...), så har det stått nesten i ro. Så jeg må sette meg ned og se å få det ferdig til sommeren, altså. Det er jo nesten ferdig da. (...) etter jul så er det jo snøscootere og motorferdsel som dominerer her på huset, så det har jo gått som en røyk helt fram til påske.*

4.2 Froan-saken er større enn Froan

Selv om diskrepansen Riksrevisjonens beskriver i sin rapport i det minste representerer én mulig forklaring på noen av de forvaltningsmessige manglene, forklarer den ikke alle aspektene vi har pekt på. I store deler av perioden kampen om oppdrett i Froan landskapsvernområde har pågått, har spørsmålet om bruk og vern i kystsonen vært gjenstand for prinsippbehandling i den norske statsforvaltningen. Spørsmålet har blitt behandlet av en rekke offentlige utvalg og meldinger/innstillinger, f.eks. St.meld.nr 43 (1998-1999), Innst.S.nr. 168 (1999-2000), Miljøverndepartementet, 2002e, Direktoratet for naturforvaltning, 2003 og NOU 2004:28. Forvaltningsarbeidet i Froan må slik forstås å være del av en bruk/verndiskurs som er større enn seg selv.

Dette kompliserer et områdevern som allerede i utgangspunktet var komplekst. Det de ulike aktørene i Froan-vernet sier og gjør i forhold til Froan-problematikken må forstås i lys av den overordnede dragkampen mellom fiskeri-, olje-, og naturforvaltningsmyndighetene som har pågått i deler av perioden oppdrettsspørsmålet i Froan har vært på agendaen. Dragkampen har i stor grad handlet om hvem av Statens sektormyndigheter som skal ha kontroll med forvaltningen av de marine ressursene. Er det ressursforvaltning (altså forvaltning av marine arter på bakgrunn av deres økonomiske betydning) som skal stå i sentrum, eller er det naturforvaltning (forvalte marine økosystem og arter som natursystem ut fra en klassisk tanke om at naturen styrer seg best selv) som skal stå i sentrum for forvaltningen? Det synes som at prosessen med forvaltningsplanarbeidet ikke er upåvirket av denne dragkampen.

I St. melding nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane* redegjør Regjeringen for politikkbehovet. Utgangspunktet er at

Kystsona er til no dårleg representert i vernesamanheng samanlikna med innlandet. Samstundes er ressursane i kystsona viktige i næringsamanheng, for busetjing, rekreasjon og annan bruk. (St.meld nr 43 (1998-1999), unummerert)

I meldingen spesifiseres det at:

Regjeringa si målsetjing er å sikre det biologiske naturgrunnlaget i tråd med nasjonale og internasjonale tilrådingar m.a. gjennom vern av område i medhald av naturvernlova. Samstundes skal det sikrast areal til hausting av naturressursar og matproduksjon i sjø. Dette stiller store krav til samordna avvegingar mellom brukar- og verneinteresser. (St.meld nr 43 (1998-1999), unummerert. Vår utheving)

Stortingets Energi- og miljøkomité spesifiserer i sin innstilling at problemstillingen handler om mer enn matproduksjon. Særlig når det gjelder oppdrettsnæringen, som har betydning for verdiskapingen i et nasjonalt perspektiv:

Komiteen vil understreke at det må legges økt vekt på å kombinere vern og ressursutnyttelse basert på prinsippet om bærekraftighet også i vedtatte verneområder. Komiteen vil fremheve at havbruk ikke bare dreier seg om distriktpolitikk, men om å legge til rette for verdiskapning og velferd i et nasjonalt perspektiv. Komiteen mener det er grunn til å understreke at verdiskapningspotensialet basert på marine ressurser kun kan realiseres ved at det legges til grunn en forvaltning som ivaretar både miljø- og næringsmessige hensyn og at det skapes aksept for at driftsanlegg i kystsonen kan bli like vanlig som på land. (Innst.S.nr 168 (1999-2000):s. 7)

Dette ble særlig aktualisert av spørsmålet om oppdrett i landskapsvernområder, og behandlingen avstedkom politiske signaler om at landskapsvernkategorien skulle kunne åpne for oppdrett (se Innst.S.nr168 (1999-2000)). Etter hvert fikk en også nye verneplaner som var preget av de politiske signalene og den faglige kunnskapen, som var skaffet til veie i prinsippbehandlingen. Kystverneplan for Nordland er et sentralt eksempel i så måte (Buanes, 2008). I intervjuet med informanten fra Direktoratet fra naturforvaltning trekkes også denne kystverneplanen fram som en vesentlig konkretisering av bruk/vernretningslinjene i kystsonen hva angår oppdrett og vern:

Når det gjelder havbruk ble det lagt ned en retningslinje om at havbruk innenfor naturreservat i utgangspunktet skulle være forbudt. Det skulle der være ansett som ikke forenlig med verneformålet. For landskapsvern ble det sagt at det kunne være aktuelt å åpne for havbruk etter søknad hvis det ikke var i strid med verneformålet for det enkelte område. Den forståelsen, eller den tolkningen av meldingen, ble vel konkretisert i forbindelse med kystverneplan for Nordland. (...) Der er det ganske konkret gått inn på vurderinger i hvilke typer områder det skal åpnes for havbruk og på en måte hva som skal være kriteriene for det. (Informant, Direktoratet for naturforvaltning).

Landskapsverneplanen for Raet landskapsvernområde i Aust-Agder er et annet eksempel på et forvaltningsdokument som åpner for oppdrett innenfor landskapsvernområdet (NOU 2004:28):

Sjøarealene som inngår i Raet landskapsvernområde er en viktig del av det totale landskapsbildet og inntrykket. Varige tekniske inngrep i vannspeilet vil i utgangspunktet være i strid med verneformålet. Etter en konkret vurdering og etter gitte vilkår kan det gis tillatelse til etablering av flytende mobile oppdrettsanlegg uten landfortøyning. (Guttormsen m.fl., 2005: s. 35)

I arbeidet med Kystverneplan for Nordland, har nettopp tautrekkingen mellom bruks- og vernehensyn vært tydelig. De regionale verne myndighetene la for eksempel opp til en oppsiktsvekkende liberal forvaltningspraksis hvor oppdrett kunne tillates i verneplanens naturreservatområder. Denne liberale holdningen ble strammet inn av de sentrale vernemyndighetene:

I prosessen etter Stortingets behandling av meldingen Vern og bruk i kystsona hadde fiskeri- og naturvernforvaltningen i Nordland blitt enige på mange punkter, deriblant om åpning for oppdrett i naturreservater med biologiske/kvartærgeologiske verneverdier. Naturvernarrangementets sentrale nivå strammet her grepet ved å sette denne regionale enigheten til side. Dermed ble naturreservatkategoriens tradisjonelle strenghet gjenetablert. (Buanes, 2008: s. 204).

I dag er Froan i følge vår informant i Direktoratet for naturforvaltning det eneste landskapsvernområdet hvor det fortsatt er en uavklart konflikt om oppdrett. Når det gjelder Froan, er dragkampen synlig i kampen om gråsonene i Froan-vernet. Disse gråsonene kjemper begge leire om herredømme over. I det neste kapitlet ser vi nærmere på kampen om gråsonene i forvaltningen av Froan verneområde.

5 Kamp om gråsonene

Dragkampen mellom sektorinteressene er synlig i kampen om gråsonene i Froan-vernet. Disse gråsonene kjemper begge leire om herredømmet over.

Det er kanskje særlig de marine hullene i naturvernforvaltningen som skaper gråsonene. Som diskutert i kapitlet som omhandlet Froan verneområde, gir naturvernloven inntrykk av å være utformet først og fremst med tanke på å verne landbaserte ressurser og områder. Froan er vernet etter verneordninger som har vært utformet med henblikk på terrestrisk vern, og som deretter har blitt overført fra innland/land til kyst/sjø. Dette skaper gråsoner som kan være utfordrende for vernemyndighetene å håndtere siden vernebestemmelsene er dårlig tilpasset både de faktiske verneverdiene i et område som Froan og de faktiske bruksbehov og bruksverdier. Gråsoner inviterer aktører til kamp om hvordan vernet skal forstås. For eksempel så gjelder landskapsvernbestemmelsene kun sjøspeilet som en del av landskapet. Vamsøyla og havbunnen omfattes således ikke av landskapsvernbestemmelsene. Dette utgjør, som vi skal se, en betydelig utfordring for vernemyndighetene i forhold til oppdrett i landskapsvernområdet.

Forvaltningsmyndigheten synes å ha ”vinglet” i oppdrettsspørsmålet. I perioden 1988-2000 har søknader om oppdrett i Froan fått ulikt saksbehandlingsutfall. Dette synes å skape frustrasjon, og slik påvirker forvaltningsklimaet i Froan:

Det var ikke noe stort ønske om å innrømme noe. Jeg opplevde jo [dette] veldig da vi var i den ROS¹⁷-analysen. Representanten fra fylkesmannen, han fulgte oss helt fram og ble med på konklusjonen. Og så kom han på neste møte, og da hadde han fått kjøft på kammeret. Da bråsnudde liksom på alt da. Nei, det hadde han ikke sagt, og det hadde han ikke ment. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Før 1990-tallet var det sel som var omdreiningspunkt. I dag er det oppdrett som synes å være nav i definisjonskampen. Vi fokuserer derfor på oppdrett, selv om sel utgjør et betydelig konfliktema mellom lokale interesser (befolkning og fiskerinæring) og miljøvernmyndighetene.

¹⁷ Risiko- og sårbarhetsanalyse (se Fjeldavli og Rønningen 1998)

5.1 Ordskiftets omdreiningspunkt: oppdrett i landskapsvernområdet

Da Froan-vernet ble etablert, var Froan ansett å være uegnet til oppdrett. Den tilgjengelige oppdrettsteknologien tillot antakelig ikke oppdrett i områder som Froan. Oppdrettsnæringen har siden etableringen av verneområdet vært gjennom en voldsom utvikling, både hva angår driftsteknologi og produksjonsomfang, og Froan fikk oppdrettsblikket rettet mot seg i 1988. I dag er det SalMars aktivitet i landskapsvernområdet som er mest kjent. Men det har vært tre andre konkrete tilfeller der oppdrett har vært aktuelt i Froan.

Første gang oppdrett i Froan kom på miljøforvaltnes saksbord, var da Froan Edelfisk søkte om tillatelse til å drive torskeoppdrett på to lokaliteter ved Sørburøy i landskapsvernområdet. Aktørene i forvaltningsapparatet (Frøya kommune, fiskerimyndighetene og miljømyndighetene) stilte seg positiv til søknaden. Aktøren som sitter med forvaltningsansvaret i verneområdet, fylkesmannen i Sør-Trøndelag, gikk altså ikke imot søknaden, selv om det omsøkte anlegget kom til å ligge inne i landskapsvernområdet. Hensynet til bosettingene i Froan veide tungt for fylkesmannen:

På denne bakgrunn [at anlegget ligger i landskapsvernområdet] stiller vi oss i utgangspunktet negativ til aktivitet det her søkes om. Når fylkesmannen likevel ikke finner å ville gå imot søknaden, er det ut fra en vurdering av at initiativ som kan være med å sikre fremtidig bosetting i Froan, bør oppmuntres. (Brev fra fylkesmannen til fiskerisjefen, datert 09.05.89, sitert i Arnesen og Stokke (2003: s.35))

Froan Edelfisks permanente tillatelse til å drive torskeoppdrett i landskapsvernområdet kom aldri i anvendelse da fiskerimyndighetene kom med endringer i konsesjonsloven som fikk tilbakevirkende kraft. Det kan virke som at Froan Edelfisk ikke kunne innfri de innskjerpede kravene i oppdrettsloven (Arnesen og Stokke, 2003). Det er viktig å bemerke at innskjerpingene ikke gjaldt særlige forhold i Froan, men generelle kompetanse- og finansieringskrav.

Neste oppdrettssak i Froan landskapsvernområde var også en søknad om å få drive torskeoppdrett. Denne ble levert til fiskerimyndighetene av en privatperson fra Froan 26.11. 1990. Denne gangen poengterte imidlertid fylkesmannen at embetsverket ikke kunne ta stilling til søknaden før det kom en eventuell søknad om dispensasjon fra vernebestemmelsene. Da dispensasjonssøknaden kom, avsto fylkesmannen søknaden med referanse til føre-var-prinsippet siden det omsøkte anlegget ville ”komme til å medføre store konflikter med flere dyre- og fuglearter som er fredet.” (brev fra fylkesmannen til søker datert 19.10.92, sitert i Arnesen og Stokke (2003: s.36)). Videre var det viktig for fylkesmannen å signalisere en generell streng dispensasjonspraksis i verneområdet:

Ved vår avgjørelse vil vi signalisere at vi ikke ønsker å åpne for en dispensasjonspraksis som tillater oppdrettsvirksomhet innenfor grensene til Froan naturreservat og landskapsvernområde. (Brev fra fylkesmannen til søker datert 19.10.92, sitert i Arnesen og Stokke (2003: s.37))

Fiskerimyndighetene i Sør-Trøndelag var uenige i fylkesmannens begrunnelse for avslaget og signaliserte sterk bekymring for konsekvensen av den påbegynte marine verneplanen. Fiskerisjefen stilte seg tvilende til om landskapsvernbestemmelsen i det hele tatt hjemlet avslag av oppdrettsøknader og involverte Fiskeridepartementet. Direktoratet for naturforvaltning insisterte på at verneområdets *rådgivende utvalg* ble involvert. Flertallet i det rådgivende utvalget gikk inn for at et begrenset antall konsesjoner for oppdrett av torsk kunne tillates i landskapsverneområdet. Fylkesmannen behandlet saken på nytt og fant ingen grunn til å endre sitt opprinnelige avslag, noe som ble påklaget av ansøker. Direktoratet for naturforvaltning bekreftet fylkesmannens vedtak og viste særlig til to argumenter: For det første at verneforskriften gjør det vanskelig for DN rent juridisk å tillate oppdrett og for det andre at et oppdrettsanlegg, selv med liten grad av tilrettelegging, i for stor grad ville kunne prege landskapets art og karakter (siden Froan er et område med store vannspeil og en rekke lave øyer) (Arnesen og Stokke, 2003).

I 1998 kommer oppdrett i landskapsvernområdet virkelig på dagsordenen til aktørene i kystsoneforvaltningen; da etableres de første oppdrettsanleggene som kommer i faktisk drift inne i verneområdet: et skjellanlegg og et lakseoppdrettsanlegg.

Fylkesmannen ga midlertidig tillatelse til oppdrett av blåskjell i hengekultur, samt fire lokaliteter for oppdrett av kamskjell i mellom- og bunnkultur i nærheten av Sauøya i Froan landskapsvernområde. Forutsetning var at skadevoldende arter ikke skulle felles og at det ble utarbeidet rutiner som sikret at driften av anlegget innebar minimal ferdsel og aktivitet i sårbare tidsperioder for viltet i landskapsvernområdet. I tillegg skulle driften evalueres. Det ser imidlertid ut som at fiskerimyndighetene kun ga tillatelse til oppdrett av kamskjell i bunnkultur. Anlegget var i aktiv drift fra 1998 til årsskiftet 2001/2002. Driften ble avsluttet før den midlertidige tillatelsen gikk ut (Arnesen og Stokke, 2003).

I januar 1998 kom også en søknad om midlertidig dispensasjon fra SalMar. Søknaden var motivert av et utbrudd av ILA (Infeksiøs lakseanemi) i farvannene rundt Frøya. På grunn av smittefare, krav fra fiskehelsemyndighetene og dårlig beredskapsplanlegging fra oppdrettsnæringen og Frøya kommunes side var SalMar i en desperat situasjon (Arnesen og Stokke, 2003); SalMar hadde smolt for store verdier som måtte i sjøen, og de trengte lokaliteter som lå langt unna smittede anlegg:

Frøya [kommune] har jo hatt manglende arealstyring, og det gjelder også på sjøsida. Det vil si at man har tillatt lokalisering av oppdrettsanlegg etter tenk på et tall metoden. Og man har endt opp da på et stadium med altfor korte avstander mellom anlegga. (...) Så på et tidspunkt kom ordføreren i Frøya kommune og sa at han hadde et akutt behov for å ha en særdeles midlertidig lokalisering av en generasjon. (Informant, fylkesmannens miljøvernavdeling)

Fylkesmannens miljøvernavdeling ga SalMar en tillatelse til oppdrett av laks i landskapsvernområdet som var tidsbegrenset (til 01.07.00). Til grunn for dispensasjonsvedtaket la fylkesmannen at SalMar nylig hadde investert i et slakteri og foredlingsanlegg, som sysselsatte omlag 135 personer på Frøya. En stopp i regelmessig tilførsel av laks ville få store negative konsekvenser for selskapet og lokalsamfunnene i kommunen. Vedtaket ble påklaget av naturverninteressegrupper (Naturvernforbundet i Trøndelag, Norsk Ornitologisk Forening avdeling Sør-Trøndelag og WWF Verdens Naturfond). Disse interesseaktørene fryktet at oppdrettsanlegget ville bringe med seg fiskesykdommer inn i området, at det ville komme i konflikt med de vernede fiskespisende artene, at utslippene fra anleggene kunne skade livet på havbunnen og vannkjemien i området og at landskapet ville miste sitt urørte preg. Prinsipielt mente påklagerne at det var uakseptabelt med oppdrett i verneområder, spesielt i verneområder med internasjonal vernestatus som Froan. Det var uakseptabelt for påklagerne at en satte verneverdiene på spill for å berge SalMar og Frøya kommune ut av en situasjon de mente kunne vært forhindret med tilstrekkelig arealplanlegging for sjø (Arnesen og Stokke, 2003).

I sin behandling av anken signaliserte både DN og fylkesmannen at de delte mange av innvendingene fra påklagerne. DN fant allikevel ingen grunn til å gjøre om på fylkesmannens vedtak, siden anlegget skulle ut av Froan i løpet av sommeren 2000. Det var også viktig for DN at SalMar var pålagt å drive kvartalsvis rapportering av sel, oter og skarv. Dessuten viste DN til at det var en viktig forutsetning for vernet at det ikke skulle "reducere livsbetingelser for den befolkning som lever og livnærer seg på Frøøyene." (DN i sitt dispensasjonsvedtak datert 20.03.98, sitert i Arnesen og Stokke (2003: 41)). DN gjorde imidlertid én viktig endring på fylkesmannens vedtak. DN endret hjemlingen av dispensasjonen fra verneforskriftens kapittel V (dispensasjonene fra verneforskriften for fiske- og jordbruksnæringen) til de mer generelle dispensasjonsbestemmelsene i kapittel X (Miljøverndepartementets generelle mulighet til å gjøre unntak i spesielle tilfeller når det ikke strider mot formålet med fredningen og vernet) (Arnesen og Stokke, 2003, Miljøverndepartementet, 1979). Med dette signaliserte DN at verneforvaltningen ikke aksepterte oppdrettsnæringens aktiviteter som en del av fiskerinæringen eller som sammenlignbare med fiskerinæringens aktiviteter.

Lokaliteten viste seg å være eksepsjonelt godt egnet til oppdrett av laks, og SalMar leverte derfor en søknad om å få fortsette oppdrettsaktiviteten i

landskapsvernområdet høsten før den første tillatelsen gikk ut (07.09.99). Denne gangen avslo fylkesmannen siden sjøområdene rundt Frøya hadde blitt friskmeldt; SalMar kunne således flytte anleggene tilbake til sin opprinnelige lokalitet. Vilåårene for dispensasjon var etter fylkesmannens vurdering slik sett ikke lenger til stede. Fylkesmannen pekte videre på de ukjente langtidseffektene av oppdrett i Froan. En forlengelse av dispensasjonen risikerte å ødelegge verneområdets betydning som uberørt referanseområde med mest mulig naturlig økologisk utvikling (Arnesen og Stokke, 2003).

SalMar mobiliserte etter dette avslaget juridisk bistand, og selskapets advokat påklaget avslaget basert på særlig tre momenter: Fylkesmannen kunne ikke påvise en eneste konkret ulempe knyttet til oppdrettsvirksomheten¹⁸, en nedleggelse ville ha betydelige negative konsekvenser for bosettingen i området, og avslaget var fattet på bakgrunn av feil i saksbehandlingen siden det rådgivende utvalget aldri hadde blitt kalt sammen for å drøfte søknaden. Klagen førte til at Direktoratet for naturforvaltning anbefalte at det ble avholdt et møte i den rådgivende gruppa. Et slik møte ble arrangert i februar 2000. Fylkesmannen anså nå at den opprinnelige saksbehandlingsfeilen var reparert, og forvaltningsmyndigheten anså at møtet heller ikke hadde avstedkommet noe som innebar at avslaget skulle endres. Avslaget ble oversendt Direktoratet for naturforvaltning, som delte fylkesmannens vurdering. Direktoratet for naturforvaltning la særlig vekt på at siden sykdomssituasjonen nå var avverget, hjemlet ikke lenger forskriftens kapittel X ("spesielle tilfeller som ikke strir med verneformålet") at oppdrettstillatelse kunne gis. Direktoratet for naturforvaltning delte også fylkesmannens vurdering om at SalMars oppdrettsaktivitet preget landskapets art og karakter på en uheldig måte med sin belysning og hus på flåte.

