

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 28**

Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

(Naturmangfoldloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001.
Avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0814-9

Lobo Media AS

Til Miljøverndepartementet

Biomangfoldlovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001 for å utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold mv. Ved Miljøverndepartementets brev 16. desember 2002 ble utvalget gitt et tilleggsmandat om erstatning for vedtak om områdevern. Til å delta i dette arbeidet ble ytterligere to medlemmer oppnevnt. Utvalgets medlemmer Lyngholt og Stinessen har således bare deltatt i utformingen av utredningens kapittel 18 med tilhørende lovforslag.

Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Utredningen er enstemmig.

Oslo, 7. desember 2004

Inge Lorange Backer
leder

Ole Kristian Fauchald	Dag O. Hessen	Trine Hvoslef-Eide
Svein Karlsen	Astri M. Lund	Ove Christian Lyngholt
Marit Reitan	Sissel Rogne	Kåre Selvik
Kjersti Sjøtun	Stein Erik Stinessen	Haavard Østhagen

Gudrun Schneider
sekreteriatsleder
Kjersti Gram Andersen
Torbjørn Lange

Oversikt over innhold

1	Utkast til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)...	21	6.2	Biologisk mangfold og global fordeling	90
	Kap. I Formål og virkeområde mv	21	6.3	Økonomisk og politisk globalisering	91
	Kap. II Alminnelige bestemmelser ..	22	6.4	Endringer i samfunns- og næringsstruktur.....	91
	Kap. III Artsforvaltning	23	6.5	Opinion, politikk og forvaltning	94
	Kap. IV Fremmede arter	25	6.6	Sentral og lokal samordning	95
	Kap. V Områdevern	26			
	Kap. VI Utvalgte naturtyper	29	7	Påvirkningsfaktorer og tilstand for biologisk mangfold i Norge	97
	Kap. VII Tilgang til genetisk materiale	30	7.1	Innledning	97
	Kap. VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn	31	7.2	Faktorer som påvirker biologisk mangfold	97
	Kap. IX Håndheving og sanksjoner ..	32	7.3	Tilstandsbeskrivelse	130
	Kap. X Avsluttende bestemmelser	33			
2	Sammendrag	37	8	Verdigrunnlaget for bevaring av naturens mangfold	139
2.1	Norsk sammendrag	37	8.1	Innledning	139
2.2	English Summary	45	8.2	Verdisyn – historikk og nye trender	139
3	Utvalgets arbeid	56	8.3	Naturen – et spekter av verdier	141
3.1	Oppnevning og sammensetning av utvalget	56	8.4	Verdier og konfliktlinjer	145
3.2	Utvalgets mandat	57	8.5	Verdigrunnlaget for utvalgets forslag	146
3.3	Ny lovgivning og nye politiske signaler av betydning for utvalget	62	9	Bruk og vern	148
3.4	Utvalgets avgrensning av sitt arbeid ..	63	9.1	Innledning – biomangfold-konvensjonens tilnærming	148
3.5	Møter og arbeidsform i utvalget	63	9.2	Bruk	149
4	Hva er biologisk mangfold?	66	9.3	Vern	153
4.1	Begrepsforklaringer	66	10	Internasjonal rett	157
4.2	Biologisk mangfold på ulike nivåer	71	10.1	Innledning	157
4.3	Naturgitt, kulturpåvirket og kulturbetinget mangfold	74	10.2	Internasjonal rett og utvalgets arbeid	158
4.4	Forholdet til genmodifiserte organismer	76	10.3	Internasjonale forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold	158
5	Hovedtrekk ved norsk natur	77	10.4	Internasjonale forpliktelser om bevaring av marint biologisk mangfold.....	166
5.1	Innledning	77	10.5	Andre internasjonale avtaler om vern av arter	168
5.2	Preg av menneskers bruk gjennom tidene	77	10.6	Politiske erklæringer og handlingsplaner av betydning for bevaring av biologisk mangfold	169
5.3	Mangfoldet av naturtyper	78	10.7	Det internasjonale handelsregelverket som begrensende faktor for hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre biologisk mangfold.....	170
5.4	Grøntarealer i byer og tettsteder	82			
5.5	Artsmangfoldet	82			
5.6	Genetisk variasjon	83			
5.7	Kunnskapsgrunnlag	84			
6	Trekk ved samfunnsutviklingen – nasjonalt og internasjonalt	90			
6.1	Innledning	90			

10.8	EUs naturvernregelverk.....	173	14.3	Gjeldende rett	263
10.9	Utvalgets syn på gjennomføringen av internasjonale forpliktelser i norsk rett	174	14.4	Utvalgets vurderinger og forslag	265
11	Lovens formål, virkeområde og alminnelige bestemmelser	175	15	Generelt om områdeforvaltning ...	271
11.1	Hvorfor ny lovgivning?	175	15.1	Innledning	271
11.2	Ny lov eller endringer i eksisterende lover?	176	15.2	Status for sikring av naturtyper	271
11.3	Lovens tittel	177	15.3	Internasjonal rett	281
11.4	Lovens formål	178	15.4	Utvalgets vurderinger og forslag	288
11.5	Forholdet mellom naturmangfold- loven og andre lover	181	16	Områdevern	292
11.6	Stedlig virkeområde	182	16.1	Innledning	292
11.7	Bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter.....	184	16.2	Vernekategorier i gjeldende rett	293
11.8	Kunnskapsgrunnlag	185	16.3	Bør loven angi et system av vernekategorier?	308
11.9	Økosystemtilnærming	186	16.4	Endringsbehov i forhold til gjeldende kategorier	309
11.10	Forvalteransvar	189	16.5	Utvalgets hovedgrep med hensyn til vernekategorier	315
11.11	Alminnelige prinsipper for myndighetsutøving	189	16.6	Nasjonalparker	320
12	Generelt om virkemidler for bevaring av biologisk mangfold, geologi og landskap	197	16.7	Landskapsvernområder	323
12.1	Innledning	197	16.8	Naturresevater	325
12.2	Vern	199	16.9	Biotopvernområder	327
12.3	Miljøkvalitetsnormer	201	16.10	Verneområder med internasjonal status.....	327
12.4	Arealplanlegging og verneplaner	202	16.11	Marine verneområder	329
12.5	Biotopjustering med sikte på biologisk mangfold	205	16.12	Avgrensning av verneområder, influensområder og utenforliggende virksomhet som kan medføre skade i et vernet område.....	341
12.6	Regulering av påvirkningsfaktorer ...	205	16.13	Saksbehandling	345
12.7	Bevaring <i>ex situ</i>	209	16.14	Midlertidig vern	354
12.8	Bruk av eierrådighet	209	16.15	Hjemmel til å nekte tiltak når vern er under vurdering	355
12.9	Økonomiske virkemidler	211	17	Innholdet i områdevernet og forvaltning av verneområder.....	357
12.10	Regler om kunnskap og informasjon.....	213	17.1	Generelt om naturmangfoldlovens betydning for vernets innhold og rekkevidde i forhold til andre lover ...	357
12.11	Generelle spørsmål om offentlig myndighetsutøving og miljø- interessertes rolle	215	17.2	Rådighetsreguleringer i verneområder.....	359
13	Artsforvaltning	217	17.3	Myndighetenes adgang til å gjennomføre skjøtsel og forvaltning i verneområder	385
13.1	Innledning	217	17.4	Hjemmel til ekspropriasjon til naturvernformål	389
13.2	Artsfredning som virkemiddel	217	18	Økonomisk kompensasjon for rådighetsreguleringer ved områdevern	392
13.3	Internasjonale forpliktelser	222	18.1	Innledning	392
13.4	Gjeldende rett	229	18.2	Utviklingen til gjeldende rettstilstand.....	392
13.5	Status for artsvern	242	18.3	Gjeldende regler om erstatning ved områdevern etter naturvernloven	395
13.6	Den norske rødlisten	244			
13.7	Utvalgets vurderinger og forslag	248			
14	Introduksjon av fremmede organismer	258			
14.1	Innledning	258			
14.2	Internasjonale forpliktelser	259			

18.4	Rettstilstanden i andre nordiske land	407	23	Tilsyn og sanksjonsmidler	533
18.5	Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	409	23.1	Innledning	533
18.6	Restriksjonsnivået i forskrifter etter naturvernloven og ved rådighetsregulering etter plan- og bygningsloven	410	23.2	Overvåking og kontroll	533
18.7	Overordnede hensyn ved valg av erstatningsløsninger	412	23.3	Håndheving og sanksjoner	539
18.8	Vurdering av ulike erstatningsmodeller	414	24	Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget	556
18.9	Etablering av en tilskuddsordning ved opprettelse av verneområder	421	24.1	Innledning	556
18.10	Reduksjon av prosessomkostninger ved erstatningsoppgjør	427	24.2	Konsekvenser av de enkelte forslag	558
18.11	Utvalgets samlede vurderinger og forslag	428	24.3	Oppsummering	573
19	Utvalgte naturtyper	432	25	Merknader til de enkelte paragrafene	574
19.1	Innledning	432			
19.2	Utvalgets forslag til sektorovergripende regler	433	Vedlegg		
19.3	Forholdet til sektorenes virkemiddelapparat	440	1	Litteraturliste	653
20	Forholdet mellom naturvern og kulturminnevern	446	2	Forkortelser	659
20.1	Innledning	446	3	Ordliste.....	660
20.2	Problemstillinger	446	4	Natura 2000 i Norge	663
20.3	Koblinger mellom naturvern- og kulturminneinteresser i gjeldende rett.....	450	5	Naturtyper for lovfestet vern og naturtyper som bør prioriteres for (Ytterligere) vern	699
20.4	Utvalgets forslag	459	6	Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven	718
21	Utfordringer knyttet til urfolk og lokalbefolkninger	462	7	Gjeldende lover av betydning for arealutnyttelse og annen påvirkning av livsbetingelsene for biologisk mangfold.....	746
21.1	Innledning	462	8	Eksempler fra utenlandsk rett	763
21.2	Internasjonale forpliktelser	464	9	Undersøkelser om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6 Spesialområde naturvern.....	777
21.3	Områdevern og urfolks og lokalbefolknings rettigheter	472	10	Oversikt over forpliktelser i internasjonale avtaler, rødlistestatus og vernestatus i Norge	806
21.4	Utfordringer knyttet til artsvern	481	11	Arter som er gitt en form for beskyttelse etter gjeldende rett	812
21.5	Utvalgets vurderinger og forslag	482	12	Høstbare arter etter gjeldende rett....	815
22	Genetisk materiale	489	13	Arter som etter gjeldende rett kan felles uavhengig av jakttdsbestemmelser dresom de gjør skade eller vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon	817
22.1	Innledning	489	14	Gjeldende lover av betydning for introduskjoner av fremmede arter	818
22.2	Regulering av "genetisk materiale" ..	490	15	Utvikling i bruk av kulturminneloven § 15 annet ledd	834
22.3	Forvaltning og bruk av genetisk materiale i Norge	491	16	Utdrag fra det museumsetiske regelverk vedtatt av The International Council og Museums (ICOM)	827
22.4	Internasjonale forpliktelser	496	17	Miljøombud i naturmangfoldloven? .	829
22.5	Gjeldende norsk rett	509			
22.6	Nordisk politisk samarbeid	519			
22.7	Utvalgets vurderinger og forslag	520			

Detaljert innhold

1	Utkast til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). 21		
	Kap. I Formål og virkeområde mv .. 21		
	Kap. II Alminnelige bestemmelser . 22		
	Kap. III Artsforvaltning 23		
	Kap. IV Fremmede arter 25		
	Kap. V Områdevern 26		
	Kap. VI Utvalgte naturtyper 29		
	Kap. VII Tilgang til genetisk materiale..... 30		
	Kap. VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn 31		
	Kap. IX Håndheving og sanksjoner 32		
	Kap. X Avsluttende bestemmelser .. 33		
2	Sammendrag 37		
2.1	Norsk sammendrag 37		
2.2	English Summary 45		
3	Utvalgets arbeid 56		
3.1	Oppnevning og sammensetning av utvalget 56		
3.2	Utvalgets mandat 57		
3.3	Ny lovgivning og nye politiske signaler av betydning for utvalget ... 62		
3.4	Utvalgets avgrensing av sitt arbeid . 63		
3.5	Møter og arbeidsform i utvalget 63		
4	Hva er biologisk mangfold? 66		
4.1	Begrepsforklaringer 66		
4.1.1	Begrepet biologisk mangfold 66		
4.1.2	Andre sentrale begrepe 67		
4.1.2.1	Det taksonomiske system og begrepet art..... 67		
4.1.2.2	Planter, dyr, sopp, protister og bakterier 68		
4.1.2.3	Underart, rase, sort, populasjon og bestand 69		
4.1.2.4	Ville og domestiserte arter 69		
4.1.2.5	Økosystem, naturtype og vegetasjonstype 70		
4.1.2.6	Økosystem, naturtype og vegetasjonstype 70		
4.2	Biologisk mangfold på ulike nivåer 71		
4.2.1	Innledning 71		
4.2.2	Økosystemnivå 71		
4.2.3	Artsnivå 72		
4.2.4	Gennivå 73		
4.3	Naturgitt, kulturpåvirket og kulturbetinget mangfold 74		
4.4	Forholdet til genmodifiserte organismer 76		
5	Hovedtrekk ved norsk natur 77		
5.1	Innledning 77		
5.2	Preg av menneskers bruk gjennom tidene 77		
5.3	Mangfoldet av naturtyper 78		
5.3.1	Generelt 78		
5.3.2	Hovednaturtyper knyttet til land og ferskvann 79		
5.3.3	Naturtyper knyttet til havstrand/ kyst og marint miljø 81		
5.3.4	Grøntarealer i byer og tettsteder 82		
5.4	Artsmangfoldet 82		
5.5	Genetisk variasjon 83		
5.6	Kunnskapsgrunnlag 84		
5.7	Status 84		
5.7.1	Kartlegging av biologisk mangfold . 85		
5.7.2	Innledning 85		
5.7.2.1	Kartlegging og verdiklassifisering i kommunene 85		
5.7.2.2	Kartlegging av miljøverdier i skog (MiS-prosjektet) 87		
5.7.2.3	Øvrig kartlegging av biologisk mangfold 87		
5.7.2.4	Nasjonalt program for kartlegging og overvåking 87		
5.7.2.5	Artsdatabanken 89		
5.7.2.6	Arts- eller områdespesifikke registre og databaser 89		
5.7.2.7			
5.7.2.8			
6	Trekk ved samfunnsutviklingen – nasjonalt og internasjonalt 90		
6.1	Innledning 90		
6.2	Biologisk mangfold og global fordeling 90		
6.3	Økonomisk og politisk globalisering 91		
6.4	Endringer i samfunns- og næringsstruktur 91		
6.5	Opinion, politikk og forvaltning 94		
6.6	Sentral og lokal samordning 95		
7	Påvirkningsfaktorer og tilstand for biologisk mangfold i Norge ... 97		
7.1	Innledning 97		
7.2	Faktorer som påvirker biologisk mangfold..... 97		
7.2.1	Kompleksitet og sammenhenger 97		

7.2.2	Utviklingstendenser	98	7.3.3.8	Strand- og fjæresonen og sjøsonen	138
7.2.3	Kunnskapsstatus	100	7.3.4	Grøntarealer i byer og tettsteder	138
7.2.4	Arealinngrep	100	8	Verdigrunnlaget for bevaring av naturens mangfold	139
7.2.4.1	Innledning	100	8.1	Innledning	139
7.2.4.2	By- og tettstedsvekst og utbygging av infrastruktur	100	8.2	Verdisyn – historikk og nye trender	139
7.2.4.3	Jordbruk	104	8.3	Naturen – et spekter av verdier	141
7.2.4.4	Skogbruk	106	8.3.1	Innledning	141
7.2.4.5	Inngrep i våtmarker, vann og vassdrag	108	8.3.2	Naturen som grunnlag for bruk	142
7.2.4.6	Marin akvakultur	110	8.3.3	Naturen som kilde til opplevelser, tilhørighet og læring	144
7.2.4.7	Inngrep i havbunnen	111	8.3.4	Naturens økologiske verdi	144
7.2.5	Fremmede organismer	112	8.3.5	Naturens egenverdi	145
7.2.5.1	Innledning	112	8.4	Verdier og konfliktlinjer	145
7.2.5.2	Introduksjoner til det marine miljø	113	8.5	Verdigrunnlaget for utvalgets forslag	146
7.2.5.3	Introduksjoner til ferskvann	113	9	Bruk og vern	148
7.2.5.4	Introduksjoner til det terrestriske miljø	115	9.1	Innledning – biomangfold-konvensjonens tilnærming	148
7.2.5.5	Reintroduksjon	117	9.2	Bruk	149
7.2.5.6	Effekter på ulike nivåer	117	9.2.1	Innledning	149
7.2.6	Høsting og beskatning	120	9.2.2	Hva er bærekraftig bruk	149
7.2.6.1	Innledning	120	9.2.2.1	Innledning	149
7.2.6.2	Jakt og fangst av terrestriske arter	120	9.2.2.2	Utvikling av kriterier og prinsipper	149
7.2.6.3	Skadefelling av store rovdyr	121	9.2.2.3	Nærmere om økologisk bærekraft	151
7.2.6.4	Bevisst desimering av arter	121	9.2.2.4	Hvem retter prinsippene seg mot	152
7.2.6.5	Samling av planter	122	9.2.3	Gjennomføring	152
7.2.6.6	Høsting av havets ressurser	122	9.3	Vern	153
7.2.7	Forurensning	123	9.3.1	Begrepet naturvern	153
7.2.7.1	Innledning	123	9.3.2	Områdevern	153
7.2.7.2	Sur nedbør	123	9.3.2.1	Definisjon	153
7.2.7.3	Miljøfarlige kjemikalier	124	9.3.2.2	Bruk innenfor verneområder	154
7.2.7.4	Radioaktivitet	127	9.3.3	Artsvern	154
7.2.7.5	Tilførsel av næringssalter	127	9.3.3.1	Definisjon	154
7.2.8	Klimaendringer	128	9.3.3.2	Bruk av arter som er fredet - fredningsprinsippet	155
7.2.9	Ferdseil	130	9.3.4	Vern av biologisk mangfold	155
7.2.9.1	Motorisert ferdsel i naturen	130	10	Internasjonal rett	157
7.2.9.2	Annen ferdsel	130	10.1	Innledning	157
7.3	Tilstandsbeskrivelse	130	10.2	Internasjonal rett og utvalgets arbeid	158
7.3.1	Arter og bestander knyttet til land og ferskvann	130	10.3	Internasjonale forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold	158
7.3.2	Arter og bestander i marint miljø	132	10.3.1	Innledning	158
7.3.2.1	Innledning	132	10.3.2	FN-konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)	159
7.3.2.2	Norskehavet og Barentshavet	132	10.3.3	Konvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen)	161
7.3.2.3	Nordsjøen og Skagerrak	134			
7.3.2.4	Tareskogen i kystområdene	134			
7.3.2.5	Oppsummering	136			
7.3.3	Naturtyper og vegetasjonstyper	136			
7.3.3.1	Innledning	136			
7.3.3.2	Fjell	136			
7.3.3.3	Skog	137			
7.3.3.4	Kulturlandskap	137			
7.3.3.5	Ferskvann	137			
7.3.3.6	Myr og våtmark	138			
7.3.3.7	Rasmark, berg og kantkratt	138			

10.3.4	Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen).....	162	10.10	Utvalgets syn på gjennomføringen av internasjonale forpliktelser i norsk rett.....	174
10.3.5	Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsarkonvensjonen)	163	11	Lovens formål, virkeområde og alminnelige bestemmelser	175
10.3.6	Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES)	164	11.1	Hvorfor ny lovgivning?	175
10.3.7	Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (WHC)	164	11.2	Ny lov eller endringer i eksisterende lover?.....	176
10.3.8	Den europeiske landskapskonvensjon	165	11.3	Lovens tittel	177
10.3.9	EUs – rammedirektivet for vann	165	11.4	Lovens formål	178
10.4	Internasjonale forpliktelser om bevaring av marint biologisk mangfold	166	11.4.1	Formålsbestemmelsens betydning	178
10.5	Innledning	166	11.4.2	Formålsbestemmelsens innhold	178
10.5.1	FNs konvensjon om havrett (havrettskonvensjonen)	166	11.4.2.1	Biomangfoldkonvensjonen	178
10.5.2	Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.....	167	11.4.2.2	Grunnloven	179
10.5.3	Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR)	168	11.4.2.3	Naturvernlovens faneparagraf	179
10.5.4	Andre internasjonale avtaler om vern av arter.....	168	11.4.2.4	Utvalgets forslag	179
10.6	Politiske erklæringer og handlingsplaner av betydning for bevaring av biologisk mangfold	169	11.5	Forholdet mellom naturmangfold-loven og andre lover.....	181
10.7	Innledning	169	11.6	Stedlig virkeområde	182
10.7.1	Strategi for et bærekraftig Norden (Bæredyktig utvikling – en ny kurs for Norden)	169	11.7	Bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter	184
10.7.2	Johannesburg-konferansen	170	11.7.1	Innledning	184
10.7.3	Nordsjøkonferansene	170	11.7.2	Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer.....	184
10.7.4	Det internasjonale handelsregelverket som begrensende faktor for hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre biologisk mangfold.....	170	11.7.3	Bevaringsmål for arter	185
10.7.5	Innledning	170	11.8	Kunnskapsgrunnlag	185
10.8	Uttak og utnyttning av biologiske ressurser og tjenester knyttet til uttak og utnytting	171	11.9	Økosystemtilnærming	186
10.8.1	Innførsel og utførsel	172	11.10	Forvalteransvar	189
10.8.2	Andre handelsrelaterte tiltak av betydning for vern av biologisk mangfold.....	172	11.11	Alminnelige prinsipper for myndighetsutøving	189
10.8.3	EUs naturvernregelverk	173	11.11.1	Om miljørettslige prinsipper	189
10.8.4			11.11.2	Føre-var-prinsippet	190
10.9			11.11.3	Prinsippet om samlet belastning	194
			11.11.4	Prinsipper vedrørende miljøforringelse som er en følge av ellers samfunnsnyttig virksomhet ...	194
			11.11.4.1	Generelt	194
			11.11.4.2	Prinsipper for å unngå miljøforringelse.....	194
			11.11.4.3	Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren	195
			11.11.5	Prosessuelle prinsipper	196
			12	Generelt om virkemidler for bevaring av biologisk mangfold, geologi og landskap	197
			12.1	Innledning	197
			12.1.1	Forskjellige virkemiddelkategorier	197
			12.1.2	Generelt om rettslige virkemidler ..	198
			12.1.3	Valget mellom forskjellige virkemidler.....	199
			12.2	Vern	199
			12.2.1	Avgjørelser om vern og deres betydning.....	199

12.2.2	Rettsgrunnlaget for avgjørelser om vern	200	13.3.2.2	Totalfredning av planter	222
12.3	Miljøkvalitetsnormer	201	13.3.2.3	Totalfredning av dyr	223
12.4	Arealplanlegging og verneplaner ...	202	13.3.2.4	Områdevern knyttet til artsvern	224
12.4.1	Oversikt	202	13.3.2.5	Arter under observasjon – vedlegg III.....	224
12.4.2	Arealplanlegging	203	13.3.3	Bonnkonvensjonen	225
12.4.3	Verneplaner og samlet planlegging for bestemte naturtyper	204	13.3.4	CITES	226
12.5	Biotopjustering med sikte på biologisk mangfold.....	205	13.3.5	Biomangfoldkonvensjonen	226
12.6	Regulering av påvirkningsfaktorer .	205	13.3.6	FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser	227
12.6.1	Innledning	205	13.3.7	Internasjonale forpliktelser om marine arter	227
12.6.2	Generelle forbud	205	13.3.7.1	Innledning	227
12.6.3	Hensyns- og aktsomhetsregler	206	13.3.7.2	Havrettskonvensjonen	227
12.6.4	Individuell regulering	206	13.3.7.3	OSPAR	228
12.6.5	Planer for særskilt virksomhet	208	13.3.7.4	Den internasjonale hvalfangstkonvensjonen.....	228
12.6.6	Områder med særskilt beskyttelse mot visse påvirkninger	208	13.3.7.5	NASCO-konvensjonen	228
12.7	Bevaring <i>ex situ</i>	209	13.4	Gjeldende rett	229
12.8	Bruk av eierrådighet	209	13.4.1	Hvilke arter er omfattet av lovgivningen	229
12.8.1	Etablering av eneretter	209	13.4.2	Fredningsprinsippet	231
12.8.2	Bruk av det offentlige eierrådighet	210	13.4.2.1	Innledning	231
12.8.3	Erverv av eierposisjon	211	13.4.2.2	Viltloven	231
12.9	Økonomiske virkemidler	211	13.4.2.3	Lakse- og innlandsfiskloven	233
12.9.1	Innledning	211	13.4.2.4	Oppsummering	233
12.9.2	Tilskuddsordninger	211	13.4.3	Vedtaksfredning av arter – naturvernloven	234
12.9.3	Avgifter til finansiering av tiltak innenfor sektoren.....	212	13.4.4	Høstingsregler	235
12.10	Regler om kunnskap og informasjon	213	13.4.4.1	Innledning	235
12.10.1	Innledning	213	13.4.4.2	Høsting av landlevende viltarter	235
12.10.2	Fremskaffing av informasjon	213	13.4.4.3	Høsting av ferskvannsararter	236
12.10.3	Allmennhetens tilgang til informasjon	214	13.4.4.4	Høsting av marine arter	237
12.10.4	Merke- og sertifiseringsordninger. Markedsføringskrav	214	13.4.5	Andre regler knyttet til arter	240
12.11	Generelle spørsmål om offentlig myndighetsutøving og miljøinteressertes rolle	215	13.4.5.1	Konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.....	240
13	Artsforvaltning	217	13.4.5.2	Ferdselsregulering av hensyn til viltet.....	241
13.1	Innledning	217	13.4.5.3	Grunneierens mulighet til fredning .	241
13.2	Artsfredning som virkemiddel	217	13.4.5.4	Regler som har generell betydning for livsbetingelsene.....	242
13.2.1	Når er artsfredning et hensiktsmessig virkemiddel?	217	13.4.5.5	Handel og besittelse	242
13.2.2	Behov for annen beskyttelse enn artsfredning	219	13.5	Status for artsvern	242
13.2.2.1	Områdevern for spesielle arter	219	13.5.1	Status for artsfredning eller annen direkte beskyttelse av arten.....	242
13.2.2.2	Artsvern gjennom naturtypevern ...	219	13.5.2	Status for høstbare arter	243
13.2.2.3	Andre utfordringer	219	13.5.3	Arter beskyttet gjennom områdevern	243
13.3	Internasjonale forpliktelser	222	13.6	Den norske rødlisten	244
13.3.1	Innledning	222	13.6.1	Oversikt	244
13.3.2	Bernkonvensjonen	222	13.6.2	Forholdet mellom rettslig beskyttelse og artenes tilstand	248
13.3.2.1	Generelt	222	13.7	Utvalgets vurderinger og forslag ...	248
			13.7.1	Generelt om gjennomføringen av internasjonale forpliktelser	248
			13.7.2		

13.7.3	Den alminnelige artsforvaltningen .	249	14.3.1.3	"Positivlister" eller "negativlister" ..	264
13.7.3.1	Bevaringsmål og bevaringsprinsipp for alle arter	249	14.3.1.4	Andre reguleringsformer	264
13.7.3.2	Konkretisering av bevarings- prinsippet for virveldyr.....	250	14.3.2	Utsiktede introduksjoner	264
13.7.3.3	Konkretisering av bevaringsmål for virvelløse dyr	252	14.3.3	Oppsummering	265
13.7.3.4	Konkretisering av bevaringsmål for planter og sopp.....	252	14.4	Utvalgets vurderinger og forslag	265
13.7.4	Prioriterte arter	253	14.4.1	Generelt	265
13.7.4.1	Generelt	253	14.4.2	Forholdet til andre lover	266
13.7.4.2	Kriterier for prioritering	253	14.4.3	Tilsiktede introduksjoner	266
13.7.4.3	Automatisk fredning eller handlingsplikt	254	14.4.3.1	Innledning	266
13.7.4.4	Rettsvirkninger av prioritering	255	14.4.3.2	Aktsomhetsplikt	266
13.7.5	Bevaring av genetisk mangfold	255	14.4.3.3	Krav om tillatelse for innførsel og utsetting av organismer.....	267
13.7.6	Handel med arter	255	14.4.3.4	Utsetting uten særskilt tillatelse	268
13.7.7	Bevaringstiltak utenom leve- området og for domestiserte arter...	255	14.4.3.5	Forholdet til andre lover med krav om tillatelse	269
13.7.7.1	Viltlevende arter	255	14.4.4	Utsiktede introduksjoner	269
13.7.7.2	Domestiserte arter	256	14.4.4.1	Innledning	269
			14.4.4.2	Aktsomhetsplikt og krav til virk- somhet eller tiltak som innebærer risiko for utsiktede introduksjoner	269
14	Introduksjon av fremmede organismer	258	15	Generelt om områdeforvaltning	271
14.1	Innledning	258	15.1	Innledning	271
14.1.1	Generelt	258	15.2	Status for sikring av naturtyper	271
14.1.2	Begreper og virkemiddelbruk	258	15.2.1	Områdebeskyttelse etter gjeldende rett	271
14.2	Internasjonale forpliktelser	259	15.2.1.1	Generelt	271
14.2.1	Innledning	259	15.2.1.2	Nærmere om plan- og bygnings- loven som virkemiddel for å gi områder en særskilt beskyttelse	272
14.2.2	Internasjonale forpliktelser og retningslinjer med fokus på bevaring av biologisk mangfold	259	15.2.1.3	Nærmere om bruk av andre lover for å gi områder en særskilt beskyttelse	273
14.2.2.1	Konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)	259	15.2.1.4	Virkemiddelpyramiden	274
14.2.2.2	Bernkonvensjonen	260	15.2.2	Mangler i områdebeskyttelse sett i lys av naturens tilstand	275
14.2.2.3	Bonnkonvensjonen	260	15.3	Internasjonal rett	281
14.2.2.4	Havrettskonvensjonen	260	15.3.1	Innledning	281
14.2.2.5	Konvensjonen for kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip (FNs skipsfartsorganisasjon, IMO) .	260	15.3.2	Internasjonale forpliktelser om områdebeskyttelse	282
14.2.2.6	Ramsarkonvensjonen	261	15.3.2.1	Hovedtrekk	282
14.2.2.7	IUCNs retningslinjer	261	15.3.2.2	Nærmere om den enkelte konvensjon m.m.	283
14.2.3	Handelsregelverk og grensekontroll.....	261	15.3.3	Særlig om nettverkstilnærmingen ..	287
14.2.3.1	WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak	261	15.4	Utvalgets vurderinger og forslag	288
14.2.3.2	EØS-avtalen	262	15.4.1	Vurdering av status	288
14.2.3.3	Andre handelsregulerende avtaler .	262	15.4.2	Utvalgets forslag	289
14.2.4	Spesielt om grensekontroll	262	15.4.2.1	Om områdevern	289
14.3	Gjeldende rett	263	15.4.2.2	Særlig om lovfestet vern	289
14.3.1	Tilsiktede introduksjoner	263	15.4.2.3	Om hverdagslandskapet	290
14.3.1.1	Innledning	263	15.4.3	Konklusjon og oppsummering	291
14.3.1.2	Krav om tillatelse til introduksjon ...	263	16	Områdevern	292
			16.1	Innledning	292
			16.2	Vernekategorier i gjeldende rett	293

16.2.1	Innledning	293	16.11.2	Marine beskyttede områder	330
16.2.2	Nasjonalpark	295	16.11.3	Det faglige grunnlaget for vern	330
16.2.3	Landskapsvernområde	299	16.11.4	Gjeldende rett	333
16.2.4	Naturreservat	301	16.11.4.1	Innledning	333
16.2.5	Biotopfredningsområde	303	16.11.4.2	Nærmere om naturvernloven	336
16.2.6	Biotopvernområde etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven.....	303	16.11.5	Utvalgets vurderinger om vern i sjø	336
16.2.6.1	Gjeldende lovregler og praksis	303	16.11.5.1	Generelt	336
16.2.6.2	Særlig om nasjonale lakse- vassdrag og laksefjorder	305	16.11.5.2	Folkeretten og kompetansen til å opprette marine verneområder	338
16.2.7	Naturminne	306	16.11.6	Marint vern og utvalgets forslag til den enkelte vernekategori.....	339
16.2.8	Vassdragsvernområde	306	16.11.6.1	Marine nasjonalparker	339
16.2.9	Oppsummering av vernekate- goriene etter gjeldende rett	308	16.11.6.2	Marine landskapsvernområder	340
16.3	Bør loven angi et system av vernekategorier?	308	16.11.6.3	Marine naturreservater	340
16.4	Endringsbehov i forhold til gjeldende kategorier	309	16.11.6.4	Marine biotopvernområder	340
16.4.1	Er dagens vernekategorier dekkende for vernebehovene?	309	16.11.7	Marine nettverk	341
16.4.2	Er dagens kategorier klare nok?	310	16.12	Avgrensning av verneområder, influensområder og utenfor- liggende virksomhet som kan medføre skade i et vernet område ...	341
16.4.3	Er gjeldende kategorier i samsvar med internasjonale forpliktelser eller retningslinjer om områdevern?.	310	16.12.1	Vernevedtakets rekkevidde	341
16.4.4	Hva bør være målet med områdevern?.....	313	16.12.2	Avgrensningen av verneområder	341
16.4.5	Nærmere om det enkelte mål.....	313	16.12.3	Områder med en mildere verneform som influensområder.....	343
16.5	Utvalgets hovedgrep med hensyn til vernekategorier.....	315	16.12.4	Influenssoner ved bruk av annen lovgivning	344
16.6	Nasjonalparker	320	16.13	Saksbehandling	345
16.6.1	Vilkår for vern	320	16.13.1	Gjeldende rett og forvaltningspraksis.....	345
16.6.2	Særlig om statsgrunn som vilkår for nasjonalparker	321	16.13.1.1	Oversikt	345
16.6.3	Formålet med vern	322	16.13.1.2	Start på vernearbeidet	346
16.6.4	Bør det innføres en særskilt hjemmel for bynasjonalparker?	322	16.13.1.3	Melding om oppstart	346
16.7	Landskapsvernområder	323	16.13.1.4	Kunngjøring, offentlig ettersyn og høring	346
16.7.1	Forholdet til andre vernekategorier	323	16.13.1.5	Sluttbehandlingen av verneforslag ..	347
16.7.2	Vilkår for vern	324	16.13.1.6	Samordnet saksbehandling med planer etter plan- og byggningsloven	347
16.7.3	Formål med landskapsvern	324	16.13.1.7	Frivillig vern	349
16.7.4	Forholdet til reguleringsplaner etter plan- og byggningsloven	325	16.13.1.8	Saksbehandlingen ved endring av vernevedtak	349
16.7.5	Landskapsvernområder og biologisk mangfold	325	16.13.1.9	Erfaringer med gjeldende saksbehandlingsbestemmelser	351
16.8	Naturreservater	325	16.13.2	Utvalgets vurderinger og forslag ...	352
16.8.1	Vilkår for vern	325	16.13.2.1	Generelt om endringsbehov	352
16.8.2	Særlig om kulturbetinget mangfold	326	16.13.2.2	Deltagelse og samarbeid	352
16.8.3	Målet med reservatfredning	326	16.13.2.3	Frister i saksbehandlingen	352
16.9	Biotopvernområder	327	16.13.2.4	Utlegging til offentlig ettersyn og alminnelig høring	353
16.9.1	Vilkår for vern	327	16.13.2.5	Endring eller oppheving av vernevedtak	353
16.9.2	Formål og arrondering	327	16.14	Midlertidig vern	354
16.10	Verneområder med internasjonal status	327	16.14.1	Gjeldende rett	354
16.11	Marine verneområder	329	16.14.2	Utvalgets vurderinger og forslag ...	354
16.11.1	Bakgrunn	329			

16.15	Hjemmel til å nekte tiltak når verna er under vurdering	355	17.2.9	Områdevernets rekkevidde i forhold til annen lovgivning.....	383
16.15.1	Gjeldende rett	355	17.3	Myndighetenes adgang til å gjennomføre skjøtsel og forvaltning	
16.15.2	Utvalgets vurderinger og forslag	355	17.4	i verneområder	385
17	Innholdet i områdevernet og forvaltning av verneområder	357	17.4.1	Dagens situasjon	385
17.1	Generelt om naturmangfoldlovens betydning for vernets innhold og rekkevidde i forhold til andre lover .	357	17.4.1.1	Status	385
17.1.1	Innledning	357	17.4.1.2	Forvaltningsansvar og forvaltningsmyndighet.....	385
17.1.2	Hvilken betydning skal lovens bestemmelser ha for vernets innhold?	358	17.4.1.3	Forvaltningsplaner for verneområder	386
17.1.2.1	Innledning	358	17.4.1.4	Miljøvernmyndighetenes adgang til å foreta skjøtsel	387
17.1.2.2	Loven som kompetanseskranke	358	17.4.2	Særlig om forvaltning og skjøtsel i internasjonale avtaler	388
17.1.2.3	Loven som handlingsregel overfor borgerne	359	17.4.3	Utvalgets vurderinger	388
17.2	Rådighetsreguleringer i verneområder	359	17.5	Hjemmel til ekspropriasjon til naturvernformål.....	389
17.2.1	Generelt for alle vernekategoriene .	359	17.5.1	Gjeldende rett	389
17.2.1.1	Oversikt over rettsstilstanden i dag .	359	17.5.1.1	Tidligere vurderinger av spørsmålet	389
17.2.1.2	Utvalgets synspunkter og forslag ...	360	17.5.1.2	Nærmere om oreigningsloven	390
17.2.2	Nasjonalparker	363	17.5.2	Utvalgets vurderinger og forslag	390
17.2.2.1	Rettsstilstanden i dag	363	18	Økonomisk kompensasjon for rådighetsreguleringer ved områdevern	392
17.2.2.2	Landbruk	364	18.1	Innledning	392
17.2.2.3	Reindrift	364	18.2	Utviklingen til gjeldende rettsstilstand	392
17.2.2.4	Reiseliv	365	18.2.1	Naturfredningsloven fra 1910	392
17.2.2.5	Jakt og fiske	366	18.2.2	Naturvernloven fra 1954	393
17.2.2.6	Saltvannsfiske og havbruk	367	18.2.3	Naturvernloven av 1970	393
17.2.2.7	Energi og kraftanlegg	367	18.2.4	Endringen av naturvernloven § 20 i 1985	394
17.2.2.8	Forholdet til IUCNs retningslinjer ..	367	18.2.5	Andre endringsforslag	394
17.2.2.9	Utvalgets forslag	368	18.3	Gjeldende regler om erstatning ved områdevern etter naturvernloven....	395
17.2.3	Landskapsvernområder	369	18.3.1	Erstatning ved opprettelse av landskapsvernområder og nasjonalparker	395
17.2.3.1	Rettsstilstanden i dag	369	18.3.1.1	Lovgrunnlaget for erstatning	395
17.2.3.2	Landbruksvirksomhet mv.	370	18.3.1.2	Det alminnelige utgangspunkt	395
17.2.3.3	Reindrift	372	18.3.1.3	Formålets betydning	396
17.2.3.4	Havbruk og høsting av tang og tare	372	18.3.1.4	Generelle og individuelle rådighetsreguleringer.....	397
17.2.3.5	Energi og kraftanlegg	373	18.3.1.5	Sondringen mellom etablert bruk og fremtidige bruksendringer	398
17.2.3.6	Forholdet til IUCNs retningslinjer ..	373	18.3.1.6	Erstatning for utnyttingsinteressen eller tapte investeringer	399
17.2.3.7	Utvalgets forslag	373	18.3.1.7	Kort sammendrag av Høyesteretts praksis	400
17.2.4	Naturreserver	375	18.3.1.8	Skjønnspraksis	400
17.2.4.1	Rettsstilstanden i dag	375	18.3.2	Erstatning ved opprettelse av naturrestat og naturminner	400
17.2.4.2	Forholdet til IUCNs retningslinjer ..	376			
17.2.4.3	Utvalgets forslag	377			
17.2.5	Biotopvernområder	378			
17.2.5.1	Rettsstilstanden i dag og forholdet til IUCNs retningslinjer.....	378			
17.2.5.2	Utvalgets forslag	378			
17.2.6	Marine verneområder	378			
17.2.7	Midlertidig vern	380			
17.2.8	Dispensasjoner fra vernebestemmelsene	380			
17.2.8.1	Dagens tilstand	380			
17.2.8.2	Utvalgets forslag	381			

18.3.2.1	Lovgrunnlaget for erstatning	400	18.8.6	Standardisert erstatningsutmåling ..	421
18.3.2.2	Vederlag basert på salgsverdi	401	18.9	Etablering av en tilskudds-	
18.3.2.3	Vederlag basert på bruksverdi	402		ordning ved opprettelse av	
18.3.2.4	Særlig om erstatning i sjøarealer	402		verneområder	421
18.3.2.5	Endringen av vederlagsloven		18.9.1	Generelt om tilskuddsordninger	421
	§ 6 i 1997	403	18.9.2	Rettslig forankring	422
18.3.2.6	Særskilt om bruk som trenger		18.9.3	Tilskudd i stedet for erstatning	423
	dispensasjon fra verneforskriften	404	18.9.4	Tilskudd organisert som en	
18.3.2.7	Erstatning for offentlige tilskudd	404		fondsstøtteordning	423
18.3.2.8	Erstatning for reservatfredning		18.9.5	Tilskudd i kombinasjon med	
	på offentlig grunn	404		erstatning	424
18.3.3	Erstatningsutbetalinger og		18.9.6	Gjennomføring av en ordning	
	omkostninger	405		med tilskudd i kombinasjon med	
18.3.3.1	Utbetaling av erstatninger			erstatning	425
	fra det offentlige	405	18.10	Reduksjon av prosessomkost-	
18.3.3.2	Omkostninger i erstatningssaker ...	405		ninger ved erstatningsoppgjør	427
18.3.3.3	Vederlagsordningen	406	18.10.1	Forenkling av rettergangen	427
18.4	Rettsstilstanden i andre		18.10.2	Innføring av en statlig tilbudsplikt ..	428
	nordiske land	407	18.10.3	Endring av	
18.4.1	Sverige	407		saksomkostningsreglene	428
18.4.2	Finland	409	18.11	Utvalgets samlede vurderinger	
18.4.3	Danmark	409		og forslag	428
18.5	Forholdet til den europeiske		19	Utvalgte naturtyper	432
	menneskerettskonvensjon (EMK) ..	409	19.1	Innledning	432
18.6	Restriksjonsnivået i forskrifter		19.2	Utvalgets forslag til sektor-	
	etter naturvernloven og ved			overgripende regler	433
	rådighetsregulering etter plan-		19.2.1	Utvalgte naturtyper	433
	og bygningsloven	410	19.2.1.1	Kriterier for utvelging	433
18.6.1	Innledning	410	19.2.1.2	Prosedyre for utvelging	434
18.6.2	Restriksjonsnivået på forskjellig		19.2.1.3	Omfang av utvalgte naturtyper	434
	utnytting i ulike vernekategorier		19.2.2	Kommunenes ansvar for bevaring	
	etter naturvernloven	410		av utvalgte naturtyper	435
18.6.3	Regulering av naturområder i		19.2.2.1	Kartfesting	435
	medhold av plan- og bygningsloven	411	19.2.2.2	Arealplanlegging	436
18.6.4	Erstatning for tap ved regulerings-		19.2.2.3	Spesielt om kartfesting og	
	plan og kommuneplan	411		planlegging i sjø	437
18.7	Overordnede hensyn ved valg		19.2.3	Betydning av utvelging	438
	av erstatningsløsninger	412	19.2.3.1	Rettsvirkning	438
18.7.1	Overordnede rammer	412	19.2.3.2	Behov for veiledning	439
18.7.2	Rettspolitiske utgangspunkter	413	19.3	Forholdet til sektorenes	
18.8	Vurdering av ulike			virkemiddelapparat	440
	erstatningsmodeller	414	19.3.1	Generelt	440
18.8.1	Innledning	414	19.3.2	Skogbruk	440
18.8.2	Oversikt over aktuelle tapsposter		19.3.2.1	Innledning	440
	i landskapsvernområder og		19.3.2.2	Utvalgets forslag om utvalgte	
	nasjonalparker	415		naturtyper i skog	440
18.8.3	Gjeldende erstatningsregler for		19.3.2.3	Betydningen av utvalgets forslag	
	naturreservat og naturminner gis			for anvendelsen av bestemmelser i	
	anvendelse på landskapsvern-			skogbruksloven	442
	områder og nasjonalparker	416	19.3.2.4	Betydningen av utvalgets forslag	
18.8.4	Erstatningsregler basert på			for anvendelse av ikke-juridiske	
	igangværende bruk	419		virkemidler	442
18.8.5	Erstatningsregler basert på tapte		19.3.3	Jordbruk	443
	investeringer	420			

19.3.3.1	Forslag til bestemmelse i naturmangfoldloven om utvalgte naturtyper i jordbrukslandskap.....	443	21.2.1.2	Nærmere om art. 10 (c)	466
19.3.3.2	Betydningen av utvalgets forslag for anvendelse av ikke-juridiske virkemidler	443	21.2.2	Internasjonale forpliktelser om urfolks rettigheter	466
19.3.4	Fiskeri og havbruk	443	21.2.2.1	Art. 27 i FN-konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter (KSPR)	466
19.3.4.1	Forslag til endringer i saltvannsfiskeoven	443	21.2.2.2	ILO-konvensjon nr. 169	468
19.3.4.2	Forholdet til oppdrettsloven og havbeiteloven	444	21.2.3	Særlig om forpliktelser knyttet til uttak av genetisk materiale	470
19.3.5	Inngrep i vassdrag	444	21.2.3.1	Biomangfoldkonvensjonen – Beskyttelsen av kunnskap	470
19.3.5.1	Innledning	444	21.2.3.2	Biomangfoldkonvensjonen – beskyttelse av bruken	470
19.3.5.2	Forslag til endringer i vannressursloven.....	444	21.2.3.3	Biomangfoldkonvensjonen – å dele godene	470
19.3.5.3	Betydningen av utvalgets forslag for anvendelsen av eksisterende bestemmelser i vannressursloven ...	444	21.2.3.4	Urfolksrettigheter om tilgang til genressurser	471
20	Forholdet mellom naturvern og kulturminnevern	446	21.2.4	Oppsummering av internasjonale forpliktelser knyttet til urfolk og lokalbefolkninger som er av betydning for utvalgets arbeid	471
20.1	Innledning	446	21.3	Områdevern og urfolks og lokalbefolknings rettigheter	472
20.2	Problemstillinger	446	21.3.1	Utviklingstrekk	472
20.2.1	Berøringspunkter	446	21.3.2	Norsk praksis	473
20.2.2	Mulige konflikter	447	21.3.2.1	Områdevern – bruksbegrensninger	473
20.2.3	Samordning	448	21.3.2.2	Oppsummering av samiske innvendinger mot områdevern	478
20.3	Koblinger mellom naturvern- og kulturminneinteresser i gjeldende rett	450	21.3.2.3	Vern som virkemiddel for å styrke naturgrunnlaget for samisk kultur ..	478
20.3.1	Kulturminneloven	450	21.3.2.4	Verneprosesser	479
20.3.1.1	Innledning	450	21.3.2.5	Forvaltning av verneområder	479
20.3.1.2	Parker, hageanlegg, alleer mv., § 15 annet ledd	450	21.3.3	Eksempler fra utenlandsk praksis med områdevern som berører urfolk	480
20.3.1.3	Område rundt et fredet kulturminne, § 19	451	21.4	Utfordringer knyttet til artsvern	481
20.3.1.4	Kulturmiljøer, § 20	451	21.5	Utvalgets vurderinger og forslag	482
20.3.2	Naturvernloven	453	21.5.1	Lovens formål	483
20.3.2.1	Innledning	453	21.5.2	Sikring av naturgrunnlaget	484
20.3.2.2	Nasjonalparker, § 3	453	21.5.3	Spesielt om områdevern som virkemiddel for å sikre naturgrunnlaget.....	485
20.3.2.3	Landskapsvernområder, § 5	453	21.5.4	Anerkjennelse av menneskers bidrag til bevaring av naturmangfoldet	485
20.3.2.4	Andre bestemmelser om områdevern etter naturvernloven....	454	21.5.5	Begrensninger i bruk	486
20.3.2.5	Kulturminnehensyn knyttet til artsvern, §§ 13 og 14	454	21.5.5.1	Områdevern	486
20.3.2.6	Regulering av ferdsel, § 22	455	21.5.5.2	Utvalgte naturtyper	487
20.3.3	Svalbardmiljøloven	455	21.5.5.3	Artsforvaltning	487
20.3.4	Internasjonale forpliktelser	455	21.5.6	Tilgang til genressurser	488
20.4	Utvalgets forslag	459	22	Genetisk materiale	489
21	Utfordringer knyttet til urfolk og lokalbefolkninger	462	22.1	Innledning	489
21.1	Innledning	462	22.2	Regulering av ”genetisk materiale”	490
21.2	Internasjonale forpliktelser	464			
21.2.1	Biomangfoldkonvensjonen	464			
21.2.1.1	Nærmere om art. 8 (j)	464			

22.2.1	Begrepsbruken i biomangfoldkonvensjonen	490	22.5.2.2	Uttak av genetisk materiale i medhold av allemannsretten.....	510
22.2.2	Utvalgets begrepsbruk	491	22.5.3	Tilgang til genetisk materiale i samlinger	511
22.3	Forvaltning og bruk av genetisk materiale i Norge	491	22.5.4	Immaterielle rettigheter	512
22.3.1	Innledning	491	22.5.4.1	Gjeldende rett om patenter	512
22.3.2	Genetisk materiale i kulturplanter ..	492	22.5.4.2	Gjeldende rett om planteforedlerrett	515
22.3.3	Genetisk materiale i husdyravl	493	22.5.4.3	Forholdet mellom patentretten og biomangfoldkonvensjonen	
22.3.4	Genetisk materiale i skogstrær	495		henholdsvis FAO-traktaten	516
22.3.5	Samlinger av genetisk materiale i fisk og andre vannlevende organismer	495	22.6	Nordisk politisk samarbeid	519
22.3.6	Genetisk materiale i viltlevende organismer	495	22.7	Utvalgets vurderinger og forslag ...	520
22.4	Internasjonale forpliktelser	496	22.7.1	Formålet med reguleringen	520
22.4.1	Oversikt	496	22.7.2	Behovet for regulering	521
22.4.2	Biomangfoldkonvensjonen	497	22.7.2.1	Innledning	521
22.4.2.1	Bakgrunn	497	22.7.2.2	Tilrettelegging for tilgang til norske genressurser	521
22.4.2.2	Virkeområdet for art. 15	497	22.7.2.3	FAO-traktatens multilaterale system	522
22.4.2.3	Suverenitet og eiendomsrett	497	22.7.2.4	Fordelsfordeling	523
22.4.2.4	Gjensidig avtalte vilkår og informert forhåndssamtykke	498	22.7.2.5	Konklusjon	523
22.4.2.5	Rimelig og rettferdig fordeling av fordeler	498	22.7.3	Allemannsrett og tilgang til genetisk materiale	524
22.4.2.6	Deltagelse i forskning	498	22.7.4	Meldeplikt for uttak av genetisk materiale fra naturen	527
22.4.2.7	Bonn-retningslinjene for utveksling av genetiske ressurser og rettferdig fordeling av utbyttet ved bruk	498	22.7.5	Genetisk materiale i samlinger.....	528
22.4.2.8	Andre relevante bestemmelser i biomangfoldkonvensjonen	499	22.7.6	Kontroll med uttak av genetisk materiale fra andre land	531
22.4.3	FAO-traktaten	499	22.7.6.1	Innførsel av genetisk materiale	531
22.4.3.1	Generelt	499	22.7.6.2	Opplysningsplikt	531
22.4.3.2	Nærmere om det multilaterale systemet for utveksling av genetiske ressurser	500	22.7.7	Fordeling av fordeler fra bruk av genetisk materiale	532
22.4.4	Immateriellrettslige forpliktelser.....	504	23	Tilsyn og sanksjonsmidler	533
22.4.4.1	TRIPS-avtalen	504	23.1	Innledning	533
22.4.4.2	UPOV	504	23.2	Overvåking og kontroll	533
22.4.4.3	WIPO	505	23.2.1	Innledning	533
22.4.4.4	Europapatentkonvensjonen	506	23.2.2	Offentlige myndigheters tilsyn	534
22.4.4.5	EØS-avtalen og EUs patentdirektiv ..	506	23.2.2.1	Gjeldende rett	534
22.4.5	Havrettskonvensjonen	507	23.2.2.2	Oppsynsvirksomhet	535
22.4.6	Handelsrettslige problemstillinger..	507	23.2.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag ...	537
22.5	Gjeldende norsk rett	509	23.2.3	Opplysnings- og varslingsplikt for private	538
22.5.1	Ingen lovgivning om tilgang til genetisk materiale i naturlige omgivelser	509	23.2.3.1	Opplysningsplikt for overtrederen selv ved brudd på regelverket	538
22.5.2	Tilgang til genetisk materiale når det biologiske materialet er underlagt eiendomsret	509	23.2.3.2	Internkontroll	539
22.5.2.1	Eiendomsrett til biologisk materiale innebærer ikke en særrett til utnytting av genetisk materiale	509	23.2.3.3	Varslingsplikt for tredjepersoner ...	539
			23.3	Håndheving og sanksjoner	539
			23.3.1	Allment om håndheving og oppfyling av lovens formål	539
			23.3.2	Spørsmålet om å opprette et miljøombud	540
			23.3.3	Forskjellige reaksjoner. Forholdet til Sanksjonsutvalget.....	541

23.3.4	EUs miljøansvarsdirektiv	541	24.2.2	Lovforslaget kapittel III	
23.3.5	Pålegg om retting av rettsstridige forhold	542		Artsforvaltning	560
23.3.6	Forebygging og opprydding av skader på biologisk mangfold som følge av overtredelse av naturmangfoldloven	543	24.2.2.1	Miljømessige konsekvenser	560
23.3.6.1	Innledning	543	24.2.2.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	561
23.3.6.2	Gjeldende rett	543	24.2.3	Lovforslaget kapittel IV	
23.3.6.3	Utvalgets vurderinger og forslag	543		Fremmede arter.....	562
23.3.7	Forebygging og opprydding av uforutsette skader på biologisk mangfold som følge av lovlig virksomhet	544	24.2.3.1	Miljømessige konsekvenser	562
23.3.8	Direkte gjennomføring	544	24.2.3.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	563
23.3.8.1	Innledning	544	24.2.4	Lovforslaget kapittel V	
23.3.8.2	Gjeldende rett	545		Områdevern	563
23.3.8.3	Utvalgets vurderinger og forslag	545	24.2.4.1	Miljømessige konsekvenser.....	563
23.3.9	Gjennomføring på annens faste eiendom	545	24.2.4.2	Økonomiske og administrative konsekvenser ved marint vern.....	564
23.3.10	Tvangsmulkt	545	24.2.4.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om skjøtsel	564
23.3.10.1	Innledning	545	24.2.4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om saksbehandling mv.	565
23.3.10.2	Utvalgets vurderinger og forslag	546	24.2.4.5	Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om kompensasjon til eiere og rettighetshavere.....	565
23.3.11	Erstatning for skade på biologisk mangfold.....	546	24.2.4.6	Overgangsregler	566
23.3.11.1	Innledning	546	24.2.5	Lovforslaget kapittel VI	
23.3.11.2	Lovfestede og ulovfestede regler om erstatning	546		Utvalgte naturtyper	566
23.3.11.3	Rettspraksis om erstatning for skade på biologisk mangfold.....	547	24.2.5.1	Miljømessige konsekvenser.....	566
23.3.11.4	Utvalgets vurderinger og forslag	548	24.2.5.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	566
23.3.11.5	Erstatning for individuelt økonomisk tap?	550	24.2.6	Opprettelse av miljøvedtaksregister	569
23.3.12	Overtredelsesgebyr	550	24.2.7	Lovforslaget kapittel VII	
23.3.13	Straff.....	551		Tilgang til genetisk materiale.....	569
23.3.13.1	Gjeldende rett	551	24.2.7.1	Miljømessige konsekvenser.....	569
23.3.13.2	Utvalgets vurderinger og forslag	553	24.2.7.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	569
24	Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget	556	24.2.8	Lovforslaget kapittel VIII	
24.1	Innledning	556		Myndigheter etter loven. Tilsyn	570
24.1.1	Generelt	556	24.2.8.1	Miljømessige konsekvenser	570
24.1.2	Nye vedtakshjemler og videreføring av gjeldende rett	557	24.2.8.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	570
24.2	Konsekvenser av de enkelte forslag	558	24.2.9	Lovforslaget kapittel IX	
24.2.1	Lovforslaget kapittel II			Håndheving og straff	571
	Alminnelige bestemmelser.....	558	24.2.9.1	Miljømessige konsekvenser	571
24.2.1.1	Miljømessige konsekvenser	558	24.2.9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	571
24.2.1.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	558	24.3	Oppsummering	573
			25	Merknader til de enkelte paragrafene	574

Vedlegg			
1	Litteraturliste	653	
2	Forkortelser	659	
3	Ordliste	660	
4	Natura 2000 i Norge	663	
5	Naturtyper for lovfestet vern og naturtyper som bør prioriteres for (Ytterligere) vern	699	
6	Erstatning for rådhetsreguleringer etter naturvernloven.....	718	
7	Gjeldende lover av betydning for arealutnyttelse og annen påvirkning av livsbetingelsene for biologisk mangfold	746	
8	Eksempler fra utenlandsk rett.....	763	
9	Undersøkelser om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6 Spesialområde naturvern	777	
		10	
	Oversikt over forpliktelser i internasjonale avtaler, rødlistestatus og vernestatus i Norge.....	806	
	11	Arter som er gitt en form for beskyttelse etter gjeldende rett.....	812
	12	Høstbare arter etter gjeldende rett	815
	13	Arter som etter gjeldende rett kan felles uavhengig av jakttingsbestemmelser dersom de gjør skade eller vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon.....	817
	14	Gjeldende lover av betydning for introduksjoner av fremmede arter	818
	15	Utvikling i bruk av kulturminneloven § 15 annet ledd.....	834
	16	Utdrag fra det museumsetiske regelverk vedtatt av The International Council og Museums (ICOM)	827
	17	Miljøombud i naturmangfoldloven? ..	829

Kapittel 1

Utkast til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)

Kap. I Formål og virkeområde mv

§ 1 (lovens formål)

Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.

§ 2 (stedlig virkeområde)

Loven gjelder på norsk land- og sjøterritorium, på norsk kontinentalsokkel og for havområder ellers i soner opprettet i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91, med de begrensninger som følger av folkeretten.

For Svalbard og Jan Mayen gjelder lovens kapittel VII. For øvrig gjelder lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard og lov 21. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen i stedet for loven her.

Kongen kan gi forskrift om at hele eller deler av loven skal gjelde for norske personer, fartøy eller selskap utenfor områder underlagt norsk jurisdiksjon.

§ 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) art: etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer;
- b) bestand: en gruppe individer av samme art som inntar et visst område til samme tid;
- c) biologisk mangfold: mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene;
- d) domestiserte arter: arter som mennesker har tatt i kultur eller som husdyr;
- e) fremmed organisme: en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet;
- f) genetisk materiale: gener og annet arvemateriale i ethvert biologisk materiale, som kan overføres til andre organismer med eller uten hjelp av teknologi, likevel ikke genetisk materiale fra mennesker;

- g) høsting: jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, til forbruk eller innsatsfaktor i produksjon;
- h) innførsel: kryssing av grense på land mot nabo- stat eller ilandføring fra områder utenfor norsk økonomisk sone og norsk kontinentalsokkel;
- i) leveområde: geografisk område med avgrensning som kan endre seg over tid, der en art har sitt naturlige oppholdssted gjennom de fleste faser av livet;
- j) naturtype: ensartet type natur som omfatter alt plante- og dyreliv og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer, geologiske forekomster eller lignende;
- k) organisme: enhver enhet som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale;
- l) planter: karplanter, moser og flercellede alger;
- m) sopp: flercellede sopp, inkludert lav;
- n) utsetting: utsetting, bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet eller i et innesluttet system der rømning ikke er utelukket;
- o) uttak: enhver form for avliving eller fjerning av organismer uansett formål;
- p) vilt: naturlig villlevende pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr;
- q) villlevende: som ikke er domestisert;
- r) virveldyr: pattedyr, fugler, fisk, amfibier og krypdyr;
- s) virvelløse dyr: flercellede dyr uten ryggsøyle;
- t) økologisk funksjonsområde: område – med avgrensning som kan endre seg over tid – som oppfyller en økologisk funksjon for en art, slik som beiteområde, hiområde, myte- eller hårfellingsområde, overnattingsområde, spill- eller parringsområde, trekkvei, yngleområde og leveområde;
- u) økologisk tilstand: status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i en naturtypes lokaliteter sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer;
- v) økosystem: et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av plan-

ter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet.

Kap. II Alminnelige bestemmelser

§ 4 (Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer)

Naturen skal forvaltes slik at mangfoldet av naturtyper bevares innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype. Økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes så langt mulig.

§ 5 (Bevaringsmål for arter)

Artene og deres økologiske funksjonsområder skal forvaltes slik at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og slik at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og sikre deres naturlige utvikling på lang sikt, er til stede.

Bevaringsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede arter.

Det genetiske mangfold innen domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

§ 6 (generell aktsomhetsplikt)

Enhver skal i sin virksomhet søke å gjøre seg kjent med hvilket biologisk mangfold som blir berørt av den, og ta hensyn til det biologiske mangfold når virksomheten utøves, i tråd med målene i §§ 4 og 5 og prinsippene i §§ 8 til 11. Har offentlig myndighet gitt tillatelse til virksomheten, skal det legges vekt på forutsetningene for og innholdet i tillatelsen når det avgjøres om aktsomhetsplikten er oppfylt.

I virksomhet som gjør bruk av naturressurser, skal driften tilpasses de lokale naturgitte forhold i et langsiktig perspektiv. Foringelse av økologiske funksjonsområder skal så langt mulig unngås. Landskapselementer som er nødvendige for sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder skal om mulig beholdes.

§ 7 (kunnskapsgrunnlag)

Myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, og som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet.

§ 8 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 9 til 12)

Prinsippene i §§ 9 til 12 skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved det offentliges utøving av eierrådighet.

§ 9 (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på miljøet.

§ 10 (samlet belastning)

En beslutning skal vurderes ut fra den samlede belastning som naturmiljøet er eller vil bli utsatt for.

§ 11 (miljøpåvirkeren skal betale)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmiljøet som tiltaket volder.