Sentralt i SalMars argumentasjon i ankesaken var bl.a. henvisningene til at Regjeringen i St.meld.nr 43 (1998-1999) åpnet for oppdrett i landskapsvernområder. Direktoratet for naturforvaltning tilbakeviser relevansen til en slik henvisning i ankebehandlingen gjennom å peke på at en må foreta konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Videre pekte DN på at det som sies i St.meld.nr 43 (1998-1999) gjelder ved opprettelsen av nye landskapsvernområder (Direktoratet for naturforvaltning, 2000). I tillegg trekker direktoratet fram dyrelivsfredningen på en måte som ikke kan tolkes på annen måte enn at Direktoratet for naturforvaltning forstår dyrelivsfrednings-kategorien som innstrammende i forhold til "rene" landskapsvernområder:

¹⁸ SalMar hadde i samarbeid med Frøya kommune levert kvartalsvise registreringsrapporter av hendelser mellom fredet vilt og oppdrettsanlegget.

Vi vil forøvrig påpeke at mye av det som er sagt om oppdrett i landskapsvernområder gjelder 'rene' landskapsvernområder, mens det i Froan i tillegg til landskapsvern er dyrelivsfredning. (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s.22)

Men også denne gangen samarbeidet SalMar med Frøya kommune. Frøya kommunes daværende ordfører hadde fartstid på Stortinget (1993-1996, samt vårsesjonen 1997).¹⁹ Frøya kommune hadde slik gjennom ordførerens nettverk og kontakter adgang til å fremme sin sak direkte til stortingspolitikerne som skulle ta fatt på arbeid med Regjeringens St.meld. nr. 43 (1998-1999) *Om bruk og vern i kystsonen*. Ordførerens lobbyvirksomhet bar frukter. For det første er innstillingen fra Stortingets Energi- og miljøkomité som omhandler St.melding nr 43 (1998-1999) tydelig på at en også i vedtatte verneområder må kombinere vern og ressursutnyttelse:

Komiteen vil understreke at det må legges økt vekt på å kombinere vern og ressursutnyttelse basert på prinsippet om bærekraftighet også i vedtatte verneområder. (Innst.S.nr. 168 (1999-2000): s. 8, vår utheving).

Ikke minst er innstillingen spesifikk når det gjelder landskapsvernområdet i Froan:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, viser til at ett av områdene som i fremtiden kan bli åpnet for havbruksvirksomhet etter de nye retningslinjene, er landskapsvernområdet i Froan i Frøya kommune. (Innst.S.nr. 168 (1999-2000): s.7)

Med dette skulle det vise seg at fylkesmannen og DN's kontroll med oppdrettsspørsmålet i Froan forsvant. Etter avslaget fra DN tok SalMar kontakt med Miljøverndepartementet. Møtet mellom SalMar og Miljøverndepartementet førte til at SalMar på nytt søkte om dispensasjon fra verneforskriften. Miljøverndepartementet instruerer på sin side i brev datert 09.06.00 fylkesmannen å behandle dispensasjonssaken på nytt etter retningslinjer gitt av Stortingets behandling av St. melding nr. 43 (1998-99) (dvs. Innst.S.nr. 168 (1999-2000)) (Arnesen og Stokke 2003). Foruten å målbære et kraftig politisk signal om at landskapsvern per se ikke skulle utelukke oppdrett, spesifiseres et ønske om dokumentasjon av eventuelle konsekvenser for verneformålet:

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre, mener det er viktig å få undersøkt på vitenskapelig basis de langsiktige konsekvensene for natur og miljø ved slik næringsvirksomhet i verneområder. Dette gjelder spesielt nå når det legges opp til en mer liberal vernepraksis. Dette flertallet ber derfor Regjeringen sette i gang et vitenskapelig prosjekt i Froan knyttet til

¹⁹ Den daværende ordføreren satt ikke selv på Stortinget da Stortingets Energi- og miljøkomité behandlet St.meld nr 43 (1998-1999).

oppdrettsvirksomheten ved de to lokaliteter som har dispensasjon. (Innst.S.nr. 168 (1999-2000): s.7)

Det var særlig Stortingets ønske om et vitenskaplig prosjekt i Froan som ble brukt da forvaltningsmyndigheten, etter instruks fra Miljøverndepartementet, skulle hjemle dispensasjonen. 01.10.00 ga fylkesmannen SalMar dispensasjon for matfiskoppdrett i tilknytning til et forskningsprosjekt i Froan landskapsvernområde hjemlet i verneforskriftens punkt IXs alternativ om vitenskaplige undersøkelser (Arnesen og Stokke, 2003). Naturverninteresser (Naturvernforbundet i Trøndelag, Norsk Ornitologisk Forening avdeling Sør-Trøndelag og WWF Verdens Naturfond) anker dispensasjonen inn til Direktoratet for naturforvaltning. Også SalMars advokat påklaget vedtaket på vegne av SalMar (Arnesen og Stokke, 2003).

DN, som klageinstans, henvendte seg etter å ha mottatt klagen til Miljøverndepartementet. Departementet besluttet å sluttbehandle saken selv fordi den krevde politiske avklaringer. DN ble anmodet om å gjøre forarbeidet, og i saksforberedelsen anbefalte DN at SalMar ikke ble gitt tillatelse. Til tross for DN's anbefaling ga Miljøverndepartementet 24.09.01 SalMar tillatelse til å fortsette igangsatt oppdrettsvirksomhet i landskapsvernområdet fram til 1.10.03 (Arnesen og Stokke, 2003). Denne midlertidige 2-årstillatelsen har siden kontinuerlig blitt fornyet med nye 2-årstillatelser av et Miljøverndepartement med vekslende politisk ledelse. Den (foreløpig) siste tillatelsen går ut høsten 2009.

Noen særlig stor allmenn oppmerksomhet omkring oppdrett i Froan kan det ikke sies å ha vært før SalMar kastet sine øyne på landskapsvernområdet. De to torskesøknadene og skjellsøknaden virker ikke å ha vakt noen uttalt interesse ut over forvaltningsaktørene. Naturverninteressesegruppene involverte seg imidlertid direkte i prosessen som fulgte SalMars søknad og påklaget fylkesmannens vedtak. Oppmerksomheten og konfliktlinjene synes å ha hardnet betydelig til omkring den andre SalMar-søknaden. Da ble det, i følge Arnesen og Stokke (2003), arrangert folkemøter i Froan hvor lokalbefolkningen skrev under på underskriftslistene til støtte for SalMars aktivitet i Froan. I følge våre informanter var også representanter fra lokalsamfunnene med Frøya-ordføreren til Stortinget som "sannhetsvitner". Konflikten toppet seg da SalMar etter DN's avslag på 1999-søknaden satte et betydelig antall smolt ut i en *ny* lokalitet i verneområdet. Dette provoserte naturlig nok naturverninteressene, og både SalMar og Frøyas ordfører ble politianmeldt (Arnesen og Stokke, 2003). Det virker som at den allmenne interessen rundt oppdrettsaktiviteten i Froan har avtatt for hver gang Miljøverndepartementet har gitt dispensasjon. Første gang ble saken slått opp i nasjonale medier, mens den foreløpig siste dispensasjonen resulterte, etter det vi har klart å bringe på det rene, kun i en notis i lokalavisa.

5.2 Posisjoner i ordskiftet rundt oppdrett i Froan

Etter vår oppfatning er det to lag av interesseaktører rundt oppdretts-spørsmålet i Froan, direkte interesseaktører og indirekte interesseaktører. Den første gruppa er aktører som direkte involverer seg, ikke bare i det offentlige ordskiftet om oppdrett i landskapsvernet, men også i arbeidet med enten å få åpnet eller lukket landskapsvernområdet for oppdrett. Nøkkelaktørene i denne gruppa er Froan verneområdes forvaltningsmyndighet (fylkesmannens miljøvernavdeling i Sør-Trøndelag og Direktoratet for naturforvaltning)²⁰, Frøya kommune (i første rekke politisk ledelse og administrasjon), Frøya inn i Framtida (en lokal utviklingsaktør som ledes av kommunens tidligere ordfører, som spilte en svært sentral rolle da SalMar etablerte seg i Froan), SalMar ASA, oppdretts-interesseorganisasjonen FHL-H, samt miljøverninteresseorganisasjoner (Naturvernforbundet, WWF Verdens Naturfond og Norsk Ornitologisk Forening avdeling Sør-Trøndelag). I den andre gruppa hører aktører som ikke selv involverer seg aktivt, men som brukes av aktørene i den første gruppen til bl.a. å legitimere oppdrett i Froan. Det er først og fremst lokalbefolkningen i Froan som hører hjemme i denne kategorien interesseaktører.

5.2.1 Naturforvaltningsaktører

Som nevnt ovenfor plasserer verneforskriften forvaltningsansvaret for verneområdet i Froan hos fylkesmannen. Dette betyr at det er fylkesmannens miljøvernavdeling i Sør-Trøndelag som har ansvar for at området forvaltes med henblikk på bruk og vern på en slik måte at verneformålet bevares. Hva forvaltningsmyndighetene ser som det viktigste vernet er ment å ta vare på, blir slik en viktig posisjon og et dominerende utgangspunkt i ordskiftet.

Utgangspunktet for forvaltningsmyndighetens tilnærming til forvaltningen av Froan verneområde synes å være et overordnet press på Norges arealressurser; det samlede arealbrukstrykket skviser naturens arealbehov:

Det [er] et dilemma å se hvor lemfeldig man er når man samles som kommunestyremedlemmer eller som enkeltpersonsøkere i forhold til hytteutbygging eller veiutbygging og sånne ting. Altså, det henger ikke sammen den biten. Og det er vel kanskje litt av det som skjer på kysten også: Som enkeltindivid vil du ha alle rettigheter – og så eksklusive rettigheter som mulig, både i forhold til bygging i strandsonen og bruk og alt det der – men så vil du samtidig ha en rik og tilgjengelig kyst. Og for meg er det et dilemma. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Men også å beskytte dyrelivets arealbehov er et viktig element for forvaltningsmyndigheten:

²⁰ Vi velger her å kalle de to forvaltningsaktørene for interesseaktører.

(...) en del arter er [areal-]krevende. (...) i det bildet så mener vi da at Froan kanskje både i Norge og i europeisk sammenheng er helt unikt da. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Da vi spurte informanten fra miljøforvaltninga direkte om hvilke verdier som skal beskyttes gjennom vernet, ble det pekt på områdets verdi som referanseområde. Det vil si områdets evne til å kunne bidra til å dokumentere menneskelig aktiviteters effekt på naturmiljø og natursystemer. Froan, sies det fra miljøforvaltningsinformantene, er så og si urørt og så avsondret fra fastlands-Norge at en kan overvåke påvirkningen som bl.a. internasjonal forurensning har på norsk natur:

Informant fylkesmannens miljøvernavdeling: *(...) skal man kunne si noe om effekten av tiltak og inngrep, så må man ha noen store områder som på en måte er enten jevnt fordelt i forhold til resten av kysten, eller så må man ha så urørte områder som mulig. Også i det bildet, mener vi da at Froan, kanskje både i Norge og i europeisk sammenheng, er helt unikt da. (...)*

Intervjuer: *(...) så det med referanseområde er helt sentralt altså?*

Fylkesmannens miljøvernavdeling: *Ja, jeg syns det er veldig viktig. (...) at det er viktig for noen arter kan du si, blir mer sekundært, for det er mer potensial som ligger i forhold til beliggenheten.*

Her ser vi at forvaltningsmyndigheten ikke ser vernet av dyreliv og dyrelivets leveområde som det primære i forvaltningen av verneområdet. Forvaltningsmyndighetenes forståelse av dens primæroppgave i Froan synes derimot å være å bevare områdets urørthet slik at områdets verdi som referanseområde ikke forringes:

Intervjuer: *Så du mener det [Froan] er et referanseområde i forhold til sitt område, men også... (avbrytes av informanten)*

Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling: *Ja, både i forhold til størrelsen, men også i forhold til beliggenheten. I den grad du har kontroll så vet du at det er kyststrømmen som påvirker området. Og så er det noen lokale oppsittere, men utover det så har du i prinsippet kontroll. Men for eksempel på et verna nes, som har et bakenforliggende areal der folk kan gå og komme, så har du mindre [kontroll]... For det første er området så lite at du har enda større effekt av randsonevirksomheten, og så har du et mye større uavklart potensial for påvirkninger og forstyrrelser som du ikke har i Froan. Der har du på en måte kyststrømmen, og så har du noen [få] aktiviteter, men ellers så har du kontroll på det.*

Den viktigste verneverdien spesifiseres av forvaltningsmyndigheten dermed å være størrelsen og beliggenheten. Om vi ser i grunnlagsdokumentet forvaltningsmyndigheten skal basere sin forvaltning på, dvs. verneforskriften for Froan, ser vi imidlertid at formålet med vernet spesifiseres å være nettopp dyrelivet (som forvaltningsmyndigheten vurderer å være sekundær):

Formålet med fredningen er å verne om et rikt og interessant dyre- og planteliv og bevare leve- og yngleområdene for fugl, sel og andre pattedyr i et variert og egenartet kystlandskap. (Miljøvern-departementet, 1979, pkt. II)

Når det gjelder naturreservatdelen av verneområdet, synes naturvernlovens § 8 å hjemle en forvaltning basert på referanseverdi som verneverdi. Men dette er altså en verneverdi som ikke synes å ligge til grunn for selve vernevedtaket i Froan (slik verneformålet spesifiseres i Froan-forskriften, (Miljøvern-departementet, 1979, pkt. II)).

En tolkning av hvorfor forvaltningsmyndigheten peker på Froans verdi som referanseområde som det primære forvaltningsmålet, vil være å forstå det ovenfor siterte intervjuet ut fra ordskiftet det finner sted i. Intervjuet handler i ikke ubetydelig grad om oppdrett i Froan, og intervjuet finner ikke bare sted etter at naturforvaltningen har gitt Miljøverndepartementet råd om ikke å tillate oppdrett i Froan, men også etter at prosessen med Kystverneplan for Nordland er slutført.

I oppdrettsdiskursen blir "det uberørte" et potensielt sterkt kort for naturforvaltningen da ingen kan bestride at et oppdrettsanlegg ikke lenger gjør et område uberørt. Derimot lar en argumentasjon om dyrelivsfredningen seg potensielt sett undergrave av dyrelivsregistreringer som ikke dokumenterer påvirkning ut over dyrelivspåvirkning som den ordinære, tillatte aktiviteten (båttrafikk, ferdsel på land utenom ferdselsforbudstiden etc.) representerer. Slik representerer hensynet til dyrelivsfredningen antakelig et svakere argument for naturforvaltningen i kampen om gråsonene i Froan enn hensynet til uberørt referanseområde.

Men dette må også forstås på bakgrunn av forvaltningspraksisen som synes sementert med Kystverneplan for Nordland. Her åpnes det i stor grad opp for oppdrett i landskapsvernforskrifter. I kapitlet *Nav i ordskiftet: oppdrett i landskapsvernområdet* så vi for eksempel at Direktoratet for naturforvaltning i ankebehandlingen av SalMars søknad om oppdrett i landskapsvernområdet i 2000 viste til bl.a. dyrelivsfredningsbestemmelsene. Hensikten med denne henvisningen synes å ha vært å nøytralisere SalMars referanse til oppdrettshenvisningene i St.meld.nr 43 (1998-1999):

Vi vil forøvrig påpeke at mye av det som er sagt om oppdrett i landskapsvernområder gjelder 'rene' landskapsvernområder, mens det i Froan i tillegg til landskapsvern er dyrelivsfredning. (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s.22)

I dag framstår direktoratets presisering kanskje i et litt pussig lys. I NOU 2004:24 (s.300) nevnes fire landskapsvernområder i sjø som alle har dyrelivsfredning. Verneforskriftene til disse verneområdene åpner alle for havbruk (jf. Miljøverndepartementet 2002a, 2002b, 2002 c, 2002d). En rimelig tolkning av dette er at "dyrelivsfredningskortet" antakelig ikke vil være et like sterkt kort i dag som det var i 2000. Dette kan således være en mulig

årsak til at informanten fra fylkesmannens miljøvernavdeling ikke "spiller" ut dyrelivsfredningskortet, men heller kjører fram "uberørt referanseområde" som Froans viktigste verneverdi i vårt intervju. Froans betydning som referanseområde var forøvrig et av momentene forvaltningsmyndigheten trakk fram ved "Froans status som verneområde" i ankebehandlingen i 2000 (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s3).

Men å legge verneverdi som referanseområde som grunnlag for forvaltningen av verneområdets landskapsvern- og dyrelivsfredningsområder, er etter vår oppfatning en ikke uproblematisk forvaltningsambisjon. Slik vi oppfatter det kan verken Froan-forskriften eller landskapsvernbestemmelsene i Naturvernloven uten videre forstås å hjemle en forvaltningsambisjon om å beskytte et "urørt referanseområde". Når det gjelder dyrelivsfredningen, er det vern om sjeldne dyrearter eller dyresamfunn som i følge Naturvernlovens § 14 er det primære, ikke å verne om et "urørt referanseområde".

Som gjennomgangen av landskapsvernkategorien viste, er akkurat denne vernekategorien anvendt på et vidt spekter av verneformål i Norge. Vernekategorien har blant annet blitt brukt til vern av naturtyper og som alternativ til nasjonalpark, og det er nettopp dette forvaltningsmyndigheten oppfatter landskapsvernkategorien å være – et kunstgrep en tydde til på grunn av bosetning i området som ble vernet:

(...) vi snakka litt i sted om hvorfor landskapsvernområdet er et landskapsvernområde. Kanskje er det tilfeldig. Altså, hadde det vært ut i fra en økologisk enhetstanke, så hadde det vært et naturreservat der som fikk styre seg sjøl. Det er kanskje dette som er de opprinnelige, genuine verneverdiene i Froan. (Informant fylkesmannens miljøvernavdeling)

Når det gjelder oppdrett og landskapsvernet, viste gjennomgangen av saksbehandlingsrundene om oppdrett i Froan at forvaltningsmyndigheten, med unntak av en torskeoppdrettssøknad i 1988, en skjelloppdrettssøknad i 1998 og SalMars akutte behov for en oppdrettslokalitet i 1998, har vært negative til oppdrett i landskapsvernområdet. Men som vi også så, har Miljøverndepartementet satt forvaltningsmyndighetens tilrådinger til side på regelmessig basis siden 2000. Informanten fra fylkesmannens miljøvernmyndighet var imidlertid i vårt intervju svært tydelig på at forvaltningsmyndigheten "ikke på noe tidspunkt [har] faglig – vernefaglig eller Froanfaglig – gått inn for oppdrettsanlegget." At det aktuelle verneområdet var vernet etter landskapsvernbestemmelsene, dvs. vernebestemmelser som ofte tillater en god del bruk, herunder også havbruk, endret ikke på dette.

Som vi viste i kapittel 5.1, var det blant annet de ukjente langtidseffektene av oppdrett i Froan forvaltningsmyndigheten pekte på. I kapittel 3, *Froan – et bruk/vern episenter* drøftet vi bl.a. de marine hullene i landskapsvernbestemmelsene. Om vi sammenstiller forvaltningsmyndighetens frykt for ukjente langtidseffekter med landskapsvernbestemmelsenes marine hull

blir spørsmålet hva er vesentlige endringer på sjølandskapet viktig. I og med at SalMars anlegg er et mobilt flyteanlegg, vil sjølandskapets opprinnelige karakter gjenopprettes med en gang anlegget flyttes ut av landskapsvernområdet. Det er m.a.o. neppe langtidseffektene på landskapets art og karakter forvaltningsmyndigheten frykter i Froan.

Vernemyndigheten så, som vist ovenfor, urørthet og fravær av vesentlige lokale forurensningskilder som områdets viktigste kvaliteter. Introduksjonen av oppdrett i området vil nettopp representere introduksjon av slike forurensningskilder (som etter forvaltningsmyndighetens skjønn ødelegger områdets verdi som referanseområde):

Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling: *Men det som skjer i Froan i dag [SalMars oppdrettsaktivitet] har ikke hatt en faglig vurdering. Den faglige tilrådingen fra fylkesmann og direktorat, det er at vi ikke ønsker oppdrett.*

Intervjuer: *På hvilken bakgrunn har dere tatt den faglige vurderinga da?*

Fylkesmannens miljøvernavdeling: *Nei, det går jo litt på det som jeg sa i stad da med det her - du kan si områdets størrelse, områdets i utgangspunktet urørthet. Referanseverdiene. De litt store linjene i det her altså. (...) i det bildet der har vi ansvaret for et stort og rimelig urørt område, så er det jo vår oppgave i tillegg til den artsforvaltningsbiten, å se på det totale. (...) vårt ståsted er at de totale verdiene i Froan skal bevares så godt som mulig.*

Av dette følger det at forvaltningsmyndigheten må forvalte landskapsvernområdet like restriktivt som naturreservatet når det gjelder bruk for å oppnå målsetningen om å bevare Froan som et "stort og rimelig urørt område".