§ 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå og begrense skader på naturmiljøet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

§ 13 (miljøkvalitetsnormer)

Kongen kan fastsette kvalitetsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold, bl.a. om forekomsten av en art. Det kan bestemmes at kvalitetsmålet skal være bindende for utøving av offentlig myndighet etter denne eller andre lover.

Miljøkvalitetsnormer etter første ledd annet punktum fastsettes etter forvaltningslovens regler for forskrifter. Miljøkvalitetsnormer som utelukkende gjelder forurensning eller vassdrag fastsettes etter reglene i forurensningsloven eller vannressursloven.

Blir fastsatte miljøkvalitetsmål etter denne loven ikke nådd, eller er det fare for dette, kan

- a) myndigheten etter denne lov i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan miljøkvalitetsmålet kan bli nådd,
- b) vedkommende myndighet endre tillatelser til virksomhet som antas å medvirke til at miljøkvalitetsmålet ikke blir nådd,
- c) vedkommende myndighet gi forskrifter med hjemmel i annen lovgivning for å fremme oppnåelsen av miljøkvalitetsmålet.

§ 14 (samisk tradisjonell bruk)

Før det treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for Sametinget.

Kap. III Artsforvaltning

§ 15 (bevaringsprinsipp for virveldyr)

Uttak av eller skade på viltlevende virveldyr, herunder egg og rogn, skal ikke skje uten at det er åpnet for det i lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det samme gjelder for skade på deres reir og bo eller hi. Bestemmelsen er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6.

§ 16 (høsting av viltlevende virveldyr)

Vedtak om å tillate høsting treffes med hjemmel i

- a) lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt,
- b) lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v., eller
- c) lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

For arter som bevaringsmålet i § 5 gjelder for, kan vedtak om å tillate høsting bare treffes når

- a) det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og
- b) arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning.

Ved avgjørelsen om å tillate høsting og om fremgangsmåten ved høsting skal det videre legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfold for øvrig. Det skal også legges vekt på høstingstradisjon i vedkommende område og på skade som arten gjør.

Bifangst ved fiske er tillatt så langt det følger av saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiske- loven. Sjøfiske til privat forbruk er tillatt om ikke annet følger av saltvannsfiske- loven eller lakse- og innlandsfiske- loven.

For bestander av vilt eller fisk som høstes i fellesskap med eller etter avtale med andre stater, anvendes reglene i annet og tredje ledd så langt det lar seg gjøre.

§ 17 (alminnelige regler om annet uttak av virveldyr)

Smågnagere, krypdyr og fisk kan avlives dersom det er nødvendig for å hindre skade på person eller eiendom.

Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eierne, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan felle vilt under direkte angrep på bufe [, hund]¹ eller tamrein. Avliving og forsøk på avliving etter dette ledd skal straks meldes til politiet.

Avliving av virveldyr for å hindre at dyret lider unødig er tillatt i samsvar med dyrevernloven.

Uttak av enkeltindivider av en art som ikke er prioritert etter § 23, er tillatt for taksonomisk virksomhet eller bioprospektering.

§ 18 (annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av virveldyr for

- a) å beskytte naturlig flora og fauna og økosystemer,
- b) å avverge skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- c) å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) forskning eller undervisning,
- g) å hindre at en art som ikke forekommer naturlig i Norge, etablerer seg her.

Vedtak etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer artens overlevelse i Norge og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

¹ Utvalget har ikke tatt stilling til innskuddet i klammer. Det viser hvordan man eventuelt kan følge opp uttalelsene om dette fra Stortingets energi- og miljøkomité i samband med roviltmeldingen, jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004).

Myndigheten etter loven kan av eget tiltak iverksette uttak med formål som nevnt i første ledd bokstav a til d og g, jf. annet ledd. Uttaket regnes ikke som enkeltvedtak, og kan om nødvendig skje på annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.

§ 19 (erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt)

Når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen. Kongen kan også gi forskrift om tilbakekreving av uriktig utbetalt beløp.

§ 20 (bevaring og uttak av virvelløse dyr)

Virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet som de er en naturlig del av.

Det er likevel tillatt

- a) å avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade,
- b) å utta virvelløse dyr for bioprospektering eller formål utenfor næring når det verken truer bestanden i området eller strider mot annen lov,
- c) med ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten etter § 6,
- d) med bifangst ved fiske så langt det følger av saltvannfiske-loven eller lakse- og innlandsfiske-loven.

Kongen kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om høsting av virvelløse dyr i næring. Reglene i § 16 gjelder tilsvarende.

Myndigheten etter loven kan treffe tiltak etter annet ledd bokstav a på andres faste eiendom.

§ 21 (bevaring og uttak av planter og sopp)

I utmark må ingen skade, høste eller utta for andre formål naturlig forekommende planter eller sopp slik at det truer overlevelsen av bestanden i området.

Første ledd er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6, eller tiltak for å avverge skade på menneskers eller dyrs helse, på avling, skog eller annen eiendom, eller for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Myndigheten etter loven kan på andres eiendom iverksette tiltak for å avverge skade som nevnt i annet ledd, og uttak for å beskytte naturlig flora, fauna og økosystemer.

§ 22 (ferdselsregulering i utmark)

For å hindre skade eller ulempe for flora og fauna kan Kongen gi forskrift om gjennomføring av større arrangementer i utmark og for naturstudier, fotografering mv. og for ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig for flora eller fauna.

§ 23 (prioriterte arter)

Kongen kan ved forskrift utpeke nærmere angitte arter som prioritert. Ved avgjørelsen legges vesentlig vekt på om

- a) arten har en bestandssituasjon som strider mot målet i § 5 første ledd,
- b) arten anses som ansvarsart for Norge, eller
- c) internasjonale forpliktelser gjør prioritering nødvendig.

Når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som strider mot målet i § 5 første ledd, skal myndighetene etter loven - av eget tiltak eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse - vurdere om det bør treffes vedtak etter første ledd.

En forskrift etter første ledd

- a) kan fastsette forbud mot enhver form for uttak eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den, og at reglene i §§ 15 til 22 bare gjelder så langt det følger av forskriften,
- b) skal gi regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for arten hvis ikke fredning etter bokstav a er tilstrekkelig for å bevare arten og dens genetiske mangfold,
- c) kan sette krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder som kan bidra til å sikre bevaring av arten i samsvar med § 5 første ledd.

Forskriften kan gi regler om skjøtselstiltak i samsvar med § 44 når dette er nødvendig for å sikre bevaring av arten. Den kan også sette krav om at offentlige tilskuddsordninger anvendes slik at de bidrar til å sikre bevaring av en prioritert art i samsvar med § 5 første ledd.

§ 24 (bevaring av særskilte bestander)

Kongen kan fastsette særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak, herunder totalfredning, av en bestand av en art når bestanden antas å ha genetiske særtrekk sammenholdt med øvrige bestander av arten.

§ 25 (handel mv.)

For å gjennomføre konvensjonen 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) eller andre internasjonale forpliktelser, eller for øvrig for å bevare viltlevende arter, kan Kongen gi forskrift om inn- og utførsel, transport, omsetning og oppbevaring eller besittelse av levende eller døde eksemplarer eller deler av slike.

§ 26 (bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter)

Hvis en viltlevende art står i direkte fare for å bli utryddet, skal myndigheten etter loven her i tillegg til vedtak etter § 23 iverksette bevaringstiltak utenfor leveområdet, hvis det kan bidra til å fremme artens overlevelse.

Kongen kan gi forskrift om særskilte bevaringstiltak for domestiserte arter for å bidra til målet i § 5 tredje ledd.

Kap. IV Fremmede arter

§ 27 (krav til aktsomhet)

Den som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfold.

Den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, skal treffe tiltak for å hindre dette.

Kongen kan gi forskrift om virksomheter eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsikket utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet.

§ 28 (innførsel)

Viltlevende organismer – bortsett fra landlevende planter – kan bare innføres til Norge med tillatelse fra myndighet etter loven her.

Tar innførselen sikte på utsetting i miljøet, skal søknaden om tillatelse klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder om krav til søknad. Kongen kan

også gi forskrift om at bestemte landlevende plantearter bare kan innføres med tillatelse eller at bestemte arter kan innføres uten tillatelse etter denne paragraf.

§ 29 (alminnelige regler om utsetting)

Ingen må uten hjemmel i § 30 eller tillatelse fra myndighet etter loven her

- a) sette ut i miljøet organismer av arter som ikke finnes naturlig i Norge,
- b) sette ut i miljøet vilt som ikke fra før forekommer i distriktet,
- c) sette ut i sjø eller vassdrag organismer, unntatt av stedegeen stamme,
- d) sette ut i miljøet organismer som ikke fra før forekommer på stedet, dersom Kongen i forskrift har stilt krav om tillatelse til dette.

Søknad om tillatelse til utsetting etter første ledd skal klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

§ 30 (utsetting uten særskilt tillatelse)

Utsetting kan skje dersom aktsomhetsplikten etter § 6 blir overholdt, av

- a) organismer som er innført med tillatelse etter § 28 med sikte på utsetting,
- b) planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området,
- c) planter som har tillatelse etter lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. § 9,
- d) nærmere angitte organismer dersom Kongen har gitt forskrift om det.

Utsetting etter første ledd kan ikke skje i strid med forskrift etter § 29 første ledd bokstav d.

§ 31 (forholdet til andre lover)

Krav om tillatelse etter denne lov fritar ikke for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk. Trenger en innførsel eller utsetting tillatelse etter flere lover, skal myndighetene etter denne og andre lover sørge for samordnet saksbehandling. Kongen kan gi forskrift om slik samordning.

Reglene i §§ 28 til 30 gjelder ikke for genmodifiserte organismer som går inn under lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer.

Vurderinger etter dette kapittel skal ikke omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse som ivaretas av lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer og lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.

Kap. V Områdevern

§ 32 (mål for områdevern)

Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av

- a) variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,
- b) arter og genetisk mangfold,
- c) truet natur og leveområder for prioriterte arter,
- d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- e) områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,
- f) natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap), og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
- g) økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt,
- h) referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

Når det etter en annen lov treffes vedtak om å beskytte naturen i et område, bør det legges vekt på målene i første ledd. Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen etter de forskjellige lovene samordnes i forhold til målet med planen.

§ 33 (forskrifter om verneområder)

Kongen fastsetter det enkelte verneområde, jf. §§ 34 til 37, ved forskrift. I forhold til grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

I forskriften angis verneområdets formål, herunder hvilke natur- eller kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området. Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse.

Ved avgrensning av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.

Innenfor den ramme som gjelder for de enkelte verneområder, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.

Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.

§ 34 (nasjonalparker)

Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer og er uten tynge naturinngrep.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted med mindre påvirkningen skyldes tradisjonell bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyreliv, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet, kulturminner eller geologiske forekomster.

§ 35 (landskapsvernområder)

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapsbildet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart. Som landskapsvernområde kan også vernes sjøbunnlanskap av vitenskapelig eller opplevelsesmessig verdi.

I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. I forskriften kan det gis bestemmelser om hva som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til land-

skapsmessig tilpasning, og om ferdsel som ikke skjer til fots.

For de deler av landskapsvernområdet der bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare områdets karakteristiske trekk og biologiske mangfold, skal det senest samtidig med vedtak om vern etter første ledd legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk kompensasjon til private som bidrar til områdets skjøtsel.

§ 36 (naturreservater)

Som naturreservat kan vernes områder som

- a) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- b) representerer en bestemt type natur,
- c) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,
- d) utgjør en spesiell geologisk forekomst eller
- e) har særskilt naturvitenskapelig verdi.

Som naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettningstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd.

I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

Treffes vedtak om reservat som krever aktive gjenopprettningstiltak, eller vedtak om reservat der bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfold, skal det samtidig med vernevedtaket legges fram et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk kompensasjon til private som bidrar til områdets skjøtsel.

§ 37 (biotopvernområder)

For å bevare eller utvikle et områdes økologiske funksjon for nærmere bestemte arter, kan det fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser. Paragraf 36 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 38 (særlig om verneområder i sjø)

Når områder i sjø blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotop-

vernområde, gjelder reglene i §§ 34 til 37 tilsvarende om ikke annet følger av annet og tredje ledd.

I marine verneområder er skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel tillatt om ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkerettens rammer har bestemt annet.

I marine nasjonalparker skal sjøbunnen, vannsøylen eller begge deler med planter, dyreliv og geologiske forekomster og kulturminner vernes mot tiltak, forurensning og annen virksomhet som kan være til skade for verneformålet.

§ 39 (internasjonal status for verneområder)

Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

§ 40 (saksbehandling)

Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til femte ledd legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørt lokalbefolkning, kommunen og fylkeskommunen. Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Forholdet til planleggingen etter plan- og bygningsloven skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Berører verneforslaget samisk utnyttning av naturressurser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor rammen av denne paragraf.

Miljøvernmyndigheten skal kunngjøre det påtenkte verneforslag med de viktigste følger det antas å få. Kunngjøring skal som regel skje i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Ved forslag til verneområder i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes. På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket.

Forslaget til forskrift sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til

offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal beskrive området som forslaget omfatter og gi en frist på minst to måneder for uttalelse. Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.

§ 41 (tiltak ved igangsatt saksbehandling)

Når det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd, kan et forvaltningsorgan uten videre avslå en søknad om tillatelse mv. til et tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget.

Samtidig med eller etter en kunngjøring som nevnt i § 40 annet ledd kan departementet for hele eller deler av det foreslåtte verneområdet fastsette meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse etter annen lovgivning. Meldeplikten kunngjøres på samme måte som verneforslaget. Høring etter forvaltningsloven § 37 første ledd gjennomføres etter at meldeplikten er bestemt, for å avgjøre om meldeplikten bør opprettholdes og om det bør fastsettes nærmere regler for meldeplikten.

Når det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd, kan offentlig myndighet ikke gi tilskudd til tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra dette dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget.

Kongen kan bestemme at reglene i første til tredje ledd helt eller delvis skal anvendes også før verneforslag er kunngjort, hvis sentrale offentlige myndigheter har satt i gang samlet planlegging for vern.

§ 42 (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdier kan departementet gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder. I forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Når en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan Kongen ved forskrift fastsette begrensninger og forbud mot virksomhet og ferdsel som ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens.

For vedtak om midlertidig vern etter første og annet ledd gjelder ikke § 40. Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fort-

sette uten ugrunnet opphold. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra vedtaket når dette ikke strider mot formålet, eller når viktige samfunns hensyn tilsier det. Vedtaket om midlertidig vern gjelder til det oppheves.

§ 43 (grunning og kunngjøring av vernevedtak)

I vedtak etter § 33 skal begrunnelsen gjøre rede for hvilket biologisk mangfold og andre verdier som er vernet i og med vernevedtaket, og hvordan det bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Vedtaket etter §§ 33 og 42 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38. Kunngjøring skal dessuten skje i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, eller – for verneområder i sjø – på en annen måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med vedtaket. Vedtaket skal meddeles grunneiere og rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til kompensasjon etter § 47 og fristen etter § 48 første ledd.

Vernevedtaket tinglyses på berørte eiendommer.

Vernevedtak føres inn i et register (miljøvedtaksregisteret) som skal være offentlig og tilgjengelig i elektronisk form med tilhørende kart.

§ 44 (skjøtsel av verneområder)

I verneområder etter dette kapittel kan miljøvernmyndigheten foreta skjøtsel. Miljøvernmyndigheten kan inngå avtale med grunneieren, interesserte organisasjoner eller andre om å utføre nærmere bestemte skjøtselstiltak.

Som skjøtsel kan foretas tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder merking av området, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep. Skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 40 annet ledd, kan ikke skje etter denne paragraf.

Berører skjøtselstiltak privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, skal eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd.

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneieren eller rettighetshaveren.

Utkast til plan for skjøtsel av verneområdet skal om mulig legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt.

§ 45 (dispensasjon fra vernevedtak)

Myndigheten etter loven her kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig.

Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, skal saken først behandles etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.

Søknad om dispensasjon etter første ledd skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. I dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan miljøvernmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for miljøet, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Tildelte dispensasjoner innføres i miljøvedtaksregisteret.

§ 46 (utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde)

Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til verneverdiene tillegges vesentlig vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. For annen virksomhet gjelder aktsomhetsplikten etter § 6.

§ 47 (kompensasjon til eiere og rettighetshavere i verneområder)

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir hindret eller den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeligjort. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd.

Staten kan yte tilskudd til drift av eiendom som inngår i en nasjonalpark, et landskapsvernområde, et naturreservat eller et biotopvernområde. Tilskudd gis i samsvar med forskrift som Kongen gir. Det kan settes vilkår om skjøtselstiltak i samsvar med tilskuddets formål.

§ 48 (fremgangsmåten ved fastsetting av kompensasjon)

Staten skal senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet, gi tilbud om kompensasjon etter § 47 til en

eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder fra vernevedtaket. Tilbudet skal omfatte både mulig erstatning etter § 47 første ledd og mulig tilskudd etter § 47 annet ledd.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan en eier eller rettighetshaver senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for fylkesmannen om at staten begjærer rettslig skjønn for tingretten til fastsetting av erstatning etter § 47 første ledd.

Skjønnen holdes etter reglene i skjønnsloven 1. juni 1917 nr. 1 og reglene i dette ledd. Tingretten kan gi oppreisning for unnskyldelig oversittelse av fristen etter annet ledd. Staten dekker de nødvendige kostnader som en grunneier eller rettighetshaver har til skjønnet hvis denne oppnår et bedre resultat enn det samlede tilbudet. Ved overskjønn dekker staten grunneierens eller rettighetshaverens nødvendige kostnader dersom denne oppnår et vesentlig bedre resultat enn ved underskjønnet, eller staten har begjært overskjønnet. For øvrig gjelder tvistemålslovens regler om sakskostnader.

Kap. VI Utvalgte naturtyper*§ 49 (utvalgte naturtyper)*

For å fremme målet i § 4 kan Kongen fastsette forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte. Forskriften kan gjelde alle eller nærmere bestemte forekomster av naturtypen.

Ved avgjørelsen av om en naturtype skal bli utvalgt, skal det legges særlig vekt på om

1. naturtypens utbredelse i Norge minker i strid med målet i § 4,
2. forekomstene har en økologisk tilstand som strider mot målet i § 4,
3. naturtypen er av vesentlig verdi for det biologiske mangfold,
4. naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller
5. internasjonale forpliktelser gjør utvelging nødvendig.

Når en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot målet i § 4, skal myndighetene etter loven her – av eget tiltak eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse – vurdere om det bør gis forskrift etter første ledd.

§ 50 (kartfesting og arealplanlegging for utvalgte naturtyper)

Kommunen skal kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i kommunen. Hvem som skal

kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i sjø, bestemmes av Kongen.

Ved arealplanlegging og på annen måte skal kommunen gi disse naturtypene den beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand.

Blir en forekomst av en utvalgt naturtype lagt ut til annet formål i arealdelen av en kommuneplan eller en reguleringsplan som vedtas etter at det er gitt forskrift etter § 49, gjelder ikke reglene i § 51.

§ 51 (utvelgingens betydning)

Enhver skal i sin virksomhet ta hensyn til utvalgte naturtyper for å unngå at deres utbredelse og økologiske tilstand forringes.

Ved utøving av offentlig myndighet skal det ikke gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologisk tilstand.

Et tiltak som nevnt i annet ledd kan likevel tillates eller få tilskudd hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, eller hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet. Før slikt vedtak treffes, må det foretas en analyse av konsekvensene for den utvalgte naturtypen. Kongen kan gi forskrift om utføring og behandling av en slik analyse. Tiltakshaveren kan pålegges å bære kostnadene ved opprettelsen av et alternativt bevaringsområde etter første punktum.

Etter samråd med grunneieren kan det offentlige foreta nødvendig skjøtsel av utvalgte naturtyper.

§ 52 (utvalgte naturtyper i skog)

Ved utarbeiding av skogbruksplaner skal hensynet til utvalgte naturtyper ivaretas.

Eiere eller brukere av skogeierdommer som inneholder utvalgte naturtyper, kan søke kommunen om godkjenning av skogbruksplan for så vidt den berører forekomster av utvalgte naturtyper. Når godkjenning er gitt, kan skogbrukstiltak utføres uten videre i samsvar med planen. Godkjenning kan bare gis hvis gjennomføring av tiltak etter planen ikke forringer den utvalgte naturtypens utbredelse og økologiske tilstand.

Skogbrukstiltak som ikke skjer i henhold til godkjent plan etter annet ledd, skal meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller

gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres. Frist for tilbakemelding kan fastsettes i forskrift etter § 49 første ledd.

§ 53 (utvalgte naturtyper i jordbrukslandskap)

Blir det med hjemmel i jordloven utarbeidet en miljøplan for en eiendom med utvalgte naturtyper skal planen også ivareta hensynet til de utvalgte naturtyper.

Er det ikke utarbeidet en slik plan selv om eiendommen er i aktiv drift, skal alle tiltak som berører den utvalgte naturtypen meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket iverksettes. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres. Frist for tilbakemelding kan fastsettes i forskrift etter § 49 første ledd.

§ 54 (kunngjøring og klage)

Tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype skal kunngjøres i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, og innføres i miljøvedtaksregisteret. Ved utvalgte naturtyper i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med tillatelsen. Blir vedtaket påklaget, skal overordnet miljøvernmyndighet få uttale seg til klagen.

Kap. VII Tilgang til genetisk materiale

§ 55 (formål)

Genetisk materiale er en felles ressurs som skal forvaltes slik at utnyttningen er til mest mulig gagn for miljø og mennesker i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og slik at urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle bruk respekteres.

§ 56 (aktsomhetsplikt)

Enhver som tar ut eller utnytter genetisk materiale, skal sikre at uttaket eller utnyttningen ikke er i strid med formålet i § 55.

§ 57 (retten til genetisk materiale)

Innenfor de grenser som følger av denne lov og andre rettsregler, har enhver rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale.

Retten etter første ledd innskrenker ikke den rett som en eier eller annen berettiget har på annet grunnlag til å nekte tilgang

- a) til det biologiske materialet
- b) til grunnen

som det genetiske materialet hentes fra.

Staten kan på vegne av allmennheten ivareta rettigheter etter dette kapitlet.

§ 58 (uttak av genetisk materiale)

Den som har tatt ut genetisk materiale fra naturen, skal gi melding til departementet når materialet skal utnyttes i næringsøyemed. Meldeplikten gjelder tilsvarende for den som erverver materialet for næringsmessig utnytting.

Kongen kan gi forskrift om meldepliktens innhold og om unntak fra meldeplikten.

Melding etter første ledd er offentlig med de begrensninger som følger av lovbestemt taushetsplikt.

§ 59 (genetisk materiale i offentlige samlinger)

Offentlige samlinger skal forvaltes i samsvar med formålet i § 55. Den som forvalter samlingen, har plikt til å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingen.

For uttak av genetisk materiale som omfattes av mellomstatlig avtale, gjelder de standardvilkår som er fastsatt etter avtalen.

Den som mottar genetisk materiale som stammer fra offentlige samlinger, skal avstå fra i Norge eller utlandet å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk, med mindre det har skjedd en bearbeiding som har medført en vesentlig endring av materialet.

Dersom det etableres immaterialrettigheter på genetisk materiale i strid med tredje ledd, skal myndighetene vurdere å iverksette tiltak, eventuelt reise søksmål, for å sikre at formålet i § 55 blir ivaretatt.

Enhver kan påberope vilkår etter tredje ledd eller andre vilkår som er satt for uttaket, mot den som i strid med vilkårene søker å håndheve en immaterialrett.

Kongen kan gi nærmere forskrift om uttak fra samlinger.

§ 60 (genetisk materiale fra andre land)

Innførsel for utnytting i Norge av genetisk materiale fra en stat som krever samtykke for uttak eller utførsel, kan bare skje i samsvar med slikt sam-

tykke. Den som rår over materialet, er bundet av de vilkår som er satt for samtykket. Staten kan håndheve vilkårene ved søksmål til fordel for den som har satt dem.

Når genetisk materiale fra et annet land utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed, skal det følge med opplysninger om hvilket land det genetiske materialet er mottatt eller hentet fra (leverandørland). Hvis nasjonal rett i leverandørlandet krever samtykke til uttak av biologisk materiale, skal det følge med opplysning om slikt samtykke er innhentet.

Hvis leverandørlandet er et annet land enn opprinnelseslandet for det genetiske materialet, skal også opprinnelseslandet oppgis. Med opprinnelsesland menes det landet der materialet ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser. Hvis nasjonal rett i opprinnelseslandet krever samtykke til uttak av genetisk materiale, skal det opplyses om slikt samtykke er innhentet. Er opplysningene etter dette leddet ukjent, skal det opplyses om dette.

Kongen kan gi forskrift om at det skal følge med opplysninger om det, hvis utnyttingen gjør bruk av lokalbefolkningers eller urfolks tradisjonelle kunnskap.

Kap. VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn

§ 61 Myndigheten etter loven

Kongen er øverste myndighet etter loven her.

Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kapittel IV.

§ 62 (myndighetenes overvåking og tilsyn)

Myndighetene overvåker miljøtilstanden og fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet.

Myndighetene skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålene med loven her.

§ 63 (granskning)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal tilsynsmyndigheten ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være

påvirket. Tilsynsmyndigheten kan også kreve å få lagt fram og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

§ 64 (opplysningsplikt)

Enhver som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndigheten og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine gjøremål etter denne lov.

Dersom det oppstår miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade som følge av utsetting av fremmede organismer, skal den ansvarlige umiddelbart varsle myndigheten etter loven her.

§ 65 (internkontroll)

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her blir overholdt, kan departementet gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer.

Kap. IX Håndheving og sanksjoner

§ 66 (retting og avbøtende tiltak)

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven.

Den som ved å overtre loven eller vedtak med hjemmel i loven forårsaker fare for miljøforringelse, skal sette i verk tiltak for å forhindre at slik miljøforringelse skjer. Har miljøforringelsen allerede inntrådt, gjelder plikten hindring av ytterligere miljøforringelse og – om mulig – gjenoppretting av den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, planering eller andre egnede tiltak. Tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke av myndigheten etter loven eller pålegg etter første ledd.

Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtredersens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.

Tiltak etter denne paragraf kan gå ut på avliving av fremmede organismer som overtredelsen gjelder, eller tilbakeføring av levende organismer til opprinnelsesstedet.

§ 67 (uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet)

Dersom det viser seg at tiltak i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører uforutsette konsekvenser for miljøet, skal den ansvarlige

treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper.

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å utføre tiltak som nevnt i første ledd, herunder tiltak for å gjenopprette den tidligere tilstand i miljøet så langt det er mulig.

§ 68 (direkte gjennomføring)

Blir et pålegg som inneholder krav som nevnt i § 66 første ledd eller § 67 annet ledd ikke etterkommet av den ansvarlige, kan myndigheten etter loven sørge for iverksetting av tiltakene. Myndigheten etter loven kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom disse haster av hensyn til miljøet, eller det ikke kan påvises en ansvarlig.

Utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 69 (bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak)

Er det nødvendig for gjennomføring av tiltak etter §§ 66, 67 eller 68, kan det gjøres bruk av den ansvarliges eller – om nødvendig – andres faste eiendom.

Blir det etter første ledd gjort bruk av andres faste eiendom, skal vedkommende ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Staten inntar for beløpet.

§ 70 (tvangsmulkt)

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven blir gjennomført, kan myndigheten etter loven fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelsen av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som myndigheten etter loven har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten

vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 71 (miljøerstatning)

Den som overtrer bestemmelser i denne loven eller som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven, skal etter pålegg fra myndigheten etter loven betale miljøerstatning til Naturfondet.

Avgjørelse av om pålegg skal gis og fastsetting av miljøerstatningens størrelse skjer etter en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdienes betydning, miljøskadens eventuelle omfang og varighet, overtrederens skyld, øvrige sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig. Kongen kan gi forskrift om forenklet pålegg etter fastsatte satser for bestemte overtredelser.

Pålegg om miljøerstatning er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. Bli erstatningskravet brakt inn for retten i straffesak, sivilt søksmål eller ved klage over utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Pålegget kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Underretning om pålegget skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Naturfondet kan frafalle pålagt erstatning helt eller delvis.

§ 72 (Naturfondet)

Naturfondet består av midler innkrevd i medhold av §§ 70 og 71.

Fondets midler kan bare brukes til følgende tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen:

- a) skjøtsel og gjenoppretting av naturtilstanden så langt dette ikke dekkes av en ansvarlig,
- b) tilskudd til noen som lider tap ved at bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven er overtrådt.

Naturfondet styres av den myndighet som Kongen fastsetter. Avgjørelser om tildeling etter annet ledd bokstav b er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 73 (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som

1. forsettlig overtrer §§ 6 eller 27 første ledd,
2. forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av §§ 15 til 18, 20 til 22, 23 tredje ledd bokstav a og b, 24, 25, 27

annet eller tredje ledd, 28 til 30, 33 til 38, 42, 52, 53, 58 til 60, 63 til 66 eller pålegg etter 67.

Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes.

Kap. X Avsluttende bestemmelser

§ 74 (ikrafttreden)

Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette at loven skal tre i kraft til forskjellig tid for forskjellige bestemmelser eller forskjellige grupper av organismer.

§ 75 (overgangsbestemmelser)

Forskrifter og enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved loven her, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

§ 76 (endringer i andre lover)

1. Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom endres slik:

§ 2 første ledd nytt nr. 55 skal lyde:

55. Skjøtsel og istandsetjing til naturvernformål.

2. Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) endres slik:

§ 3 første ledd første punktum skal lyde:

Er det ikkje nemnande om å gjera for *eigaren eller for det biologiske mangfaldet eller kulturlandskapet på staden*, må *eigaren* ikkje ha tre som er til skade eller serleg ulempe for grannen, nærare hus, hage, tun eller dyrka jord på granneeigedomenn tredjeparten av trehøgda.

§ 10 første ledd ny bokstav e skal lyde:

e) *så langt det vil vere til meins for det biologiske mangfaldet eller kulturlandskapet, om ikkje trongen til tryggingstiltak gjer retting naudsynt.*

3. Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern endres slik:

§ 17 b første ledd første punktum skal lyde:

For skogområder av særlig verdi for friluftsliv og naturvern, herunder områder med utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, kan Kongen av hensyn til disse interesser fastsette nærmere forskrifter som foruten slike begrensninger som loven ellers hjemler adgang til, kan inneholde også andre og mer vidtgående restriksjoner for skogbruket.

§ 30 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Skogbruksplan for skog som inneholder utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, skal ivareta hensynet til de utvalgte naturtypene, jf. naturmangfoldloven § 51 første ledd.

§ 30 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Skogbruksplan for skog som inneholder utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, kan bare godkjennes hvis gjennomføring av tiltak etter planen ikke forringer den utvalgte naturtypens utbredelse og økologiske tilstand.

4. Lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter endres slik:

§ 8 b nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at patentsøknaden skal gi opplysning om det er gitt melding etter naturmangfoldloven § 58 og om en oppfinnelse har gjort bruk av lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle kunnskap, dersom dette er tilfellet.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

5. Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom endres slik:

§ 2 annet ledd skal lyde:

I avgjerda om noko er urimeleg skal det leggjast vekt på kva som er føremålet med *retten*, kva som er i samsvar med tida og *tilhøva*, og kva som høver til å fremje det biologiske mangfaldet på staden.

6. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern oppheves.

7. Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner endres slik:

§ 2 skal lyde:

Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. *Reglene om kulturminner gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhis-*

toriske verdier til, eller som har utviklet seg gjennom samspeillet mellom mennesker og naturen.

Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arktekonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. *Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene.*

§ 15 annet ledd skal lyde:

Byggverk og anlegg som kan fredes etter første ledd er bl.a. kulturminner som nevnt i § 4 første ledd bokstavene a - j uavhengig av alder, særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer m.v. og offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knytter seg til. *Fredningen kan omfatte biologiske elementer som bidrar til helheten i parker, hageanlegg, alleer mv.*

§ 19 første ledd skal lyde:

Departementet kan frede et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14 så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det. *Fredningen kan gjelde de biologiske elementene som skaper eller som bidrar til å skape miljøet som kulturminnet er en del av.*

§ 20 første ledd skal lyde:

Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare områdets kulturhistoriske verdi. *Fredningen kan gjelde naturelementer som skaper eller bidrar til å skape områdets egenart.*

8. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet endres slik:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven).

§ 1 første ledd skal lyde:

Viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares.

§ 3 oppheves.

Overskriften til kapittel III skal lyde:

Kapittel III Vilt i fangenskap

§ 7 skal lyde:

§ 7 (forbud mot vilt i fangenskap)

Ingen skal holde vilt i fangenskap med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

Kongen kan gi forskrift om adgang til å holde vilt i fangenskap, og om oppdrett, farming og utsetting av vilt i innhegnet område. I forskriften kan det settes krav om tillatelse og særskilte håndhevingsregler for å stanse ulovlig virksomhet.

§ 8 oppheves.

Overskriften til kapittel IV skal lyde:
Kapittel IV Jaktbare arter og jakttider

§§ 11-14 a oppheves.

§ 24 første ledd skal lyde:

Bruk av fangstredskaper er forbudt *mot annet vilt enn smågnagere og krypdyr, om ikke* annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

§ 25 første ledd første punktum skal lyde:

Bruk av kjemikalier eller gift til avlaving *av annet vilt enn smågnagere og krypdyr*, er forbudt.

§ 26 nr. 8 og 9 oppheves.

§ 47 oppheves.

§ 51 annet ledd skal lyde:

Vederlag for felling i henhold til *naturmangfoldloven § 16 første ledd bokstav b* kan fastsettes av departementet.

9. Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. endres slik:

§ 4 første ledd innledningen skal lyde:

For å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig, eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst *eller hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49 tilsier det*, kan departementet gi forskrifter om:

10. Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven endres slik:

§ 20-4 annet ledd ny bokstav g skal lyde:

g) For arealer som grenser opp mot områder som er vernet etter naturmangfoldloven kan det gis bestemmelser for å hindre forringelse av verneverdiene. Det kan også gis bestemmelser om tiltak som kan forringe forekomster av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 50, jf. § 49.

Nåværende bokstav g og h blir henholdsvis bokstav h og i.

§ 69 nr. 1 nytt fjerde punktum skal lyde:

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om dette kan skje uten skade for det biologiske mangfold på stedet.

§ 70 nr. 1 annet ledd skal lyde:

Kommunen skal påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt, *og at plasseringen så vidt mulig ikke blir til skade for det biologiske mangfold på stedet.*

§ 107 første ledd skal lyde:

Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp, med mindre de kan meldes etter § 86 a. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis eller om melding som nevnt skal kreves lagt fram for kommunen som søknad etter § 94, jf. § 86 a første ledd bokstav a, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretning o.l. vil virke skjæmmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken. *Frittstående reklameskilt eller reklameinnretning eller innskrift, tegning eller innretning på hus, trær, berg, stein og lignende i reklameøyemed må normalt ikke anbringes utenfor tettbygd strøk.*

11. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

§ 4 oppheves.

§ 7 annet ledd oppheves. Tredje og fjerde ledd blir nye annet og tredje ledd.

Femte ledd blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Annet ledd gjelder ikke for kraftutbyggingstiltak som krever konsesjon etter lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer eller vannressursloven, og heller ikke for andre tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven, med mindre formålet med tiltaket er å øke fangsten av fisk på stedet, forskyve fangsten av fisk i vassdraget, eller forandre én eller flere arters produksjon, bestandsstørrelse eller utbredelse.

§§ 8 og 9 oppheves.

§ 33 første ledd første punktum skal lyde:

I samsvar med naturmangfoldloven og formålet i loven her kan Kongen tillate fiske etter anadrome laksefisk.

§ 34 skal lyde:

Kongen gir forskrift om regulering av fiske etter innlandsfisk, herunder om redskapstyper, redskapsbruk og stenging av vassdrag av hensyn til fangst av ål. Det kan gis særskilte regler for forskjellige områder eller vassdrag. Ved fastsetting av forskrifter for vassdrag hvor det går anadrome laksefisk, skal det tas hensyn til denne bestanden.

12. Lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett § 4 endres slik:

§ 4 tredje ledd nye annet til fjerde punktum skal lyde:

Det skal i søknaden oppgis fra hvilket land foredleren mottok eller hentet materialet som ligger til grunn for den nye sorten (leverandørland). Patentloven § 8 b første til tredje ledd gjelder tilsvarende. Kongen kan gi forskrift om at søknaden skal gi opplysning om det er gitt melding etter naturmangfoldloven § 58 og om det ved foredlingen er gjort bruk av lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle kunnskap, dersom dette er tilfellet.

13. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn endres slik:

§ 2 første ledd skal lyde:

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

- lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
- lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, i den utstrekning departementet bestemmer
- lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet
- lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) blir overholdt.

Departementet kan gi forskrift om at oppsynet skal føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven så langt disse er gitt for å gjennomføre naturmangfoldloven § 50.

Nåværende annet og tredje ledd blir nye tredje og fjerde ledd.

Nytt femte ledd skal lyde:

Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av kjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater.

14. Lov 24. november 2000 nr. 81 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) endres slik:

§ 18 første punktum skal lyde:

Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8 eller gi forskrift om at visse vassdragstiltak eller vassdragstiltak i nærmere angitte områder skal meldes til vassdragsmyndigheten.

§ 33 første ledd bokstav b skal lyde:

b) bestemmelser i vedtak etter naturmangfoldloven kap. V, eller

§ 33 annet ledd første punktum skal lyde:

For så vidt vassdraget går inn under vedtak etter naturmangfoldloven kap. V, gjelder reglene i og i medhold av naturmangfoldloven istedenfor loven her.

15. Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

§ 9 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

For innførsel av levende organismer kan det stilles krav av hensyn til virkningene for biologisk mangfold.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Norsk sammendrag

Generelt

Biomangfoldlovutvalget ble opprettet ved kgl.res. 20. april 2001 etter tilråding fra Miljøverndepartementet. Utvalget har vært ledet av ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer og har hatt 13 medlemmer.

Utvalget legger frem forslag til ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Utvalget har lagt særlig vekt på å utvikle et lovverk som tar hensyn til naturens dynamikk og behovet for differensierte virkemidler for å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold. Det biologiske mangfoldet står derfor sentralt i den nye loven, men loven favner betydelig videre ved at også andre naturverdier søkes ivaretatt, særlig landskap og geologi.

Utvalgets overordnede oppgave etter mandatet har vært å lage et lovverk som gir gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold, uavhengig av hvilken samfunnssektor det er tale om. Etter utvalgets syn inngår i dette at det videreføres og utvikles virkemidler på en skala fra strengt vern til mer generelle krav om bærekraftig bruk. Disse virkemidlene vil dels være forankret i den nye naturmangfoldloven, dels i eksisterende lover med eventuelle tilpasninger.

Naturmangfoldloven vil være en felles lov for alle biologiske ressurser. Det vil være en overordnet lov i den forstand at det er en alminnelig lov som skal gjelde på alle samfunnsområder. Samtidig vil den gjelde side om side med annen ressurslovgivning. Naturmangfoldloven vil angi de generelle prinsippene for naturforvaltning, mens annen lovgivning vil konkretisere forvaltningen for angitte typer natur (f.eks. vassdrag) eller næringsvirksomhet (f.eks. skogbruk). I forhold til plan- og bygningsloven vil naturmangfoldloven dels gi materielle normer, mens plan- og bygningsloven gir det prosessuelle rammeverket for å gjennomføre arealdisponeringen. Dels, særlig når det er tale om områdevern, vil naturmangfoldloven selv gi hjemmel for arealdisponeringen.

Den nye loven vil etter forslaget erstatte nåværende naturvernlov og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, men favner vesentlig videre

enn det klassiske naturvernet. Loven inneholder således også regler om tilgang til genetisk materiale, fremmede arter og prinsipper for bærekraftig bruk, både generelt og konkretisert med hensyn til arter og naturtyper.

Utvalget har i sitt lovforslag ikke fullt ut tatt stilling til hvilke endringer i andre lover som kan være aktuelle som følge av forslaget om naturmangfoldloven. Men utvalget har foreslått endringer i andre lover på en del punkter som har vært nærliggende å ta opp. Utvalget forutsetter at spørsmålet om behovet for ytterligere endringer i andre lover vil bli drøftet videre under arbeidet med oppfølgingen av utvalgets forslag.

Til grunn for utvalgets forslag ligger en gjennomgåelse og analyse av tilstanden for det biologiske mangfold i Norge, sett i lys av trusselbildet, verdien av mangfoldet og tilgjengelige virkemidler for å ivareta det. I den forbindelse er det innhentet noen sakkyndige uttalelser og utredninger.

Utvalget har lagt vesentlig vekt på at den nye loven skal bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser om bruk og vern av biologisk mangfold eller andre naturverdier. Det er videre tatt hensyn til internasjonale retningslinjer og prinsipper for bruk og vern utover de rent juridisk bindende bestemmelser. Dette gjelder særlig det internasjonale arbeidet som skjer med videreutviklingen av økosystemtilnærmingen, spørsmålet om tilgang til genressurser og en rettferdig fordeling av fordelene ved bruk av genetisk materiale, og den såkalte nettverkstilnærmingen for områdevern.

Utvalget har ved utformingen av sine forslag vurdert hensynet til lokalbefolkning og samisk bruk. Dette har noen steder ført til forslag om særskilte regler for tradisjonell eller samisk bruk. Andre steder anser utvalget at slike hensyn ivaretas under mer generelle begrep eller regler.

Utvalgets lovforslag er delt inn i følgende kapitler:

- Kap. I Formål og virkeområde mv.
- Kap. II Alminnelige bestemmelser
- Kap. III Artsforvaltning
- Kap. IV Fremmede arter
- Kap. V Områdevern
- Kap. VI Utvalgte naturtyper

- Kap. VII Tilgang til genetisk materiale
- Kap. VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn
- Kap. IX Håndheving og sanksjoner
- Kap. X Avsluttende bestemmelser

Lovens formål og virkeområde

Kapittel I innledes med lovens formålsbestemmelse. Denne er bredt og generelt utformet med tanke på at loven gir regler om både bærekraftig bruk og vern av naturen. Målet er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.

Utvalget foreslår at loven – med de begrensninger som følger av folkeretten – skal gjelde på norsk land- og sjøterritorium, norsk kontinentalsokkel og i Norges økonomiske sone, herunder fiskevernsonen og den økonomiske sonen utenfor Svalbards sjøterritorium. Virkeområdet er begrunnet ut fra det hensynet at målet om å sikre det biologisk mangfold er like viktig i alle disse områder. Det er etter utvalgets mening et reelt behov for at sentrale miljørettslige prinsipper og overordnede regler for artsforvaltning, områdeforvaltning og tilgang til genressurser gjøres gjeldende både for terrestriske og akvatiske organismer eller naturtyper.

Lovens virkeområde avgrenses mot norsk territorium på Svalbard og Jan Mayen fordi det der allerede gjelder et miljøvernregelverk som i all hovedsak gjør naturmangfoldlovens bestemmelser overflødige. Unntak gjøres for reglene om tilgang til genetisk materiale. Disse bør gjelde også for Svalbard og Jan Mayen. Slike regler finnes i dag ikke for disse områder. Med det innhold reguleringen har fått i naturmangfoldloven, ser utvalget ingen folkerettslige hindringer i Svalbardtraktaten mot en slik løsning.

Prinsipper for bærekraftig bruk

Lovutkastet kap. II inneholder alminnelige bestemmelser som har betydning for naturmangfoldloven og i forhold til andre lover. Bestemmelsene søker å gi et noe mer konkret innhold til hva som kan betegnes som bærekraftig bruk.

Kapitlet innledes med *bevaringsmål for naturtyper og arter*. Bevaringsmålet for naturtyper er at mangfoldet av naturtyper bevares innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts-mangfoldet og de økologiske funksjonene som kjennetegner den enkelte naturtype. Forvaltningen av naturen – både av private og av offentlige aktører – skal i størst mulig grad innrettes slik at dette målet kan nås. Økosystemtilnærmingen

fremheves i dette målet gjennom en generell bestemmelse om at økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes i størst mulig grad. Bevaringsmålet for naturtyper er et dynamisk mål, som ivaretar naturlige prosesser og utvikling.

Bevaringsmålet for arter er at de skal forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Dette innebærer at både artene, økologisk viktige områder for artene og artenes livsbetingelser for øvrig skal forvaltes slik at målet kan nås. Målet er langsiktig og tar høyde for artenes naturlige utvikling. Ivaretagelse av et tilstrekkelig genetisk mangfold for å kunne oppnå målet, understrekes. For fremmede arter foreslås det unntak fra bevaringsmålet.

Bevaringsmålene skaper ingen direkte forpliktelser, men angir rammer for handling etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. En slik bestemmelse er forslaget til en *generell aktsomhetsplikt*. Bestemmelsen understreker den enkeltes ansvar for å opptre varsomt og til – innen rimelighetens grenser – å innrette sin virksomhet slik at bevaringsmålene for naturtyper og arter ikke kommer i fare. Bestemmelsen forutsetter at den enkelte ut fra sine forutsetninger tilegner seg kunnskap om hvilket biologisk mangfold som berøres av vedkommendes virksomhet.

Kravet til *kunnskapsgrunnlag* er etter forslaget strengere for myndighetenes avgjørelser enn for private. Myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal etter lovforslaget i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap. Dessuten fremhever lovforslaget at også tradisjonell kunnskap basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, f.eks. samisk tradisjonell bruk, kan bidra til bevaring av naturmangfoldet.

Utvalget foreslår at noen sentrale *miljørettslige prinsipper* lovfestes i naturmangfoldloven. Det gjelder følgende prinsipper:

- føre var
- samlet belastning
- miljøpåvirkeren skal betale
- miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

Prinsippene skal legges til grunn ved myndighetsutøving etter naturmangfoldloven og annet lovverk, ved tildeling av offentlige tilskudd og når det offentlige utøver sin eierrådighet.

Utvalget foreslår en generell hjemmel for Kongen til å kunne fastsette *miljøkvalitetsmål*. Målene kan være knyttet til forekomsten av bestemte naturtyper eller arter, eller andre forhold av betydning for biologisk mangfold. Målene kan gjøres

rettslig bindende gjennom forskrift. Forslaget inneholder også regler om tiltak dersom målene ikke nås. Forslaget avgrenses mot miljøkvalitetsmål etter vannressursloven og forurensningsloven.

Det foreslås en generell regel om foreleggelsesplikt for Sametinget før det treffes vedtak som innskrenker *samisk tradisjonell bruk* av naturen.

Artsforvaltning

Lovens kap. III inneholder regler om artsforvaltning. Utvalget foreslår et generelt *bevaringsprinsipp* for alle arter unntatt encellede organismer. Forslaget understreker at artene er likeverdige i det økologiske samspillet i økosystemene. At encellede organismer unntas, skyldes at disse etter sin art egner seg dårlig for artsforvaltning rettet mot individer. Slike organismer er ikke unntatt fra det generelle bevaringsmålet for arter, men ivaretagelsen må fortrinnsvis skje gjennom områdeforvaltning.

Bevaringsprinsippet innebærer at arter ikke tas ut uten fornuftig formål, og at uttak av arter skal være bærekraftig. Bevaringsprinsippet innebærer videre at dyr eller planter ikke skal skades unødig. For dyr gjelder dette også deres reir, bo eller hi. Hvilke formål arter kan tas ut til, og hvilke kriterier som må være oppfylt, er nærmere regulert i kap. III. Reglene tar utgangspunkt i at det skal kunne foregå høsting av arter så lenge den er bærekraftig. Reglene er differensiert for henholdsvis virveldyr, virvelløse dyr, planter og sopp.

Som kriterier for høsting av *virveldyr* foreslår utvalget at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at bestanden produserer et høstingsverdig overskudd, og at arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller på annen måte har betydning som ressurs. Videre skal det ved beslutninger om høsting legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig. Dessuten skal det legges vekt på høstingstradisjon i det aktuelle høstingsområde, og om arten gjør skade.

Utvalget foreslår at de konkrete høstingsvedtak treffes med hjemmel i den aktuelle ressurslov, innenfor de generelle rammer som naturmangfoldloven trekker opp. De aktuelle lovene er viltloven, saltvannsfiskeloven (eller ny havressurslov) eller lakse- og innlandsfiskeloven. For bestander som forvaltes sammen med annen stat, foreslås at prinsippene anvendes så langt det lar seg gjøre.

Lovforslaget hjemler videre en rekke uttak av virveldyr til andre formål enn høsting, f.eks. felling

av vilt for å avverge skade på eller fare for person eller eiendom, når visse kriterier er oppfylt. Utvalgets forslag bygger her i det alt vesentlige på tilsvarende bestemmelser i gjeldende viltlov.

Utvalget foreslår også et bevaringsprinsipp for *virvelløse dyr*. Bevaringsprinsippet er her i mindre grad rettet mot høsting enn mot annen bevisst ødeleggelse eller innsamling. Bevaringsprinsippet for virvelløse dyr gjelder i det økosystemet som de er en naturlig del av. Bevaringsprinsippet hindrer ikke at skadedyr kan avlives, eller at det foregår ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten. Det er dessuten tillatt med uttak for bioprospektering eller formål utenfor næring hvis dette ikke truer bestanden i området. Lovforslaget inneholder også en forskriftshjemmel for å regulere høsting av virvelløse dyr i næring.

Utvalget foreslår videre et generelt bevaringsprinsipp for *planter og sopp*. Bevaringsprinsippet er her knyttet til overlevelsen av bestanden i et område. Det fastslås også her at bevaringsprinsippet ikke er til hinder for hensynsfull ferdsel og aktsom virksomhet, og tiltak for å bekjempe planter og sopp som gjør skade.

Prioriterte arter

I tillegg til det generelle regime med et bevaringsprinsipp for alle arter, foreslår utvalget en hjemmel for Kongen til å peke ut *prioriterte arter*. Bestemmelsen kommer istedenfor gjeldende hjemler for artsfredning i naturvernloven. Den gir dessuten en hjemmel for positive vernetiltak for viltarter som i dag er fredet gjennom fredningsprinsippet uten at det er fastsatt jakttid. Prioritering innebærer for det første at arten kan totalfredes, det vil si at ethvert uttak av arten kan forbys. Hvis dette ikke er nok for å beskytte den, skal det også fastsettes regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for arter. Sammenlignet med dagens fredningsregler for arter innebærer altså prioritering en utvidet beskyttelse ved at det kan gis generelle regler om artens leve- og funksjonsområder.

Etter forslaget kan en art gis status som prioritert hvis den har en bestandsutvikling som strider mot bevaringsmålet for arter. Er det tilfelle, vil myndighetene ikke bare ha en hjemmel, men også en plikt til å vurdere om prioritering er nødvendig. Også f.eks. naturvernorganisasjoner kan etter forslaget kreve at myndighetene vurderer spørsmålet om prioritering av en art.

En art kan også prioriteres hvis det dreier seg om en ansvarsart for Norge, eller hvis internasjonale forpliktelser gjør prioritering nødvendig. I de

siste to tilfellene foreslås imidlertid ingen *plikt* for myndighetene til å vurdere prioritering.

Bevaringstiltak utenom leveområdet

Hovedvekten av utvalgets forslag ligger på regler som kan bidra til at arter skal fortsette å leve i sitt naturlige miljø. Utvalget ser imidlertid at det i noen tilfeller kan være nødvendig å iverksette bevaringstiltak utenfor leveområdet (*ex situ*-bevaringstiltak). Utvalget foreslår en plikt for myndighetene til å iverksette slike tiltak hvis en art står i direkte fare for å bli utryddet, og tiltakene kan bidra til at arten på sikt overlever i naturen.

Handel

Utvalget foreslår en generell hjemmel for å kunne regulere innførsel, utførsel og omsetning av arter. Bestemmelsen er først og fremst ment å ivareta norsk gjennomføring av Washingtonkonvensjonen om internasjonal handel med truete arter (CITES), men kan også brukes i andre tilfeller.

Domestiserte arter

Det genetiske mangfold – særlig innen planter – gir grunnlaget for å sikre mat og andre landbruksressurser. I den utstrekning det genetiske materiale hentes fra ville arter, vil utvalgets generelle forslag om artsforvaltning bidra til å bevare dette grunnlaget. Reglene om bevaringsprinsippet og om prioriterte arter gjelder imidlertid ikke for domestiserte arter, det vil si arter som mennesker har tatt i kultur eller som husdyr. Grunnen til det er at reglene passer dårlig for forvaltning av domestiserte arter, jf. f.eks. reglene om høsting og om annet uttak. Utvalget vil likevel understreke at bevaring av det domestiserte biologiske mangfold er en viktig forutsetning for matvaresikkerheten og menneskers fortsatte liv på jorden. Utvalget foreslår derfor at bevaringsmålet for arter også omfatter et mål om bevaring av det genetiske mangfold i domestiserte arter. Utvalget foreslår videre en hjemmel for å kunne iverksette bevaringstiltak om nødvendig.

Fremmede arter

For alle artsgrupper foreslås regler som gir den som har myndighet etter loven hjemmel til – uten hinder av bevaringsprinsippet – å bekjempe *fremmede arter* som utgjør en trussel mot naturlig flora eller fauna eller andre viktige samfunnshensyn. Reglene gjelder uavhengig av hvordan de aktuelle

arter har havnet i norsk natur. Utvalget forutsetter likevel at myndighetene vurderer om en art – selv om den opprinnelig ikke har vært en del av norsk natur – kan anses å representere en del av en naturlig utvikling og av den grunn ikke bør bekjempes.

Når det gjelder *innførsel eller utsetting av fremmede arter* som en følge av menneskers bevisste handlinger, foreslår utvalget egne regler. Forslaget kan sammenfattes i tre hovedregler:

- en aktsomhetsplikt for enhver som setter ut organismer, eller som har ansvar for virksomhet som kan medføre spredning eller utslipp av fremmede organismer
- et generelt krav om tillatelse for innførsel av villlevende organismer, men slik at innførsel av landlevende planter kun krever tillatelse hvis det følger av annen lov eller særskilt forskrift
- et generelt krav om tillatelse for utsetting av organismer som ikke finnes naturlig i Norge. For vilt og vannlevende organismer foreslås at tillatelsesordningen også gjelder for utsetting av norske arter.

Ved avgjørelsen av om tillatelse til utsetting eller innførsel skal gis, skal føre-var-prinsippet legges til grunn. I en søknad om utsetting skal mulige virkninger for det biologiske mangfold klarlegges.

Det foreslås en del unntak fra kravet om tillatelse for utsetting. Dette gjelder bl.a. hvis det er tale om utsetting av organismer der det allerede foreligger en innførselstillatelse, og den tillatelsen er gitt under forutsetning av at organismen skulle settes ut i miljøet. Videre foreslås unntak for planter i hagebruk og planter som er godkjent etter matloven.

Reglene etter naturmangfoldloven skal gjelde side om side med andre regler om innførsel eller utsetting av organismer. Dette innebærer bl.a. at vurderingene etter naturmangfoldloven ikke vil omfatte helsemessige aspekter. En avgrensning foreslås ellers mot genmodifiserte organismer som reguleres av genteknologiloven.

Områdevern

Utvalgets forslag inneholder regler om områdevern som erstatter tilsvarende regler i gjeldende naturvernlov. Områdevernet foreslås i hovedsak videreført som i dag, men med noen endringer.

Bestemmelsene om områdevern er tilpasset både vern på land, herunder vassdrag, og vern i sjø. Sammenholdt med forslaget om geografisk virkeområde innebærer dette at det i motsetning til i dag også vil kunne opprettes naturvernområder på norsk kontinentalsokkel og i Norges økonomiske

sone. Det tas forbehold om begrensninger som måtte følge av folkeretten.

Utvalget foreslår en generell bestemmelse om *mål for områdevern*. Målene er først og fremst knyttet til naturens behov for beskyttelse. Områdevern foreslås ikke som virkemiddel for å sikre visse former for bruk fremfor andre. I den utstrekning bruk av naturen er trukket inn i målformuleringene for områdevern, er det for å understreke hvilke former for bruk som virker positivt for verneverdiene. Områdevernet forutsetter i seg selv at det er av verdi at visse områder ut fra visse kriterier får en bedre beskyttelse fremfor andre.

Oppbyggingen av *økologiske nettverk* er blant de målene som foreslås. Det legges videre opp til at også områder beskyttet etter annen lov, kan inngå i slike nettverk.

Verneforskriften skal gi regler om virksomhet eller ferdsel som kan motvirke formålet med vernet. Utvalget går inn for at spørsmål om fremtidig bruk så langt råd blir klarlagt i verneforskriften fremfor ved dispensasjoner. Det foreslås som en generell regel at verneforskrifter ikke skal være til hinder for videreføring av *tradisjonell bærekraftig bruk* som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.

Vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvernområde foreslås videreført, mens kategoriene naturminne og vassdragsvernområde foreslås opphevet. Eksisterende naturminner skal likevel opprettholdes.

Nasjonalparker skal fortsatt være større naturområder uten større naturinngrep og med særskilte kvaliteter. Utvalget foreslår imidlertid å oppheve kravet om statsgrunn som vilkår for opprettelsen av nasjonalparker. Restriksjonsnivået forutsettes som før å være forholdsvis strengt.

Utvalget foreslår å rendyrke vernekategorien *landskapsvernområde*, slik at landskapet som helhet står sentralt, ikke de enkelte artene. Landskapsvern kan imidlertid for hele eller deler av området kombineres med andre vernekategorier. Særlig biotopvernområde kan i så måte være aktuelt. Muligheten til å vedta en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i strid med et landskapsvernområde foreslås opphevet. Landskapsvern er etter forslaget en mild verneform i den forstand at pågående virksomhet i det alt vesentlige vil kunne fortsette. Landskapsvern kan omfatte både natur- og kulturlandskap. Vern av kulturlandskap vil ofte forutsette en viss form for bruk for å ivareta verneformålet. Utvalget foreslår derfor at det i slike tilfeller legges frem et utkast til skjøtelsesplan samtidig med vernevedtaket. Det åpnes i lovtkastet for at en slik plan kan inneholde avtaler med private om

bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer som et ledd i skjøtsel eller restaurering.

Kategorien *naturreservat* foreslås utvidet til også å omfatte områder som ikke er uberørt, men som er viktige for det biologiske mangfold. Dette kan være områder med tekniske inngrep, men som likevel har opprettholdt vesentlige økologiske funksjoner, og der videre tekniske inngrep bør unngås. Det kan også være områder der kulturbetinget biologisk mangfold representerer viktige verneverdier, og der området bør beskyttes strengt mot tekniske inngrep, samtidig som man går inn med aktiv skjøtsel. For slike områder foreslås en tilsvarende bestemmelse som for landskapsvernområder som inneholder kulturlandskap. Det vil si at et utkast til skjøtelsesplan skal foreligge samtidig med vernevedtaket.

Spesielle geologiske forekomster skal kunne vernes som naturreservat. I noen tilfeller vil vernekategorien naturreservat derfor erstatte den nåværende kategorien naturminne.

Utvalget foreslår videre at det skal kunne opprettes *restaureringsreservater*. Det innebærer at et område kan vernes selv om det i dag ikke fremstår med de karakteristikkene som skal kjennetegne et naturreservat. Vilkåret er i tilfelle at området er egnet til å få slike verneverdier, enten ved fri utvikling eller ved aktive gjenopprettingstiltak. Også i slike tilfeller kreves det etter lovtkastet at et utkast til skjøtelsesplan foreligger på vernetidspunktet.

Naturreservat er etter utvalgets forslag – som i dag – en streng vernekategori, der det alt vesentlige av virksomhet kan båndlegges hvis det er nødvendig for å oppnå verneformålet.

Vernekategorien *biotopvernområde* erstatter både naturvernlovens vernekategori biotopfredningsområde, og viltloven og lakse- og innlandsfisklovens biotopvern hjemler. En konkret artsaktuelle behov står sentralt i denne vernekategorien. Biotopvern kan brukes for alle arter. Naturvernlovens krav om at arten må være fredet, foreslås dermed opphevet.

Utvalgets forslag åpner for at hensynet til *kulturminner* kan ivaretas bedre enn i dag i verneforskriftene for det enkelte verneområde.

Utvalget foreslår nye regler om *erstatning for rådgighetsreguleringer* ved områdevern. Hovedregelen er at en eier eller rettighetshaver i et verneområde skal ha rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir hindret eller den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort. Løsningen kombineres med en tilskuddsordning for drift av eiendom som helt eller delvis inngår i et verneområde. Det skil-

les i kompensasjonsordningen ikke lenger mellom vernekategoriene. Det forelås også en del prosessuelle endringer for å redusere prosessomkostningene ved erstatningsoppgjør.

Utvalget mener at det bør rettes større oppmerksomhet enn i dag mot å *opprettholde eller eventuelt gjenopprette de verneverdiene* som ligger til grunn for et vedtak om områdevern. Utvalget foreslår derfor noen endringer i reglene om skjøtsel, og regler om å ta hensyn til verneområder ved tiltak som skjer utenfor disse.

Lovforslaget inneholder en alminnelig regel om at det kan dispenseres fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom det er nødvendig av sikkerhetshensyn. Begrunnelsen for en dispensasjon skal vise hvordan virkningene for miljøet er vurdert, og tildelte dispensasjoner skal innføres i et elektronisk miljøvedtaksregister. Dersom vesentlige samfunnshensyn av nasjonal betydning gjør det aktuelt med andre inngrep, bør det i tilfellet skje ved å endre vernebestemmelsene.

Når det gjelder *skjøtsel*, foreslås en klarere beskrivelse av skjøttelstiltak som kan gjennomføres uten videre av forvaltningsmyndigheten, og hvilke tiltak som ikke kan gjennomføres uten grunneierens tillatelse. Det foreslås videre en hjemmel for ekspropriasjon til skjøttelsformål. Utvalget foreslår også at et utkast til skjøttelsplan så langt mulig skal legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt. Denne regelen er generell, i motsetning til det absolutte kravet om utkast til skjøttelsplan som foreslås ved kulturbeholdte landskapsvernområder eller naturreservater.

Reglene om skjøtsel skal – sammen med verneforskriftene, dispensasjonsreglene og lovens regler om den enkelte vernekategori – ivareta verneverdiene når det er spørsmål om tiltak *innenfor* et verneområdet. Vernevedtaket gjelder ikke utenfor dets geografiske avgrensing. Tiltak *utenfor* området vil bli forvaltet etter annen lovgivning, særlig plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår en særskilt hensynsnorm for myndighetsutøvelse etter annen lov, slik at det ved avgjørelser om å gi tillatelse til virksomhet som kan skade et verneområde, skal legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Delvis vil dette allerede i dag følge av retningslinjer for skjøttelset utøvelse som gjelder ut fra politiske målsettinger om bruk og vern av biologisk mangfold. Utvalget har likevel ment at det er ønskelig å understreke dette hensynet i en egen lovbestemmelse. Normen etter naturmangfoldloven vil ikke kunne rekke lenger enn det som ligger

innenfor rammene for skjøttelset utøvelse i den enkelte lov. Hensynet til naturverdiene i et verneområdet vil videre ha betydning for innholdet i den generelle aktsomhetsplikten som utvalget foreslår. Utvalget foreslår også en endring i plan- og bygningsloven som vil gi adgang til å gi særskilte bestemmelser av hensyn til et verneområde i tilgrensende områder. Utvalgets forslag på dette punkt vil måtte vurderes nærmere når plan- og bygningsloven skal revideres.