Som vi så i kapitlet hvor vi gjennomgikk saksbehandlingstilfellene av oppdrett, fremhever Direktoratet for naturforvaltning nettopp dette forholdet. Landskapsvernet i Froan måtte ikke forstås som et *vanlig* landskapsvern. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning tilkjennegir som vi så dyrelivsfredning et sterkere vern enn "rene" landskapsvernområder. Denne uttalelsen, som ble gitt i 2000, kan bl.a. forstås som en henvisning til naturvernlovens § 9, som hjemler en meget streng forvaltningspraksis i dyrelivsfredningsområder hva gjelder å forby inngrep som kan forringe dyrelivets livsmiljø (Miljøverndepartementet, 1970-06-19, nr.63: § 9). På den andre siden viste vi i kapittel 3.3 *Froan verneområde* at § 9 i Lov om Naturvern ikke er å finne blant lovhjemlene Froan-forskriften forankres i. Følgelig kan antakelig ikke naturforvaltningen uten videre legge til grunn en naturreservatlignende forvaltning av landskapsvernet med henvisning til bestemmelsene om dyrelivsfredning. I følge vår informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling er det først og fremst det visuelle en bruker for å hindre oppdrettsanlegg i landskapsvernområder:

Intervjuer: (...) kan man stoppe et oppdrettsanlegg med et landskapsvernområde? I og med at forskriftsteksten er så innlandsretta som den er?

Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling: Landskapets art og karakter.

Intervjuer: ja, blir det bare det visuelle da eller?

Fylkesmannens miljøvernavdeling: Ja, det er jo det som er den juridiske biten. Og vi har jo stoppa en del anlegg på det. Spørsmålet er jo selvfølgelig om, eller hvis det her er et helt genuint område, så kan du snu det på hodet og si at du må bruke de redskapene du har tilgjengelig pr dags dato når en sak kommer på bordet. Og vi gjorde den vurderinga der med totaliteten i bakhodet.

Forvaltningsmyndigheten synes altså, basert på vår intervjuempiri, juridisk å henge den faglige tilrådingen om ikke å åpne for oppdrett i landskapsvernområdet på *landskapets estetiske og visuelle dimensjon*, ikke hensynet til dyrelivet (alene) eller hensynet til forurensning. Vår tolkning av utsagnet er at henvisningene til landskapets estetiske og visuelle dimensjoner er vikarierende; "landskapets art og karakter" er verktøyet naturforvaltningsmyndighetene har i forvaltningen av Froan landskapsvernområde. I ankebehandlingen fra 2000 er det tydelig hvor kraftfullt (i betydningen vanskelig for ansøker å kontre argumentet) landskapets visuelle dimensjon er som juridisk verktøy for naturforvaltningen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.3.

Når det gjelder lokalsamfunnene i Froan, forsikrer informanten fra forvaltningsmyndigheten at de ikke ønsker et avfolket Froan:

Det som jeg mener ærlig og oppriktig er en riktig konklusjon - det er et riktig utgangspunkt vi legger i forvaltningsplanen - er at vi skal legge til rette for bosetting i Froan, for jeg tror at alternativet er mye verre. Selv om at det også er noen utfordringer med at det skal bo folk der og at de skal ha noe å leve av. Selv om de ikke gjør det.
(Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Forvaltningsmyndigheten gir altså ikke inntrykk av å ville ha lokalbefolkningen ut av Froan; det er kun oppdrettsaktiviteten som tilsynelatende er uønsket. Ser en grundigere etter, kan det imidlertid synes som at et annet bilde trer fram. Vi har tidligere vist at det er områdets "urørthet" og "referanseverdi" forvaltningsmyndighetene forsøker å ta vare på gjennom sin forvaltning av verneområdet. Det er åpenbart et motsetningsforhold mellom det å beholde levedyktige lokalsamfunn inne i verneområdet samtidig som en skal forvalte området som et urørt naturområde.

Informanten fra fylkesmannens miljøvernavdeling stiller spørsmål ved i hvilken grad lokalbefolknings livsbetingelser avhenger av den faktiske muligheten til ressursutnyttelse i Froan. Det kan også virke som at forvaltningsmyndigheten med dagens politiske føringer, både når det gjelder

bruk/vern, men også distriktspolitisk, føler seg bundet til å inkludere en målsetting om å opprettholde en Froan-bosetting i forvaltningsplanarbeidet:

(...) det vil jo være mer enn oppsiktsekkende hvis fylkesmannen gikk ut i forvaltningsplanen og sa at vi ønsker å fjerne oppsitterne i Froan. Så du kan si at jeg skal ikke si at det er en honorær uttalelse, at vi skal på en måte legge til rette for bosetting i Froan, men det må vi bare gjøre. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Forvaltningsmyndigheten uttrykker videre en betydelig skepsis når det gjelder lokalsamfunnets evne til å overleve den neste 10-årsperioden. Denne skepsisen synes å bli forsterket av at aktørene som ønsker oppdrett i Froan begrunner dette med lokalsamfunnets behov for arbeidsplasser:

(...) den generelle utfordringen er jo i hvilken grad de som bor i Froan er avhengig av Froan. For - og den problemstillingen er jo satt på spissen nå i forhold til SalMar og deres aktivitet kontra bruk av lokal arbeidskraft - for per i dag så er det vel XX [personnavn] og så er det vel en til kanskje som fisker. (...). Sånn at du kan si at det at - at i hvilken grad er de som bor i Froan avhengig av Froan... det er et kjernespørsmål, for det de lever av er trygd, av arbeidsledighetstrygd, av andre årsaker. (...) de lever stort sett av karbonader, av kjøttmat. Unntaksvis har de sei. (...) nesten alt bringes inn til Froan også. Så den dagen de to som fisker i dag ikke fisker lenger.... Og de som er gamle i dag blir enda eldre, og befolkningen stuper (...). (...) den der er en knivsegg oppfatter jeg, som er spissere enn den har vært på lenge. Så om ti år hvordan ser Froan ut da? (Informant, fylkesmannens miljøvernavdeling)

Nå er det ikke miljøforvaltningens primæroppgave å sikre bosetting, selv om de må forholde seg til denne politiske målsettingen om å bevare bosettingen. Det er ikke urimelig å tolke utsagnene som at forvaltningsmyndigheten ville foretrukket et avfolket Froan, siden en da kan forvalte området som et naturreservat fullt og helt.

På den andre siden er det elementer i datamaterialet vårt som viser at forvaltningsmyndighetens tilnærming til verneforvaltningen og lokalsamfunnene i Froan ikke er fullt så endimensjonal. Den ovenfor siterte informanten gir for eksempel uttrykk for at naturforvaltningen frykter et avfolket Froan fordi det vil sette helt andre krav til myndighetenes oppsynsaktivitet; eksistensen av heltids fastboende utgjør, i følge informanten, en betydelig oppsynsressurs bl.a. i forhold til fritidsbefolkningen:

På et visst tidspunkt på året, skal man tilbake til sine røtter (...). Og 'min far har plukka egg. Det skal jeg også jeg gjøre' (...). Og neste helg så kommer det en annen fyr som også har aner og tar egg. (...) man har ikke peiling på hva som har skjedd før og etter, for du er bare på stedet i et tilfeldig øyeblikk. (...) totalt sett, det at det bor folk der vil redusere denne typen virksomhet i Froan, tror jeg - at det fins en betydelig oppsynseffekt, om man kan kalle det det. En beskyttende effekt i at det bor folk. At det kan dukke opp folk i Froan og at de også har hurtige båter og sånne ting. (Informant fylkesmannens miljøvernavdeling)

Forholdet mellom naturforvaltningens ulike nivåer er et moment som i aller høyeste grad setter sitt preg på forvaltningen av Froan verneområde. Aktøren

som ifølge verneforskriften sitter med forvaltningsansvaret føler seg frikoblet fra forvaltningsoppdraget sitt når det gjelder det mest sentrale problemfeltet i dagens forvaltning av Froan-vernet (i.e. oppdrett). Brukerinteresseaktørene ønsker at oppdrett skal tas inn i forvaltningsplanen, mens forvaltningsmyndigheten på sin side viser til at oppdrettsspørsmålet er et politisk spørsmål. Dette har foruten å skape ugreie for aktørene som venter på en forvaltningsplan, nok også skapt en del problemer innenfor naturforvaltningen i Froan:

Altså, fylkesmannen er forvaltningsmyndighet. Den skal fratas fylkesmannen skriftlig den dagen det ikke lenger er tilfelle. Det har ikke skjedd. Altså Stortinget, og da i neste runde [Miljøvern]departementet [har] overtatt som enkeltsaksbehandler, som førstesaksbehandler! (...) Det viser at den saken her har hatt en helt uvanlig behandling. Den har hatt en helt uvanlig vandring i byråkratiet. (...) Vi er på en måte instruert av departementet. (...) [naturforvaltningen ble] faglig overkjørt av politisk sekretariat - som departementet i prinsippet er for statsråden eller for regjeringa kan du si da. (Informant, naturforvaltningen)

Som vi har sett ovenfor er det særlig tre argumenter naturforvaltningen tyr til i kampen om gråsonene: *uberørt naturområde, fauna og landskapets art og karakter*. Etter vårt skjønn synliggjør gjennomgangen av naturforvaltningsaktørenes posisjon i ordskiftet et viktig karaktertrekk ved naturforvaltningens tilnærming til forvaltningen av Froan-vernet: en flytende tilnærming til hva Froan-vernet skal beskytte. Et eksempel på dette er når informanten fra fylkesmannens miljøvernavdeling i Sør-Trøndelag oppgir at Froans verdi som referanseområde er forvaltningens primære målsetting i forvaltningen av Froan verneområde. Dyrelivet i Froan, fortsetter informanten, må forstås mer sekundært, fordi det er ikke faunaen som representerer Froans største potensial som verneområde:

(...) at det [Froan-vernet] er viktig for noen arter kan du si, blir mer sekundært, for det er mer potensial som ligger i forhold til beliggenheten. (Informant, fylkesmannens miljøvernavdeling)

På annet sted i intervjuet sier den samme informanten at det er faunaen "som er de opprinnelige, genuine verneverdiene i Froan."

Det er med andre ord ikke bare i oppdrettsspørsmålet naturforvaltningen kan beskyldes for å "vingle" i Froan. Dette er et trekk som virker å undergrave naturforvaltningsaktørenes faglige autoritet og inviterer ja-siden til å utfordre naturforvaltningens virkelighetsforståelse i Froan hva angår bruk og vern. Naturforvaltningens "vingling" kan i aller høyeste grad være et resultat av at verktøyet (i.e. verneforskriften) de har til rådighet ikke er godt nok til å ivareta formålet med vernet. Om informanten har rett i at faunaen er de opprinnelige og genuine verneverdiene i Froan, må en tolkning av "vinglingen" være at Froan-forskriften i dagens situasjon ikke gir forvaltningsmyndighetene verktøyet de etter eget skjønn trenger for å opprettholde de

genuine verdiene i Froan (som f.eks. naturreservatbeskyttelse for hele verneområdet). Istedenfor tvinges en til å ty til vikarierende grep og forvaltningsstrategier. Samtidig skaper det frustrasjon hos brukerinteresseaktørene som opplever at de kjemper med et ”såpestykke”, som glipper unna hver gang en kommer opp med et motargument i ordskiftet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.3.

5.2.2 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er en viktig aktør i forvaltningen av kystsonen. Det er Fiskeridirektoratet som forvalter lovverket som gjelder fiskeriene, og direktoratet er også en nøkkelaktør når det gjelder forvaltningen av oppdrett. I Trøndelag virker Fiskeridirektoratet å ha motsatt oppfatning av oppdrettsspørsmålet enn forvaltningsmyndigheten i verneområdet. Informantene fra Fiskeridirektoratet var riktignok påpasselig med å påpeke at de som forvaltningsorgan må forholde seg til gjeldende lovverk og at de i forhold til landskapsvernområdet ikke kan trumfe naturforvaltningens saksbehandlingsvedtak:

Ja, altså Fiskeridirektoratet har jo bare behandla søknadene da. Etter at dispensasjonen har vært gitt. Så utover det, har ikke Fiskeridirektoratet hatt noen holdning til de sakene. Det er miljøvernmyndighetene som bestemmer om det skal gis dispensasjon eller ikke, og så behandler vi søknadene da. (...) Sann offisielt sett så, og uansett, så må vi bare forholde oss til hva som er lov og rett - vi kan ikke gå utover det. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Men, fortsetter informanten, Froan-saken er del av en mer generell diskusjon om bruk og vern i kystsonen:

Og så er den generelle bruk- og vernbiten som blir tatt med i forvaltningsplaner. Vi har prøvd å presse på for at oppdrett skal bli et tema der da (...). (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Informanten fra Fiskeridirektoratet argumenterer for at så lenge oppdrett ikke skader verneformålet i Froan, må oppdrett kunne tillates i landskapsvernområdet. Sentralt i argumentasjonen til informanten fra direktoratet står momentet om at oppdrett er en logisk og stegvis evolusjon av tradisjonelle kystaktiviteter. Informanten viser gjennom dette at landskapsvernkategorien forstås å være innrettet mot å sikre kulturlandskapsverdier hvor kultur og dennes visuelle landskapsuttrykk står i sentrum, ikke naturlandskapet. Fiskeridirektoratets argumentasjon har slik klare paralleller til retorikken aktører med jordbruksinteresser har brukt i verneprosesser i fastlands-Norge. Siden det er sterke koblinger mellom fjellandbruk (bl.a. seterbruk), kulturlandskapet og Norges nasjonale kulturarv og nasjonalidentitet (Daugstad, 2000), er denne retorikken en opplest og vedtatt sannhet i norske vernediskurser omkring landskapsvern i innlandet. Når det gjelder oppdrett, har imidlertid ikke argumentasjonen fått den samme ”sumn fornuft” statusen. I intervjuet spør informanten retorisk om oppdrett virkelig

er så forskjellig fra landbruk, og knytter slik sin egen retorikk opp mot den sterke koblingen mellom landbruk, kulturlandskapet og hva slags landskap og landskapselementer som estetisk sett oppfattes å være vakre kulturlandskap:

Jeg så også på det landskapsmessige, og fikk ikke de argumentene til å henge sammen. For hva er det som er pent og hvem har rett til å si hva som er pent? (...) [Man må] lære seg å se skjønnheten i et oppdrettsanlegg rett og slett. (...) Er det finere med en gammel traktor som står utpå marka? [Informant A, Fiskeridirektoratet]

Interesseaktørene omkring Froan synes å være enige i at intensjonen med vernet var at Froans lokalsamfunn i minst mulig grad skulle berøres av vernevedtaket. Informanten fra Fiskeridirektoratet griper også fatt i dette når Fiskeridirektoratets standpunkt skal legitimeres. Det kan synes som at informanten mener at lokalsamfunnet har en moralsk rett til å kunne drive oppdrett i landskapsvernområdet, all den tid storsamfunnet gjennom vernevedtaket har lagt restriksjoner på eiendom og bruksretter i Froan:

Her var et område båndlagt uten at det var gitt noe tilbake til området. Det ble dratt sammenligning med utbygging av vassdrag. Her burde folk fått kompensasjon hvis de ikke skulle få lov til å bruke området til næringsutvikling. (...) Utviklinga av oppdrettsnæringa er en naturlig utvikling av kystkulturen i Norge da. Og her ble et område satt ut av en utvikling som andre [kystsamfunn] fikk lov til å være med på. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Selv om informantene fra Fiskeridirektoratet argumenterer for at oppdrett i noen tilfeller må kunne aksepteres i landskapsvernområder, er ikke dette et kategorisk standpunkt. Det finnes tilfeller hvor oppdrett ikke bør tillates:

Intervjuer: (...) du har jo redegjort for fiskerimyndighetenes og ditt syn på landskapsvern i kystsonen, men finnes det vernetyper som oppdrett ikke kan være en del av eller foregå i?

Informant A, Fiskeridirektoratet: Ja, det vil jeg mene at det er. Men mye av det her går jo på det med forstyrrelse da. For eksempel i nærheten av hekkeområde, for det er jo etter hvert store lokaliteter, og jeg ser for meg at det kan være problematisk en del plasser ja. Mens andre plasser kan det være greit sikkert. Det kommer litt an på art og sykluser det også da.

5.2.3 Lokale myndigheter og utviklingsaktører

For Frøyas lokale myndigheter står det å kunne benytte lokale ressurser som grunnlag for lokalt næringsliv og levebrød for lokalbefolkningen sentralt. Dette er et standpunkt som selvsagt ikke er uvanlig for lokale myndigheter i bruk/vern saker. Men datamaterialet vårt antyder at det har funnet sted et skifte i Frøya kommunes holdninger i forhold til Froan. Vernet skal ha blitt etablert uten nevneverdige kontroverser innad i kommunestyret, i kontrast til

hva som ofte er vanlig i store vernesaker. I følge en informant som satt i Frøya kommunestyre i 1979, var den lokale saksbehandlingen av verne-etableringen rask og problemfri. Da vi intervjuet vedkommende, hadde han i det hele tatt problemer med å huske verneprosessen og den kommunale behandlingen av den. På denne tiden skal Frøya kommune ha administrert regelrette fraflyttingstilskudd for bl.a. Froan. Å sikre levedyktige lokalsamfunn i Froan, kan dermed ikke ha vært en prioritert målsetning for kommunen på vernetidspunktet.

Froan har nok i stor grad vært en "hvit flekk på kartet" for Frøya kommunes politikere, og den raske og tilsynelatende smertefrie kommunale behandlingen av verneetableringen kan nok i ettertid forstås som et ledd i kommunens arbeid med å "rasjonalisere" bosettingsstrukturen. I dag, 30 år etter fredningen, har Frøya kommune snudd 180 grader i spørsmålet om Froan-samfunnene bør avvikles. Lokale myndigheter forholder seg følgelig heller ikke lenger passivt til Froan-vernet eller til forvaltningen av vernet.

I vårt datamateriale ser vi to forklaringer på dette skiftet. For det første har det vært et omslag i kommunens holdning til sine perifere bosettinger. Etter flere tiår med dramatisk avfolkning i kommunens mest usentrale deler – hvor flere fiskevær har blitt lagt helt eller delvis øde – har fiskeværerne blitt gjenstand ikke bare for reiselivsnæringens interesse, men også som fritidshusområder for de som en gang flyttet derfra og deres etterkommere. På grunn av økonomisk og teknologisk utvikling er også fiskeværerne lettere tilgjengelige i dag enn for 40-50 år siden. Blant annet har flere råd til å ha fritidsbåter, og båtene går betydelig raskere enn før. Nå tar det kun 3-4 timer å reise med kollektivtransport fra Trondheim til Froan, mens hytteboere som vokste opp i Froan i mellomkrigsårene, fortalte i intervjuene at en slik reise tok betydelig lenger tid da de var unge:

Intervjuer: *hvor lang tid brukte du fra Froan til Trondheim på 50-tallet da? Husker du det?*

Fritidsbeboer, kvinne: *Å gud bedre. Nesten 2 døgn.*

Fritidsbeboer, mann: *Da jeg var utover i -59, da var det et døgn.*

Fritidsbeboer, kvinne: *Da var det kommet ned i ett døgn ja. Men jeg kan huske at det i hvert fall var halvannet døgn da vi begynte.*

Mot slutten av 1980-årene ble det å redde lokalsamfunnene i Froan en politisk ambisjon hos ledende politikere i Frøya kommune. Bl.a. satte daværende ordfører i gang et arbeid som endte med at det ble bygd et fiskemottak på Sørburøy:

Da jeg ble ordfører i 1988, var noe av det første jeg gjorde å få utarbeidet en tiltaksplan for Sørburøy. Og utgangspunktet for det var at Sauøya holdt på å bli avfolka. (...)

Tiltaksplanen endte opp med at vi sa at vi skulle bygge et fiskemottak på Sørburøy, og se butikk og mottak som en enhet. (Informant, Frøya inn i framtida)

Også Frøya kommunes etterfølgende ordførere har prioritert arbeidet med å forsøke å snu avfolkingen av Froan. I senere år har kommunen brukt betydelige ressurser på offentlige investeringer i Froan (bla vannledning). Den nåværende ordføreren i Frøya kommune legitimerer pengebruken med å peke på distriktssamfunnssolidaritet:

Det er et viktig argument for meg, som jeg har brukt i mange sammenhenger. Det er klart at innad i kommunen så må jo vi stille opp for våre utkanter... Altså skal vi i det hele tatt forvente at storsamfunnet stiller opp for Frøya, så må i alle fall vi, innad i kommunen, stille opp for våre. Og det er klart at det gjør vi gjennom den vannverksutbyggingen, blant annet. (...) Jeg kommer aldri til å skylde på øyrekka som en økonomisk belastning for Frøya kommune. Det kommer jeg aldri til å gjøre. (Ordfører, Frøya kommune)

I følge en av informantene fra Frøya kommune er det nettopp viljen til å bruke penger på Froan-samfunnene som illustrerer Frøya kommunes endrede holdning til Froan-samfunnene: "Det er vel kanskje den forskjellen vi har sett i de ti siste årene. Hvordan øyrekken blir omtalt." Ordføreren peker imidlertid på at en nå er i ferd med å nå en grense for hvor store kommunale investeringer en kan ta over en kort periode i Froan.