Gjeldende regel om *midlertidig vern* foreslås videreført, men supplert med en hjemmel for Kongen til å vedta midlertidig vern av nærmere bestemte naturtyper. Et slikt midlertidig vern vil være generelt, i motsetning til det midlertidige vernet som vi kjenner i dag, som er knyttet til et konkret angitt geografisk område. Vilåret for å kunne iverksette et slikt midlertidig naturtypevern er at den aktuelle naturtypen er akutt truet. Forslaget forutsetter at det generelle midlertidige vernet følges opp med områdevern av en eller flere forekomster av den aktuelle naturtypen, eventuelt med andre virkemidler som ordningen med utvalgte naturtyper.

Utvalget foreslår en hjemmel for å innføre *meldeplikt* for tiltak etter at en verneprosess er satt i gang.

Saksbehandlingsreglene for områdevern foreslås ikke vesentlig endret. Samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, lokalbefolkning og samisk befolkning fremheves imidlertid sterkere i utvalgets forslag enn i dagens lov. En slik tilnærming finnes allerede langt på vei i dagens praksis. Utvalget har ikke villet forskuttere eventuelle endringer i saksbehandlingsreglene som en oppfølging av Planlovutvalgets forslag. Biomangfoldlovutvalget forutsetter at behovet for samordning av forslag under de to lovutvalg på dette punkt ivaretas i regjeringens oppfølgende lovarbeid.

Utvalgte naturtyper

Et av de nye grep utvalget foreslår, er et eget regime for det utvalget har kalt *utvalgte naturtyper*. Ordningen med utvalgte naturtyper er et beskyttelsesregime som er en mellomløsning mellom områdevern og generelle prinsipper for bærekraftig bruk. Ordningen innebærer at det pekes ut naturtyper som anses som særskilt viktige for det biologiske mangfold. For disse naturtyper gjelder spesielle hensyn som skal ivaretas ved all utøving av offentlig myndighet, og av enhver i sin virksomhet. Målet er ikke at hver enkelt lokalitet av naturtypen vernes, men at naturtypens fortsatte eksistens i Norge sikres. Ordningen foreslås først og fremst

gjennomført gjennom plan- og bygningsloven, men vil også gjelde for myndighetsutøvelse etter annet lovverk.

Ordningen er knyttet opp til begrepet *naturtyper*, som etter lovutkastet defineres vidt. Begrepet kan omfatte større økosystemer som f.eks. gammel edelløvskog eller deltaområder, men også småbiotoper som f.eks. gamle trær, gårdsdammer, hekker eller steinrøyser. Også geologiske forekomster omfattes av definisjonen.

Utvalget tar ikke stilling til *hvilke* naturtyper som skal utvelges, men overlater det til nærmere forskrift gitt av Kongen. Forskriften kan også bestemme om utvelgelsen skal omfatte alle eller nærmere bestemte forekomster av naturtypen. Ordningens omfang vil derfor avhenge av hvor omfattende en slik forskrift vil være. Det vil også være naturlig om forskriften justeres etter hvert ved at antallet naturtyper utvides eller ved at utvelgelsen oppheves for noen naturtyper. Ordningen er fleksibel og kan tilpasses de behov som oppstår ut fra naturlig utvikling eller endringer i påvirkningsfaktorene.

Naturtyper kan gis status som utvalgt hvis ett av følgende kriterier er oppfylt:

- naturtypens utbredelse minker i strid med bevaringsmålet for naturtyper
- forekomstene av naturtypen har en dårlig økologisk tilstand
- naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge
- naturtypen er av andre grunner særskilt viktig for det biologiske mangfold
- internasjonale forpliktelser gjør utvelging nødvendig

Sentralt i disse kriteriene er om naturtypens utbredelse i Norge er truet. Er dette tilfelle, vil det etter utvalgets forslag ikke bare foreligge en *hjemmel* til å velge ut naturtypen, men også en *plikt* for myndighetene til å vurdere om slik utvelging er nødvendig og hensiktsmessig. Forslaget inneholder på dette punktet dermed en parallell til reglene om prioritering av arter.

Har Kongen gitt en naturtype status som utvalgt, skal den enkelte kommune kartfeste forekomstene av den utvalgte naturtype i sin kommune. Utvalget forutsetter at det her skjer et samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter som sikrer en optimal kvalitet av kartleggingsdata. Kartfesting er etter forslaget ingen forutsetning for at naturtypen får den rettslige beskyttelsen som følger av reglene om utvalgte naturtyper. Men det vil være et vesentlig hjelpemiddel for at ordningen skal fungere mest mulig effektivt.

Det legges videre opp til at kommunene ved sin arealplanlegging eller på annen måte gir disse naturtypene den beskyttelse som trengs. Kommunen kan velge å ofre en forekomst av en utvalgt naturtype og gi det aktuelle arealet et annet formål i arealplanen. Utvalget forutsetter da at hensynet til den utvalgte naturtypen er vurdert i prosessene for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, der foreleggelse for aktuelle statlige myndigheter inngår.

Ved utøving av myndighet etter andre lover gjelder den generelle regelen at det ikke skal gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand. Også her kan en forekomst ofres, hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, eller hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde med tilsvarende kvalitet.

For utvalgte naturtyper i skog og på jordbruks-eiendom i drift foreslås egne regler som skal sikre ivaretagelsen av den aktuelle naturtypen. Det etableres en meldeplikt for tiltak på skog- eller jordbruks-eiendom som berører den utvalgte naturtypen. Meldeplikten gjelder likevel ikke hvis det foreligger godkjent skogbruksplan eller miljøplan for jordbruks-eiendom, som ivaretar den utvalgte naturtypens økologiske funksjoner.

Skjøtselstiltak i forekomster av utvalgte naturtyper kan kun skje etter samråd med grunneieren. Ordningen løser dermed ikke alle utfordringer knyttet til utvalgte naturtyper som er avhengig av slik skjøtsel. At en naturtype er utvalgt, vil imidlertid være en viktig retningslinje for å innrette tilskuddsordninger slik at de kan bidra til ivaretagelse av naturtypen. Også ved annen anvendelse av offentlige midler bør det ha betydning for prioriteringer mellom tiltak, om et tiltak bidrar til å opprettholde en utvalgt naturtype. Tilskudd til nye tiltak eller vesentlige bruksendringer som påvirker utvalgte naturtyper i negativ retning, skal etter forslaget ikke gis.

Tilgang til genetisk materiale

Et annet tema der utvalget har utviklet forslag til helt ny lovgivning, gjelder tilgang til genetisk materiale. Ett av de tre hovedmålene for biomangfoldkonvensjonen er rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser. Målet kommer i tillegg til målene om bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig bruk av dets komponenter. FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk understreker dessuten hvor viktig det er med fri tilgang til genetisk

materiale for å sikre matvareproduksjon og annen landbruksvirksomhet.

Utvalget har hatt i mandat å utvikle norske lovregler for å følge opp biomangfoldkonvensjonens bestemmelser om tilgang til genressurser. For å unngå uklarheter om hva som kan regnes som en "ressurs", bruker utvalget for øvrig det mer nøytrale begrepet "genetisk materiale".

Utvalgets forslag i denne sammenheng omfatter to hovedtemaer. For det første gjelder det spørsmålet om hvordan man bør regulere *tilgang til norsk genetisk materiale*. For det andre gjelder det spørsmålet om hvordan norsk regelverk kan bidra til at *utnyttelsen av andre lands genetisk materiale* skjer i tråd med biomangfoldkonvensjonens bestemmelser.

Utvalget ser på genetisk materiale først og fremst som en felles ressurs, der forskning og utvikling kan bidra til ny viten og nye oppfinnelser som kan komme miljø og mennesker til gode. Forutsetningen er at tilgangen og utnyttelsen skjer i tråd med bevaringsmålene i lovutkastet, og at urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle bruk respekteres.

Når det gjelder tilgang til *norsk genetisk materiale fra naturen*, innebærer utvalgets forslag at enhver har rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale innen de rammer som følger av naturmangfoldloven og eventuelt annet regelverk. I forslaget skilles det mellom eiendomsretten (eller annen beføyelsesrett) til det biologiske materiale – dvs. den organismen – som det genetiske materialet befinner seg i, og til det genetiske materialet som sådan. Organismer som er fritt tilgjengelig gjennom allemannsretten, vil etter utvalgets forslag i utgangspunktet kunne benyttes uansett formål, det vil si uavhengig av om f.eks. blomsten plukkes for å sette i en vase, for å dyrke nye blomster fra frøet, eller for å anvende bioteknologiske metoder på den.

Forslaget legger opp til at uttak av genetisk materiale som resulterer i at man benytter seg av det i næringsøyemed, i etterkant skal meldes til myndigheten etter loven. Målet med meldeplikten er å sikre seg oversikt over slik utnyttelse, samtidig som forskning og utvikling ikke hindres.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om tilgang til genetisk materiale i *offentlige samlinger i Norge*. Bestemmelsen pålegger den som forvalter en slik samling å gjøre det i tråd med naturmangfoldlovens formål for tilgang til genetisk materiale, samt å registrere hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingene. Det foreslås videre at den som mottar genetisk materiale fra en slik samling, skal avstå fra å kreve immaterialrett eller annen

rettighet som begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk. Sistnevnte krav klargjør bl.a. reglene i FAO-traktaten om det multilaterale systemet for tilgang til plantegenetiske ressurser i mat og landbruk.

Utvalget foreslår videre regler som kan bidra til at *andre lands genetisk materiale* tas ut og utnyttes i samsvar med reglene i biomangfoldkonvensjonen. Det foreslås bl.a. at innførsel for utnyttning i Norge av genetisk materiale fra en stat som krever samtykke for uttak eller utførsel, bare kan skje med slikt samtykke og på de vilkår som gjelder for det. Samtykkekravet vil dermed kunne håndheves i Norge.

Det foreslås videre at opplysninger om leverandørlandet eller opprinnelseslandet skal følge genetisk materiale når det utnyttes i Norge. Også opplysninger om bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap skal etter forslaget følge materialet, hvis det er gitt nærmere forskrift om det.

Selv om disse regler kan bidra til bedre dokumentasjon om opprinnelsen til genetisk materiale og en viss form for kontroll, er håndheving av regler om tilgang til genetisk materiale vanskelig i et ensidig nasjonalt perspektiv. Utvalget understreker derfor at det er nødvendig å videreutvikle multilaterale og bilaterale avtaler.

Tilsyn og sanksjoner

Utvalgets forslag inneholder regler om tilsyn og sanksjoner. Utvalget har spesielt lagt vekt på å lovfeste bedre *håndhevingsregler* enn de som finnes i dag i bl.a. naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Utvalgets forslag inneholder derfor regler om

- overvåking av miljøtilstanden
- gransking og opplysningsplikt
- retting og avbøtende tiltak ved ulovlig virksomhet
- iverksetting av tiltak mot uforutsette miljøskader av lovlig virksomhet
- tvangsmulkt

Det kan etter lovforslaget også stilles krav om internkontroll.

En viktig ny regel er også forslaget om *miljøerstatning*. Plikten til å betale miljøerstatning skal følge av pålegg gitt av myndigheten etter loven. Pålegget kan ilegges den som har overtrådt en bestemmelse som er gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven, eller annen lovgivning når bestemmelsen tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i naturmangfoldloven.

Ordningens karakter av erstatning realiseres ved at de midlene som blir innkrevd, skal gå inn i et Naturfond som bare kan brukes til tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen. Dette konkretiseres nærmere som skjøtsel og gjenoppsetting av naturtilstanden og tilskudd til noen som lider tap ved at bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven er overtrådt. Også innkrevd tvangsmulkt skal inngå i Naturfondet.

Straffehjemmel foreslås først og fremst for de bestemmelser i loven som gir konkrete plikter eller forbud, med forsett eller grov uaktsomhet som skyldkrav. Mer generelle regler slik som aktsomhetsplikten foreslås kun straffbelagt ved forsettlige overtredelser.

Utvalget anbefaler *administrativt gebyr* som en aktuell sanksjon, men foreslår ikke en konkret lovtekst på dette punkt i påvente av oppfølgingen av Sanksjonsutvalget.

Utvalget har ikke tatt stilling til hvem som skal være *myndighet etter loven* annet enn at øverste myndighet er Kongen. For de fleste av bestemmelsene vil det være naturlig av myndigheten legges til miljøvernmyndighetene, men det kan også være aktuelt å delegerer myndighet til andre departementer og underliggende direktorater, f.eks. ansvaret for å treffe vedtak om nærmere bestemte fremmede organismer, eller deler av ansvaret for å overvåke miljøtilstanden. For høsting av arter legges det allerede etter lovutkastet opp til at de konkrete høstingsbeslutningene treffes etter de forskjellige sektorlover, med tilhørende ansvarsfordeling.

Utvalget lovfester etter forslaget en uttrykkelig adgang til å delegerer myndighet til kommunen, men tar ikke stilling til i hvilke tilfeller det kan være aktuelt.

Avsluttende bestemmelser

Ved naturmangfoldloven oppheves naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Overgangsbestemmelsene gjør det klart at forskrifter og enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres, fortsatt står ved lag inntil Kongen bestemmer annet.

Utvalget foreslår til slutt noen endringer i andre lover. Noen av endringene er en direkte følge av og nødvendige tilpasninger til forslaget til ny naturmangfoldlov. Andre endringer har et mer selvstendig grunnlag, men foreslås for å bidra til at naturmangfoldlovens mål kan nås. Slike bestemmelser er forslaget om å ta inn hensynet til biologisk mangfold i granneloven, og noen bestemmelser i plan- og bygningsloven knyttet til byggesaker. Vik-

tige er også forslagene om endringer i kulturminneloven, som gjennomgående slår fast at levende biologisk mangfold kan inngå i kulturminnevernet.

Ytterligere tilpasningsbehov kan oppstå, særlig med tanke på fremtidig ny skogslov og ny havlov.

2.2 English Summary

Introduction

On 20 April 2001, on the recommendation of the Ministry of the Environment, a committee was appointed by Royal Decree to review the legislation relating to biodiversity. The committee had 13 members and was chaired by Director General Inge Lorange Backer of the Ministry of Justice.

In this report, the committee presents a draft Act on the protection of the natural environment, landscape and biological diversity (referred to as the draft Act or the new Act). The committee has considered it particularly important to develop legislation that takes into account the dynamics of natural systems and the need to use a variety of instruments to achieve Norway's objective of stopping the loss of biological diversity. Biological diversity is therefore of key importance, but the draft Act has a considerably wider scope than this, since it is also designed to protect other natural assets, especially landscapes and geological features.

According to its mandate, the primary task of the committee was to draw up legislation laying down overall principles for the conservation and sustainable use of biodiversity that would be applicable regardless of the area of society involved. In the committee's view, this requires the continued use and development of policy instruments along a scale from strict protection to general requirements for sustainable use. The statutory authority for these policy instruments will partly be provided by the new Act, and partly by existing acts with any necessary amendments.

The draft Act is intended to apply to all biological resources. It has been drawn up as a general act that will apply to all sectors of society. At the same time, it will apply together with other legislation governing the use and conservation of natural resources. The draft Act sets out the general principles for nature management, while more concrete rules for the management of specific types of environments (e.g. river systems) or specific sectors (e.g. forestry) will be found in other legislation. To a certain extent, the draft Act lays down the substantive norms for land use, while the pro-

cedural framework for implementing these norms is set out in the Planning and Building Act. In other areas, particularly where protected areas are concerned, the draft Act itself provides the legal authority for decisions on land use.

According to the committee's proposal, the new Act will replace the current Nature Conservation Act and parts of the Wildlife Act and the Act relating to salmonids and fresh-water fish, but it has a considerably wider scope than classical nature conservation. Thus, the Act also includes provisions on access to genetic material, on alien species and on principles for sustainable use, both in general terms and more specifically as they relate to species and habitat types.

In the draft text of the Act, the committee has not fully evaluated which amendments to other acts may be required by the proposed new Act. However, amendments to certain provisions of other acts are proposed where the committee considered it was natural to do this. The committee assumes that the need for further amendments to other acts will be discussed when its proposals are followed up.

The committee's proposal is based on a review and analysis of the status of biodiversity in Norway in the light of existing threats, the value of biodiversity and the instruments that are available for its protection. The committee invited advice and opinions from a number of experts during its work.

The committee has considered it very important that the new Act should play a part in ensuring that Norway meets its international obligations on the conservation and sustainable use of biological diversity and any other natural assets. It has also taken into account internationally accepted guidelines and principles above and beyond those set out in legally binding agreements, in particular the international efforts to further develop the ecosystem approach, the issue of access to genetic resources and the equitable sharing of benefits derived from their use, and the ecological network approach to protected areas.

In drawing up its proposal, the committee has also assessed how the interests of local communities and traditional Sami use can be taken into account. In some provisions of the Act, special rules relating to traditional or Sami usage are proposed, whereas in other cases, the committee considers that more general concepts or rules are sufficient to safeguard these interests.

The draft Act as proposed by the committee consists of the following chapters:

- Chapter I Purpose and scope
- Chapter II General provisions

- Chapter III Species management
- Chapter IV Alien species
- Chapter V Protected areas
- Chapter VI Selected habitat types
- Chapter VII Access to genetic material
- Chapter VIII Competent authorities under the Act. Control
- Chapter IX Enforcement and penal measures
- Chapter X Final provisions

Purpose and scope of the Act

Chapter I starts with the objects clause of the Act. This has a wide scope and is generally worded, since the Act includes provisions on both sustainable use and conservation of the natural environment. The clause states that the purpose of the Act is to ensure that the biodiversity, landscape diversity, geological diversity and ecological processes of the natural environment are safeguarded for posterity.

According to the committee's proposal, the Act will, subject to the limitations imposed by international law, apply to Norwegian land territory, the territorial sea, the Norwegian continental shelf and in the Economic Zone of Norway, including the fisheries protection zone and the economic zone outside Svalbard's territorial sea. The grounds for proposing this territorial scope are that the objective of safeguarding biological diversity is equally important in all these areas. In the committee's opinion, there is a genuine need to apply key principles of environmental law and general rules for species management, land use management and access to genetic resources to both terrestrial and aquatic organisms and habitat types.

The geographical scope of the Act does not include Norwegian territory in Svalbard and on Jan Mayen. This is because the environmental legislation that already applies in these areas makes the provisions of the draft Act largely superfluous. However, an exception has been made for the provisions on access to genetic material, which in the committee's opinion should apply to Svalbard and Jan Mayen as well, since no such legislation exists for these areas at present. Given the substance of these provisions in the draft Act, the committee does not consider that international law as represented by the Svalbard Treaty will cause any hindrance to this solution.

Principles of sustainable use

Chapter II of the draft Act contains general provisions that are important both in the draft Act itself

and in relation to other acts. The provisions seek to give clearer substance to the concept of sustainable use.

The chapter begins by setting out conservation targets for habitat types and species. The target for habitat types is to maintain their diversity, their natural range and the species diversity that is characteristic of each habitat type. Both public and private actors are required wherever possible to manage the environment in such a way that this target is achieved. The ecosystem approach is accentuated here by a general provision requiring ecosystem functions, structure, productivity and dynamics to be maintained to the extent possible. The conservation target for habitat types is a dynamic one that takes into account natural processes and developments.

The conservation target for species is to maintain viable populations of species within their natural distribution range. This means that species, areas of ecological importance for them and ecological conditions otherwise are to be managed in such a way that the target can be achieved. The need to maintain sufficient genetic diversity to achieve the target is also underlined. The committee proposes that alien species should be excluded from the conservation target.

The conservation targets do not establish specific obligations, but provide a framework for action pursuant to other provisions of the draft Act or other acts. One such provision is the proposed general duty to exercise due care. This provision highlights the fact that each person has a responsibility to act with care and, within reasonable limits, to organise their activities in such a way that they do not jeopardise the conservation targets for habitat types and species. The provision requires everyone, to the best of their ability, to obtain a reasonable knowledge of the biodiversity affected by their activities.

According to the proposal, the duty to obtain background knowledge is stricter with regard to the exercise of public authority than with regard to the activities of private individuals. If the exercise of authority will have an impact on biodiversity, it shall as far as possible be based on scientific knowledge. The draft Act also emphasises that traditional knowledge based on the use of and interactions with the natural environment over many generations, such as traditional Sami use, can contribute towards the conservation of biological and landscape diversity.

The committee proposes that certain key principles of environmental law should be included as statutory requirements in the new Act. These are as follows:

- the precautionary principle
- assessment of overall environmental impact
- the principle that the person responsible for pressure on the environment shall pay
- use of the best available techniques (BAT)

These principles should underlie all exercise of authority pursuant to the new Act or other legislation, decisions to allocate public grants, and the exercise of ownership rights by the public authorities.

The committee proposes that the King should have the general legal authority to lay down environmental quality objectives. These may be related to the occurrence of particular habitat types or species or to other factors of importance for biological diversity. Such targets may be made legally binding by issuing regulations. The draft Act also includes provisions on the steps to be taken if the targets are not achieved. The proposal does not apply to environmental quality objectives laid down pursuant to the Water Resources Act or the Pollution Control Act.

The draft Act includes a general provision that before any decision is made that will restrict traditional Sami use of natural resources, the matter shall be referred to the Sámediggi (Sami parliament).

Species management

Chapter III of the Act sets out provisions on species management. The committee proposes a general principle of species conservation, to apply to all species except single-celled organisms. The proposal emphasises that all species are of equal value in ecological interactions in ecosystems. Single-celled organisms are excepted from this provision because they cannot appropriately be managed on the basis of measures that target individuals. They are not excepted from the general species conservation objective, but must be safeguarded through general land use management and management of protected areas.

The conservation principle means that species may not be taken or harvested without good reason, and that any harvesting of species must be sustainable. Furthermore, the principle means that animals and plants must not be injured or damaged unnecessarily. The same applies to the nests, lairs and burrows of animals. The purposes for which species may be harvested and the criteria that must be met are further regulated in Chapter III. There are separate provisions for vertebrates, invertebrates, plants and fungi.

The committee proposes the following criteria for permitting the harvesting of vertebrates: there must be sufficient documentation that the population in question produces a harvestable surplus, and the species must be of importance for food, as a production factor or as some other form of resource. The function of the species in the ecosystem and any other impact harvesting may have on biological diversity shall also be given weight when making decisions about harvesting. Other factors that must be taken into account are local harvesting traditions in the area in question and any damage caused by the species.

The committee proposes that specific decisions on species harvesting should be made pursuant to the relevant legislation relating to natural resources, within the general framework provided by the draft Act. The relevant acts are the Wildlife Act, the Act relating to Sea-Water Fisheries (or a new Marine Resources Act) and the Act relating to salmonids and fresh-water fish. In the case of stocks that are managed jointly with another state, the committee proposes that the above-mentioned principles should be applied as far as possible.

The draft Act authorises the taking of vertebrates for a number of purposes other than harvesting, for example the killing of wildlife to prevent damage or danger to people or property, provided that certain criteria are met. The committee's proposals here are based largely on similar provisions in the Wildlife Act.

The committee also proposes a conservation principle for invertebrates. This focuses less on harvesting than on other deliberate damage or collection, and applies in the ecosystem of which they are a natural part. It does not prevent the killing of pest species, or access and passage and other activities that take place in accordance with the duty of due care. The collection of invertebrates for bio-prospecting and for non-commercial purposes is permitted provided that this does not threaten the population in the area. The draft Act also includes the legal authority to issue regulations governing the harvesting of invertebrates for commercial purposes.

Further, the committee proposes a general conservation principle for plants and fungi. This focuses on ensuring the survival of the population in an area. In this case, too, it is made clear that the conservation principle does not preclude access and passage and other activities that are carried out with due care, or measures to control plants or fungi that cause damage.

Priority species

In addition to the general regime based on the conservation principle for all species, the committee proposes the legal authority for the King to designate priority species. This will replace the legal authority currently provided by the Nature Conservation Act for species protection. It will also make it possible to take active steps to protect wildlife species that are currently covered by the general principle of protection set out in the Wildlife Act and for which no hunting season has been laid down. If a species is designated as a priority species, it may be given total protection, so that it may not be taken for any purpose. If this is not sufficient to protect the species, rules on the protection of important habitats (areas with specific ecological functions) for the species must be laid down. Thus, the designation of a species as a priority species means that it can be given greater protection than under the current rules for species protection, since general rules on the habitats used by a species may be laid down.

According to the proposal, a species may be designated as a priority species if its population is showing a trend that is not in accordance with the species conservation target. If this is the case, the authorities will have not only the legal authority, but also a duty to assess whether the species should be made a priority species. Other parties, such as conservation organisations, may according to the proposal also require the authorities to evaluate whether a species should be designated as a priority species.

A species may also be designated as a priority species if it is one for which Norway has a special responsibility or if international commitments make this necessary. In the latter two cases, no duty for the authorities to assess designation as a priority species is proposed.

Ex-situ conservation measures

The proposals from the committee focus mainly on provisions that can help to maintain species in their natural habitat. However, the committee recognises that in some cases, it may be necessary to implement ex-situ conservation measures. The committee proposes a duty for the authorities to implement such measures if a species is directly threatened with extinction and if such measures may be instrumental in ensuring its long-term in-situ survival.

Trade

The committee proposes a general legal authority to regulate imports and exports of and trade in spe-

cies of flora and fauna. This provision is primarily intended to ensure Norwegian implementation of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES Convention), but can also be used in other contexts.

Domesticated species

Genetic diversity, particularly in plants, provides the basis for our food supplies and other agricultural resources. To the extent that the genetic material for this is obtained from wild species, the committee's general proposals on species management will play a role in maintaining this basis. However, the provisions on the conservation principle and on priority species do not apply to domesticated species, in other words species that are either cultivated or kept as livestock. This is because provisions such as those on harvesting and taking species for other purposes are not appropriate for the management of domesticated species. Nevertheless, the committee would like to stress that conservation of domesticated biological diversity is an essential basis for food security and continued human existence. The committee therefore proposes that the conservation target for species should include the conservation of genetic diversity in domesticated species. The committee also proposes the inclusion of the legal authority to implement conservation measures if necessary.

Alien species

The committee's proposal includes provisions for all species groups giving the competent authorities under the Act the legal authority to take measures to control or eradicate alien species that are a threat to the natural flora or fauna or other important considerations of the public interest. These provisions apply regardless of how such species entered the Norwegian environment. However, the committee nevertheless expects the authorities to assess whether a species that was not originally part of the Norwegian flora or fauna arrived as part of a natural process of development, and therefore should not be controlled or eradicated.

The committee has proposed special provisions on the deliberate import and release of alien species. These can be summarised in three main points:

- a duty of due care that applies to any person that releases organisms or is responsible for activities that may result in the spread or release of alien organisms

- a general requirement to hold a permit for the import of non-domesticated organisms, but such that a permit is only required for the import of terrestrial plants if this is provided by another Act or separate regulations
- a general requirement to hold a permit for the release of organisms that are not naturally found in Norway. For vertebrates and aquatic organisms, the committee also proposes that the requirement for a permit should apply to the release of Norwegian species.

Decisions on whether or not to grant permits for the release or import of alien species are to be based on the precautionary principle. Applications to release organisms must give an account of the possible impacts on biodiversity.

A number of exceptions from the requirement to hold a permit are proposed. These apply for example to the release of organisms for which an import permit has already been granted, if the import permit was granted on the understanding that the organism was to be released into the environment. Other proposed exceptions are for plants to be used in the horticultural sector and plants that have been approved pursuant to the Act on Food Production and Food Safety.

The provisions of the draft Act are intended to apply in addition to the provisions of other legislation on the import and release of organisms. This means for example that assessments of applications pursuant to the draft Act will not include health considerations. It is also proposed that the provisions of the draft Act should not apply to genetically modified organisms which are regulated by the Gene Technology Act.

Protected areas

The committee's proposal includes provisions on protected areas to replace the corresponding provisions of the current Nature Conservation Act. The main features of area protection are retained, but the committee proposes certain changes.

The provisions relating to protected areas are adapted to the protection of areas both on land, including river systems, and in the sea. Together with the proposed geographical scope of the Act, this will allow the establishment of protected areas on the Norwegian continental shelf and in the Economic Zone of Norway, which is not possible under the current legislation. However, this will be subject to any limitations imposed by international law.

The committee proposes a general provision setting out the objectives for which protected areas

may be established. These primarily reflect the need to protect the environment: the establishment of protected areas is not proposed as an instrument for favouring certain forms of use over others. In cases where the wording of the objectives mentions the use of the environment, this is to highlight forms of use that may have a positive impact on the conservation value of an area. The establishment of protected areas is based on the premise that there is a value in giving certain areas better protection than others on the basis of specific criteria.

One of the objectives proposed for protected areas is the development of ecological networks.

The regulations establishing a protected area should include provisions regulating any activity and access or passage that may undermine the objectives of such protection. In the committee's view, issues relating to the future use of a protected area should as far as possible be clarified in the regulations rather than by means of exemptions. As a general rule, it is proposed that regulations governing protected areas should not preclude the continuation of traditional sustainable forms of use that will be instrumental in maintaining their value.

The committee proposes to continue the use of the following categories of protected area: national park, protected landscape, nature reserve and habitat management area, while the categories natural monument and protected river system are discontinued. Existing natural monuments shall nevertheless be maintained as protected areas.

The category national park will continue to mean large areas of natural habitat that are largely undisturbed, for example without major infrastructure development, and that contain distinctive or representative ecosystems. However, the committee proposes to remove the requirement for national parks to be established on areas of land that are owned by the state. The committee intends a fairly strict level of protection to be maintained in national parks.

The committee proposes a clarification of the category protected landscape to ensure that the character of the landscape as a whole is the essential basis for protection, rather than individual species. However, other forms of protection may be combined with landscape protection in part or all of a protected landscape. Habitat management areas may be particularly appropriate here. The Nature Conservation Act contains a provision making it possible to adopt a local development plan pursuant to the Planning and Building Act that is contrary to the purpose of a protected landscape: this has not been included in the draft Act. Landscape

protection as defined in the proposal is a mild form of protection, since activities that are already in progress can as a general rule be continued. Both natural and cultural landscapes may be included in protected landscapes. Protection of a cultural landscape often requires some form of use to achieve the purpose of the protection measure. The committee therefore proposes that when a decision is made to protect such areas, a proposal for a management plan must be submitted at the same time. The draft Act allows for agreements to be concluded with private individuals on the use of areas of land, elements of the landscape or farming techniques as part of the management regime or restoration plan for a protected landscape.

The committee proposes that the category nature reserve should be expanded to include areas that are not undisturbed but that are important for the maintenance of biodiversity. Thus, nature reserves may include areas that are not free of human intervention, but where key ecological functions have nevertheless been maintained, and where further intervention should be avoided. They may also include areas where semi-natural biodiversity is of high conservation value, and that should be strictly protected against further human intervention that may have a negative impact, but should at the same time be actively managed. For such areas, the committee proposes the same requirement as for protected landscapes that include areas of cultural landscape: in other words, a proposal for a management plan must be submitted when a decision is made to protect an area.