Den andre forklaringen som er synlig i vårt datamateriale på hvorfor Froan har kommet på dagsordenen til politikerne og administrasjonen i Frøya kommune, er Froans økonomiske verdi for lokalt næringsliv. Antakelig var ikke fredningen på slutten av 1970-tallet kontroversiell for kommune-politikerne fordi nøkkelnæringen på den tiden i kommunen – fiskeindustrien – ikke ble direkte berørt. Fiske kunne også etter fredningen finne sted. Dagens nøkkelnæring i Frøya – oppdrettsnæringen – var imidlertid på fredningstidspunktet i sin spede barndom, og ingen kunne i 1979 forutsi de produksjonsteknologiske gjennombruddene som ti år senere skulle gjøre næringen i stand til å drive oppdrett i farvann som de i Froan.

Rundt 1990 skjedde det store endringer i norsk fiskeoppdrett. Oppdrettslovgivingen ble liberalisert, og oppdrettsselskapene vokste fra å være privateide småforetak til å bli konserneid storindustri. Samtidig kom teknologiske gjennombrudd. Slike gjennombrudd muliggjorde ikke bare oppdrett i mer strøm- og værutsatte områder, men de skapte også behov for lokaliteter som tålte større punktbelastning i og med at næringen ble i stand til å samle stadig større biomasse pr anlegg. Områder som Froan ble med ett aktuelle oppdrettslokaliteter. Symmetrien mellom endringene i oppdrettsnæringen og Frøya kommunes vitaliserte Froan-interesse er etter vår oppfatning svært tydelig.

En informant med bakgrunn i Frøya kommune, pekte på at næringens behov endret seg i perioden vedkommende jobbet i kommunen:

(...) det er umulig å drive med planlegging på kommunalt nivå som kan holde tritt med den utviklinga der da. For da den første plana var laga da var det om å gjøre og finne ei lun vik, ikke sant. Men da de ville ut på mer røffe farvann, så var det ikke godkjente områder da.

Kommunepolitikkerne i Froan synes raskt å ha blitt klar over områdets oppdrettspotensial:

Så vi hadde behov for å utvide mulighetene for oppdrett. (...). (...) det at du var i landets, og kanskje verdens beste område for laks, så følte jeg at vi hadde sterke argument. (Informant, Frøya inn i framtida)

Kommunen brakte i denne perioden Froan inn i kommuneplanarbeidet, hvor en arbeidet etter *speilvendingsprinsippet*. Det vil si at istedenfor å spesifisere hvilke område oppdrett kunne foregå i, lar kommuneplanens kystsonedel isteden spesifisere hvilke områder oppdrettsnæringen *ikke* fikk lov til å benytte. I utkastet til arealplan var landskapsvernområdet i Froan ikke å finne blant områdene som var foreslått regulert som oppdrettsfri sone. Som vi så i kapittel 4.1.1, nektet fylkesmannen å gå med på at Froan ikke var regulert som oppdrettsfri sone, og arealreguleringen for Froan ble derfor ikke implementert.

Avfolkningen i Froan har vært ett av de sentrale argumentene kommunen har brukt i kampen for å få åpnet landskapsvernområdet for oppdrett. Da båndene mellom fiskeoppdrett og distriktspolitikk har vært sterke i norsk oppdrettspolitik (Berge, 2001), var dette en potensielt fruktbar strategi. Selv om de distriktspolitiske bindingene i oppdrettslovverket ble svekket i omreguleringene tidlig på 1990-tallet (Frisvoll, 2003, Aarset, 1997), er nok de distriktspolitiske bindingene fortsatt sterke hos mange politikere i Storting og regjering. I Stortingets behandling av St.meld 43 (1998-1999) *Bruk og vern i kystsonen* pekes det foruten oppdrettsnæringens betydning for nasjonal verdiskaping også på næringens viktige distriktsrolle:

Komiteen vil fremheve at havbruk ikke bare dreier seg om distriktspolitikk, men om å legge til rette for verdiskaping og velferd i et nasjonalt perspektiv. (Innst.S.nr 168 (1999-2000): s7)

Lokale myndigheters argumentasjon om fiskeoppdrettsnæringens rolle i å bevare Froans bosettinger, ble forsterket gjennom å peke på Froan-fiskerienes angivelige markedsproblem:

(...) det tradisjonelle fisket har jo blitt dårligere, og det har sammenheng med kveisen. (...) Kveisen – selen er jo mellomvert for den der parasitten, og den angriper torsken, både i kjøttet og ikke minst i levra, og den har også angrepet uren etter hvert. Så noe fiske i nærområdet, det er det ikke lenger ute i Froan. (...) Det er jo derfor oppdrett da kan være en kompensasjon for det som lokalsamfunnet har mistet av muligheter. Lokalbefolkningen har jo blitt fortalt det at det her [fredningen], det skulle ikke gå ut over næringsvirksomheten. En fredning skulle ikke gå ut over næring. Og vi sier det at

oppdrett det er en forlengelse av fiskerinæringa egentlig. Det er en ny måte å drive på.
(Informant, Frøya inn i framtida)

Her ser vi at aktøren som var den toneangivende i Frøya kommunes politiske ledelse i tiden omkring SalMars inntreden i verneområdet, plasserer årsaken til sviktende tradisjonelt fiskeri hos Froan-vernet. Argumentasjonen ligner den lokale representanter for fiskerinæringen presenterte på folkemøtene i Froan; siden fredede predatorer som sel, svartbak osv., ikke lenger kan beskattes, skaper naturvernet en økologisk ubalanse i Froan. En logisk følge av denne påstanden er at verneforskriften i seg selv blir en ulempe for lokalt fiskeri og så lenge verneforskriften spesifiserer at fiskeriene ikke skal hemmes av vernebestemmelsene, oppstår et behov for kompensasjon. De lokale myndighetenes argumentasjon ovenfor sentrale myndigheter har nettopp lagt vekt på at oppdrettsaktivitet i Froan representerer en slik kompensasjonsmulighet for lokalsamfunnene i Froan:

Og så var det dette med å opprettholde bosetting ute i Froan. Fordi det er viktig at det bor folk i Froan. Ikke minst for at om Froan skal være et reiselivsmål, så er det nesten en forutsetning at.... altså vi har mange steder i dette landet som kan se ut som Froan, men det bor ikke folk der. De har flyttet. Skal du utnytte det som ligger der i et potensial, så bør det bo folk der. Det var vår opplætning, og da skulle SalMar og det anlegget der være med å bidra til at det kunne skje. (Informant, Frøya inn i framtida)

Det kan med andre ord ikke være noen tvil om at lokale utviklingsaktører og myndigheter er plassert tydelig på bruksinteressentsiden i bruk/vern-diskursen i Froan. Posisjonen er fundamentert i en overbevisning om at lokalsamfunn har en rett til å leve av sine naturlige ressurser. Bildet er imidlertid ikke svart/hvitt. Bruk/vernkontroversen står, i alle fall ikke fra lokale myndigheters side, om naturreservatdelen av verneområdet:

Det vi har sagt, og det sa vi fra dag en, det var at vi ønsker ikke å ha noen annen virksomhet i reservatet. Det skulle få ligge der som et referanseområde, som vi ikke skulle bruke.... til oppdrett i alle fall. (Informant, Frøya inn i framtida)

Men en pragmatisk holdning til vern kan anes hos informanten. Vern synes å være ok, så lenge det *ikke* går utover næringslivets mulighet til å utnytte økonomisk verdifulle naturressurser. Går derimot vernet på tvers av lokale næringsinteresser, bør vernebestemmelsene og forvaltningen av disse være fleksible nok til at de kan tilpasses brukerinteressentenes behov. Denne holdningen kommer fram i ett av intervjuene våre med politiske aktører i Frøya:

Det ligger en lokalitet ved siden av Gjæsingen, men den har.... hvis du ser på kartet så ligger den innenfor naturreservatet. Så har vi sagt det at der burde de kanskje ha justert grensen. (...) For det skal være en veldig god lokalitet. (Informant, Frøya inn i framtida)

5.2.4 Lokalbefolkning

Lokalbefolkningen er selvsagt ikke en ensartet gruppe når det gjelder standpunkt i spørsmålet om hva som er riktig politikk for eller riktig forvaltning av Froan. Det som binder lokalbefolkningen sammen til en aktør i vår kontekst, er det at aktørene som ønsker å åpne Froan for (permanent) oppdrett, bruker lokalbefolkningen aktivt i sin i kamp. Videre har vi inntrykk av at lokalbefolkningen som gruppe ønsker at distriktssamfunn skal kunne basere seg på utnyttelse av lokale ressurser. De vi har intervjuet av fastboende peker på at om Froan er velegnet til oppdrett, så skal en selvfølgelig ha muligheten til å drive med oppdrett i Froan. Et ektepar vi intervjuet i Froan kom bl.a. inn på dette da vi spurte dem om hva de mente om at SalMar hadde et oppdrettsanlegg i Froan:

Informant, fastboende kvinne: *Jeg mener at det [SalMars anlegg i Froan] bør være der, rett og slett.*

Fastboende mann: *Ja, det syns jeg.*

Intervjuer: *Hvorfor det?*

Fastboende kvinne: *Jo, for det skaper lite granne liv. Det skaper litt pluss at det er enorme ressurser når det gjelder [oppdrett] – pga strømførholdene og temperaturen. Og det mener jeg at de bør få ha de som driver med det. For det har skapt enormt med arbeidsplasser på Frøya. Og mye penger også.*

Argumentene og holdningene som flertallet av lokalbefolkningen har når det gjelder bruk og vern synes forøvrig å være typiske for områder som er vernet. Lokale grunneiere som har fått sine eiendommer båndlagt av vern, føler seg gjerne frarøvet adgang og rettigheter (Daugstad et al., 2006a, Soliva et al., 2008, Kideghesho og Mtoni, 2008). Så også i Froan, hvor lokalbefolkningen synes å oppfatte vernet som båndlegging av ressurser, som alternatvt kunne ha vært basis for lokal aktivitet. Som vi har sett gir forskriften relativt omfattende unntak fra vernebestemmelsene for tradisjonelle lokale næringers ressursutnyttelse, også inne i naturreservatet. Det er imidlertid ingen unntak som uomtvistelig er knyttet til rekreasjonsaktivitet. En del av den lokale misnøyen kan forstås i lys av tapt livskvalitet som en følge av at en har mistet tilgang til turterrenget sitt i de periodene av året en har brukt øyene til det. En av de fastboende informantene trakk fram dette i intervjuet med vedkommende:

Nei. Jeg ser ikke noen bakdeler med det som er der [i Froan]. Det eneste er at det ble fredning. For eksempel på sommerstid, så får vi ikke lov til å gå i land bortpå ei øy, en holme.

Intervjuer: *Hva heter den holmen?*

Fastboende: *Nei, det er alle holmene uti der.*

Intervjuer: *Og det var sånn som dere brukte å gjøre før eller?*

Fastboende: *Ja, på sommerstid så tok vi med oss folk vi kjente og så kjørte vi oss turer. Men det kan vi ikke gjøre nå. Det er den eneste bakdelen ved det, og det er det vel flere som sier antakelig.*

På folkemøtene vi deltok i, benyttet en del av de frammøtte fra lokalsamfunnene i Froan anledningen til å uttrykke en misnøye med vernet og, ikke minst, forvaltningen av vernet. Dette var en misnøye de også kom inn på i intervjuene. Vi har allerede vist at mangelen på forvaltningsplan og forvaltningens informasjonsarbeid er årsaken til en del av denne misnøyen. Men også at en føler seg frarøvet råderett over egen eiendom er viktig her:

Informant, fastboende: *Vi er rett og slett misfornøyd. (...) det var jo slik at oppsynsmennene de jaktet jo på folk som gikk på land, om det så var [slik at du gikk i land] på din egen holme. Vi følte oss som noen forbrytere når vi skulle gå på våre egne holmer når vi ikke hadde sauer der.*

Intervjuer: *Så dere har følt dere frarøvet grunneierrett?*

Fastboende: *Ja, vi føler det fremdeles. At vi er frarøvet våre eiendommer.*

Det er særlig ilandstigingsforbudet som ser ut til å vekke de sterkeste følelsene av tapt råderett. Våre fastboende informanter oppfatter misnøyen med ilandstigingsforbudet som en allmenn misnøye i Froan. Dette var også forhold som de fastboende kommuniserte på de observerte folkemøtene; lokale grunneieres følelse av å være avskåret fra å bruke egen eiendom:

Befolkningen i Froan har virkelig følt på ilandstigingsforbudet. Utrolig uheldig dersom dette forbudet er misopplåttet. (Fastboende i Froan, sitert i plangruppas referat fra folkemøte 24.01.06)

Vårt inntrykk er at lokalbefolkningen i stor grad har følt seg overkjørt og sviktet av forvaltningsmyndigheten. Som nevnt ser det ut til å ligge en intensjon i verneforskriften om at lokalsamfunnet i Froan i minst mulig grad skal berøres av vernet. Og følelsen av å være sviktet og overkjørt ligger nettopp i at en lokalt ikke opplever at denne intensjonen etterleves. En av de fastboende informantene forteller at befolkningen tidlig i verneprosessen ble fortalt at vernevedtaket ikke skulle få noen konsekvenser for lokalbefolkningen:

Intervjuer: *Men hvordan reagerte man når det viste seg at man skulle frede mer enn bare Risøya?*

Informant, fastboende: *Nei du, vi var i grunnen til dels helt enig i det. For at vi så for oss at da fikk vi i alle fall være i fred for militæret. Og vi så for oss at vi skulle få lov til å fortsette som vi hadde gjort. Det var det vi var muntlig lovet i den forbindelse.*

Intervjuer: *Det var vernemyndighetene som lovet det?*

Fastboende: *Ja, det var vernemyndighetene som lovde oss det. At det kom ikke til å bli noen forandring for oss. Det var jo bare det at vi fikk fredet fuglen, og så kom selen etterpå.*

Senere i intervjuet kommer informanten tilbake til hva en ble lovet tidlig i arbeidet med å frede Froan. Informanten forteller at en er misfornøyd fordi det viste seg at myndighetene i forvaltningen av Froan ikke holdt lovnaden om at vernet ikke skulle få virkninger for folk i Froan:

(...) *'det skulle ikke tas noe', 'det skulle ikke skytes ned noe' og 'vi skulle ikke få plukke egg. Det var så mye vi ikke skulle få [lov til].*

Et viktig moment som antakelig synes å forsterke denne følelsen av svik, er at mens vernevedtaket stenger Froanbefolkningen ute fra deler av Froan i deler av året, åpner vernevedtaket Froan for ikke-lokale aktører som forskere, oppsynsmenn og andre som forvaltningen trenger i Froan. Forvaltningsmyndigheten beskyldes for å drive forskjellsbehandling hvor de som *bor i Froan* ikke kan bruke eiendommene sine, mens representanter fra naturforvaltningen og forskningsmiljø kan boltre seg i området:

Det hendte at han hadde med seg folk når han kjørte på turer [i naturreservatet]. Det fikk han beskjed om at det hadde han ikke lov til. Å kjøre i naturreservatet med andre folk. Og så kom de til og med selv sammen med frisørdamene sine når de skulle ut hit på forskning og merking av kobbe og alt slik (...). Jeg vil si at det mer eller mindre ble en konflikt altså. (...) Det var tydelig forskjell [på folk]. (Informant, fastboende i Froan)

I dette sitatet ser vi at forvaltningsmyndighetens og forskernes aktiviteter i verneområdet mistenkeliggjøres, og forvaltningsmyndighetens turer ut i området fremstilles mellom linjene som rene rekreasjonsturer, turer lokalbefolkningen selv i deler av året er avskåret fra. Også en av de andre fastboende informantene kom inne på dette:

Du kan si mye bra om forskning også i vernede områder. Men du kan si det at om du får et tett hopehav mellom forvaltning og de her forskningsmiljøene, at forvaltningen opptrer mer som, kan du si, eier og guider for folk som blir oppfattet som [personlige] venner, hvis du får et hopehav der, du på en måte ikke prøver å komme i kontakt med bygdesamfunnet, men bruker det her som et område du vil vise fram og der du får en slik, nær sagt forskerturisme, så går fort rullegardinen ned hos folk her ute. Og det har jeg jo sett noen eksempler på.

Måten forvaltningsmyndigheten framstilles på av de fastboende informantene, leder tankene henimot at fylkesmannen forstås som "den nye væreieren" – en væreier som har tatt kontroll over området og reduserer de lokales tilstedeværelse til *kun* å være på forvaltningsmyndighetens "nåde". En annen informant uttrykker det så klart som at "Froan står og faller med fylkesmannen". En kan på ingen måte si at det er en situasjon lokalbefolkningen er komfortabel med:

Informant, fastboende: (...) *Jeg synes myndighetene tar for mye – tar kaka når det gjelder hvem som skal bestemme uti her.*

Intervjuer: *Hvorfor sier du det?*

Fastboende: *Nei, det er jo en berøvelse av friheta. (...) det er rett og slett tjuveri da. (...) man må jo bare bøye seg for fylkesmannen da. Når han sender ut folk så må vi godta det.*

En annen av de fastboende informantene trekker i forbindelse med vernemyndighetenes forvaltning av Froan linjene tilbake til væreiersystemet:

Froan har historisk en spesiell historie med det her væreiersystemet, som var godt over kanten når det gjelder føydalisme. Her ute ble det avvirket veldig seint, og det gjør at du på en måte her hadde et samfunn som hadde en ressurs svak befolkning med lite selvtilit. Og i forhold til det, så er det ikke noen tvil om at [forvaltningsmyndighetens] måter å opptre på er slik at man av og til skaper avstand. (Informant, fastboende i Froan)

Som med væreieren, virker lokalbefolkningen å oppfatte det som at Froan-samfunnet er prisgitt forvaltningsmyndighetens lune:

Og du kan si det at det som er med det gamle væreiersystemet, en ting er jo liksom hvor maktfullkomment det er, men det viktige er jo at væreieren i den klassiske formen kan opptre fullstendig vilkårlig og ta sine avgjørelser uavhengig av holdt jeg på å si nær sagt hva som helst annet. Og på en måte er det vilkårlige i dagens regime en komponent som er veldig, veldig synlig her ute fra. (Informant, fastboende i Froan)

Når det gjelder lokalbefolkningens syn på lokal næringsutøvelse og Froan-fredningen, plasseres nettopp skylden for den lokale tradisjonelle hovednæringenes tilbakegang i vernet. En peker på at naturen i området har vært røktet i generasjoner og argumentasjonen går på at vernet har ført til en ”økologisk ubalanse”. Da en gjennom vernevedtaket fjernet kulturelementet i de lokale økosystemene, skapte en ”usunn” økosystem hvor enkelte predatorer utkonkurrerer både lokale fiskere og mer attraktive arter (som for eksempel ærfugl). Flere av informantene i Froan hevder at bestandene av sjøfugl har endret seg siden vernevedtaket; i dag dominerer andre arter enn før og en møter på artene på andre steder enn før, og skylden plasseres i vernebestemmelsene, som oppfattes å hindre røktning av rovfugler:

Blant annet teist og ærfugl er radert ut. (...) Gåsa tar helt overhånd og går nå til og med på trappa til folk. Det er trist, for fuglelivet er ødelagt. Før regulerte det seg gjennom at vi høsta – tok ut egg fra stormåse og slikt. Nå er vi avskåret fra det. (Informant, fritidsbeoer)

Jeg syns ikke det er noe mer fugl her nå enn det var før. Uti kanskje, men her på øya er det mye mindre fugl enn det var før. Du kan gå øya rundt. Det er som du er i ingenmannsland! En og annen småfugl. En tjeld og to måser. (Informant, fastboende)

Disse observasjonene av endringer i fuglebestandene imøtegås ikke av representanter fra naturforvaltningen. Informanten fra Direktoratet fra

naturforvaltning peker for eksempel på at gamle fiskeværs natursystem egentlig er kulturlandskap i forfall. Disse kulturlandskapene er på vei tilbake til en mer "naturlig natur". Endringene lokalbefolkningen beskriver representerer slik DN vurderer det en naturlig tilpassning som det fra naturforvaltningens side ikke er ønskelig å motvirke gjennom skjøtsel. Informanten fra Statens naturoppsyn ser heller ikke lokalbefolkningens argumentasjon om at økosystemet i Froan er i ubalanse som et argument som støtter oppunder en kritikk av forvaltningen av verneområdet. Informanten viser bl.a. til Norges særskilte internasjonale ansvar for svartbakbestanden. At det er mye av den i Froan rokker ikke ved Froan-vernnet, så lenge Norge forvalter halvparten av verdens svartbakbestand.