According to the proposal, one of the grounds for establishing a nature reserve is to protect distinctive geological formations. In some cases, the category nature reserve will thus replace the current category natural monument.

The committee also proposes that it should be possible to establish nature reserves for the purpose of restoration. This means that an area can be protected even if it does not currently have the qualities that a nature reserve should normally have. In such cases, the area must be one that can develop such qualities, either if it is allowed to develop without human intervention or through active habitat restoration. In these cases, too, the draft Act lays down a requirement to submit a proposal for a management plan when a decision is made to protect the area.

According to the committee's proposal, the category nature reserve will be strictly protected, as is the case today, and most activities may be prohibited if this is necessary to achieve the objectives of the protection measure.

The category habitat management area will replace the legal authority to protect plant or animal habitats currently provided by the Nature Conservation Act, the Wildlife Act and the Act relating to salmonids and fresh-water fish. The key concept here is the needs of one or more specific species. A habitat management area may be established to provide protection for any species. Thus, the committee has not included the current requirement of the Nature Conservation Act that the species in question must be protected.

The committee's proposals for protected areas will make it possible to take cultural heritage considerations into account more fully than is the case today in the regulations for protected areas.

The committee proposes new provisions on compensation for restrictions on rights of use in connection with decisions to protect areas. The general rule is that the owner or holder of rights in a protected area is entitled to compensation from the state for financial losses incurred because current use of the area is impeded or the overall operation of the property becomes significantly more difficult. This is combined with a grant scheme for operation of properties that are partly or entirely included in protected areas. The compensation rules no longer distinguish between different protection categories. A number of amendments to administrative procedure are also proposed to reduce the costs of compensation cases.

In the committee's view, there should be a clearer focus than today on maintaining or restoring the qualities of an area that were the basis for the decision to protect it. The committee therefore proposes some amendments to the provisions on management, and provisions requiring the impact on a protected area to be taken into account in connection with activities outside the area.

The draft Act includes a general rule permitting exemptions to be granted from a protection decision provided that this does not conflict with the objectives of the protection decision and will not have a significant impact on the conservation value of the area, or if this is necessary for safety reasons. The grounds for an exemption shall indicate how the possible impact of the exemption on the environment has been evaluated, and any exemptions granted shall be recorded in an electronic register of environmental decisions. If important considerations of the public interest indicate that other human intervention should be permitted, the conservation regulations should be amended accordingly.

The committee has proposed a clearer distinction than at present between management measu-

res that the authority responsible for management of the area is authorised to carry out, and measures that may not be carried out without the permission of the landowner. A provision giving the legal authority for expropriation for management purposes is also proposed. The committee proposes that whenever possible, a draft management plan is to be submitted when the conservation regulations are laid down. This is a general rule, in contrast to the absolute requirement to submit a draft management plan when establishing protected landscapes or nature reserves that include areas of cultural landscape.

The conservation value of a protected area is intended to be safeguarded by the draft Act's provisions on management, together with the conservation regulations and the provisions on exemptions and on the different categories of protected areas. These provisions apply with respect to proposed activities within a protected area: a decision on protection has no effect outside the boundaries of the area. Other legislation, particularly the Planning and Building Act, must be used to regulate activities outside protected areas. The committee proposes a specific norm for decision-making under other legislation. This states that when decisions are made on whether to permit activities that may damage a protected area, the conservation value of the area is to be given considerable weight. This norm already applies to some extent according to guidelines for official assessment based on political objectives relating to the conservation and sustainable use of biological diversity. The committee nevertheless considered it appropriate to emphasise this consideration in a separate provision. The norm laid down by the draft Act cannot have a wider scope than that provided by the framework for official assessment decisions laid down in the act regulating the activity in question. The requirement to take the conservation value of an area into consideration will also have an important bearing on the substance of the general duty of due care proposed by the committee. Further, the committee proposes an amendment to the Planning and Building Act that will make it possible to issue special provisions applying to areas adjacent to a protected area in order to safeguard its conservation value. This proposal will have to be further evaluated during the revision of the Planning and Building Act.

The current provision on temporary protection is retained in the draft Act, but supplemented with the legal authority for the King to make decisions on temporary protection of specified habitat types. This will be a more general type of temporary

protection than can currently be provided, and which always has to apply to a specific geographical area. Temporary protection of a habitat type requires that the habitat in question is under acute threat. The committee's intention is that general temporary protection will be followed up by protection of one or more areas of the habitat type in question, if appropriate in combination with the use of other instruments such as the provisions on selected habitat types.

The committee proposes the legal authority to introduce a duty to provide notification of any activities planned in an area after administrative procedures to protect it have been started.

No major changes are proposed in the administrative procedures for establishing protected areas. However, there is greater emphasis on cooperation with landowners, holders of rights, the local population and the Sami population than in the current legislation. In practice, this approach is already being followed to a large extent. The committee has based its work on the provisions currently in force. The Planning and Building Act is also being reviewed at present, and the biodiversity committee expects that the government will ensure that the proposals made by the two committees are coordinated at a later stage of the legislative work.

Selected habitat types

One of the new approaches proposed by the committee is a separate regime for what it has called "selected habitat types". This is intended as a protection regime half-way between the establishment of protected areas and the general principle of sustainable use. It is based on the identification of habitat types that are considered to be particularly important for biological diversity. Special provisions lay down how selected habitat types are to be taken into consideration during the exercise of public authority and in connection with all other activities. The goal is not to protect every locality where the habitat types in question are found, but to safeguard the existence of the selected habitat types in Norway. The committee proposes that this regime should primarily be implemented through the Planning and Building Act, but it will also apply to the exercise of authority pursuant to other legislation.

This term habitat type is defined very widely in the draft Act. It includes both large ecosystems such as old-growth rich deciduous forest or river deltas and small biotopes such as old trees, farm ponds, hedges or heaps of stone cleared from

fields. Geological formations are also included in the definition.

The committee has not specified which habitat types should be selected, but has left this to be further determined in regulations to be laid down by the King. The regulations can also specify whether all localities where the habitat is found are to be included, or only certain of them. The extent of the protection regime will therefore depend on the scope of the regulations that are laid down. It seems likely that the regulations will also be adjusted at times by increasing the number of habitat types or removing some habitat types from the selected list. The regime is flexible and can be adapted to needs that arise as a result of natural developments or changes in the pressures on habitats.

Habitat types may be designated as selected if they meet one of the following criteria:

- the range of the habitat type is decreasing contrary to the conservation target for habitat types
- the ecological status of the habitat type is poor
- a significant proportion of the natural range of the habitat type is found in Norway
- the habitat type is particularly important for the maintenance of biological diversity for other reasons
- international commitments make selection of the habitat type necessary

A key criterion here is whether the habitat type is in danger of disappearance in Norway. If this is the case, the provisions of the draft Act will not only provide the legal authority to designate the habitat type as selected, but lay down a duty for the authorities to evaluate whether such designation is necessary and appropriate. This is a parallel to the proposed rules for designating priority species.

If the King has designated a habitat type as selected, the municipal authorities are required to map the occurrence of the habitat type in each municipality. The committee anticipates that central and municipal authorities will cooperate to ensure that the quality of the survey data is as good as possible. According to the proposal, mapping is not required as a condition for giving a habitat type the legal protection that follows from the provisions on selected habitat types. However, it will be an important tool for ensuring that the regime functions as effectively as possible.

The draft Act requires the municipalities to give selected habitat types the necessary protection through land-use planning or by other means. A municipality may choose not to protect one specific area of a selected habitat type, but designate it

for another purpose in its land-use plan. However, the committee would then expect the municipality to have taken the selected habitat type into account in planning processes under the Planning and Building Act, which requires land-use plans to be submitted to the relevant central government authorities.

As regards the exercise of authority under other legislation, the draft Act contains a general rule that no permission should be given or grants provided for new developments or significant changes in use that may reduce the range of a selected habitat type or cause its ecological status to deteriorate. In this case, too, a specific area of a habitat may be sacrificed if this is required by important considerations of the public interest or if an alternative conservation area of equivalent quality exists or can be established.

Special provisions are proposed to ensure the protection of selected habitat types in forestry and agricultural properties. These establish a notification requirement for all developments in a forestry or agricultural property that will have an impact on a selected habitat type. This requirement does not apply if there is already an approved forestry plan or an environmental plan for an agricultural property that provides sufficient protection to maintain the ecological functions of the selected habitat type.

The competent authorities may only carry out management measures in selected habitat types in consultation with the landowner. Thus, this regime does not resolve all the problems associated with selected habitat types that require active management. However, the fact that a habitat type is designated as selected will act as a strong signal that grant schemes should be designed to contribute to conservation of the habitat type. Similarly, in other cases involving decisions on priorities for the use of public funds, an important consideration should be whether or not a measure will help to maintain a selected habitat type. According to the draft Act, grants should not be provided for new measures or significant changes in use that will have a negative impact on selected habitat types.

Access to genetic material

The committee has also drawn up proposals for entirely new provisions dealing with access to genetic material. One of the three main objectives of the Convention on Biological Diversity is the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilisation of genetic resources. The others are the conservation of biological diversity and the sus-

tainable use of its components. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture also emphasises the importance of access to genetic material to maintain food production and other agricultural activities.

The committee's terms of reference included developing Norwegian legislation to implement the provisions of the Convention on Biological Diversity on access to genetic resources. To avoid any confusion on what is to be understood by a resource, the committee has used the more neutral term "genetic material".

The committee's proposals in this area deal with two main issues. The first of these is how access to Norwegian genetic material should be regulated. The second is what part Norwegian legislation can play in ensuring that genetic material from other countries is utilised in accordance with the provisions of the Convention on Biological Diversity.

The committee has considered genetic material primarily as a common resource, which through research and development can be used to develop new knowledge and new inventions for the benefit of people and the environment. For this to be achieved, access to and utilisation of genetic resources must be in accordance with the conservation targets of the draft Act, and traditional use by indigenous peoples and local communities must be respected.

The committee's proposal as regards Norwegian genetic material obtained from the natural environment entitles any person to explore for, extract and utilise genetic material within the framework provided by the draft Act and other relevant legislation. The draft Act distinguishes between property rights to the biological material – i.e. the organism – containing the genetic material, and rights to the genetic material as such. Thus, organisms that are freely available through the right of access to and passage through uncultivated land may be utilised regardless of the purpose for which they are collected. For example, a flower may be picked to put it in a vase, to grow new plants from the seeds, or for biotechnological research.

The draft Act includes a provision requiring the competent authority to be notified if genetic material that has been collected from the natural environment is later used for commercial purposes. The purpose of introducing the duty of notification is to maintain an overview of how genetic material is utilised, while at the same time not impeding research and development.

The committee proposes a separate provision on access to genetic material in public collections

in Norway. This requires any person who manages such collections to do so in accordance with the objective of the draft Act for access to genetic material, and to register any genetic material removed from a collection. It is also proposed that any person who receives genetic material from such collections shall refrain from claiming intellectual property rights or other rights to the material that would limit its use for food or agriculture. Among other things, the latter requirement implements one of the provisions of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.

The committee also proposes further provisions to ensure that collection and utilisation of genetic material from other countries is carried out in accordance with the provisions of the Convention on Biological Diversity. These include the provision that if genetic material is imported for utilisation in Norway from a state that requires consent for collection or export of such material, the import may only be permitted if such consent has been given and in accordance with the conditions laid down for such consent. This will make it possible to enforce the requirement for consent in Norway.

The committee further proposes that information on the donor country or country of origin shall accompany genetic material that is utilised in Norway. Information on any use of indigenous peoples' traditional knowledge shall also accompany the material if regulations requiring this have been laid down.

Even though these provisions should improve documentation of the origins of genetic material and give a certain degree of control, it is difficult to enforce rules on access to genetic material unilaterally at the national level. The committee therefore stresses that it is necessary to continue the development of multilateral and bilateral agreements.

Control and penal measures

The committee's proposal includes provisions on control and penal measures. The committee has given special weight to developing better statutory provisions on enforcement than those that exist today in legislation such as the Nature Conservation Act, the Wildlife Act and the Act relating to salmonids and fresh-water fish. The draft Act therefore includes provisions on:

- monitoring of the state of the environment
- inspection and the duty to provide information
- measures to remedy or mitigate the impact of unlawful activities

- implementation of measures to deal with unforeseen environmental damage caused by lawful activities
- coercive fines

The draft Act also provides the legal authority to require enterprises to establish systems of internal control.

An important new proposal is the provision on the collection of compensation for environmental damage. The duty to pay such compensation will take effect when an order has been issued by the authorities pursuant to the draft Act. An order to pay compensation may be issued to any person who has contravened a provision set out in or pursuant to the draft Act, or a provision set out in other legislation if it serves to implement the objectives and principles of the draft Act.

The funds collected will accrue to an environmental fund that is to be used exclusively towards the conservation and sustainable use of biodiversity and the environment, and will thus function as a form of compensation. The purposes for which the funds may be used are further specified as the management and restoration of the environment and the provision of grants to persons who suffer losses as a result of the contravention of provisions set out in or pursuant to the draft Act. Coercive fines that are collected will also accrue to the environmental fund.

The legal authority to impose penal measures is proposed primarily for the provisions of the act that lay down specific duties or prohibitions, and such that wilful contravention or gross negligence is the criterion for guilt. For more general provisions such as the duty to show due care, penal measures are only proposed in cases of wilful contravention.

The committee suggests that the imposition of administrative fees would be an appropriate penal measure, but has not proposed a specific provision for this since the general review of penal measures in Norwegian legislation has not yet been completed.

The committee has not made proposals for the competent authorities pursuant to the act, except that the superior authority should be the King. For most provisions, the environmental authorities will be the natural choice, but it may also be appropriate to delegate authority to other ministries and their subordinate directorates. This could for example be done in the case of decisions on specific alien species or elements of the responsibility for monitoring the state of the environment. As regards harvesting of plants and animals, the draft

Act indicates that more specific decisions on harvesting should be made under various sectoral acts, and the competent authority in these cases will follow from the relevant act.

The committee has included an explicit right to delegate authority to the municipalities in the draft Act, but has not specifically proposed when this may be appropriate.

Final provisions

The draft Act repeals the Nature Conservation Act and parts of the Wildlife Act and the Act relating to salmonids and fresh-water fish. The transitional provisions make it clear that regulations and individual decisions pursuant to provisions that are repealed or amended by the new Act will continue to apply until the King decides otherwise.

Finally, the committee proposes some amendments to other acts. Some of these are a direct result of and necessary adaptations to the draft Act. Other amendments have a more independent basis, but are proposed as means of ensuring that the objectives of the draft Act can be achieved. These include the proposal to include biodiversity concerns in the Neighbouring Properties Act, and some provisions of the Planning and Building Act relating to building matters. The proposals for amendments to the Cultural Heritage Act are also important, since they authorise the inclusion of biodiversity as an element of cultural heritage conservation.

Further adjustments of other legislation may be necessary, for example the forestry and marine resources legislation which is currently being reviewed.

Kapittel 3

Utvalgets arbeid

3.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Biomangfoldlovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 20. april 2001 for å utrede nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Utvalget besto opprinnelig av elleve medlemmer. Da utvalget 12. desember 2002 ble gitt et tilleggsmandat om også å foreta en gjennomgang av erstatningsreglene etter naturvernloven, ble utvalget utvidet med to medlemmer særskilt for dette tema. Utvalgets medlemmer ble oppnevnt i kraft av sin særskilte kompetanse, ikke som representanter for etater eller organisasjoner. Utvalgets sammensetning ved tidspunkt for avlevering av utredningen var følgende:

- ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer, Oslo, leder
- førsteamanuensis Ole Kristian Fauchald, Oslo
- professor Dag O. Hessen, Oslo
- førsteamanuensis Trine Hvoslef-Eide, Ås
- miljøverndirektør Svein Karlsen, Steinkjer
- advokat Astri M. Lund, Oslo (oppnevnt 22. juli 2002)
- advokat Ove Christian Lyngholt, Kristiansand S (oppnevnt 12. desember 2002 for tilleggsmandatet)
- førsteamanuensis Marit Reitan, Trondheim
- direktør Sissel Rogne, Oppegård
- ekspedisjonssjef Kåre Selvik, Røyken
- forsker Kjersti Sjøtun, Bergen (oppnevnt 1. februar 2002)
- advokat Stein Erik Stinessen, Oslo (oppnevnt 12. desember 2002 for tilleggsmandatet)
- seniorrådgiver Haavard Østhagen, Oslo.

I utvalgets funksjonstid er følgende medlemmer blitt løst fra sine verv:

- forsker Padmini Dalpadado, Bergen (fratrådt 1. februar 2002)
- advokat Aase Gundersen, Oslo (fratrådt 22. juli 2002).

Spørsmål knyttet til utvalgets tilleggsmandat om erstatning ved områdevern er utredet i en egen arbeidsgruppe forut for behandling i utvalget.

Arbeidsgruppen har bestått av utvalgets leder Backer og medlemmene Fauchald, Karlsen, Lyngholt, Selvik og Stinessen.

Sekretariatet ble lagt til Miljøverndepartementet. Ansatt i sekretariatet har vært:

- seniorrådgiver Gudrun Schneider, sekretariatsleder, hele utvalgets funksjonsperiode
- seniorrådgiver Kjersti Gram Andersen, utvalgssekretær, august 2001 – ut utvalgets funksjonsperiode
- rådgiver Kirsten Jacobsen, utvalgssekretær, august 2001 – mars 2003
- rådgiver Cecilie Kverme, utvalgssekretær, juni 2003 – august 2004
- førstekonsulent Sigrid Toft Fløystad, utvalgssekretær, mai – desember 2003
- rådgiver Torbjørn Lange, utvalgssekretær, januar 2004 – ut utvalgets funksjonsperiode.

Direktoratet for naturforvaltning har gitt sekretariatsbistand og fremskaffet forskjellig faglig bakgrunnsmateriale. Rådgiver Arnt Hegstad har fungert som sekretær for arbeidsgruppen for erstatning i hele gruppens funksjonsperiode. Flere ansatte i Miljøverndepartementet og direktoratet har utført kortvarige oppgaver i sekretariatet.

Referansegruppen

Det ble opprettet en interdepartemental referansegruppe for arbeidet i utvalget. Også Sametinget og Havressurslovutvalget var representert i denne gruppen. Ved tidspunktet for avgivelse av utredningen besto referansegruppen av følgende medlemmer:

- førstekonsulent Jon Petter Gintal, Sametinget
- avdelingsdirektør Inger Oline Røsvik, Fiskeridepartementet
- kommandørkaptein Jon Ole Siggerud, Forsvarsdepartementet
- avdelingsdirektør Jorunn Nakken, Utdannings- og forskningsdepartementet
- avdelingsdirektør Ninni Kate Rognli, Kommunal- og regionaldepartementet
- seniorrådgiver Grethe Evjen, Landbruksdepartementet

- rådgiver Bernd Ewald, Nærings- og handelsdepartementet
- rådgiver Per-Andre Torper, Samferdselsdepartementet
- seniorrådgiver Tove Løken, Helsedepartementet
- rådgiver Gry Karen Waage, Utenriksdepartementet
- underdirektør Wencke Langlie, Olje- og energidepartementet
- seniorrådgiver Elisabeth Jernqvist, Direktoratet for naturforvaltning (representerte Miljøverndepartementet)
- førstestatsadvokat Rune Bård Hansen, Økokrim (i dag assisterende sysselmann på Svalbard) (representerte Justisdepartementet)
- prosjektleder Anders Flatabø, Sekretariatet for Havressurslovutvalget.

3.2 Utvalgets mandat

Ved kgl.res. av 20. april 2001 ble følgende fastsatt som utvalgets mandat:

”1. Bakgrunn

Natur- og ressursforvaltningen står i dag overfor store nye utfordringer som det eksisterende regelverket ikke tar høyde for. Interessen for bruk av naturressurser - herunder genressurser – øker kraftig, og det er knyttet store økonomiske interesser til utnyttelsen. FN-konvensjonen om biologisk mangfold gir dessuten en ny ramme for helhetlig naturforvaltning. Konvensjonen er den første store internasjonale miljøavtalen som så klart retter fokus mot sammenhengen mellom bruk og vern, samt fordelingsproblemer. Dette bør gjenspeiles i det norske regelverket. En samordnet lovgivning om biologisk mangfold bør legge gjennomgående, felles premisser for miljø- og sektorforvaltningen. Utfordringen er å få et samlende regelverk, der de ulike sektorens lovgivning støtter opp om formål og forpliktelser på best mulig måte.

Mandatet for lovutvalget tar særlig utgangspunkt i:

St meld nr 58 (1996-97) om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

St meld nr 8 (1999-2000) om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

I tillegg kommer stortingsmeldinger som omhandler forvaltning av biologisk mangfold innen de aktuelle sektorene, som for eksempel St meld nr 17 (1998-99) om verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren.

I St meld nr 58 (1996-97) om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling sies det blant annet:

”Regjeringen vil vurdere å endre naturvernloven for å styrke det juridiske grunnlaget for vernarbeidet. Endringene vil bl.a. kunne omfatte hjemler for vern av nøkkelbiotoper, tidsavgrenset meldeplikt på tiltak i områder som konkret vurderes for vern, klargjøring av skjøtselshjemlene, regulering av utsetting, eksport og import av planter og virvelløse dyr på land, samt vurdering av naturvernlovens § 7”.

Videre heter det i St meld nr 8 (1999-2000) om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand:

”Ved spørsmål om inngrep i særlig verdifulle og hensynskrevende naturtyper er det viktig å sikre at alle myndigheter, grunneiere og andre brukere tar de hensyn som områdene krever. Dette betyr at forskjellige myndigheters virkemidler må virke sammen. Regelverket tar som oftest utgangspunkt i en aktuell type inngrep, f.eks. kraftutbygging, oppdrett, vannuttak, og ikke i en spesiell naturtype eller leveområder for spesielle arter. Det finnes noen bestemmelser som tar utgangspunkt i områdenes verdi, f.eks. om vernskog (skogbruksloven), 100-meters belte langs sjøen (plan- og bygningsloven) og vernetede vassdrag og kantsonevegetasjon i forslag til ny vannressurslov. Bestemmelsene er spredt og dekker i liten grad alle aktuelle arealer og naturtyper. Det er derfor nødvendig å foreta en gjennomgang av alle virkemidlene med sikte på å styrke og koordinere forvaltningen av truede og hensynskrevende naturtyper. Lovverket skal gjennomgås med tanke på en mer samordnet regulering der visse områder får en status som krever at spesielle hensyn tas når inngrep vurderes.”

Økosystem tilnærmingen er også understreket i arbeidet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold. På partskonferansen i mai 2000, ble det vedtatt prinsipper for en slik tilnærming som bør legges til grunn for norsk lovverk. I dette ligger også hensynet til å ivareta økosystemenes tjenester og funksjoner.

I St meld nr 58 berøres også spørsmålet om adgang til og fordeling av utbyttet ved genressurser. Spørsmålet om slik adgang til genressurser i Norge er blitt aktualisert gjennom konkrete uttak av genressurser bl.a. fra havet. Norge mangler i dag et tilfredsstillende regelverk både når det gjelder adgang til genressurser i Norge, vilkår for adgangen, fordeling av utbyttet som følger av en slik adgang, og regler om norske borgers håndtering av genmateriale fra andre land, særlig parter under konvensjonen.

I St meld nr 58 tas opp spørsmålet om en eventuell utredning av naturavgift, som en oppfølging av Grønn skattekommissjon. En slik

avgift vil være knyttet til lovlig virksomhet og må utredes særskilt. Inngrep i naturen utover det som skjer ihht gitte tillatelser (evt ihht til gitte tillatelser men med uforutsette følger), kan medføre omfattende skade som er kostnadskrevenne å gjenopprette. Erstatningsregler for miljøskade finnes i dag først og fremst i forurensningsloven og genteknologiloven. Det er behov for å se nærmere på muligheten for å lage et erstatningsregelverk som mer generelt ivaretar allmennhetens interesser ved skade på biologisk mangfold.

I St meld nr 58 omtales kommunenes sentrale rolle mht miljøutfordringer. Kommunene har de siste årene fått et større ansvar for den lokale naturforvaltningen. Ansvarsdelegeringen har i stor grad skjedd som forsøksordninger, og det er behov for å se nærmere på den lovmessige forankringen av kommunenes ansvarsområder. Spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat og kommune er imidlertid gjenstand for større drøftelser, og holdes derfor utenfor utvalgets mandat. En viktig rettesnor for utvalgets arbeid er likevel at mye av forvaltningen av det biologiske mangfold kommer til å skje i kommunene.

Med de manglene i lovverk som er skissert foran, er det oppstått et behov for en grunnleggende revisjon av naturforvaltningslovverket. Et nytt lovverk skal samtidig sikre en samordnet og effektiv oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold på regelverkssiden.

Med utgangspunkt i følgende temaer skal utvalget utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold:

2. Utvalgets oppgave

- Introduksjoner av fremmede arter
- Genressurser
- Sikring av truede og hensynskrevende naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter
- Styrking av det juridiske grunnlaget for vernarbeidet etter naturvernloven
- Kobling artsforvaltning og områdeforvaltning
- Kobling kulturminnevern og vern av naturressurser
- Erstatning for skade på biologisk mangfold

2.1 Kort om det enkelte tema

Spredning av fremmede arter blir i dag ansett for å utgjøre en av de alvorligste trusler mot det biologiske mangfold. Den lovgivningen som regulerer dette området i dag, er oppstykket og ikke dekkende for alle arter.

Det skal utredes et regelverk basert på føre-var-prinsippet, som er effektivt når det gjelder å forebygge negative miljøkonsekvensene, men som allikevel er realistisk sett hen til dagens situasjon med nedbryting av handelshindringer og stor internasjonal trafikk. Når det gjelder faren for innføring av fremmede arter i miljøet ved utslipp av ballastvann fra skip, bør utvalget ta i betraktning det arbeidet på området som foregår i FN-delorganisasjonen IMO.

Regulering av adgang til og fordeling av utbyttet ved genressurser er et svært aktuelt tema både nasjonalt og internasjonalt, særlig som en oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold og FAOs forhandlinger om plantegenetiske ressurser. Det er store verdier – både økonomiske og faglige – som står på spill, og sammenhengen mellom bevaring, vern, tilgang til ressursene og en rettferdig fordeling av utbyttet blir satt på spissen. Se for øvrig mandatets pkt 2.2.

Det er behov for å utrede et samordnet regelverk mht inngrep i særskilt truede og hensynskrevende naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter. De forskjellige sektorlovene må ses i sammenheng, og man må finne en riktig balanse mellom vern og bærekraftig bruk.

Det vil i tillegg fortsatt være behov for mer "tradisjonelle" vernevedtak slik de nå treffes etter naturvernloven, og utvalget bør utrede behovet for å supplere vernekategoriene, og fremme forslag til eventuelle lovendringer. Bla. kan det være aktuelt med en uttrykkelig lovfesting av grunnlaget for vern i sjø, og en vurdering av spørsmålet om nasjonalpark på privat grunn. Det er også grunn til å se på verneformen landskapsvernområde, sett i forhold til plan- og bygningsloven og kulturmiljøfredning etter kulturminneloven." Utvalgets råd må bygge på internasjonale standarder for vern (særlig naturreservat og nasjonalpark), og vedtatte nasjonale mål for biologisk mangfold på området. Spørsmålet om hjemmel for ekspropriasjon til naturvernformål må drøftes. Utvalget skal vurdere spørsmål om hjemmel for ekspropriasjon for naturvernformål, tidsavgrenset meldeplikt på tiltak i områder som konkret vurderes for vern, og en klargjøring av skjøtselshjemlene.

I tillegg til den alminnelige forvaltning av biologisk mangfold etter sektorlovgivningen, bør noen områder av særlig verdi for biologisk mangfold sikres gjennom eksisterende sektorlovgivning, evt. endringer i denne. Utvalget skal vurdere hvordan man kan sikre en best mulig samordning av slik bevaring, og om det i tillegg er behov for regler om sikring av slike områder i en eventuell ny lov om biologisk mangfold.

Også utover truede og sårbare arter er det behov for å se nærmere på sammenhengen mellom artsforvaltning og områdeforvaltning, herunder ivaretagelse av variasjon på gen-nivå. Noen prinsipper for bærekraftig bruk av områder, slik at man sikrer eksisterende arter i Norge, bør søkes nedfelt i lovgivning. I denne sammenheng må også grunnlaget for bedre vern av ville planter vurderes.

Et nytt regelverk må også ta inn over seg at enkelte naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter er avhengig av menneskelig påvirkning for at biologiske verdier skal ivaretas. Det er behov for å se på sammenhengen mellom kulturpåvirkning/tradisjonsbasert kunnskap og biologisk mangfold, og en bedre integrering av vernevedtak og regelverk om vern av naturressurser og kulturminnevernet, slik at de forskjellige interessene kan ivaretas gjennom felles vedtak. Samtidig er det nødvendig med et bredere spekter av juridiske virkemidler enn tradisjonelt vern, når formålet er å opprettholde bestemte driftsmetoder. Utvalget bør i den sammenheng ta høyde for det bidraget tradisjonell landbruksvirksomhet kan gi til ivaretagelse av kulturlandskap og biologisk mangfold (jf St meld nr 19 (1999-2000)).

Ulovlige inngrep i naturen eller lovlige inngrep med uforutsette følger kan medføre omfattende skade som er kostnadskrevenende å gjenopprette. Erstatningsregler for miljøskade finnes i dag kun i forurensningsloven og genteknologi-loven, og er foreslått i NOU 1999:21 om lov om miljøvern på Svalbard. Plan- og bygningsloven har regler om stansing og gjenoppretting ved forhold i strid med bestemmelsene i eller i medhold av pbl. Utvalget skal utrede et erstatningsregelverk som mer generelt ivaretar ansvar for miljøskade, og særlig hvordan allmennhetens interesser kan ivaretas ved skade på biologisk mangfold. Når det gjelder lovlige inngrep til andre formål enn jord- og skogbruk, som for eksempel omdisponering eller forbruk av naturområder, er det også der aktuelt å se på mulige kompensasjonsordninger, som for eksempel en naturavgift. Dette siste krever imidlertid et eget utredningsarbeid som en oppfølging av Grønn skattekomisjon, og inngår ikke i Utvalgets mandat. I den grad utvalget av hensyn til sitt utredningsarbeid ser behov for å knytte noen merknader til spørsmålet om naturavgift, eventuelt foreslår en hensiktsmessig lovmessig forankring, står utvalget imidlertid fritt til det.

2.2 Særlig om genressurser

Norge mangler i dag et tilfredsstillende regelverk både når det gjelder adgang til genressurser i Norge, fordeling av utbyttet som følger av

en slik adgang, og regler om norske borgers håndtering av genmateriale fra andre land, særlig partsland under konvensjonen.

Utredningen av dette temaet reiser spesielle problemstillinger, og utvalget bør derfor trekke inn særskilt kompetanse innen bl.a. folkerett, patentrett, bioteknologi og forskning, herunder næringsrettet forskning.

Utvalget skal utrede regler som dekker hovedprinsippene for gjennomføringen av de forpliktelsene som følger av oppfølging av konvensjonen om biologisk mangfold art 15, også sett i sammenheng med art 8j. Det forutsettes at iverksettelsen av disse hovedprinsippene skjer gjennom sektorlovgivningen der dette er aktuelt.