Argumentet om at vernet har skapt en økologisk ubalanse brukes ikke kun i forhold til Froans fuglebestander. Det blir også brukt aktivt av den lokale fiskerinæringen i Froan-vernets formelle bruk/verndiskurs. På det første av de to observerte folkemøtene møtte representanter fra lokal fiskerinæring godt forberedt med det som i følge en av de fremmøtte var "tall (...) hentet fra NINA":

[Vi] har mål på hvor mye sel det er [i Froan] og hvor mye fisk denne spiser. Det er 1800 havert som hver spiser 10-12 kg fisk hver dag. Steinkobben i Froan spiser 3500 kg fisk hver dag. Dette blir til sammen 21 500 kg fisk pr. dag. Dette vil si at selen i Froan bruker 6 dager på å spise like mye fisk som det som leveres ved Froan forretningsdrift [dvs. fiskemottaket på Sørburøy] i løpet av ett år. (...) Steinkobben beiter på mindre fisk nå enn tidligere da det er mindre størrelse på fisken i dag. Dette ser man også ved å studere skarvoppkast som gis til ungene. [På grunn av kveisproblematikken] fisker ikke fiskerne lengre på typiske bunnfisker som for eksempel brosme. Dersom det ikke blir gjennomslag for en kraftig reduksjon av selbestanden.... Befolkningen flytter. [Representant fra fiskemottaket på Sørburøy, sitert i plangruppens referat fra folkemøte 24.01.06]

Implisitt for denne argumentasjonen ligger en forståelse av at vernet har ført til at selbestanden har vokst ut over den økologiske tåleevnen til Froan. Dette har fått konsekvenser for fiskerinæringen – noe vernet i utgangspunktet ikke skulle ha – og representanten krever derfor at forvaltningsmyndigheten benytter seg av mulighetsrommet som ligger i verneforskriften til å gjennomføre en kontrollert desimering av selbestanden i Froan (jf. Miljøvern-departementet, 1979, pkt. VII).

Som nevnt flere ganger tidligere gir både forvaltningsmyndigheten, lokalsamfunnet og lokale myndigheter uttrykk for at verneforskriften ble utformet med en intensjon om at lokalsamfunnet i så liten grad som mulig skulle bli påvirket av vernet. Som vi viste i gjennomgangen av verneforskriften, har forskriften bl.a. en rekke unntak fra vernebestemmelsene for grunneiere og lokale tradisjonelle næringsaktiviteter som landbruk og fiskeri. Følelsen av å være sviktet av forvaltningsmyndigheten synes som vist ovenfor å være forankret i dette. Både når det gjelder manglende mulighet til å bruke deler av Froan i deler av året til rekreasjon,

men også den ”økologiske ubalansen” som en del av de lokale informantene gir uttrykk for at de ser som en følge av vernet. Men i forhold til verneforskriftens innvirkning på lokalsamfunnet er også verneforskriftens konservering av lokalsamfunnetes næringsstruktur anno 1979 et viktig element.

Her er oppdrett hovedproblemstillingen. Men også i forhold til næringsmessig skjellhøsting har en i følge en av våre informanter støtt på problemer med at verneforskriften brukes til å hindre det en lokalt anser å være tradisjonell næringsaktivitet i Froan:

Jeg mener jo at naturforvaltningen i en del situasjoner viser at de på en måte forstår ganske lite av hva slags område de operer i. Jeg synes det var veldig betegnende, altså en slik tydeliggjøring av det problemet når de i forvaltningsplanen midt på 1990-tallet slo fast at de ikke ville ha noen skjellhøstingsnæring her ute. For det fantes det ikke noe historisk grunnlag for. Altså det som lå for åpningen for tradisjonelt fiske kunne ikke tenkes å omfatte det. (...) Når jeg da ser de her fem til seks meter høye haugene med skjell fra 1930-, 40- og 50-tallet, og når jeg påpeker dette til dem at det er problemer med deres opplætninger av hva som er tradisjonell næring her ute, så blir det på en måte bare taust. Da skjer det ikke noe. (Informant, fastboende)

Som vi var inne på i kapittel 5.2.3, virket det som at en hadde et pragmatisk forhold til vern, hvor vern var vel og bra, så lenge det ikke ødela for næringsmulighetene. Det later til at respondentene i surveyen deler en slik holdning. Hele 74,4 prosent av respondentene svarer at de er enig påstanden: *Vernet i Froan bør ikke gå på bekostning av næringsutvikling.*

5.2.5 Turistnæring

Turisttilbyderne som er intervjuet tilbyr matservering i kombinasjon med opplevelser, som fiske, kulturhistoriske omvisninger og båtturer til en fyrstasjon. Omfanget på aktivitetene i Froan er imidlertid svært begrenset. Froan beskrives av informantene fra reiselivsnæringen som ”gullrekka” – det ypperste produktet en har å tilby turistene. Imidlertid blir Froan for langt unna fastlands-Frøya til at omfanget av aktørenes reiselivsaktivitet blir særlig omfattende:

For de mest avanserte kundene våre, jeg må kalle de det, så er det Froan og Halten som gjelder. Gullrekka vår. (...) Men det blir ikke så mange slike turer i løpet av et år, fordi den er dobbelt så dyr som den i sørværene. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1)

I følge disse informantene er det vernet sammen med tilstedeværelsen av levende lokalsamfunn, som utgjør Froans reiselivspotensial. Vernet og Ramsarstatusen oppfattes å være et markedsførbart ”kvalitetsstempel” på naturkvalitetene:

Intervjuer: *Hva er det som er Froans potensial i reiselivssammenheng? Hva er det som gjør Froan salgbart?*

Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1: *Nasjonalparken. (...) Vi har jo litt sånn modale hjelpeverb som vi bruker, det er kanskje en av Europas mest betydningsfulle nasjonalparker til sjøs. Også sier vi at halvparten, ja jeg husker ikke, alle havterter yngler uti her. 30 000 sjøfugl av ulike slag. Mange av dem er direkte trua, og takket være det her, så har vi levedyktige kolonier og sånne ting. Det er klart. Himmel og hav altså, nasjonalparken. Jeg er ikke i tvil. (...) Det for meg i hvert fall en sånn, jeg vil ikke bare si at det er betydningsfullt og verdifullt, men du må vise det. Du må få folk dit og få aktiviteter rundt det.*

Lokalsamfunnene gir reiselivsproduktet en autentisk ramme:

Vi i XX [firmanavn] baserer oss på at det skal være lokal egenart. (...) Vi skal være i levende samfunn. Det skal ikke være noe plastikk, noe som er oppbygd for anledningen. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1)

Den andre av de to ikke-fastboende reiselivstilbyderne trakk også fram at Froan fortsatt hadde levende helårssamfunn som en viktig turistattraksjon.

Til tross for at det er vernestatusen reiselivsinformantene anser å stå sentralt i det som gjør Froan unikt i reiselivssammenheng, er det påfallende hvor liten del av det faktiske reiselivsproduktet naturverdiene i Froan utgjør. Verneområdet er først og fremst en ramme, et område en reiser inn i, ikke selve produktet; ingen av operatørene tilbyr økoturisme eller dyrelivsguiding som en kanskje kunne ha forventet. Selskapet til den ene av de to reiselivsinformantene som ikke bor i Froan, kjører gjestene sine i hurtiggående båter ut til en nedlagt fyrstasjon, som ligger innenfor naturreservatet. Her serveres gjestene en festmiddag med sjømat, og de som ønsker, kan få fiske.

Hvordan reiselivsinformantene legitimerer sin tilstedeværelse og aktivitet i verneområdet er interessant. De anser ikke at aktiviteten undergraver verneverdier på noen måte. Tvert om, går de to ikke-lokale reiselivsinformantene langt i å legitimere selve vernet med reiselivsnæringens behov for noe å ha å vise fram, noe å selge, til turister:

For det er jo ikke noe vits med et naturreservat som ingen ser, det er jo det ene. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 2)

(...) jeg vil ikke bare si at det [vernet] er betydningsfullt og verdifullt, men du må vise det. Du må få folk dit og få aktiviteter rundt det. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1)

Dette ligner den klassiske nasjonalparkideologien, slik vi kjenner den fra USA (se for eksempel Henderson, 1992). En av de to ikke fastboende reiselivstilbyderne omtaler til og med verneområdet med benevnelsen "nasjonalparken". En av disse to informantene legitimerer også sitt selskaps aktivitet med hurtiggående båter inne i naturreservatet, med den avskrekkende virkningen deres tilstedeværelse med slike båter representerer:

Og så har du det forebyggende i forhold til miljøkriminalitet. Det er klart bare det at vi opererer utpå der, og er i stand til å bevege oss litt grann... Vi gjør det atskillig mer utrygt

å plyndre reir og hva det måtte være. (...) for det er ingen som stikker fra oss likevel. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 2)

Når det gjelder oppdrettsspørsmålet er det ulike oppfatninger mellom reiselivsinformantene. Den ene av de to ikke-lokale reiselivsinformantene samt den lokale reiselivsinformanten er ikke negative til SalMars aktivitet i landskapsvernet. Som vi ser så ligner argumentasjonen til ”vanlig” fastboende i Froan; lokalsamfunnets muligheter til å ha noe å leve av er kjerneargumentet:

Intervjuer: *Men oppdrettsanleggene da? De ligger jo ikke i naturvernområdet, men det ligger tett opp til naturvernområdet i landskapsvernområdet da.*

Ikke-fastboende reiselivstilbyder 2: *Nei, det er ikke noe problem nei.*

Intervjuer: *Turistene reagerer ikke negativt på det?*

Ikke-fastboende reiselivstilbyder 2: *Nei, nei, nei, nei. Altså, det er jo hus der. Det bor jo folk der. Altså, folk må få leve av noen ting.*

Den andre av de ikke-lokale reiselivsinformantene er imidlertid mer negativ. Vedkommende er ikke negativ til oppdrett i utgangspunktet, og forteller at de pleier å besøke et oppdrettsanlegg utenfor verneområdet. Men når det gjelder SalMars oppdrettsaktivitet inne i landskapsvernområdet, så mener han at aktiviteten ikke harmoniserer med bildet av en ren og frisk natur som han forsøker å selge:

Jeg må innrømme det at jeg unngår det [SalMars anlegg]. Kjører veldig sjelden slik at vi er i posisjoner hvor vi går via det SalMar-anlegget. Det ligger jo litt slik beskytta til, så jeg trenger ikke å gå innom det. Det er mye bra ellers. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1)

Men han ønsker ikke nødvendigvis SalMar ut av verneområdet av den grunn:

Jeg er veldig, veldig usikker på det der altså. Men jeg tror nok det at jeg havner over på plussiden for oppdrettet. Jeg gjør kanskje det (...). På grunn av at det er flyttbart (...). Jeg ser det at det kanskje ikke har gjort noen stor skade på selen og dyrelivet slik som det er nå. Men hvis det blir flere anlegg, så er det mulig det altså. Jeg vet ikke. Det her, det er hårfint for meg altså. Det jeg i hvert fall ikke ville hatt det er vindmøller. Det er bra sikkert. (Ikke-fastboende reiselivstilbyder 1)

5.2.6 Oppdrettsaktørene (FHL-H og SalMar)

I denne sammenhengen er det først og fremst SalMar ASA og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforbund, Midt-Norge (FHL-H) som er oppdrettsaktørene. Ikke overraskende er både FHL-H og SalMar positive til oppdrett innenfor landskapsvernområdet i Froan.

SalMars standpunkt er med tanke på selskapets søknader om å få drive oppdrett innenfor landskapsvernområdet åpenbart. Det er imidlertid ikke vernebestemmelsenes landskapselement SalMar virker å forholde seg til.

Som vi så 5.1 har Direktoratet for naturforvaltning blant annet benyttet hensynet til landskapets art og karakter til å begrunne sine avslag på oppdrettsøknadene. Av konkrete elementer direktoratet har vist til i avslagene er anleggenes fysiske beskaffenhet: belyste anlegg og flåte med bygning på. Noe som, etter direktoratets skjønn, i for stor grad preger landskapet. Disse landskapsbegrunnede innvendingene berører ikke informantene fra SalMar i det hele tatt i vårt intervju med dem.

SalMar er i stedet opptatt av virksomhetens påvirkning på naturmiljøet i verneområdet. Våre intervju med SalMar indikerer at selskapet i ordskiftet omkring oppdrettsvirksomheten i landskapsvernområdet retter oppmerksomheten mot naturmiljøet, ikke landskapspåvirkningen. Intervjuene og SalMars bidrag til å utvide den marine delen til Froan-Scenarier slik at prosjektet også inneholder en undersøkelse av marine effekter av selskapets drift i Froan (se bla Schaanning m fl. 2008), er illustrerende. Oppdrettselskapets agenda i diskursen er åpenbar (beholde anlegget i Froan på permanent basis), og strategien er å kommunisere oppdrettsaktivitetens – slik SalMar ser det – minimale påvirkning på Froans naturmiljø. SalMars oppfatning er at vannutskiftningen på den ene av de to aktuelle lokalitetene er så god at næringssalter og organisk avfall blandes ut i vannmassene til et ubetydelig nivå. Den andre lokaliteten, som vurderes å være dårlig, ønsker de å få flyttet til en bedre egnet lokalitet innen landskapsvernområdet.

I intervjuene vi har hatt med informantene fra SalMar, blir det tydelig at SalMar stiller seg uforstående til beskyldningene om at SalMars oppdrettsaktivitet i Froan ikke er forenlig med en god tilstand på natursystemene i Froan. Informantene viser til at de driver en biologisk produksjon, og biologiske produksjoners økonomiske lønnsomhet avhenger av god miljøtilstand:

Jeg tror vi må gjøre den [oppdrettsproduksjonen] innenfor biologiske rammer. (...) Det er jo ikke uten videre at de lå (...) med drivgarn og fisket [i Froan] (...). Det var jo store ansamlinger av laks uti der. Jeg tror det er et bevis fra naturen sin side at det området her er gunstig [til lakseproduksjon]. (...) jeg tror det at vi klarer å fange opp [om vi ikke driver innenfor biologiske rammer]. Får vi feil förfaktor, for høy dødelighet og slike ting, store produksjonsproblem, da er ikke vi i takt med naturen. Da må vi enten redusere produksjonen vår eller flytte produksjonen vår. (Eier, SalMar ASA)

For FHL-H er oppdrett i Froan en viktig prinsippsak. Datamaterialet vårt indikerer at det er særlig tre momenter som motiverer FHL-H til å prioritere Froan-saken. For det første har oppdrettsnæringen hatt store produksjonstekniske endringer; endringer som stiller betydelige krav til den enkelte *lokalitets kvalitet* som oppdrettslokalitet (dvs. biologisk bæreevne, vannutskiftning osv.):

Og utviklingstrekket vi ser er det at, kan du si, produksjonen på de beste lokalitetene blir større og større. [Næringen har] faktisk redusert antall lokaliteter som er i bruk. Men snittytelsen på den enkelte lokalitet har økt. Så i dag er det relativt vanlig i Trøndelag

med lokaliteter der man driver med volum på tilsvarende både 6 og 7 konsesjoner. Altså 4-6000 tonn pr lokalitet i produksjon. Det er nok ei utvikling som alle solemerker tyder på at vil fortsette. Og det påvirker jo også den her arealproblemstillinga i et sånt samfunnsperspektiv. [Informant, FHL-H]

I følge informanten fra FHL-H har den produksjonstekniske utviklingen to viktige konsekvenser: Næringens arealbehov avtar, noe som svekker arealkonfliktpotensialet i kystsonen. Til gjengjeld må næringen få bruke de lokalitetene som fra naturens side er best egnet til oppdrett. I Froan finnes det områder som fra naturens side er eksepsjonelt godt egnet til oppdrett:

(...) Froan [er] et område som har gitt veldig gode biologiske resultater i oppdrett, så det handler jo også da spesifikt om at det er en veldig god oppdrettslokalitet. [Informant, FHL-H]

Distriktspolitikk er det andre momentet som i følge våre data gjør Froan-saken viktig for FHL-H. Oppdrettsnæringen nyter godt av tiår med norsk distriktspolitikk som har bygd infrastruktur langs norskekysten slik at produksjonsområdene er relativt lett (og dermed relativt billig) tilgjengelig. Å opprettholde bosetting langs kysten er viktig for oppdrettsnæringen, sier informanten fra FHL-H, og:

(...) saken [berører] en del av de mer distriktpolitiske elementene, som er veldig tett kopla til oppdrettsnæringa. Det at vi skal være i stand til å skape næring langs kysten og de mulighetene som ligger der. Og der er oppdrettsnæringa i et veldig tett avhengighetsforhold med kystkommunene og sånne ting, fordi en av de tingene som lå tenker over kanskje, det er jo det at det her med godt utbygd infrastruktur i kombinasjon med godt egna naturlige områder, er kanskje et av de viktigste konkurransefortrinnene vi har i Norge. [Informant, FHL-H]

Det tredje og kanskje viktigste momentet som synes å motivere FHL-H til å engasjere seg i Froan, er spørsmålet om flytende installasjoner skal kunne tillates i landskapsvernområder til sjøs. Dette har som nevnt vært del av en større diskusjon de senere årene. FHL-H peker på at det tillates betydelig næringsaktivitet i terrestriske landskapsvernområder; kravet er at en må ha lik praksis på sjø og land. FHL-H mener at oppdrett bør tillates da det opprinnelige landskapet gjenopprettes så snart en fjerner anlegget:

[Froan-saken] berører i hvilken grad oppdrett av flytende installasjoner er... påvirker miljøet for å si det sånn. Prinsippspørsmålet der er veldig viktig sett fra FHL sin side. (...) det prinsipielle spørsmålet er jo om en flytende installasjon som et oppdrettsanlegg er reversibel. Etter vår oppfatning er det nettopp det. Det eneste man etterlater når man skal forlate en sånn lokalitet det er eventuelt et hull i berget under vann der fortøyninger og sånn er festa. Så det prinsipielle spørsmålet der er jo landskapsvern i forhold til det som etter vår oppfatning er langt på vei fullstendig reversibelt. [Informant, FHL-H]

FHL-H griper med andre ord fast i selve *landskapsdimensjonen*, i motsetning til SalMar, som posisjonerer seg i forhold til *naturmiljøpåvirkningen*. FHL-Hs standpunkt hviler på en forståelse av

landskapsvernkategori som en vernekategori som skal beskytte landskapet. I så hensende er, i følge FHL-Hs argumentasjon, oppdrett ufarlig, fordi oppdrett skjer på flytende installasjoner med fortøyninger plassert under sjøoverflata. Om fortøyningene plasseres under sjøoverflata, vil det opprinnelige landskapet gjenopprettes så snart anlegget fjernes.

Men FHL-H griper også fatt i landskapets kulturelle element. Oppdrett er, slik FHL-H ser det, en naturlig videreføring av kystsamfunnenes bruk av kystens arealressurser:

Jeg tror jo det at veldig mange av de som driver oppdrett langs kysten føler at de forvalter videre en kultur, skulle jeg til å si, som er gammel på kysten også da. På en litt ny form da, men... Jeg tror det at mange av oppdretterne føler seg som kulturbærere. [Informant, FHL-H]

Som vi ser, er dette en klar parallell til retorikken som aktører med jordbruksinteresser har brukt i verneprosesser på fastlands-Norge, og som vi så at informanten fra Fiskeridirektoratet benyttet ovenfor. FHL-H og Fiskeridirektoratets bruk av argumentet har imidlertid ikke fått den samme "sunn fornuft"-statusen som jordbruksinteressenes har.

5.2.7 Naturverninteresser

Naturvernorganisasjonene som har vært delaktige i ordsiftet rundt SalMar-saken, ser ut til å oppfatte *hele* Froan-vernet *som et rent naturvern*, et naturvern som skal verne et viktig leveområde for sel, oter og fugl. Informanten, som var fylkesleder for en av Norges største miljøvernorganisasjoner da SalMars dispensasjonssøknad kom på den politiske dagsordenen, uttrykker sterk motstand mot argumentasjonen om oppdrett som kulturbærer i Froan. Informanten la derimot sterk vekt på at Froan var et naturområde med uberørte naturkvaliteter, og slik representerte viktige verneverdier i kraft av å være velegnet som referanseområde. Men først og fremst var det områdes vernestatus, fordi det ga viktig beskyttelse til dyre- og fuglelivet, som var viktig for informanten. Informanten synes med andre ord å dele forvaltningsmyndighetens syn på hvordan landskapsvernbestemmelsene skal tolkes: landskapsvernet og dyrelivsfredningen skal beskytte natur og økosystem i Froan, ikke kulturlandskap.