Forholdet til nasjonal og internasjonal patentlovgivning må vurderes, samt forholdet til andre viktige internasjonale konvensjoner som Havrettskonvensjonen og Geneve-konvensjonen om kontinentalsokkelen. Arbeider bør videre ta hensyn til annet pågående internasjonalt arbeid bl.a. innen EU og Norden.

Utvalget skal vurdere behovet for bilaterale, regionale og multilaterale avtaler om oppfølging av art 15, og foreslå nødvendig nasjonal lovgivning for oppfølging av slike avtaler på området. Målsettingen for reguleringen må være:

- å sikre rådighet over egne genressurser
- å legge til rette for utveksling av ressurser mellom landene
- å hindre at det biologiske mangfold reduseres
- å sikre en rettferdig fordeling av fordeler fra bruk av genressurser

Når det gjelder regulering av uttak av genressurser som en del av næringslovgivningen, skal utvalget i samarbeid med berørte departement, utrede hensiktsmessige grensesnitt og koblinger i forhold til slik lovgivning. Det vises særlig til arbeidet med ny havlov, revisjon av oppdrettsloven, og lovgivningen om forvaltning av domestiserte ressurser under Landbruksdepartementet.

Uttak av genressurser i Norge

Utvalget skal ta høyde for at genressurser omfatter både ville og domestiserte arter, på land og i vann. Prinsipielle problemstillinger slik som norsk suverenitet over norske genressurser vil være felles for alle arter, men det kan være naturlig å differensiere det nærmere regelverket for forskjellige genressurser. Det er også grunn til å se nærmere på behovet for særskilt tilpassede reguleringer innenfor Norges økonomiske sone og på Svalbard.

Viktige spørsmål som bør utredes er:

- Hvilke typer reguleringsmodeller skal brukes? (konesjon, meldeplikt, forbud, med mer)
- Hvilke typer biologisk materiale skal omfattes?
- Hvilke typer virksomhet skal være omfattet?
- Hvilke hensyn skal reguleringen ivareta, og hvilke vilkår skal stilles for utnyttelsen?
- Skal reglene begrenses til utførsel av biologisk materiale fra Norge, eller skal de helt eller delvis også omfatte virksomhet i Norge?
- Hvordan skal det føres kontroll med at reglene overholdes, og hvordan skal det reageres mot brudd på reglene?

Det er viktig at reguleringen finner en balanse mellom interessen i å ha nasjonal kontroll over uttak av biologiske ressurser og interessen i å ikke hindre nasjonal og internasjonal forskning og utvikling, herunder næringsrettet forskning og næringslivsutvikling, mer enn nødvendig. Eventuelle hindringer i så måte som følger av reguleringen, skal utredes.

Uttak av genressurser i andre land

Forholdet mellom nasjonal lovgivning og (framtidige) bilaterale og multilaterale avtaler skal vurderes.

Når det gjelder norsk lovgivning, er det særlig aktuelt å utrede muligheter for å stille krav om å oppgi opprinnelsesland for genmateriale som blir importert til og/eller brukt i Norge.

Utvalget bør vurdere om reguleringen av genressursspørsmålene bør skje gjennom endring i eksisterende lover, ved en særskilt lov om uttak av genressurser, som en del av en mer generell biomangfoldlov, eller gjennom en kombinasjon av disse alternativene.

Utredningen i forhold til genressursspørsmålene bør tidsmessig prioriteres i utvalgets arbeid.

Oppfølging av rapporten fra embetsverksgruppen for EUs patentdirektiv

Rapporten fra embetsverksgruppen for EUs patentdirektiv, som ble overlevert til justisministeren 2 november 2000, drøfter en rekke mulige tiltak som tar sikte på å ivareta målsettingene i konvensjonen om biologisk mangfold, blant annet i forbindelse med en eventuell gjennomføring av patentdirektivet i norsk rett. Utvalget skal utrede slike tiltak videre blant annet med utgangspunkt i rapporten. Utvalget trenger ikke begrense seg til å drøfte de konkrete tiltakene som er omtalt i rapporten.

2.3 Nærmere om utredningsoppgaven

Utvalget skal vurdere om et eller flere tema bør behandles i en felles lov om biologisk mangfold, eller om det er mer hensiktsmessig at enkelte områder reguleres i eksisterende lover. Utvalgets oppgaver er å se lovgivningen i sammenheng og foreslå regler som bidrar til at lovene trekker i samme retning.

Dersom utvalget vil foreslå en felles lov om biologisk mangfold, må det vurdere om en slik ny lov skal begrenses til å fastslå en del hovedprinsipper for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, mens de mer spesifikke regler om vernevedtak fremdeles beholdes i en egen lov. Utvalget må videre vurdere om reglene i gjeldende naturvernlov bør inngå i en eventuell ny lov om biologisk mangfold, med de endringer som anses nødvendig blant annet sett i lys av forannevnte stortingsdokumenter. Når det gjelder øvrig lovverk under Miljøverndepartementet skal utvalget utrede hensiktsmessig koblinger mellom en eventuell ny lov om biologisk mangfold og særlig viltloven, lakseloven, kulturminneloven, friluftsløven og motorferdselloven.

Den nye lovgivningen om biologisk mangfold skal gi gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold, som skal gjelde uavhengig av hvilken sektor det er snakk om. Det forutsettes at dagens ansvars- og myndighetsfordeling mellom Miljøverndepartementet og øvrige departement legges til grunn. De forskjellige sektorlover slik som skogbruksloven, jordloven, vassdrags- og energilovgivningen, oppdrettsloven, saltvannsfiskeloven, såvareloven, dyre- og plantesjukdomsloven, og plantevernmiddeelloven beholdes, men utvalget skal utrede lovgivning som kan bidra til å sikre gjennomgående, felles prinsipper for forvaltning av biologisk mangfold. En styrking av sektorlovgivning på aktuelle områder vil være et viktig bidrag til en helhetlig lovgivning om biologisk mangfold, jf pågående prosesser for bl.a. å styrke skogbruksloven og saltvannsfiskeloven (ny havlov), den vedtatte nye vannressursloven, og revisjon av oppdrettsloven. Utvalgets oppgave er å se lovgivningen i sammenheng og foreslå regler som bidrar til at lovene trekker i samme retning.

Forpliktelsene under FN-konvensjonen om biologisk mangfold skal legges til grunn for utredningsarbeidet. Det er videre særlig viktig å følge opp vedtak under konvensjonssamarbeidet (jf bl.a. vedtakene på partskonferansen i mai 2000) mht regulering av genressurser, introduksjoner av fremmede arter, økosystem tilnærming, og erstatning for miljøskade.

Strategien for bærekraftig Norden og handlingsplanen for biologisk mangfold som inngår

som en del av denne, setter felles mål for arbeidet med biologisk mangfold i Norden. Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til denne strategien, og bidra til oppfølgingen av denne.

Utvalget skal for øvrig ta hensyn til samtlige internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til, og som har relevans for bærekraftig bruk eller vern av biologisk mangfold.

Utvalget skal også vurdere i hvilken grad internasjonalt anerkjente miljørettslige prinsipper slik som for eksempel føre-var-prinsippet, bør nedfelles i lovverket.

Utvalget skal holde seg orientert om utviklinger innen EUs regelverk for biologisk mangfold, blant annet implementeringen av habitatdirektivet, og arbeidet med å utarbeide et erstatningsdirektiv.

Flere av temaene gjelder arealforvaltning, og berører dermed forholdet til plan- og bygningsloven. Utvalget skal derfor holde nær kontakt med planlovutvalget, for å avgrense og koordinere lovforslagene. Det vises her særlig til mandatet for Planlovutvalget, der det bl.a. heter at "(Planlov)utvalget skal ut fra dette, etter en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og i andre lover som har direkte og indirekte betydning for arealbruk og planlegging, herunder i sjøen, i kystsonen og i og langs vassdrag, vurdere og fremme forslag om endringer i lov- og eventuelt forskriftsverk." Om ivaretagelse av biologisk mangfold heter det bl.a. i mandatet at "videre aktualiserer biologisk mangfold, som et annet tema i arealplaner, behovet for bedre styring med arealbruken. Det er derfor behov for å vurdere om de eksisterende virkemidlene i loven er så hensiktsmessig som ønskelig sett i lys av den betydningen de har for å ivareta denne overordnede målsettingen." Videre heter det om planlegging på sentralt nivå at "hvordan klargjøring og ivaretagelse av mål og rammer fra riks- og fylkesnivå i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven kan utvikles og nyttes for å ivareta en arealbruk som sikrer det biologiske mangfold, samtidig som bærekraftige byer, tettsteder og bygdesamfunn kan utvikles." Utvalget for ny lov om biologisk mangfold skal ikke overlape planlovutvalgets arbeid, men utrede hvordan materielle normer basert på økosystemtilnærming, kan supplere arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven.

Regjeringen har satt i gang arbeidet med en ny skogbrukslov. Miljøspørsmålene står sentralt i dette lovarbeidet. Det er bl.a. lagt opp til å understreke skogbrukets ansvar for biologisk mangfold og kulturminner mer direkte enn i gjeldende lov. Arbeidet med ny skogbrukslov vil pågå parallelt med utvalgets arbeid. De prin-

sipper og bestemmelser som nedfelles i den nye skogbruksloven vil være relevante for utvalgets arbeid, og det forutsettes at utvalget legger arbeidet med ny skogbrukslov til grunn.

Utvalget skal for øvrig legge til grunn de premisser som blir trukket opp i den kommende stortingsmeldingen om biologisk mangfold.

I den grad utvalgets forslag berører kulturminner, skal utvalget ha kontakt med kulturminneutvalget.

I den grad utvalgets forslag berører samiske interesser, skal utvalget legge opp til en dialog med Sametinget.

Utvalget bør for øvrig legge opp til hensiktsmessige kontakter med berørte interesseorganisasjoner, som miljø- og primærnæringsorganisasjoner.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2. Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret ressursbruk innen vedkommende område. Miljøverndepartementet bistår i nødvendig utstrekning med å skaffe kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av konsekvensene.

Utvalgets forslag skal foreligge 1 oktober 2003.

Utfylling av mandatet

Mandatet kan etter behov konkretiseres og utdypes av Miljøverndepartementet etter samråd med berørte departementer, for eksempel dersom det blir nødvendig å ta opp ytterligere tema og spørsmål for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet. Utvalget kan selv ta opp ønske om en slik endring med departementet."

Ved brev fra Miljøverndepartementet av 12. desember 2002 ble utvalget gitt følgende tilleggsmandat:

"I Dok. nr. 8:42 (2001-2002) som ble fremmet av SP-representantene Gløtvold og Arnstad foreslås det å bedre erstatningsvernet for de som blir berørt av etableringen av nye nasjonalparker og landskapsvernområder. I Dok. 8-forslaget vises det til at for nasjonalparker kan verne-reglene og utøvelsen av vernet bli like strengt som for naturreservater, og for landskapsvernområder er mange av disse områdene i dag å betrakte som verneområder med bestemmelser som ligner rådighetsinnskrenkninger i nasjonalparker.

Miljøvernministeren foreslo i brev 19. mars 2002 til Stortinget at de spørsmål som dokument-8-forslaget reiser, blir utredet av Bio-

mangfoldlovutvalget. Stortinget har sluttet seg til dette ved behandlingen av Innst. S. nr. 209 (2001-2002) om det nevnte Dok. nr. 8-forslaget.

Biomangfoldlovutvalget har allerede som mandat bl.a. å utrede en styrking av det juridiske grunnlaget for vernearbeidet etter naturvernloven. Blant de spørsmål som utvalget er bedt om å vurdere under dette tema er spørsmålet om nasjonalpark på privat grunn, verneformen landskapsvernområde, og hjemmel for ekspropriasjon til naturvernformål.

Miljøverndepartementet mener derfor at det er naturlig at utvalget i denne forbindelse utreder de spørsmål som knytter seg til Dok. nr. 8-forslaget, det vil si verneformenes restriksjonsnivå sett i forhold til dagens regler om erstatning etter naturvernloven. De begrensninger som de forskjellige verneformene setter til fortsatt næringsvirksomhet, må ses i sammenheng med erstatningsspørsmålet. Utvalget bes følge opp dette i sitt arbeid, og de økonomiske konsekvensene av å endre erstatningsreglene i tråd med Dok. nr. 8-forslaget må utredes.

Det vises for øvrig til Innst. S. nr. 209 (2001-2002) og til Miljøverndepartementets brev til Stortinget av 19. mars 2002.”

Som følge av tilleggsmandatet ble utvalgets funksjonstid utvidet.

3.3 Ny lovgivning og nye politiske signaler av betydning for utvalget

Av ny lovgivning som er vedtatt siden utvalget ble oppnevnt, og som har hatt betydning for utvalget, kan nevnes lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), og lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Siden utvalget ble opprettet, er forskjellige spørsmål av betydning for utvalgets mandat drøftet i ulike stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og tilhørende stortingsinnstillinger. Blant de mest aktuelle er:

- St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning og Innst. S. nr. 206 (2001–2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold
- St.meld. nr. 39 (2000–2001) Friluftsliv – Ein veg til høgare livskvalitet og Innst. S. nr. 114 (2001–2002) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om friluftsliv
- St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken, St.meld. nr. 33 (2001–2002) Tilleggsmel-

ding om samepolitikken og Innst. S. nr. 110 (2002–2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om samepolitikken

- St.prp. nr. 79 (2001–2002) Opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder og Innst. S. nr. 134 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder
- St. prp. nr. 43 (2002–2003) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 20/2003 av 31. januar 2003 om endring av EØS-avtalens vedlegg XVII om opphavsrett (patentdirektivet) og Innst. S. nr. 220 (2002–2003) Innstilling frå næringskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 20/2003 av 31. januar 2003 om endring av EØS-avtalens vedlegg XVII om opphavsrett (patentdirektivet)
- St.meld. nr. 25 (2002–2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og Innst. S. nr. 46 (2003–2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003¹ og Innst. S. nr. 260 (2002-2003) Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppgjøret mv.
- St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur og Innst. S. nr. 174 (2003–2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur
- St.prp. nr. 51 (2003–2004) Om samtykke til ratifikasjon av Den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk av 3. november 2001 og Innst. S. nr. 198 (2003–2004) Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk av 3. november 2001.

Blant nyere offentlige utredninger som har hatt betydning for utvalget kan nevnes NOU 2002: 1 Fortid former framtid og NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II (Planlovutvalgets utredning med lovforslag).

¹ Spesielt kapitlet om Fjellområdene – bruk, vern og verdi-skaping s. 140 til 153.

3.4 Utvalgets avgrensning av sitt arbeid

Utvalget skal etter sitt mandat legge frem forslag om en rekke tema knyttet til bruk og vern av biologisk mangfold for å bidra til en samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Det har vært opp til utvalget å fremme forslag om en felles lov eller om innpassing av nye regler i eksisterende lovgivning på ulike områder. Utvalget har også kunnet foreslå endringer i tilstøtende regelverk, f.eks. næringslovgivningen.

Utvalgets utredning er avgrenset til å omhandle rettsregler som tar direkte sikte på å fremme bevaring av naturmangfoldet. Rettsregler som indirekte fremmer eller motvirker slik bevaring, er bare behandlet dersom de anses å ha spesiell betydning.

Utvalget har på en rekke områder følt behov for å avgrense arbeidet mot andre pågående prosesser og andre rettsområder. Utvalget vil her spesielt nevne avgrensningen mot Planlovutvalgets, Havressurslovutvalgets og Samerettsutvalgets arbeid, arbeidet med Finnmarksloven og arbeidet med ny skoglov.

Planlovutvalgets siste delutredning ble lagt frem i 2003, jf. NOU 2003: 14. De fleste av endringsforslagene – deriblant forslaget om en ny plan- og bygningslov – er foreløpig ikke fulgt opp med lovforslag fra regjeringens side. Biomangfoldlovutvalget har derfor relatert sine forslag først og fremst til gjeldende plan- og bygningslov. Samtidig viser utvalget til Planlovutvalgets forslag der dette er særlig relevant, og der disse forslagene vil kunne bidra til å løse særskilte utfordringer.

Når det gjelder *samiske spørsmål*, har Biomangfoldlovutvalget tatt opp de utfordringene som spesielt følger av de temaene som utvalget tar opp. Biomangfoldlovutvalget har imidlertid ikke hatt som mandat å drøfte eller foreslå løsninger med hensyn til samiske rettigheter til land og vann. Utvalgets forslag er derfor avgrenset mot de utfordringene som rettighetsspørsmålene reiser.

Også på et annet område knyttet til urfolksspørsmål, har utvalget måttet avgrense sitt arbeid. Dette gjelder spørsmålet om nye typer immaterielle rettigheter for tradisjonell kunnskap. Heller ikke dette spørsmålet er en del av utvalgets mandat.

Havressurslovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 14. mars 2003. I dette utvalgets mandat vises det uttrykkelig til Biomangfoldlovutvalgets arbeid. Havressurslovutvalget bes bl.a. om å ha nær kontakt med Biomangfoldlovutvalget i forbindelse med aktuelle berøringspunkter, for å sikre en hensiktsmessig avgrensning av lovgrunnlaget og orga-

nisering av arbeidet. På tre områder er det særlig et behov for å se forslagene til de to lovutvalgene i sammenheng. Det gjelder spørsmålene om høsting av marine arter, om marine verneområder og om tilgang til genressurser.

Biomangfoldlovutvalget foreslår – i tråd med sitt mandat om å gi regler som samordner forvaltningen på en bedre måte – generelle prinsipper for *høsting* for alle arter og generelle regler for tilgang til *genetisk materiale*. I tråd med generelle regler og prinsipper som blir vedtatt som følge av utvalgets forslag, vil det i en ny havressurslov kunne gis mer spesifikke eller detaljerte bestemmelser.

Det inngår i Biomangfoldlovutvalgets mandat å foreslå regler om *vern*, herunder vern i sjø. Dette utelukker ikke at Havressurslovutvalget foreslår regler om særskilt beskyttelse i noen områder mot fiske, annen høsting eller en bestemt redskapsbruk som anses som en trussel mot det biologiske mangfoldet. Vern og andre former for beskyttelse vil kunne supplere hverandre, slik det også er forutsatt i arbeidet med marin verneplan.

Arbeidet med ny *skoglov* var i gang da Biomangfoldlovutvalget ble oppnevnt, men det er ennå ikke fremmet en odelstingsproposisjon om dette. Utvalget har derfor forholdt seg til den gjeldende skogbruksloven (lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern). I tillegg til områdevern berører utvalgets forslag virksomhet i skog på en del andre punkter. Blant annet gjelder dette generelle prinsipper for myndighetsutøving, aktsomhetsplikt og regler om utvalgte naturtyper. Det er mulig at disse forslagene bør følges opp med noen bestemmelser i en ny skoglov.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot regler om *genmodifiserte organismer*, ettersom det gjelder en egen lov om genmodifiserte organismer (lov 2. april 1993 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer).

I de tilfeller utvalget har funnet behov for å avgrense mot andre spørsmål enn nevnt ovenfor, er det gjort rede for det i de enkelte kapitler i utredningen.

3.5 Møter og arbeidsform i utvalget

Biomangfoldlovutvalget hadde sitt første møte 14. juni 2001. Utvalget har hatt i alt 26 møter, de fleste over to dager. De fleste møtene er avholdt i Oslo, ett er avholdt i Alta og et fire dagers møte er avholdt på Ranten, Nes i Buskerud. To av møtene har vært telefonmøter. Arbeidsgruppen for utredning av erstatningsspørsmålet har hatt i alt ti møter, alle lagt til Oslo. I referansegruppen er det

avholdt i alt fem møter. Noen av medlemmene i referansegruppen har også fått forelagt deler av utkast til utredningen som særskilt berører deres etat.

Utvalget har innhentet materiale på flere måter, dels gjennom medlemmene, dels gjennom miljøvernforvaltningen og andre offentlige etater, og dels gjennom oppdrag til eksterne sakkyndige. Direktoratet for naturforvaltning (DN), Statens forurensningstilsyn (SFT), Riksantikvaren (RA) og Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) har bidratt med innspill. Utvalget har også henvendt seg til fylkesmennene og kommunene for innhenting av opplysninger om særskilte temaer. Videre har særskilte ressurspersoner vært invitert til møter for å innlede om forskjellige temaer.

Høsten 2001 arrangerte utvalget et eget seminar om genressurser med innledere fra næringsliv, myndigheter og universitets- og høyskolemiljøer. Våren 2003 ble det arrangert et høringsmøte om samme tema med deltakelse fra referansegruppen, genbanker, forskningsmiljøer, myndigheter og organisasjoner.

Førsteamanuensis Eli Fremstad, NTNU – Vitenskapsmuseet, har utarbeidet rapporten "Natura 2000 i Norge", som jevnfører habitatene som inngår i det europeiske nettverket Natura 2000 (se kap. 15.3.2.2) og norske natur- og vegetasjonstyper, og en oversikt over naturtyper som kan være egnet for lovfestet vern og naturtyper som bør prioriteres for vern (se vedlegg 4 og 5). Professor Geir Ulfstein, Universitetet i Oslo, har utarbeidet en rapport om rettslige sider ved biologisk mangfold i havet, cand. jur. Morten Walløe Tvedt, Fridtjof Nansens institutt, har utarbeidet en rapport om tilgang til genressurser, og advokat Frode A. Innjord har utarbeidet en rapport om erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven. Den siste er inntatt som vedlegg 6 til utredningen.

Utvalget har foretatt flere studiereiser, kombinert med møter med offentlige myndigheter og organisasjoner. Den 1. november 2001 besøkte utvalget Hole kommune i Buskerud, med innlagt befarings- og møte med kommunen. Viktige tema her var bl.a. innarbeiding av hensyn til biologisk mangfold i kommuneplanleggingen og hensyntagen til biologisk mangfold i jord- og skogbruk.

Den 6.–7. mars 2002 foretok utvalget en reise til Sverige og Finland. Siktemålet med reisen var i første rekke å få innblikk i svensk og finsk lovgivning om biologisk mangfold, samt i de to landenes arbeid med Natura 2000-nettverket. I

Stockholm hadde utvalget møte med Naturvårdsverket og i Helsingfors med Miljöministeriet. Også andre forvaltningsnivåer og sektormyndigheter var representert på møtene. I Helsingfors inngikk også et møte med professor i miljørett Erkki J. Hollo fra Helsingfors universitet og professor i miljørett Kari Kuusiniemi fra Åbo universitet.

Den 10.–13. juni 2002 foretok utvalget en reise til Nord-Norge. Reisen ble innledet med møte med Karlsøy kommune og påfølgende befarings- og befaring. En sentral problemstilling her var vern og bruk av kystsonen, og i befaringen inngikk bl.a. besøk ved oppdrettsanlegg i Dyrsfjorden. I Tromsø og Alta ble det arrangert møte med henholdsvis Norske Reindriftssamers Landsforbund og Reindriftsforvaltningen. I Alta besøkte utvalget også helleristningsfeltet på Hjemmeluft. Reisen ble avsluttet i Karasjok, der utvalget hadde møter med Sametinget og Nordisk Samisk Institutt (NSI). Møtet med Sametinget omhandlet spørsmål knyttet til samisk bruk av naturressurser og biologisk mangfold sett i forhold til utvalgets mandat. Ressursutnyttelse og samisk tradisjonell bruk og kunnskap sto sentralt i møtet med NSI.

Utvalget har sett det som viktig å holde kontakt med frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner som representerer interesser som vil bli berørt av utvalgets lovforslag. Utvalget henvendte seg tidlig i sitt arbeid til organisasjonene med anmodning om skriftlige innspill, og i januar 2003 ble det avholdt et eget møte med organisasjonene der temaene var områdevern og artsvern. Følgende organisasjoner har bidratt med innspill til utvalget, skriftlig eller gjennom møtet: SABIMA, Norges Naturvernforbund, Den Norske Turistforening, WWF-Norge, Norsk Botanisk Forening, Nordisk kulturlandskapsforbund, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norske Reindriftssamers Landsforbund, Norsk Biologforening, Norges Bondelag, NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Fiskarlag. Innspillene er fortløpende lagt ut på utvalgets internetsider. I tillegg har utvalget mottatt innspill fra Norges fjellstyresamband, det interkommunale styre for SVR landskapsvernområde (Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde) og Vestlandsforskning.

Også arbeidsgruppen for utredning av erstatningsspørsmålet har hatt møte med organisasjoner. Her var Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Norges Skogeierforbund og NORSKOG representert.

Biomangfoldlovutvalgets leder og sekretariatsleder har også hatt et møte med Havressurslovutvalget. Leder for Planlovutvalget Hans Christian

Bugge og leder for Rådgivende utvalg for marin verneplan Hein Rune Skjoldal har begge innledet på et av Biomangfoldlovutvalgets møter.

Kapittel 4

Hva er biologisk mangfold?

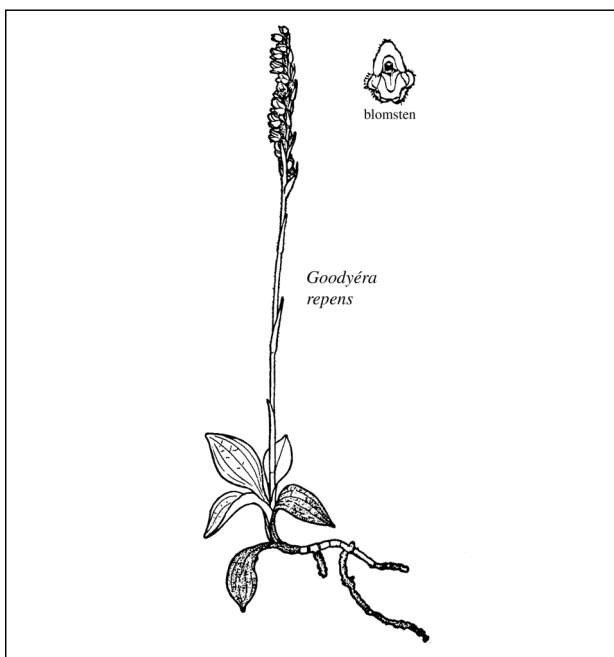
Knerot

Den sto i skogen
under et tre.
Et furutre.
Jorden var naken
og brun.
Det var en vill orkidé.

Den sto og blomstret
elfenbenshvit.
Ensom og skjønn.
Skogbunnen fattig.
Litt gress.
Barnåler. Mosen var grønn.

Blomsten i skogen
fanget meg inn,
etset seg inn.
Kan ikke glemme
dens lys.
Villblomsten bor i mitt sinn.

Dagny Tande Lid



Figur 4.1 Knerot (*Goodyera repens*).

Tegning av Dagny Tande Lid

4.1 Begrepsforklaringer

4.1.1 Begrepet biologisk mangfold

Det finnes et særdeles stort antall arter av dyr, planter, sopp og mikroorganismer på jorden. Noe nøyaktig anslag lar seg ikke gi, jf. kap. 4.2.3. I tillegg varierer arveanleggene innenfor den enkelte art mellom de forskjellige populasjonene og individene.

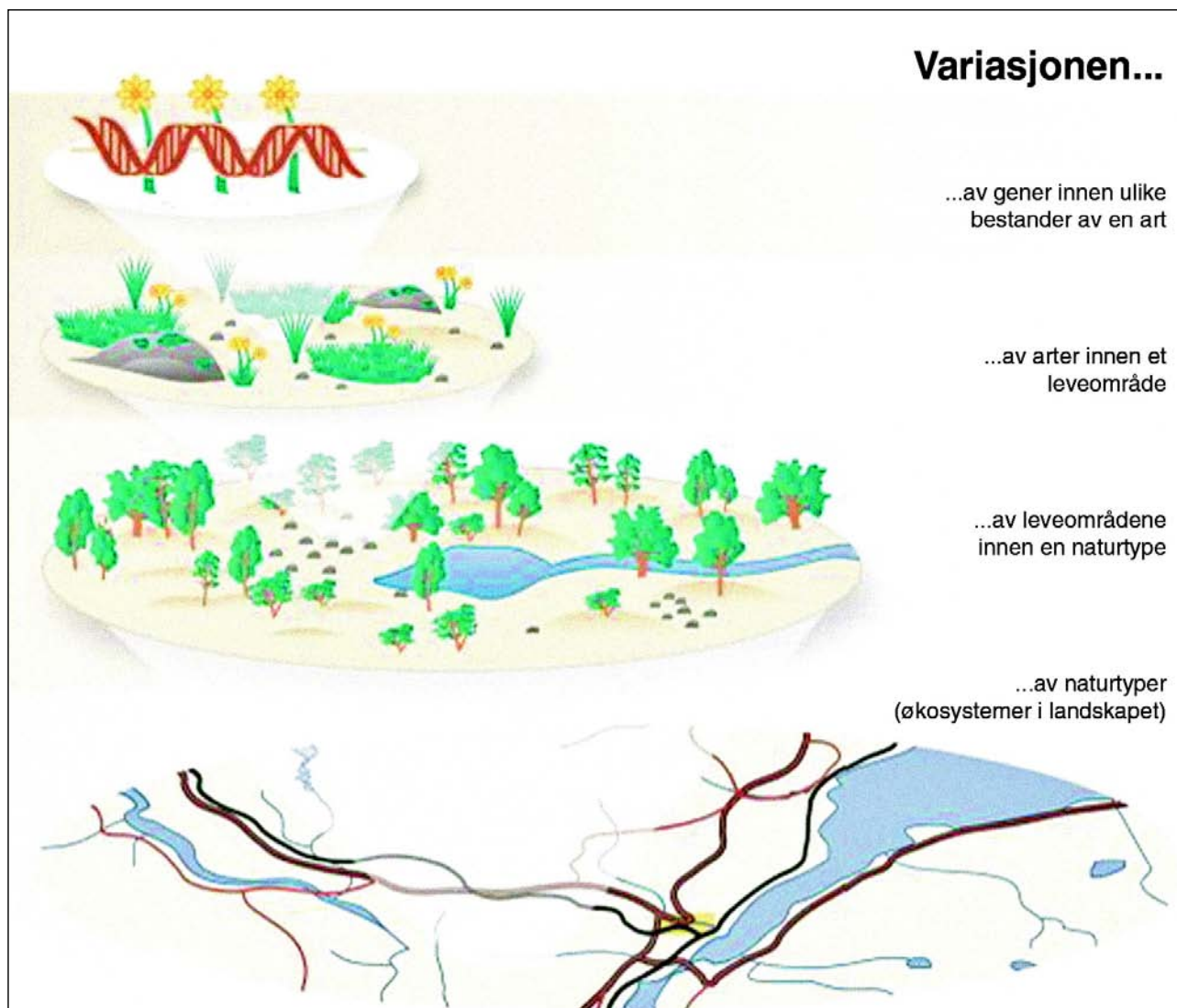
Konvensjonen om biologisk mangfold (heretter kalt biomangfoldkonvensjonen) av 22. mai 1992 definerer i artikkel 2 begrepet biologisk mangfold som "variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine og andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå". Definisjonen sikter primært til det som er "levende", men fanger også opp samspillet mellom levende organismer og ikke-biologiske faktorer, jf. fremhevelsen av økosystemer.¹

Biologisk mangfold er et komplekst og mangesidig begrep. Det kan inndeles etter ulike dimensjoner som *innhold*, *struktur* eller *funksjon*, se kap. 4.2.2. Mangfoldet kan også betraktes på ulike organisasjonsnivåer, fra gener til populasjoner og arter, og videre til samfunn og økosystemer. I mange praktiske sammenhenger er det imidlertid vanlig å fokusere på artene og deres livsmiljø (habitater). Dels kan det være aktuelt å forvalte artene som bestander eller biosamfunn av mange arter, eller det kan være viktig å sikre artenes livsmiljø.² I et helhetsbilde hører også suksesjoner og relasjoner mellom landskap og biologisk mangfold med.