Men informanten var ikke helt kategorisk i sin motstand mot oppdrett i Froan:

det [er] kanskje litt smak og behag altså. Og der er det sikkert ulike syn innfor XX [navn på miljøorganisasjon] også. Jeg hører ikke med til dem som klarer å hisse meg opp over at der er det en bøye, og under den bøya er det et blåskjellanlegg for eksempel. Det blir sånn.... Et eller anna må en gjøre. Noen næringer må man få lov til å holde på med. [Informant miljøvernorganisasjon]

Det springende punktet for informanten var *føre-var-prinsippet*. Den eneste måten informanten kunne godta oppdrettsaktivitet i Froan, var om en var

100 prosent sikker på forhånd at anlegget ikke ville skade det vernet var ment å ta vare på. Vedtaket om at en skulle tillate oppdrett i Froan for å forske på konsekvensene av oppdrett på verneformålet var uhørt, etter informantens syn.

Så hvis man vet at det ikke påvirker området, og vet at det ikke påvirker atferden til dyra og sånne ting, så er det plass til et par anlegg der, og sikkert flere. Men da må man føle seg sikker på det i utgangspunktet. Og per i dag så er det vel... i hvert fall de faglige vurderingene heller vel i andre retninga. Og derfor så blir det veldig kontroversielt da.
[Informant miljøvernorganisasjon]

For informanten fra miljøvernorganisasjonen er det uforståelig at miljøforvaltningen ofrer føre-var-prinsippet i Froan. Hvis formålet med oppdrettsaktiviteten er å måle innvirkning på verneformålet, burde en heller ha gjort dette utenfor verneområdet.

5.3 Fastlåst floke i forvaltningen av Froan

At forvaltningen av Froan verneområde er lammet og fastlåst, er en rimelig tolkning av de 30 årene som har gått siden Froan ble vernet. I denne perioden har det pågått en *kamp om herredømmet over vernebestemmelsenes gråsoner*. Siden 1990-tallet er det oppdrett i landskapsvernområdet som har stått i sentrum for denne kampen. Som vi så i kapitlet *Nav i ordsiftet: oppdrett i Froan landskapsvernområde* har forvaltningsmyndigheten ikke vært konsekvent i håndteringen av oppdretts-spørsmålet. I noen av de tidlige saksbehandlingstilfellene har forvaltningsmyndigheten vært positiv til oppdrett fordi lokalsamfunnet har hatt behov for alternative næringsveier. I de senere tilfellene har forvaltningsmyndigheten derimot stilt seg negativ til oppdrett i Froan landskapsvernområde. Grunngeving for avslagene har, som vi så, variert. At naturforvaltningen framstår som vinglete og uklar, ikke bare i forhold til Froan-vernets formål, men også i forhold til hvordan den samme ressursbruken har blitt bedømt på ulik tid, bidrar til en flytende samrøre av formål, argumenter og forvaltnings-hensyn. På samme vis synes motstanden mot naturforvaltningen å konstituere en sammenblanding av

- uenighet i vernets verneformål (f.eks. for mye natur og for lite kystkultur)
- kritikk av vernemyndighetens forvaltningspraksis i Froan (f.eks. for mye naturforvaltning, for lite rom til næringsutvikling, for lite integrering av lokalbefolkningen og for vilkårlig)
- manglende tiltro til vernets legitimitet

En av informantene stiller i sitt forsøk på å oppsummere statusen for Froan-vernnet også spørsmål ved om naturforvaltningen har riktig kompetanse i forhold til verneområder som Froan:

Jeg tror det er slik at de [naturforvaltningen] har større kunnskaper om natur enn om samfunn og primærnæringene. Og når da folk som er veldig gode på fugletitting blir satt til å forvalte et kulturlandskap som har vært i drift i flere tusen år, da blir det jo slik at det på en eller annen måte ikke vil passe med skjemaene deres. Jeg oppfatter det slik at de langt på vei ser på dette her som et urørt naturområde. (...) De tøyer foten sin lengre enn det skinnfellen rekker altså. Og så når det da blir konflikt ut av det, så klarer de på en måte ikke å heve seg over konflikten og se hva slags rollefordeling som gjelder her. Da er det på en måte bare å holde ut og stå fast som synes å være strategien deres. (Informant, fastboende)

Kampen om gråsonene i Froan kan være vanskelig å få tak på. I det følgende vil vi gjøre rede for gråsonekampen slik den fremstår gjennom vårt datamateriale. Etter vårt skjønn finnes særlig to sider i denne kampen: *ja til oppdrett i landskapsvernområdet* (i vårt datamateriale representert ved FHL-H, Fiskeridirektoratet, lokale utviklingsaktører og lokale myndigheter (Frøya kommune, Frøya inn i Framtida) og lokalsamfunnene i Froan) og *nei til oppdrett i landskapsvernområdet* (i vårt datamateriale representert ved naturvernorganisasjoner og naturvernmyndighetene (fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning)). Ja til oppdrettleiren uttrykker i intervjuene våre en betydelig frustrasjon over forvaltningsmyndighetens argumentasjon. Det er flere årsaker til frustrasjonen. For det første er det frustrasjon blant ja-til-oppdrettsaktørene over at forvaltningsmyndigheten etter deres skjønn ikke forholder seg til politiske styringssignaler og motsetter seg at oppdrett tas inn i forvaltningsplanen for Froan. Forvaltningsplanen er svært viktig i kampen om gråsonene. Ikke bare som kamparena, men kanskje også som virkemiddel i kampen. Som en av de fastboende informantene uttalte i intervju: "(...) det blir liksom ikke konkludert. På en måte virker det som at de lever helt utmerket med situasjonen en har i dag."

Flere av informantene som er sentralt plassert i forhold til forvaltningsplanarbeidet, uttrykker sterk frustrasjon over forvaltningsmyndighetens håndtering av forvaltningsplanarbeidet. Misnøyen, sammen med det som kan forstås å være mistenksomheten mot forvaltningsmyndighetens bakenforliggende motiv i Froan-forvaltningen, synes å prege "forvaltningsklimaet" forvaltningsaktørene imellom:

Ja, det er jo fylkesmannen sitt ansvar da, og når ikke kommunen pusher på så stopper det opp. Og vi har jo prøvd å ta ei rolle og være aktiv, men det er ikke vår jobb ikke sant. Så det blir å gå og trække i bedene til fylkesmannen - det blir; vi bør ikke gjøre det så altfor mye da. (...) Vi prøver å prioritere de områdene der vi kan få litt uttelling. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

Også en av de andre informantene fra Fiskeridirektoratet uttrykker en betydelig frustrasjon over fylkesmannens håndtering av forvaltningsarbeidet i Froan:

Den forvaltningsplanen har jo aldri blitt noe av. For å si det rett ut: den har kokt ut i kål. Det har vært lovet, lovet og lovet, uten at den har kommet. For det andre: man skulle ha et rådgivende utvalg. Selv om én etat selvfølgelig hadde hovedansvaret for det, så skulle man bygge opp et slikt partnerskap rundt det [forvaltningen av Froan verneområde], gjennom det rådgivende utvalget. Det rådgivende utvalget har aldri fungert. Rett og slett. (...) Utover 1980-tallet har vi med jevne mellomrom pekt på det at vi burde aktivisere det rådgivende utvalget. Men det ble aldri noe av det. (Informant B, Fiskeridirektoratet)

Informanten karakteriserer håndteringen av forvaltningsplansspørsmålet og den manglende bruken av den rådgivende gruppa i sterke ordelag:

Det er jo en sak som er relativt alvorlig. At de forutsetningene som lå for verneformålet på ingen måter er oppfylt. Altså de prosedyrene og det som man skulle legge opp til. (...) den uryddigheten rundt hele prosessen og forvaltningen, den manglende forvaltningen, det er jo et... egentlig så er det en liten skandale (Informant B, Fiskeridirektoratet)

Spekulasjonene som den manglende forvaltningsplanen avstedkommer, er med andre ord med på å prege forvaltningsklimaet. En av informantene i Fiskeridirektoratet hevder for eksempel at forvaltningsmyndigheten egentlig ikke ønsker en forvaltningsplan for Froan. Argumentet synes å være at fravær av forvaltningsplan gir handlingsrom for naturforvaltningen:

(...) de ønsket faktisk ikke at man fikk verifisert kunnskap rundt det. De var antakelig redd for at en del av de vedtatte sannhetene deres ikke var så sanne som de lå i deres hode. (...) Mangelen på forvaltningsplan gir det handlingsrommet som enkelte saksbehandlere ønsker å ha, og det er jo veldig komfortabelt. Men dette er jo en veldig alvorlig sak etter mitt skjønn. Altså forvaltningsmessig, reguleringsmessig og vernemessig så er jo det en uhyre alvorlig sak. (Informant B, Fiskeridirektoratet)

Frøya kommune har formelt etterlyst forvaltningsplanen (Frøya kommune, 2008), og informanter har uavhengig av hverandre beskyldt forvaltningsmyndigheten for å trenere forvaltningsplanen. Daværende ordfører i Frøya kommune da de første dispensasjonssakene kom på dagsordenen, forteller at han er oppgitt over at forvaltningen fortsatt stritter i mot oppdrett i landskapsvernområdet. Slik han oppfatter saken, har de politiske myndighetene gitt grønt lyst til oppdrett i Froan for lenge siden:

Det vedtaket eller fellesmerknaden som skjedde i Stortinget, den har blitt trenert i byråkratiet (...). Jeg har fått mange forklaringer på hvorfor ting ikke har skjedd. Men det har blitt sagt at et slikt vedtak var brudd med verneformålet, og da burde man ha endret det før det kunne gis noe dispensasjon, da. (Informant, Frøya inn i framtida)

Om en ser på vedtaksdokumentet fra klagebehandlingen i 2000 (Direktoratet for naturforvaltning, 2000), ser en at kampen utspilles innenfor to retoriske felt:

- argumentasjon som dreier seg om forurensning, dyrelivsforstyrrelser og den vitenskaplige kvaliteten på den lokale dyrelivsregistreringen
- argumentasjon som dreier seg om elementer som vanskelig kan defineres tydelig (i.e. områdets visuelle karakter og områdets størrelse og relativt uberørte natur)

Dette henger selvsagt sammen med at verneforskriften er hjemlet i både naturvern-, landskapsvern, og dyrelivsfredningsparagrafer, og således spesifiserer, som vi har sett tidligere i rapporten, verneformål som omhandler både dyre- og planteliv, leveområder for dyr og fugler og kystlandskapet. Denne brede forankringen, og det at en må argumentere på to ulike retoriske felt, synes å nøre ytterligere oppunder frustrasjonen. Informanten fra FHL-H uttrykker at han mistenker forvaltningsmyndigheten i Froan å være imot oppdrett i Froan av prinsipp, noe FHL-H anser å være uprofesjonelt. Spesielt i en situasjon hvor Miljøverndepartementet har gitt grønt lys til oppdrett i Froan siden 2000:

Min opplevelse av det, er vel mer at man fra fylkesmannen sin side ønsker at det ikke skal være oppdrett i Froan. Og så leter man fram den argumentasjonen man greier å finne i forhold til det. Enten den er politisk eller faglig, for å si det slik. (...) Det er litt for lite skille mellom hva som er faglig og hva som er politisk argumentasjon i den her saka. (Informant, FHL-H)

En av informantene fra Fiskeridirektoratet trakk fram lignende forhold i vårt intervju med vedkommende. Slik informanten ser Froan-forvaltningen fra sitt ståsted, har naturforvaltningen:

håndtert og tolket resultater, også manglende resultater, ut fra den enkelte [saksbehandlers] oppfatninger av vernet. Altså, forvaltningen har ikke vært basert på et faktagrunnlag. (...) [Men] saksbehandlernes skjønn og oppfatning av hva som er riktig og galt. (...) Man har justert, også i forhold til saksbehandlerens egenoppfatning. (Informant B, Fiskeridirektoratet)

I kapittel 5.1 *Ordsiftets omdreiningspunkt: oppdrett i landskapsvernområdet* kom det fram at naturforvaltningsmyndighetene har vinglet i oppdrettsspørsmålet. Før 1998 ga en tillatelse til oppdrett med begrunnelse i lokalsamfunnets behov, mens etter 2000 har naturforvaltningsmyndighetene ønsket et oppdrettsfritt Froan. Som vi ser av sitatet ovenfor framstår, i det minste for informanten fra FHL-H, naturforvaltningsmyndighetene som eklektiske og vilkårlige i sin argumentasjon for hvorfor oppdrett ikke er ønskelig i Froan. FHL-H forventer at forvaltningsmyndigheten begrunner sine vedtak og vurderinger i konkrete og vitenskaplige (dvs. målbare og etterprøvbare) kriterier.

Dette blir viktig om en tar i betraktning at Froan-verneområde blant interesseaktørene oppfattes å være et vern som er ment å beskytte naturmiljøet (jf. SalMars fokus på miljøpåvirkning) og dyreliv (jf.

dyrelivsfredningsbestemmelsene og Ramsarstatusen). Lokale myndigheter påla SalMar å registrere dyrelivshendelser i tilknytning til oppdrettsanlegget da SalMar fikk den første tillatelsen til å drive i Froan. At en på eget initiativ satte i gang en slik overvåking, er en klar indikasjon på at det er Froans dyre- og fugleliv en har oppfattet å være vernets kjerne i forvaltningsmyndighetenes argumentasjon mot oppdrett, ikke landskapet.

At hensynet til Froans fauna stod sentralt i naturforvaltningens argumentasjon da SalMar forsøkte å forlenge den første tillatelsen i 2000, viste vi i kapittel 5.1. Som vi også har vært inne på er informanten fra Fylkesmannen i sin forvaltning av verneområdet opptatt av å beskytte et *urørt* naturområde. At den nevnte dyrelivsregistreringen ikke dokumenterte betydelige hendelser mellom oppdrettsanlegget og det vernede viltet, må forstås å ha komplisert verneforvaltningen for forvaltningsmyndigheten. Ifølge en av informantene fra ja-leiren viste ikke forvaltningsmyndigheten særlig interesse for resultatene fra overvåkingen:

det ble sendt månedsvise rapporter til fylkesmannen, men det kom aldri noen kommentarer, spørsmål, svar tilbake ikke sant. Aldri noe sånn (...) det var sånn at all tvil ble mobilisert da i forhold til det som kommunen og selskapet selv gjorde. (Informant A, Fiskeridirektoratet)

I klagebehandlingen fra 2000-søknaden til SalMar framgår det at SalMar benytter registreringen som en dokumentasjon på fravær av konflikter mellom oppdrettsaktiviteten og fredet vilt. Både fylkesmannens miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning trekker dokumentasjonen i tvil. Direktoratet uttaler blant annet at:

På tross av at det har vært iverksatt tiltak for å redusere konfliktpotensialet med vilt i Froan, er det oppsiktsvekkende at man registrerer så lav konfliktgrad i dette området, jf. den tilsynelatende massive konflikten som rapporteres fra andre områder langs kysten (...). (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s.25).

Selv om naturforvaltningen altså ikke har hatt tillit til det lokale overvåkingsprogrammet, synes det som at dokumentasjonen (selv om den trekkes i tvil av naturforvaltningsmyndighetene) vanskeliggjør å bruke dyrelivshensyn som argument for at oppdrettsaktiviteten undergraver målsetningen om å bevare området som "urørt". I forhold til dyrelivsfredningsbestemmelsene, var det som tidligere nevnt nettopp disse Direktoratet for naturforvaltning refererte til som innskjerpende i forhold til "rene" landskapsvernområder i sitt avslag til SalMar i 2000. Men siden dette avslaget kom, virker det som at det har blitt sementert en forvaltningspraksis i kystsonen hvor landskapsvernforskrifter med dyrelivsfredning i åpnes for oppdrett. Selv om denne forvaltningspraksisen på ingen måte kan sies å være en automatisk åpning av landskapsvern med dyrelivsfredning for oppdrett, bidrar nok også dette til å svekke "dyrelivs-fredningskortet" i kampen om gråsonene i Froan-vernet.

Da vi gjorde vårt første intervju med forvaltningsmyndigheten for Froan verneområde, var det da heller ikke dyrelivshensynet informanten først og fremst pekte på, men landskapsvernbestemmelsene. Informanten vedgikk at Froan-vernets landskapsvernbestemmelser er en betydelig utfordring for naturforvaltningsmyndighetene i Froan:

Se på intensjonen og hensikten, vårt ambisjonsnivå! Og se så på hvilke redskaper har du fått til å tilegne deg den matretten som blir servert da. Vi skal på en måte... Får du gaffel til å spise suppe med, så må du bare gjøre det beste ut av det. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

En rimelig tolkning av sitatet ovenfor er at landskapsvernet framstår som et hinder som forvaltningsmyndigheten må omgå for å nå forvaltningsmålsetningen sin i Froan. Grunnen til at landskapsvernet representerer et slikt hinder for forvaltningsmyndigheten, er etter vår oppfatning at landskapsvern er en vernekategori som *kan* åpne for ressursbruk. Denne åpningen skaper en forventning hos bruksinteressentene om at områdets ressurser kan tas i bruk. Denne forventningen forsterkes i betydelig grad av den omtalte justeringen av kystsoneforvaltningen hvor oppdrett ofte godtas i landskapsvernområder. Også lokalbefolkningen i Froan har fått med seg at landskapsvernområder ikke nødvendigvis betyr en oppdrettsfri sone:

Informant, fastboende: *Det er jo et landskapsvernområde SalMar er i her. Og de er jo også i et landskapsvernområde på Smøla, som hører til Møre og Romsdal, og der har de sju utsett! Jeg fikk ikke noe skikkelig svar på det i går da jeg var i kontakt med fylkesmannens miljøvernavdeling. For de lovene og reglene som gjelder for et landskapsvernområde må jo være felles for hele Norge. (...) Ja, jeg skulle tro det. Hvorfor var det så enkelt for SalMar å få oppdrett på Smøla i landskapsvernområdet, når de har så store problemer med å få være her? Og vi vil så gjerne ha de her.*

Intervjuer: *Fikk du noe svar på det?*

Fastboende: *Ja, jeg fikk et svar fra hun dama der da, men jeg godtar ikke det svaret.*

Intervjuer: *Hva var svaret du fikk da?*

Fastboende: *Jo, hun sa det at da Froan ble fredet, da fantes det ikke oppdrett der enda. Oppdrettsnæringen har kommet i senere tid. På Smøla er det fredet etter den tid. Så det måtte være noe med den fredningen som var årsaken. Men jeg mener det at fredning er fredning, og da skal det være de samme vilkårene over alt.*

Som vi har sett har landskapsvernbestemmelsene de nødvendige juridiske verktøyene til å hindre uønsket aktivitet som oppdrett i landskapsvernområdet, selv etter justeringen av landskapsvernspraksisen når det gjelder oppdrett:

(...) det er jo det [landskapets visuelle art og karakter] som er den juridiske biten. Og vi har jo stoppa en del anlegg på det. (...) du må bruke de redskapene du har tilgjengelig pr dags dato når en sak kommer på bordet. (Informant, fylkesmannens miljøvernavdeling)

Det er altså referansene til landskapets estetikk, art og karakter i Naturvernlovens § 5 forvaltningsmyndigheten hjemler sin motstand til oppdrett i Froan landskapsvernområde. I ankebehandlingen fra 2000 er det tydelig hvor kraftfullt (i betydningen vanskelig for ansøker å kontre argumentet) landskapets visuelle dimensjon er som juridisk verktøy for naturforvaltningen. Fylkesmannens miljøvernavdeling har i sin saksbehandling av SalMars søknad i 2000 hengt avslaget på bl.a. hensynet til landskapets art og karakter. Dette er en vurdering Direktoratet for naturforvaltning støtter i ankebehandlingen:

'Etablering av midlertidig oppdrettsaktivitet i Froan landskapsvernområde vil etter fylkesmannens vurdering innebære en endring av landskapets art og karakter (...)'. Direktoratet støtter denne vurderingen. Etter vårt syn vil utplasseringen av oppdrettsanleggene være en vesentlig endring av landskapet. Vi bemerker i den sammenheng at det er utplassert flåte med hus på og at anleggene er belyst. (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s. 23)

I sin klage har SalMar vist til at oppdrettsanlegget representerer en ubetydelig skade på landskapet siden landskapet gjenopprettes umiddelbart med fjerning av anlegget. Direktoratet deler for så vidt denne oppfatningen, men flytbarheten hjelper lite, sier direktoratet når det er "så som så med midlertidigheten" (Direktoratet for naturforvaltning, 2000: s.23).

Dette reiser etter vår mening interessante vernefaglige spørsmål om visuelle verneformåls tidsdimensjon: Er det "øyeblikksbildet" som vernes? Eller er det landskapets visuelle uttrykk som puttes i en "tidskapsel"? Er det med andre ord evnen til å reintrodusere det "originale" landskapsbildet på et hvilket som helst tidspunkt i framtiden en ønsker å bevare gjennom fredningen? Etter vårt skjønn bør svaret på disse to spørsmålene være sentrale for hvordan havbruk i landskapsvernområder vurderes i forhold til landskapets art og karakter. Som øyeblikksbilde er det åpenbart at et oppdrettsanlegg er en betydelig faktor i landskapets art og karakter. Men om verneformålet er å "putte landskapet i en tidskapsel", så stiller det seg annerledes. Da bør det at oppdrettsanlegget er reversibelt etter vårt skjønn kunne vektes høyere. Det er en omfattende litteratur som omhandler vern av landskap der paradokser og dilemmaer rundt vern av tidsbilde eller ideal diskuteres (se for eksempel Daugstad, 2000; Jones, 1985, 1991; Olwig, 1986, 1990).

Vår analyse viser at forvaltningsmyndigheten først og fremst oppfatter forvaltningsoppgaven i Froan som å beskytte områdets referanseverdi (dvs. størrelse og urørthet) med tanke på økosystemet, ikke landskapet. En følge av dette er at naturforvaltningens henvisninger til "landskapets art og

karakter” kan forstås å være vikarierende. Etter at ”dyrelivsfredningskortet” synes svekket av bl.a. verneplanarbeidet i kystsonen etter Innst.S.nr. 168 (1999-2000) kan en spisformulert kanskje si at ”landskapets art og karakter” er det eneste argumentet naturforvaltningen står igjen med i forhold til oppdrett i landskapsvernområder den ikke ønsker oppdrett i.

En annen årsak som synes å nøre oppunder frustrasjonene ja-aktørene føler i forhold til forvaltningsmyndigheten, er det de oppfatter å være forvaltningsmyndighetens trumfkort: *føre-var-prinsippet*. Aktørene som ønsker oppdrett i Froan ser føre-var-prinsippet som en beleilig unnskyldning forvaltningsmyndighetene tyr til for å forsøke å hindre arealbruk i landskapsvernområder. På denne måten slipper forvaltningsmyndigheten å innhente solid dokumentasjon på eventuell negativ påvirkning i forhold til verneformål. Bevisbyrden blir brukeraktørenes alene:

Det med konkretisering av verneformålet er et problemområde. (...) jeg [vill] jo påstå det at mye av den faglige argumentasjonen er veldig vanskelig å skille ut fra en politisk argumentasjon. Både ut fra det at det er lagt lite faglig dokumentasjon på bordet opp mot de ulike verneformålene, og en veldig stor del av det er, i alle fall etter min oppfatning, knyttet opp mot føre-var-prinsippet og slike ting. Og det er jo ingen som bestrider føre-var-prinsippet, men det handler litt om, skulle jeg til å si, på områder som er viktige for oss, så må vi øke ambisjonsnivået når det gjelder kunnskap slik at vi ofte slipper å bruke føre-var-prinsippet. (Informant, FHL-H)

Frustrasjonen er kanskje sterkest hos Frøya kommune, en kommune som har måttet tåle beskyldninger om å ha tatt for lett på planarbeidet. Varaordføreren kom inn på nettopp dette i et intervju høsten 2008:

Jeg kan jo kommentere det her med at vi venter på forvaltningsplanen som ikke kommer. Det er et irritasjonsmoment for oss. Hvis du tenker på at vi hadde en dialogkonferanse med fylkesmannen og hele hans fagstab, altså i november, etter valget i fjor, så [ble] det sagt at Frøya kommune ikke er glad i å ha planer, arealplaner. Vi har jo satt veldig mye trykk på for at vi ønsker å få det her på plass, og da er det viktig at vi øg får den [forvaltningsplanen for Froan] nå. Spesielt øg for Froan (...). (Varaordfører, Frøya kommune)

Som vi har vært inne på tidligere, anklager flere av våre informanter, uavhengig av hverandre, fylkesmannens miljøvernavdeling for å trenere forvaltningsplanprosessen. I en kampen-om-gråsonene-sammenheng er tilstedeværelsen av slike beskyldninger interessante, da de indikerer at minst en av sidene bruker forvaltningsplanen som virkemiddel i kampen om gråsonene. Om beskyldningene om bevisst uthaling fra forvaltningsmyndighetens side stemmer, kan en tolkning være at forvaltningsmyndigheten bruker forvaltningsplanen som et virkemiddel i kampen om gråsonene. Det logiske rasjonale som kunne ligge implisitt i en slik treneringstaktikk, er en taus lovnad om at hvis brukerinteresseaktørene gir slipp på oppdrett, stiller forvaltningsmyndigheten seg positiv til annen næringsaktivitet (for eksempel reiseliv). Det er, som vi gjorde rede for i

kapittel 4 *Forvaltningsmessige mangler i Froan* lite i datamaterialet vårt som støtter opp under påstandene om bevisst trenering.

Som nevnt i kapittel 4.2 *Froan er større enn Froan* har en i store deler av perioden som kampen om gråsonene i Froan-vernet har pågått, hatt en prinsippbehandling om vern og bruk i kystsonen. Denne prinsippbehandling, sammen med implementeringen av nye verneforskrifter/verneplanene for kysten, synes å ha hatt særlig tre konsekvenser: For det første viser forvaltningsmyndigheten i begrunnelsene sine for å utsette sluttbehandlingen av forvaltningsplanen til nettopp de igangsatte prosessene med å utrede de prinsipielle avklaringene i forhold til bruk og vern i kystsonen. Den første gangen viste en til behandlingen av St.meld.nr 43 (1998-1999). Da avklaringen kom med Innst.S.nr. 168 (1999-2000) viste en til marin verneplan. Av disse er det nå kun marin verneplan som mangler avklaring i forhold til Froan.²¹

Den andre konsekvensen av prinsippbehandling om bruk og vern i kystsonen er at forvaltningsmyndigheten oppfatter seg frikoblet fra forvaltningsansvaret i Froan når det gjelder oppdrett:

(...) jeg oppfatter jo at forvaltningen i Froan, med utgangspunkt i det jeg har sagt før, har politiske overtoner. Vi har ikke lov til å drive politikk, så derfor så kan vi ikke syns noe om det [oppdrett]. (Informant fra fylkesmannens miljøvernavdeling)

Innenfor naturforvaltningssystemet viser en til at Miljøverndepartementet har satt anbefalingene til fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning til side. Som en følge av dette, føler forvaltningsmyndigheten seg overkjørt og tilsidesatt:

[vi ble] faglig overkjørt av politisk sekretariat (...) for statsråden. (...) det som skjer i Froan i dag har ikke hatt en faglig vurdering - den faglige tilråding fra fylkesmann og direktorat - det er at vi ikke ønsker oppdrett. (Informant, naturforvaltningen)

Som vi ser av sitatet nedenfor, oppfatter naturforvaltningsaktørene det som at den myndigheten som i følge Froan-forskriften skal ha forvaltningsmyndigheten i Froan, ikke bare urettmessig, men også på urettmessig vis, har blitt fratatt forvaltningsansvar i Froan:

(...) altså, fylkesmannen er forvaltningsmyndighet. Den skal skriftlig fratas [fylkesmannen] den dagen det ikke lengre er tilfelle. Det har ikke skjedd. Altså

²¹ Froan var blant områdene foreslått vernet som marint verneområde i Marin verneplans første fase (Direktoratet for naturforvaltning, 2003). Da denne fasen ble iverksatt høsten 2009, var i følge informanten i DN Froan ikke blant disse områdene. Vi har ikke klart å bringe på det rene om dette betyr at Froan er tatt ut av marin verneplan, eller om Froan kan bli aktuell for marin verneplan på et senere tidspunkt.

Stortinget, og da i neste runde Miljøverndepartementet som saksbehandler, [har] overtatt som enkeltsaksbehandler, som førstesaksbehandler! (...) Det viser at den saken her har hatt en helt uvanlig behandling. Den har hatt en helt uvanlig vandring i byråkratiet. (...) vi er på en måte instruert av departementet. (Informant, naturforvaltningen)

Oppsummert kan en si at forvaltningsmyndigheten ser oppdrettsspørsmålet som en anledning til å toe hendene; forvaltningen av oppdrettsspørsmålet har blitt politisert, sier forvaltningsmyndigheten, og siden fylkesmannen er et forvaltningsorgan (som ikke kan drive politikk), kan ikke forvaltningsmyndigheten "ta i" oppdrettsspørsmålet. Dette blir betydningsfullt om det ses i lys med den tredje konsekvensen av statsforvaltningens prinsippbehandling av oppdrett i landskapsvernområder: ja-aktørenes forventning om at de politiske signalene og den mer liberale praksisen også skal gjelde for Froan. Som vi så i kapitlet *Nav i ordskiftet: oppdrett i Froan landskapsvernområde* er ikke en slik forventning ubegrunnet:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, viser til at ett av områdene som i fremtiden kan bli åpnet for havbruksvirksomhet etter de nye retningslinjene, er landskapsvernområdet i Froan i Frøya kommune. (Innst.S.nr. 168 (1999-2000): s. 7)

Brukerinteresseaktørene har en tydelig uttalt forventning om at forvaltningsplanen skal omhandle oppdrettsspørsmålet:

Jeg fikk jo den her planen til høring i fjor sommer, og uten å ha noen forhåndskunnskap, hverken til Froan eller planen forøvrig, så syntes jeg det var veldig rart at oppdrett ikke var nevnt med ett ord i den her forvaltningsplanen. Når det er det som liksom er et viktig diskusjonsmoment akkurat med Froan og oppdrett. Så det syntes jeg var litt rart. (...) Men det der har jo vært et litt slik ømtålig tema det der da hos fylkesmannen spesielt. (Informant, Frøya kommune)

At en har åpnet for at oppdrett kan finne sted i nyere landskapsvernområder på kysten, skaper som sagt en forventning blant aktørene i ja-leiren om at naturvernmyndighetene tar feil når de argumenterer for at oppdrettsaktiviteten i Froan strider med verneformålet. Denne forventningen, parett med forvaltningsmyndighetens holdning om at de for det første er fratatt forvaltningsansvaret når det gjelder oppdrettsspørsmålet, og for det andre at oppdrett ikke er forenlig med Froan-forskriften, setter helt klart sitt preg på forvaltningen av Froan-verneområde: Brukeraktørene forventer at fylkesmannen skal gripe fatt i oppdrettsspørsmålet siden både Stortingspolitikkerne og flere landskapsvernforskrifter slår fast muligheten til å drive oppdrett i landskapsvernområder med dyrelivsfredning. Mens den andre siden – forvaltningsmyndighetene – mener at oppdrett strider mot den forskriften de er satt til å forvalte. Videre, med et Miljøverndepartement som har tatt en aktiv rolle i forvaltningen av oppdrettsspørsmålet, føler forvaltningsmyndigheten seg frikoblet. Som vist i kapittel 4.1.2 poengterer informanten fra Direktoratet for naturforvaltning at forvaltningsplaner i visse

situasjoner ikke kan leve opp til forventningene som er knyttet til dem. Det er en vanlig misforståelse, sier informanten, at forvaltningsplanen kan komme med avklaringer som det ikke er hjemmel for i verneforskriften. Følgelig blir det liten framgang på forvaltningsplanarbeidet når det er knyttet så store forventninger til at den skal inneholde avklaringer om oppdrettsspørsmålet – avklaringer som forvaltningsmyndighetene anser å være uforenlige med verneforskriften.

De politiske signalene kan på ingen måte oppfattes som en blankofullmakt til oppdrett i ethvert landskapsvernområde, men i og med at landskapsvernområdet i Froan er spesifikt nevnt i Energi- og miljøkomiteens Innst.S.nr. 168 (1999-2000), er det liten tvil om at de politiske signalene i alle fall gjelder landskapsvernområdet i Froan. Her kommer etter vår oppfatning et annet viktig spenningsfelt til syne i kampen om gråsonene i Froan-vernet: spørsmålet om *faglig forvaltning* og *demokratisk styring*. Faglig forvaltning handler i stor grad om at noen profesjoner har fått tildelt en viss makt. Denne makten tilkjennegis av blant annet lovverk og fag-/kompetanseområde, som igjen farges av fagutdanningenes implisitte holdninger, dvs. bestemte måter å se/angripe en problemstilling (Bennett, 2000). Den faglige forvaltningsmakten utøves, slik vi ser det, særlig innenfor tre felt: juridisk skjønn, faglig skjønn og føre-var skjønn. En stor del av demokratiaspektet består i dag av å fastsette de juridiske rammene som den faglige forvaltningen utøves innenfor, og det er de politiske myndighetenes ansvar å justere de juridiske rammene når verneforvaltningen ikke fungerer etter hensikten.

Spenningsfeltet mellom *faglig forvaltning* og *demokratisk styring* kommer til overflaten flere steder i både dette og det foregående kapitlet. For eksempel har vi sett at en informant fra naturforvaltningsmyndighetene indikerer at Stortingets uttalelser i Innst.S.nr. 168 (1999-2000) er en utidig innblanding i forvaltningsmyndighetens forvaltning av verneområdet. Den tidligere Frøya-ordførers frustrasjon over at forvaltningsmyndighetene ikke justerer forvaltningen av Froan på bakgrunn av de politiske signalene, er et annet eksempel. Vår oppfatning er at dette spenningsfeltet har bidratt til å sette en allerede omtvistet verneforvaltning inn i en fastlåst floke som aktørene på egenhånd ikke evner å komme ut av.

5.3.1 En presset naturforvaltning på defensiven og pressede distriktssamfunn på offensiven

Om vi oppsummerer standpunktene, blir diskrepansen mellom nasjonale politiske myndigheter, som bl.a. har ansvar for å lage lover og forskrifter, og forvaltningsmyndighetene, som bl.a. har ansvaret for å tolke regelverket tydelig: Naturforvaltningsmyndighetene (dvs. fylkesmannens miljøvernavdeling, Sør-Trøndelag og DN) mener helt klart at oppdrett ikke

er forenlig med verneformålet i Froan verneområde slik forvaltningsmyndigheten tolker forvaltningsoppdraget og oppdragsdokumentet (dvs. Froan-forskriften). Dette poenget kan illustreres med forvaltningsmyndighetens manglende vilje til å finne dispensasjonshjemmel for oppdrett i landskapsvernområdet. Som vi viste i kapittel 5.1 har forvaltningsmyndigheten begrunnet avslagene på SalMars søknader bl.a. i Froan-forskriftens manglende hjemlingsmuligheter når det gjelder oppdrett. Men som vi så i det samme delkapitlet har forvaltningsmyndigheten tidligere gitt tillatelser til oppdrett i Froan (torskeoppdrett og skjelloppdrett) med hjemmel i Froan-forskriftens dispensasjonsmuligheter. Forskriften har ikke vært endret i perioden mellom disse sakene, noe som tyder på at det er naturforvaltningens vurderinger som har endret seg. Naturforvaltningens tilnærming synes med andre ord å ha beveget seg i motsatt retning sammenlignet med de politiske myndighetenes signaler om bruk/vern i kystsonen. Denne påstanden er selvsagt fundert i at de nasjonale myndighetene både gjennom offisielle dokument og fornyingene av SalMars midlertidige tillatelser, har signalisert at oppdrett i landskapsvernet i Froan ikke er uaktuelt. Påstanden er også fundert i, som vi har vært inne på flere steder i rapporten, det at myndighetene har gitt juridisk rom for at oppdrett kan finne sted i landskapsvernområder med dyrelivsfredning på kysten. Stridsspørsmålet er med andre ord hvorvidt dette skal gjelde Froan. Ja-siden mener dette også må gjelde i Froan siden det gjelder i andre landskapsvernområder. Naturforvaltningen mener på sin side at spørsmålet om oppdrett må vurderes for hvert enkelt landskapsvernområde på selvstendig grunnlag.

Om vi oppsummerer standpunktene, blir også en annen akse synlig: lokale myndigheter (som svarer til lokale velgere, lokalt næringsliv og lokalt arbeidsmarked) og naturforvaltningen (som svarer til nasjonal politikk og lovverk). Aksen kjennetegnes bl.a. av dragningen mellom distrikts-/nærings-/og verdiskapingspolitiske hensyn på den ene siden og vern, økologisk bærekraft og natur på den andre. Dette er en "normal" akse som slett ikke er unik for Froan. Men i Froan har aksen "kommet ut av balanse" ved at Miljøverndepartementet har gitt gjentatte midlertidige tillatelser til SalMar. I forhold til oppdrettsspørsmålet i Froan er det åpenbart at hensynet til verdiskaping i en nasjonal og lokal viktig næring har veid tungt. Når det gjelder retten til å bo i Froan, er dette en rett norske myndigheter så langt synes å hegne om:

Regjeringa vil at alle skal ha reell fridom til å busetje seg der dei vil. Vi vil sikre likeverdige levekår og ta ressursane i heile landet i bruk. (St.meld. nr. 25 (2008-2009): s.7)

SalMars inneværende dispensasjon utløper høsten 2009. I følge våre informanter søker SalMar om fornyelse av tillatelsen også denne gangen. Med unntak av innføringen av Naturmangfoldsloven ser lite i konteksten ut

til å være endret sammenlignet med forrige fornying. I de forutgående kapitlene har vi sett at oppdretts spørsmålet siden 1998 har vært stridsspørsmålet i forvaltningen av Froan; en ”torn” som synes å ha farget de fleste formelle forvaltningsprosesser i området (dvs. kystsoneplan, arealplan, forvaltningsplan og SalMars dispensasjonssøknader). Selv om kampen for en mer aktiv selforvaltning på langt nær er lagt død, er det vårt inntrykk at det i dag er oppdrettsstriden, og utfallet av den, som befolkningen i Froan kjører fram som et være eller ikke være for Froan-samfunnene. Dette er bl.a. tydelig i velforeningen på Sørburøya sin kampanje for å hente tilflyttere fra Litauen (se VG 12.09.09 og 14.09.09). I følge våre informanter i Froan går kampanjen ut på at en familie med barn i skolepliktig alder fra Litauen ”vinner” en husleiekontrakt på Sørburøya og jobb på SalMars oppdrettsanlegg. ”Distriktpolitikkortet” er med andre ord på nytt spilt ut i ordskiftet om oppdrett i Froan landskapsvernområde. På de 11 årene som er gått siden SalMars første midlertidige dispensasjon i Froan er det altså lite som har skjedd i forhold til å komme til en endelig avklaring på stridsspørsmålet.

Forvaltningspraksisen etter St.meld. nr. 43 (1998-1999) og Innst.S.nr. 168 (1999-2000), synes sementert gjennom bl.a. Kystverneplan for Nordland (jf. Miljøverndepartementet 2002a, 2002b, 2002c og 2002d), og åpner for at landskapsvernforskrifter har med en formulering om at havbruk tillates om det ikke går på bekostning av verneformålet.²²

Etter vårt skjønn er det de sentrale politiske myndigheter som sitter med nøkkelen, i og med at det er dette forvaltningsnivået som har myndighet til å endre regelverket naturforvaltningen er satt til å forvalte. Om de nasjonale politiske myndigheter fortsatt ønsker at forvaltningen av Froan landskapsvernområde skal kunne åpne for oppdrettsaktivitet, blir en åpenbar vei ut av den fastlåste floken at verneforskriften revideres og oppdateres slik at den gjenspeiler de senere års verneplanarbeid i kystsonen. På denne måten får naturforvaltningen et regelverk å forvalte Froan etter som gjenspeiler dagens oppfatninger av kystlandskapsvernområder. Med tanke på myndighetenes uttalte distriktpolitiske målsettinger (jf. St.meld. nr 25 (2008-2009) bør kanskje Froan-samfunnenes muligheter til å utvikle levekraftige lokalsamfunn også inngå i en slik revisjon. I den forbindelse kan soneinndeling, differensiering av vernestrengthet sammen med en kritisk gjennomgang av dyrelivsfredningsbestemmelsene for de bebodde øyene etter vårt skjønn være fruktbare momenter.

Det er gjennomført en nyere kartlegging av sjøfugl og sjøpattedyr i Froan (Røv, 2006). Men i følge Direktoratet for naturforvaltning (2007) kan

²² Eksempler på verneplaner etter Kystverneplanen for Nordland som også har med denne formuleringen er Verneplanen for Smøla (Miljøverndepartementet 2009b) og Verneplanen for Raet landskapsvernområde (Guttormsen m.fl. 2005).

kartleggingen vanskelig si noe om verneverdiene sårbarhet når det gjelder oppdrett. For å stille konfliktene rundt oppdrett i landskapsvernområdet må revisjonen inneholde en kritisk sammenligning av verneverdiene i Froan og verneverdiene i nyere landskapsvernområder i kystsonen hvor det er åpnet for oppdrett (som Sør-Smøla landskapsvernområde og verneområdene i Kystverneplan for Nordland). En slik sammenligning må særlig fokusere på sårbarheten verneverdiene har når det gjelder oppdrett.

6 Konklusjon

Forvaltningen av Froan verneområde i de 30 årene som har gått siden etableringen av verneområdet, gir inntrykk av å ha vært vilkårlig. Det gjelder forvaltningsmyndighetenes vurdering av akseptert bruk og av hvilke verneverdier vernet skal beskytte. Når det gjelder naturforvaltningens vurdering av oppdrett, skjedde for Froans del en innstramming i forvaltningsmyndighetens tolkning av regelverket på slutten av 1990-tallet. På denne tiden ble området for alvor aktuelt i oppdrettsammenheng og en så antakelig et behov for å signalisere at Froan ikke var et område som lå åpent for havbruksinteressene. Mot slutten av 1990-tallet startet også en prosess som så nærmere på bruk/vern i kystsonen, og i denne prosessen pågikk en dragkamp mellom brukerinteresser og verneinteresser. Det er nærliggende å anta at forvaltningsmyndigheten i Froan følte behov for å innta en mer aktiv forvaltningsrolle for å markere naturforvaltningens hevd også på kystens arealressurser, som på den tiden var dårlig representert i vernesammenheng. En kan slik spekulere i om man begynte å bruke de verneområdene en faktisk hadde etablert på kysten til å markere forvaltningsmessig revir. Norsk praksis var og er at ressursforvaltning langs kysten er fiskerimyndighetenes domene. At marin verneplan fortsatt ikke er på plass, tyder på at prosessen fortsatt pågår. Nylig ble også Naturmangfoldsloven, som skal erstatte Lov om naturvern, iverksatt.

Froan-vernnet er et komplekst vern med mange paradokser, og med utfordringer for aktørene i kystsonen. I miljøforvaltningens retorikk omkring naturreservatet pekes det bl.a. på Froans urørthet. Denne urørtheten tilbakeviser mange av våre informanter gjennom å vise til at området har levende lokalsamfunn, store mengder drivavfall og forurensning og sjøforsvarets skytefelt. Bryns (2008) vegetasjonskartlegging i Froan viser at den terrestriske vegetasjonen i Froan er sterkt preget av kulturpåvirkning. Dyrelivet var, som beskrevet i Naturforvaltningens egen informasjonsbrosjyre (Naturoppsyn, 2006), på fredningstidspunktet heller ikke urørt. Verdien av Froan som referanseområde og kriteriene for det framstår som uklare. Et annet viktig paradoks er at størstedelen av det vernede arealet er sjø, mens verneforskriften i hovedsak synes vinklet inn mot land. Et annet viktig paradoks er fraværet av forvaltningsplan.

Forvaltningen av Froan synes ved første øyekast å være mangelfull: Det hersker uenighet om tolkningen av verneformål og en omforent forståelse av hvilke aktiviteter som ikke går på bekostning av verneverdiene mangler. Vernemyndighetenes kommunikasjon til lokalbefolkning synes å ha vært uklar, hvor (for lokalbefolkningen) viktige unntak synes å ha vært

underkommunisert og tildels feilkommunisert. Videre mangler forvaltningsplan, og det rådgivende utvalget har i all hovedsak blitt lite brukt. Når det har blitt brukt, bærer det preg av å ha blitt brukt til forvaltningsmessig ”brannsløkking”. Det at en ikke evner å komme i havn med forvaltningsplanen er svært uheldig når det gjelder forholdet mellom lokale aktører og forvaltningsmyndigheten; i det innledende arbeidet med forvaltningsplanen skapes forventninger lokalt som avløses av konspirerende frustrasjon og sinne rettet mot forvaltningsmyndigheten. Dette sementerer selvfølgelig frontlinjene i konflikten omkring bruk og vern ytterligere.

Men forvaltningsplanarbeidet for Froan må også forstås som del av en større bruk/verndiskurs. Dette kompliserer et områdevern som allerede i utgangspunktet var komplekst. Det de ulike aktørene i Froan-vernet (kanskje med unntak av lokalbefolkning) sier og gjør i forhold til Froan-problematikken, må forstås i lys av den overordnede dragkampen mellom fiskeri-/oppdretts- og naturforvaltningsmyndighetene om hvem av Statens sektormyndigheter som skal ha kontroll med forvaltningen av de marine ressursene. Er det ressursforvaltning (altså forvaltning av marine arter på bakgrunn av deres økonomiske betydning) som skal stå i sentrum eller er det naturforvaltning (forvalte marine økosystem og arter som natursystem ut fra en klassisk tanke om at naturen styrer seg best selv) som skal stå i sentrum for forvaltningen?

I Froan manifesterer dragkampen seg først og fremst i oppdrettsspørsmålet. Siden 1998 har SalMar drevet lakseoppdrett innenfor landskapsvernområdet på toårige tillatelser, som siden 2000 har blitt fornyet av et Miljøverndepartement med vekslende politisk ledelse. Naturforvaltningen (fylkesmannen i Sør-Trøndelags miljøvernavdeling og Direktoratet for naturforvaltning) har vært motstandere av dette. Frøya kommune, sammen med FHL-H, SalMar, og til en viss grad også Fiskeridirektoratet, har vært å finne blant våpendragerne for å åpne landskapsvernet i Froan for oppdrett.

På bakgrunn av vår analyse trer det fram fire dimensjoner som er viktige i kampen om gråsonene i Froan-vernet. På hver sin måte bidrar disse til at floken i Froan-forvaltningen synes fastlåst:

- Naturforvaltningen har vinglet og tilkjennegitt uklare holdninger i forhold til hva vernet skal beskytte og hvilken bruk som kan tolereres. Dette frustrerer brukerinteresseaktørene i Froan og bidrar til å vedlikeholde et forvaltningssystem hvor aktørene i kystsoneforvaltningen i stor grad mistenkeliggjør hverandres intensjoner.
- Landskapsvernet framstår som et vikarierende forvaltningsmål for forvaltningsmyndigheten i Froan. SalMar synes å forholde seg til landskapselementet som nettopp det, mens for FHL-H og Fiskeridirektoratet framstår landskapsvernbestemmelsene som en retorisk mulighet i kampen om gråsonene.

- Miljøverndepartementets gjentatte fornying av SalMars midlertidige dispensasjon på tvers av DNs anbefalinger. Dette preger Froanforvaltningen all den tid brukeraktørene forventer at oppdrett tas inn i forvaltningsplanen, mens forvaltningsaktøren anser seg å være "tatt av saken" hva angår oppdrett i Froan.
- Det har fra slutten av 1990-tallet pågått en prinsippdebatt om bruk og vern i kystsonen. Froan saken har derfor vært del av et ordskifte som har vært større en Froan.

Situasjonen framstår som fastlåst og uangripelig, og i midten står et avfolkingstruet lokalsamfunn som har alt å tape på en forvaltning i skyttergravskrig. På den andre siden har ingen av problemfeltene som kommer til overflaten i kontroversene rundt forvaltningen av Froan verneområde enkle og åpenbare løsninger, eller som nødvendigvis vil være miljømessig, økonomisk og sosialt bærekraftige på samme tid.

Et kjernemoment i den fastlåste forvaltningsfloken i Froan er forholdet mellom politiske myndigheters styrings-signaler (bla. Innst.S.nr. 168 (1999-2000)) og forvaltningsmyndighetens tolkning av forvaltningsoppdraget og dets føringer (dvs. Froan-forskriften). Heri ligger også muligheten til å løse floken slik vi ser det. For det er i uoverensstemmelsen mellom politiske myndigheter (lovmakerne) og forvaltningsmyndighetene (lovtolkerne) problemets kjerne ligger: Naturforvaltningsmyndighetene mener helt klart at oppdrett ikke er forenlig med verneformålet i Froan verneområde slik forvaltningsmyndigheten tolker forvaltningsoppdraget og det gjeldende oppdragsdokumentet (dvs. Froan-forskriften anno 1979). Om de politiske myndigheter fortsatt ønsker at forvaltningen av Froan landskapsvernområde skal kunne åpne for oppdrettsaktivitet, blir en åpenbar vei ut av den fastlåste floken at verneforskriften revideres og oppdateres slik at den gjenspeiler de senere års verneplanarbeid i kystsonen.

Froan-problematikken kan sammenfattes i to hovedspørsmål:

- Skyldes naturforvaltningens oppfatning av at oppdrett i Froan ikke er forenlig med verneforskriften og verneformålet at forskriften er eldre enn Kystverneplanen for Nordland?
- Eller skyldes oppfatningen at verneverdiene i Froan reelt sett ikke er forenlig med oppdrett og at resultatet ville ha blitt det samme om Froan ble vernet samtidig med Kystverneplan for Nordland?

Av denne grunn bør en revisjon inneholde en kritisk sammenligning av verneverdiene i Froan og verneverdiene i nyere landskapsverneområder i kystsonen hvor det er åpnet for oppdrett (som Sør-Smøla landskapsvernområde og verneområdene i Kystverneplan for Nordland). En slik sammenligning må særlig fokusere på sårbarheten verneverdiene har når det gjelder oppdrett. Slik vi oppfatter Froan-situasjonen er det bare en slik

gjennomgang som kan legge oppdrettssaken død. Om verneverdiene i Froan ikke er forenlig med oppdrett er det selvsagt uheldig at det pågår oppdrett i området. Men om verneverdiene i Froan er forenlig med oppdrett, er det også uheldig at slik næringsaktivitet stenges ute fra området. Gjennom den foreslåtte revisjonen, kan kanskje Froan-vernets legitimitet gjenreises, konfliktnivået roes og omkampene stilles.

Dersom Miljøverndepartement imidlertid nå konkluderer med et endelig nei til alle former for oppdrett i Froan, må dette begrunnes, formuleres og kommuniseres tydelig. Naturforvaltningen skal selvsagt ikke ha ansvaret for Froansamfunnetnes framtid. Imidlertid vil et eventuelt endelig nei gi nasjonale, regionale og lokale myndigheter et moralsk ansvar for å formulere noen klare alternativ og/eller tiltak for Froan-befolkningen. Men uten en slik gjennomgang av verneformål og forskriften, vil den uløste floken og det store underliggende spørsmålet om hva som egentlig ble vernet i Froan, fortsatt bestå.

7 Referanser

- ALMÅS, R. (2002), *Norges Landbrukshistorie IV*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- ARNESEN, O.E. og STOKKE, K.B. (2003), *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. En studie av forvaltningen i Froan landskapsvernområde og kystsoneplanleggingen i Bjung kommune*. Oslo: NIBR.
- BAXTER, J. og EYLES, J. (1997), Evaluating qualitative research in social geography: establishing 'rigour' in interview analysis. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22, s. 505-525.
- BENNETT, R.G. (2000), Coastal planning on the Atlantic fringe, north Norway: the power game. *Ocean og Coastal Management*, 43, s. 879-904.
- BERGE, D.M. (2001), *Dansen rundt gullfisken. Næringspolitikk og statlig regulering i norsk fiskeoppdrett 1970-1997*. Molde and Bergen: Dr. polit thesis. Department for administrasjon og organisasjonsvitenskap, University of Bergen and Møreforskning
- BESL. O. NR 82 (2002-2003), *Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone*. Oslo: Stortinget.
- BJØRKE, A. (2005), *Hva skal landskapet være? Historier om havbrukslandskap og vernelandskap i Frøya kommune*. Trondheim: Geografisk institutt, NTNU.
- BRYN, A. (2008), *Kystlynghei i Froan. Vegetasjon, beite og skjøtsel av kulturlandskap*. Ås: Norsk institutt for skog og landskap.
- BUANES, A. (2008), *Nasjonal politikk utfordres. En studie av kystverneplanprosessen i Nordland 1994-2002* Tromsø: Univeristetet i Tromsø.
- BUANES, A., JENTOFT, S., MAURSTAD, A., SORENG, S.U. og RUNAR KARLSEN, G. (2005), Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning. *Ocean og Coastal Management*, 48, s. 658-669.

- BUANES, A., JENTOFT, S., RUNAR KARLSEN, G., MAURSTAD, A. og SORENG, S. (2004), In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning. *Ocean og Coastal Management*, 47, s. 207-223.
- DAUGSTAD, K. (2000), *Mellom romantikk og realisme. Om seterlandskapet som ideal og realitet*. Dr.polit avhandling Geografisk institutt, NTNU. Trondheim: Bygdeforskning 16/99.
- DAUGSTAD, K., SVARSTAD, H. og VISTAD, O.I. (2006a), A case of conflicts in conservation: Two trenches or a three-dimensional complexity? *Landscape Research*, 31, s. 1-19.
- DAUGSTAD, K., SVARSTAD, H. og VISTAD, O.I. (2006b), Community-based Nature Protection. *International Journal of Environmental, Cultural, Economic and Social Sustainability*, 2, p. 127.135.
- DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING (2000), *Froan landskapsvernområde – klage på avslag på søknad om dispensasjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING (2003), *Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge. Foreløpig tilråding fra Rådgivende utvalg for marin verneplan pr 17. februar 2003*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING (2007), *Oversendelse av rapport vedr. kartlegging og overvåking av sjøfugl og sjøpattedyr i Froan*. Brev til Miljøverndepartementet, 28.03.2007. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET (2004), *Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen*, Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- FJELDAVLI, E. og RØNNINGEN, K. (1998), *Utprøving av risiko- og sårbarhetsanalyse i Froan - evaluering av et pilotprosjekt*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- FRISVOLL, S. (2003), *Beslutningsprosesser i havbruket – lokale eieres valg i møte med globale og lokale forhold*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- FRØYA KOMMUNE (2008), *Møteprotokoll kommunestyremøte 26.06.08*, Sistranda: Frøya kommune.

- GUTTORMSEN, K., PFAFF, A. og AUSTRENG, I. (2005), *Forvaltningsplan for Raet landskapvernområde, Arendal kommune, Aust-Agder*. Arendal: Fylkesmannen i Aust-Agder.
- HEIBERG, E. (1999), *Planlegging i kulturlandskapet - når bruk og vern skal kombineres*. Oslo: Landbruksforlaget.
- HENDERSON, N. (1992), Wilderness and the Nature Conservation Ideal: Britain, Canada, and the United States Contrasted, *Ambio*, Vol. 21, No. 6 (Sep., 1992), s. 394-399.
- HOVIK, S. og STOKKE, K.B. (2007), Balancing aquaculture with other coastal interests: A study of regional planning as a tool for ICZM in Norway. *Ocean og Coastal Management*, 50, s. 887-904.
- INNST.S.NR. 168 (1999-2000), *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane*. Oslo: Stortinget.
- JENTOFT, S. (2000a), Co-managing the coastal zone: is the task too complex? *Ocean og Coastal Management*, 43, s. 527-535.
- JENTOFT, S. (2000b), The community: a missing link of fisheries management. *Marine Policy*, 24, s. 53-60.
- JENTOFT, S. (2000c), Problem eller ressurs? Lokalsamfunnet i fiskeriforvaltningen. I TEIGEN, H. (red.), *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval*. s. 123-135. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag
- JENTOFT, S. og BUANES, A. (2005), Challenges and Myths in Norwegian Coastal Zone Management. *Coastal management*, 33, s. 151-165.
- JOHNSEN, J.P. (2003), *Fiskeren som forsvant? En studie av avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- JONES, M. (1985), Cultural landscape change on the outer coast of central Norway. *Northern Studies* 22, s. 1-27.
- JONES, M. (1991), The elusive reality of landscape. Concepts and approaches in landscape research. *Norsk geografisk tidsskrift* 45:4, s. 229-244.
- KIDEGHESHO, J.R. og P.E. Mtoni (2008), 'Who compensates for wildlife conservation in Serengeti?' The *International Journal of Biodiversity Science and Management*, Vol. 4, s. 112-125.

- KVALE, S. (1997), *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- LINCOLN, Y.S. og GUBA, E.G. (1985), *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park: Sage Publications.
- LINCOLN, Y.S. og GUBA, E.G. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- LOV 1970-06-19, nr 63. *Lov om naturvern (Naturvernloven)*.
- LOV 2009-06-19, nr 100, *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven)*.
- MCDOWELL, L. (1998), Elites in the City of London: some methodological considerations. *Environment and Planning A*, 30, s. 2133-2146.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (1979), *Forskrift om vern av Froan naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning innenfor Frøøyene, Frøya kommune, Sør-Trøndelag*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2002a), *Forskrift om Kystverneplan Nordland, vedlegg 58, Røstøyan landskapsvernområde med dyrelivsfredning, Røst kommune, Nordland*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2002b), *Forskrift om Kystverneplan Nordland, vedlegg 10, Åsvær landskapsvernområde med dyrelivsfredning, Dønna kommune, Nordland*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2002c), *Forskrift om Kystverneplan Nordland, vedlegg 41, Svellingflaket landskapsvernområde med dyrelivsfredning, Løddingen og Vågan kommune, Nordland*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2002d), *Forskrift om Kystverneplan Nordland, vedlegg 5, Hysvær-Søla landskapsvernområde med dyrelivsfredning, Vega kommune, Nordland*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2002e), *Rent og rikt hav*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2009a), *Forskrift om endring av Ormø-Færder*. Oslo: Miljøverndepartementet

- MILJØVERNDEPARTEMENTET (2009b), *Forskrift om verneplan for Smøla. Vedlegg9. Vern av Sør-Smøla landskapsvernområde med plante- og dyrelivsfredning, Smøla kommune, Møre og Romsdal*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- MØRE OG ROMSDAL FYLKE (2009), *Sør-Smøla landskapsvernområde, Smøla kommune – Løyve til etablering av matfiskanlegg Salmar Farming AS. Brev datert 24.02.09*
http://innsyn.smola.kommune.no/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D1%26JP_ID%3D8888 (lastet 13.10.09)
- MAALØE, E. (2002), *Casestudier. Af og om mennesker i organisationer*. København: Akademisk Forlag AS.
- NATUR OG MILJØ BULLETIN (01.07 1996), *Satte ut ilder i vernet våtmark*. Oslo: Norges Naturvernforbund.
<http://naturvernforbundet.no/cgi-bin/naturvern/imaker?tvingmal=64128ogid=17169> (lastet 13.10.09)
- NATUROPPSYN, (2006), *Froan. Naturreservat og landskapsvernområde med tilhørende dyrelivsfredning. Frøya kommune*. Trondheim: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.
- NOU 2004: 27, *Forsvarets skyte og øvingsfelt. Hovedrapport fra Det rådgivende utvalg til vurdering av Forsvarets øvingsmuligheter*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:28, *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldsloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- OLWIG, K. (1986), *Hedens natur. Om natursyn og naturanvendelse gjennom tidene*. Teknisk forlag A/S, København
- OLWIG, K. (1990), *Hvad er der for en "natur" der skal genoprettes ved Skjern Å? Geografisk orientering 1990*, nr.4, s. 14-31
- OT.PRP. NR 32 (2007–2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- OT.PRP. NR 52 (2008-2009), *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven)*. Oslo: Miljøvern-departementet.
- RAMSAR (2008), *Ramsar. The Convention on Wetlands*. www.ramsar.org.
- RAMSAR (udatert-a), *Ramsar Information Paper no 1. What are wetlands?* www.ramsar.org.

- RAMSAR (udatert-b), *Ramsar Information Paper no 7. The Ramsar concept of "wise use"*. www.ramsar.org.
- RAMSAR (udatert-c), *Ramsar Information Paper no.6 The Montroux Record and the Ramsar Advisory Missions*. www.ramsar.org.
- RAMSAR (udatert-d), *Ramsar Information Paper nr. 5. The Criteria for Identifying Wetlands of International Importance*. www.ramsar.org
- RIKSREVISJONEN (2006), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. Dokument 3:12 (2005-2006). Oslo: RIKSREVISJONEN.
- RØV, N. (2006), *Kartlegging og overvåking av sjøfugl og sjøpattedyr i Froan. Sluttrapport*. NINA Rapport 202. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- RØV, N. og UGLAND, K.I. (1984), *Skisse til en forvaltningsplan for Froan naturreservat og landskapsvernområde*. Trondheim: Viltforskningen, DVF.
- SCHAANING, M.T., NILSSON, H.C., HÅVARDSTUN, J. og BEKKBY, T. (2008), *Bløtbunnsundersøkelser ved oppdrettslokaliteter – delstudie 1 i prosjektet Froan-scenarier*. NIVA, Rapport LNR 5679 – 2008. Oslo. Norsk institutt for vannforskning
- SMITH, L.M. (1990), *Ethics in Qualitative Field Research: an Individual Perspective*. I E.W. EISNER og A. PESHKIN (red.), *Qualitative Inquiry in Education. The Continuing Debate*. s. 285-276. New York: Teachers College Press.
- SOLIVA, R., RONNINGEN, K., BELLA, I., BEZAK, P., COOPER, T., FLO, B.E., MARTY, P. og POTTER, C. (2008), *Envisioning upland futures: Stakeholder responses to scenarios for Europe's mountain landscapes*. *Journal of Rural Studies*, 24, s. 56-71.
- SORIA MORIA-ERKLÆRINGEN 2005: *Politisk plattform for en flertallsregjering*. Oslo: Statsministerens kontor
- ST.PR. NR..65 (2002-2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003D*. ("Fjellteksten") Oslo
- ST.MELD. NR 62 (1991-1992), *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- ST.MELD. NR 43 (1998-1999), *Vern og bruk i kystsona*. Oslo: Miljøverndepartementet.

ST.MELD. NR 25 (2008-2009), *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.

THAGAARD, T. (2003), *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

VG 12.09.09, *Kornelijus (37) vant liv på øy*

VG 14.09.09, *Søker etter familie for å redde skolen. Sørburøy gjør som "Himmelblå"*

AARSET, B. (1997), *The blue revolution Revisited: Institutional Limits to the Industrialization of Fin-Fish Aquaculture*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.