Et viktig aspekt ved bevaring av biologisk mangfold er ivaretagelse av *samspill* og *prosesser*, alt fra genetiske prosesser til demografiske prosesser (f.eks. migrasjon, rekruttering, mortalitet, tetthetsregulerende faktorer) og relasjoner mellom arter (f.eks. beiting, predasjon, nedbryting). Et sentralt siktemål er å bevare muligheten for en naturlig dynamikk og evolusjon hos artene.

¹ Om begrepet økosystem, se kap. 4.1.2.5.

² Blom et al. 2004 med henvisning til Noss 1990.



Figur 4.2 Biologisk mangfold (=biomangfold=biodiversitet=livsmangfold): jordens variasjon av livsformer (planter, dyr og mikroorganismer) og deres arvestoff, og samspillet mellom livsformene og det ikke levende miljø. Kan deles inn i mangfold av naturtyper og leveområder, mangfold av arter og genetisk mangfold.

Mange av de økologiske prosessene er avgjørende for evolusjonære tilpasninger.

4.1.2 Andre sentrale begreper

Nedenfor gjennomgås en del sentrale begreper som brukes videre i utredningen. Her er det kun de mest grunnleggende begrepene som er omtalt. Betydningen av andre begreper, både av rent naturvitenskapelig og mer forvaltningsmessig karakter, er forklart i ordlisten (vedlegg 3). I tillegg er sentrale begreper i selve lovforslaget definert i utk. § 3.

I dette kapitlet tas det utgangspunkt i biologiske begrepsdefinisjoner. I enkelte tilfeller kan det være et visst avvik mellom biologiske og juridiske definisjoner. For eksempel er definisjonen av

"naturtype" i lovforslaget noe videre enn den biologiske definisjonen av begrepet. De juridiske definisjonene vil bli fortløpende gjennomgått i tilknytning til omtale av utvalgets lovforslag.

4.1.2.1 Det taksonomiske system og begrepet art

Hver art blir betegnet med et toleddet latinsk navn, der første ledd angir slekten og det andre leddet angir arten. Dette er de to siste leddene i det *taksonomiske system*. Hvis vi bruker vår alminnelige huskatt som eksempel, har vi følgende rekkefølge i det taksonomiske systemet: rike (dyr), rekke (*Chordata* – virveldyr), klasse (*Mammalia* – pattedyr), orden (*Carnivora* – kjøttetere), familie (*Felidae* – kattedyr), slekt (*Felis*) og art (*Felis sylvestris*).

Art	Issoleie <i>Ranunculus</i>
Slekt	Soleieslekten <i>Ranunculus</i>
Familie	Soleiefamilien
Orden	Soleieordenen Ranales
Klasse	Tøfrøbladete
Rekke	Dekkkfrøete Anthophyta
Rike	Planteriket Plantae

Figur 4.3 Det taksonomiske system og begrepet art, her illustrert ved arten issoleie. Grunnleggeren av dette systemet var den svenske botanikeren Carl von Linné (1707-1778). Han innførte systemet gjennom sitt verk "Systema naturae" publisert i 1735, mer enn ett århundre før Charles Darwin publiserte sin teori om evolusjonen gjennom boka "Artenes opprinnelse".

Arten som enhet er ikke klart definert. Den vanlige inndelingen er *morfologisk*, det vil si at individer som ser bygningsmessig like ut, antas å tilhøre samme art. Et mer robust kriterium er *reproduktiv atskillelse*, det vil si at individer av motsatt kjønn som kan få levedyktig og formeringsdyktig avkom, regnes til samme art.

Av åpenbare grunner er kriteriet om reproduktiv adskillelse uegnet for arter med ukjønnert formering. I praksis er det også vanskelig å teste for arter med kjønnert formering, men med forskjellig levested. I stadig større utstrekning benyttes *genetiske kriterier* (likhet i et utvalg av genetiske markører) for å definere artsgrenser. Sjimpanse og menneske har om lag 95 % felles arvemateriale. De ca. 5 % som er ulikt, er likevel mer enn nok til at sjimpanse og menneske er to selvstendige arter, og vi må sannsynligvis ca. 7 millioner år tilbake for å finne en felles stamform.

Enhver art vil over tid gjennomgå evolusjonære endringer. Siden det i de fleste tilfeller er snakk om langsomme endringsprosesser, vil likevel artsbegrepet innen overskuelig fremtid være sentralt i biomangfold-sammenheng. Etter som enhver art består av populasjoner med større eller mindre grad av genetisk ulikhet, og individer som også er genetisk forskjellige, vil det i mange sammenhenger være mest fruktbart å rette oppmerksomheten mot det totale genetiske mangfoldet innen en art. Dette er ikke minst viktig i bevaringssammenheng, jf. kap. 5.6 og 13.7.4.

4.1.2.2 Planter, dyr, sopp, protister og bakterier

Man regner med fem riker i det taksonomiske systemet: bakterier, protister, sopp, planter og dyr.

Planter kan defineres enten ut fra økologi eller ut fra systematikk. De to måtene å definere planter på dekker nesten det samme, men ikke helt. I økologisk forstand brukes begrepet planter stort sett synonymt med autotrofer eller produsenter, dvs. at de er i stand til selv å bygge opp organisk stoff gjennom fotosyntese eller kjemosyntese.³ En rekke grupper som regnes til planteriket, viser seg imidlertid å ligge fjernt fra planter flest hvis en ser på faktisk slektskap. Dette gjelder først og fremst de ulike algegruppene utenom grønnalgene, dvs. brunalger (bl.a. tang og tare), rødalger og alle de encellede mer eller mindre gule eller brune algegruppene.⁴

I motsetning til planter er *dyr* heterotrofe, dvs. at de må ha tilførsel av organisk materiale for å skaffe energi, og som stoff til syntese av cellemateriale. Omtrent 75 % av alle beskrevne arter er dyr, og 90–95 % av disse er virvelløse dyr (evertebrater).⁵ Virvelløse dyr mangler virvelsøyle eller ryggrad. Hos virveldyr har de fleste artene en virvelsøyle som en del av et kalkskjelett, men hos noen arter består skjelettet av brus (f.eks. haier og skater). Virveldyrene deles inn i klassene fisk, amfibier, reptiler (krypdyr), fugler og pattedyr.

Begrepene *flora* og *fauna* brukes om populasjonen av henholdsvis planter og dyr i et spesielt område. Flora dekker alle planteartene, mens fauna dekker alle dyreartene, både de virvelløse dyrene og virveldyrene. I denne utredningen dekker begrepet flora også sopp, der dette ikke gir grunnlag for misforståelser.

Sopper er heterotrofe organismer som ikke har klorofyll, og de tilhører et eget rike. Soppene er enten saprofytter som ernærer seg av dødt organisk vev, parasitter som ernærer seg av levende organisk vev, mykorrhizapartnere som lever i et gjensidig avhengighetsforhold med høyere planter,⁶ eller mellomformer mellom disse. Blant soppene finner vi organismer som har stor betydning i

³ Det finnes planter som ikke er autotrofe (f.eks. enkelte orkideer). Soldogg er autotrof, men tar opp nitrogen via insekter.

⁴ <http://www.toyen.uio.no>

⁵ <http://www.miljolare.no>

⁶ Mykorrhizasoppene har stor positiv innvirkning på plantenes vekst og vitalitet. Mykorrhiza er en planterot infisert med slike sopper. Soppene bedrer næringsopptaket hos plantene og beskytter røttene mot sykdom og miljøstress. Soppene på sin side nyter godt av næringsforbindelser som trærne produserer gjennom fotosyntesen.

matindustri (gjær, sopp i meieriprodukter) og medisin (penicillin, antibiotika), men også en rekke skadelige arter, primært som parasitter på planter, dyr og mennesker.⁷

Protister er en fellesbetegnelse på eukaryote organismer som hovedsakelig opptrer som encellede. Dette er en svært sammensatt gruppe organismer, som omfatter mange uavhengige utviklingslinjer. Blant annet inngår amøber, tøffeldyr, mange frittlevende flagellater og et stort antall forskjellige parasitter.

*Bakterier*⁸ er svært små organismer; bredden varierer fra 0,25 til 2 μm (1 μm = 0,001 mm). En bakterie er som oftest én eneste celle som består av plasma uten noen ordentlig kjerne (procaryota). Inne i bakteriene finner vi oftest ett fritt kromosom hvor arveanlegget (DNA) finnes. Bakterier utgjør en svært variabel gruppe som har mange forskjellige funksjoner. Noen er primærprodusenter (f.eks. blågrønnbakterier), noen har kjemosyntese, mange er heterotrofe, og mange er sykdomsorganismer (parasitter). Bakterier er også dominerende aktører i de store biogeokjemiske kretsløpene (f.eks. nitrogen- og karbonsyklusen).

Virus er ikke tatt med i denne oversikten, fordi de definisjonsmessig ikke representerer eget liv. De kan bare formere seg ved hjelp av en vertsgenorganisme. Virus er partikler med DNA (av og til RNA) i en proteinkappe. De er viktige sykdomsorganismer, og kan ofte regulere forekomst og bestandsstørrelse av andre organismer på alle nivå, inkludert bakterier.

4.1.2.3 Underart, rase, sort, populasjon og bestand

Begrepene *underart*, *rase* og *sort* betegner alle en gruppe individer innenfor en art som har flere felles arvelige egenskaper som gjør at de kan skilles fra andre grupper av individer innenfor arten. Begrepet *underart* brukes vanligvis når det er tale om ville arter, mens *rase* og *sort* stort sett anvendes om grupper innenfor domestiserte arter, henholdsvis om dyr og planter.⁹

Begrepet *populasjon* brukes om en gruppe av individer innen en art som lever innenfor et område til samme tid. Individene som inngår i populasjonen lever mer eller mindre atskilt fra andre individgrupper innen arten. Populasjoner

som over tid har levd så vidt atskilt at de skiller seg fra hverandre i frekvensen av visse gener, omtales i noen tilfeller som ulike underarter. Tilsvarende vil populasjoner av arter som på grunn av avl eller foredling har utviklet genetiske særtrekk, bli regnet som egne raser eller sorter. Om ville dyr brukes ofte begrepet *bestand* i samme betydning som *populasjon*.

Begrepet *bestand* brukt om planter betegner en gruppe av planter bestående av et større antall individer, der en enkelt art ofte, men ikke nødvendigvis, er dominerende. Begrepet er mye brukt innen skogbruket, f.eks. "granbestand", "løvtrebestand", osv.

4.1.2.4 Ville og domestiserte arter

Med en *vill art* forstås i denne utredningen en art som primært er villlevende i naturen, herunder i natur som er påvirket av mennesker. Et tilleggskriterium er at arten evolusjonsmessig har fått utvikle seg uten menneskers påvirkning gjennom kultivering eller avl. Dette betyr at arter som er knyttet til f.eks. kulturlandskap eller bymiljø, vil være å regne som ville med mindre de har vært gjenstand for slik direkte menneskelig påvirkning, mens kultiverte arter som har forvillet seg og nå finnes i mer naturpregete omgivelser, ikke regnes som ville arter.

Med *domestisering* forstås vi den prosessen (kultivering eller avlsarbeidet) som fjerner plantene eller dyrene fra det naturlige utvalget over generasjoner. I stedet kultiveres eller avles det målrettet på visse ønskede egenskaper. En domestisert art er en art som har vært gjenstand for seleksjon over så lang tid at genetiske særtrekk er utviklet, og en domestisert populasjon skiller seg genetisk i større eller mindre grad fra villlevende populasjoner. Det er ikke tilstrekkelig til å anse en art eller populasjon som domestisert at individer holdes i fangenskap eller plantes inn i en hage. Slike individer vil i utgangspunktet fortsatt være å betrakte som ville dyr eller planter.

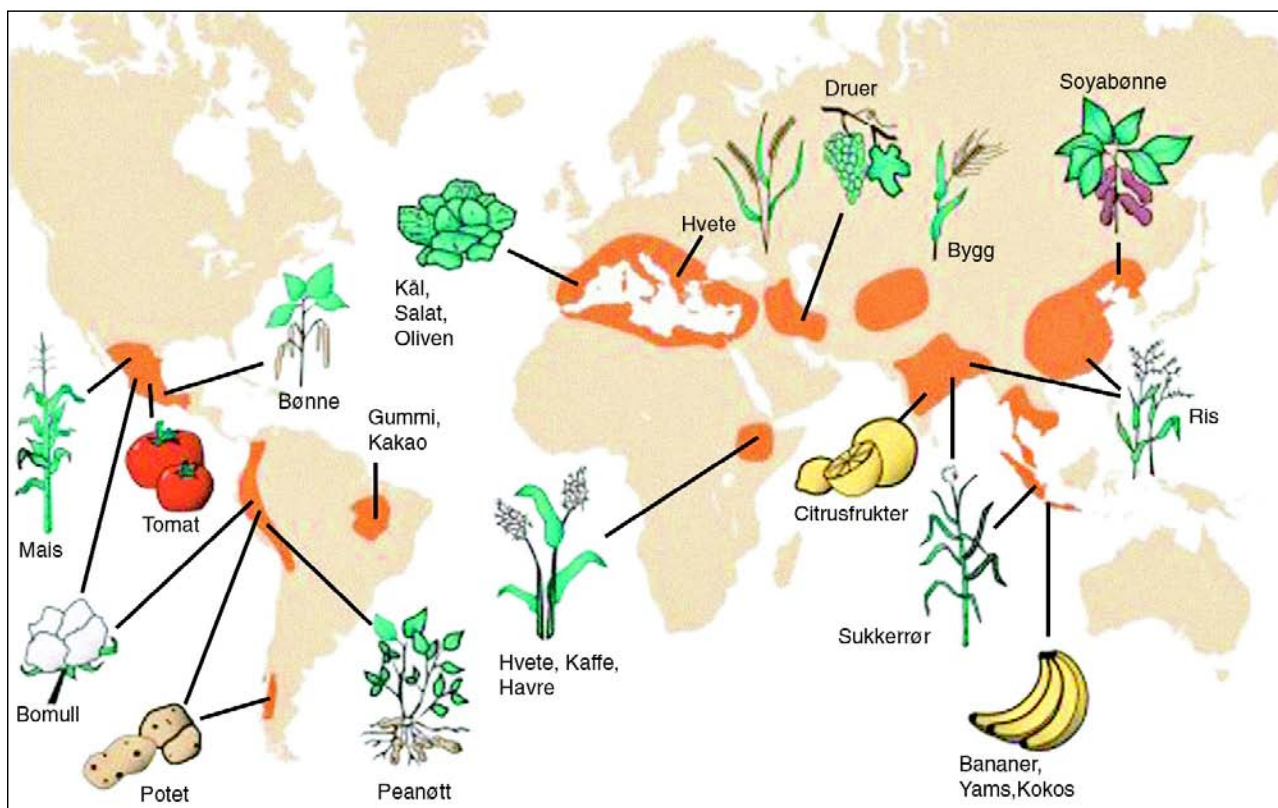
De artene som først og fremst oppfattes som domestiserte arter, er de som i dagligtale omtales som husdyr og kulturplanter. Samtidig må vi i fremtiden regne med å få en rekke domestiserte bestander av arter som vi i dag regner som ville. Blant annet pågår det arbeid med domestisering av marine arter som f.eks. torsk (*Gadus morhua*), hyse (*Melanogrammus aeglefinus*) og kveite (*Hippoglossus hippoglossus*), og terrestriske arter som f.eks. hjort (*Cervus elaphus*).

I evolusjonsmessig perspektiv kan det være flytende overganger mellom ville og domestiserte

⁷ <http://www.nisk.no>

⁸ Bakteriene deles inn i to grupper: eubakterier og archaeobakterier.

⁹ Om ville og domestiserte arter, se kap. 4.1.2.4.



Figur 4.4 Alle kulturplanter stammer fra en art som finnes vill i naturen. Kartet viser de opprinnelige leveområdene for ville planter som i dag utgjør genressursene for våre viktigste matplanter.

Kilde: Primack, R.B. 1993. *Essentials of Conservation Biology*. Sinauer Associates, Sunderland, Mass.

populasjoner av arter. For eksempel vil forskjellige former for høsting kunne virke så vidt forstyrrende på den naturlige seleksjonen at artens fremtidige utvikling påvirkes. Denne form for påvirkning endrer likevel ikke på definisjonen av arten som "vill". Betydningen av slik menneskelig påvirkning er nærmere utdypet i kap. 4.3.

4.1.2.5 Økosystem, naturtype og vegetasjonstype

Begrepet *økosystem* henspiller på et sted eller område. Begrepet kan brukes om et større, mer eller mindre ensartet areal (f.eks. et skogområde), en naturtype eller et naturobjekt (f.eks. et tre) som utgjør levested for en rekke organismer. Samtidig omfatter begrepet samspillet mellom organismene på stedet eller i området, og forholdet mellom de *biotiske* (organismene) og de *abiotiske* (ikke-biologiske) faktorene som klima, lys, vannhusholdning, næringssalter mv. Dette samspillet omfatter en rekke økologiske prosesser som bidrar til å forme og utvikle det biologiske mangfoldet.

I biomangfoldkonvensjonen er dette sammenfattet i følgende definisjon av økosystem: et dynamisk kompleks av planter, dyr og mikroorganis-

mer og det ikke-levende miljø rundt dem, som gjennom et samspill utgjør en funksjonell enhet.

En *naturtype* er en ensartet, avgrenset enhet i naturen som omfatter alt plante- og dyreliv, samt biotiske og abiotiske miljøfaktorer. Variasjonen naturtyper imellom er viktig i seg selv, idet ulike naturtyper gir levesteder for ulike samfunn av dyr, planter og andre organismer.

I likhet med begrepet økosystem, jf. ovenfor, kan også begrepet naturtype anvendes på ulike nivåer. Direktoratet for naturforvaltning (DN) benytter i sin håndbok for kartlegging av biologisk mangfold begrepet "hovednaturtype" om kategorier som igjen deles inn i naturtyper.¹⁰ Eksempler på slike hovednaturtyper er myr og skog. Eksempler på naturtyper under myr er rikmyr og palsmyr, under skog rik edellauvskog og kystgranskog, se kap. 5.3.

Vegetasjonen er viktig i avgrensningen av naturtyper, og i en del tilfeller beskrives naturtypen bare ut fra vegetasjonen. Begrepet naturtype må likevel ikke forveksles med *vegetasjonstype*, som kun sier noe om forhold knyttet til plantene. Vegetasjonstype er en klassifiseringsenhet for

¹⁰ Direktoratet for naturforvaltning 1999a.

Boks 4.1 Avgrensning av naturtyper

Eksempler på naturtyper som avgrenses ut fra vegetasjonen, er "bjørkeskog med høgstauder", "gråor-heggeskog" og "stortareskog". "Kystgranskog" avgrenses hovedsakelig ut fra lavsamfunn på trærne. Andre kriterier som kan være sentrale i avgrensningen av naturtyper, er hydromorfologiske forhold og dannelsesmåte – typisk for myrtyper. For palsmyr er i tillegg klimatiske forhold et kriterium, idet denne myrtypen kun opptrer i nordboreal og alpin sone i de mest kontinentale områdene. For naturtyper innen hovednaturtypen kulturlandskap er kulturpåvirkningen et sentralt kriterium i tillegg til vegetasjonen. "Viktige bekkeled" er eksempel på en naturtype med et landskapsøkologisk utgangspunkt og anvendes som kartleggingsenhet primært i kulturlandskapet. Naturtypen "kroksjøer, flomdammer og meanderende elveparti" defineres ut fra opphav og flompåvirkning og kan inkludere flere vegetasjonstyper. Avgrensningen av "bekkekløfter" har heller ikke noen direkte kobling til vegetasjonstyper, samtidig som denne naturtypen vil kunne ha et mangfold av vegetasjonstyper på et begrenset areal. For "dammer" og "naturlig fisketomme innsjøer og tjern" er det selve dammen, den fisketomme

innsjøen eller tjernet som er utgangspunktet, ikke vegetasjonen. Som navnet "brannfelt" tilsier, er brannpåvirkning et kriterium for denne naturtypen.



Figur 4.5 Leira i Nannestad, Akershus. Typisk meanderende elv. Naturtypen "kroksjøer, flomdammer og meanderende elveparti" defineres ut fra opphav og flompåvirkning og kan inkludere flere vegetasjonstyper.

Foto: Øystein Søbye/NN/Samfoto

plantebestand eller plantesamfunn som oppfyller visse fellestrekk. Et plantebestand er som nevnt foran et areal med mer eller mindre jevn fordeling av planter av samme art eller av ulike arter som lever sammen i et fellesskap. Eksempler på vegetasjonstyper er blåbærgranskog, porsfattigmyr og dvergbjørkhei. Vegetasjonstypene karakteriseres av fysisk utforming (vegetasjonssjikt og annen struktur), artssammensetning og mengdefordeling mellom artene.¹¹ En naturtype vil ofte romme flere vegetasjonstyper. For eksempel kan det innenfor naturtypen deltaområder finnes vegetasjonstyper av både vannvegetasjon, havstrand og skog (f.eks. gråorskog).

Boks 4.1 viser ulike former for avgrensning av naturtyper. Kort sagt bidrar både vegetasjonsutforming, geologiske og kvartærgeologiske forhold, hydromorfologiske forhold, klimatiske forhold og ytre påvirkning (kulturpåvirkning, brann) til å karakterisere de ulike naturtypene. De nevnte for-

holdene påvirker også dyrelivet, slik at man ved å kjenne naturtypen(e) på et gitt areal, samtidig vil få indikasjoner på hvilket dyreliv som finnes der.

4.2 Biologisk mangfold på ulike nivåer

4.2.1 Innledning

Det er vanlig å snakke om biologisk mangfold på tre ulike organisasjonsnivåer; økosystemnivå, artsnivå og gennivå, selv om det er mulig å dele inn i flere nivåer.

4.2.2 Økosystemnivå

Det biologiske mangfoldet varierer i *innhold* (f.eks. hvilke arter som finnes) og *struktur* (f.eks. hvor store bestandene av artene er) fra ett økosystem til et annet. For eksempel vil forekomsten av treslag som vokser naturlig på et sted, avhenge av klima, topografi, bergart, jordbunnsforhold, vannusholdning og beiting, samt treslagenes utbredelse

¹¹ Fremstad & Moen (red.) 2001 s. 229 til 231.

og krav til voksested. Det er derfor ikke tilfeldig at treslagssammensetningen er en annen i barskog enn den vi finner på åkerholmer i kulturlandskapet, eller at vegetasjonen er rikere i kalkrike områder enn i andre. Variasjonen kan være stor også innenfor en og samme økosystemkategori, f.eks. fra et våtmarksområde til et annet.

Det forekommer også store variasjoner i økosystemenes funksjoner og produktivitet. Et økosystems funksjoner gjenspeiler de økologiske prosessene på stedet, slik som vannhusholdning, næringsomsetning, kulturpåvirkning og interaksjoner mellom naturlig forekommende arter. Økosystemer kan således fungere som vannreservoar, næringsleverandør, beiteressurs (for så vel ville som tamme dyr) mv., avhengig av karakter og omfang av de økologiske prosessene som finner sted. Produktiviteten gir på sin side uttrykk for produsert biomasse pr. arealenhet, dvs. det kvantitative utbyttet av prosessene. Indikatorer på pro-

duktivitet kan f.eks. være mengden av beiteplanter eller næringsdyr.

Økosystemene er *dynamiske*, det vil si at de hele tiden er gjenstand for naturlige endringsprosesser. Økologiske suksesser og lokale "katastrofer" som brann, insektangrep, stormer mv. er blant de faktorene som gjør at naturen ikke er i en statisk tilstand.

Begrepet *suksesjon* brukes vanligvis om en langsiktig og retningsbestemt forandring av et økosystem. Gjennom naturlige økologiske suksesser gjennomgår økosystemene en serie utviklingsstadier, der nye plante- og dyresamfunn avløser hverandre etter hvert som organismene skaper nye miljøbetingelser. Naturlig suksesjon kan illustreres med det som skjer når dyrket mark blir liggende brakk, se boks 4.2.

Generelt er diversiteten høyest et stykke ut i et suksesjonsforløp, men avtar som regel mot klimaks som ofte preges av noen få dominerende arter. Økosystemene påvirkes også av menneskelig aktivitet og av globale prosesser som f.eks. klimaendringer. Disse påvirkningsfaktorene kan gripe inn i økosystemenes naturlige dynamikk og endre det biologiske mangfoldet på økosystemnivå så vel som på artsnivå og gennivå. Menneskeskapt påvirkningsfaktorer er nærmere omtalt i kap. 7.2.

Boks 4.2 Naturlig suksesjon

På dyrket mark som blir liggende brakk, vil det til å begynne med komme opp en mengde ettårige plantearter. Deretter kommer flerårige planter og stauder før lyskrevende småbusker og løvtrær – ofte osp (*Populus tremula*), or (*Alnus spp.*) og bjørk (*Betula spp.*) – gjør sitt inntog. Til slutt kommer skyggetålende treslag, slik som f.eks. gran (*Picea abies*). Innvandringen vil imidlertid avhenge av lokale forhold (klima mv.). Hvilke dyrearter som er i et område vil også avhenge av vegetasjonen og suksesjonsstadiet.

Treslag som først okkuperer et treløst område, kalles pionertreslag, og disse vil over tid avløses av såkalte klimakstreslag. Pionertreslagene er lyskrevende, har rask ungdomsvekst og god formeringsevne. Klimakstreslag tåler skygge og har ofte mer utholdende vekst enn pionertreslagene. Enkelte treslag, som ask (*Fraxinus excelsior*), er skyggetålende i ungdommen, men lyskrevende i moden alder.¹

Det er vanlig å dele begrepet suksesjon i to. Primærsuksesjon beskriver den langsiktige kolonisering og utvikling f.eks. etter istider, og dannelse av nytt land ved vulkansk aktivitet. Sekundærsuksesjon skjer på kortere tidsskala etter skogbrann, hogst, opphør av slått osv.

¹ Levende Skog 1998a s. 442.

4.2.3 Artsnivå

Mangfoldet på artsnivå kommer til uttrykk gjennom antall arter og variasjonen i individtall mellom arter. Så langt er færre enn to millioner arter vitenskapelig beskrevet og gitt navn på verdensbasis, mens det årlig klassifiseres i størrelsesorden 15 000 nye arter.¹² Anslagene på uoppdagete arter – hovedsakelig fisk, sopp, insekter og mikroorganismer – varierer fra fem millioner til mer enn hundre millioner. Fortsatt oppdages og beskrives også "nye" pattedyr- og plantearter hvert år.

Trolig utgjør encellede organismer det største mangfoldet både artsmessig og genetisk. Dette er imidlertid en gruppe som er lite kjent, og hvor vanlige systematiske kriterier for artsbestemmelse er problematiske. Samtidig er dette en gruppe med stor betydning både for økosystemfunksjon og stoffsyklus, og som potensielt utnyttbare organismer i mange sammenhenger. På den annen side rommer denne gruppen også en rekke sykdomsfremkallende organismer.

Mangfoldet av arter er ikke konstant, idet noen arter dør ut og nye arter dannes. Artsdannelse er først og fremst et resultat av geografisk isolasjon. Når

¹² <http://news.nationalgeographic.com>

Boks 4.3 Eksempler på artsdannelse

Fluesnappere

DNA-analyser av fluesnappere tyder på at det opprinnelig fantes én fluesnapperart. Under istiden ble den opprinnelige bestanden antakelig isolert i tre forskjellige refugier – det vil si midlertidige tilfluktssteder; et på Balkan-halvøya, et i Italia og et på Iberiahelvøya. På disse store halvøyene holdt skogen stand under istiden. Bestandene var isolert over så lang tid at de utviklet seg forskjellig, og resultatet ble tre arter: Balkan-fluesnapper (*Ficedula semitorquata*), svarthvit fluesnapper (*Ficedula hypoleuca*) og halsbåndfluesnapper (*Ficedula albicollis*). Etter istiden har to av bestandene ekspandert nordover, og i Mellom-Europa kom halsbåndfluesnapper og svarthvit fluesnapper sammen i en hybridzone. Hvis de parrer seg med hverandre, får de en hybrid – altså en blanding av to arter – med nedsatt fruktbarhet. Siden hybridene er delvis fruktbare, var ikke artsdannelsen hos fluesnapperne helt fullendt. Likevel kan artsdannelsen fortsette når de er ført sammen igjen. Det er påvist at omtrent to prosent av de aktuelle hunnene velger feil partner. Naturen ”straffer” disse gjennom hybridavkom med nedsatt fruktbarhet, mens de hunnene som velger partner av samme art premieres. Det antas at dette på sikt vil føre til en fullstendig artsdannelse.¹

¹ Hammersmark 1998.

Margeritter

På Kanariøyene finnes det en rekke margeritterarter som er tilpasset ulike voksesteder og som fra naturens side er godt atskilt. I åpne, tørre, lavereliggende områder vokser bl.a. en smalbladet margeritt med middels store blomster (*Argyranthemum frutescens*). Høyere opp, i den fuktige laurbærskogen nordvest på Tenerife vokser en bredbladet storblomstret art (*A. broussonetii*). På noen lokaliteter i mellomliggende høydenivå er det bygget vei og delvis avskoget. Her har de to artene møttes og gitt opphav til to nye arter, (*A. lemsii*) og (*A. sundingii*).

Geitskjegg

Kurvplanteslekten geitskjegg (*Tragopogon*) har tre arter som opprinnelig var hjemmehørende i Europa. Hybrider mellom de ulike artene er kjent herfra, men de er ikke fertile. På 1900-tallet ble artene brakt med mennesker til Nord-Amerika, der de i visse områder ble ganske vanlige ugress. Med utgangspunkt i disse artene ble det dannet to fertile hybrider som er genetisk konstante og anerkjent som egne arter, *T. mirus* (*T. dubius x porrifolius*) og *T. miscellus* (*T. dubius x pratensis*). Innen andre slekter er lignende nydannelse av arter kjent, f.eks. mellom europeiske og nordamerikanske arter. Menneskets flytting av arter har i disse tilfellene ført til ny artsdannelse og økt biologisk mangfold.

isolasjonen opphører, vil individer fra den tidligere isolerte bestanden krysse seg med individer fra de opprinnelige bestandene og få fruktbart avkom. Ved lang tids isolasjon kan den isolerte bestanden bli så ulik den opprinnelige arten at de ikke lenger kan gi fruktbare hybrider, og artsdannelsen er da et faktum. Den gradvise utviklingen fra en til flere atskilte arter er belyst bl.a. i studier av fluesnappere, se boks 4.3.

Menneskers aktivitet kan også påvirke artsdannelsen. Dette kan f.eks. skje ved flytting av arter til nye geografiske områder eller ved produksjon av nye, ofte mellomliggende, habitater. To eksempler som kan illustrere dette er nydannelse av margeritter på Kanariøyene og nydannelse av arter innen kurvplanteslekten geitskjegg, se boks 4.3.

4.2.4 Gennivå

Selv om mangfoldet er stort på artsnivå, gir ikke artsantallet som sådant noe fullstendig bilde av det

biologiske mangfoldet. Innen en og samme art er det genetisk variasjon både mellom individene og mellom forskjellige populasjoner. Denne variasjonen må også tas i betraktning for at bildet av mangfoldet skal bli komplett. Et mye omtalt eksempel på genetisk variasjon innen en art er det store mangfoldet av laksestammer i Norge. Fordi villaksen finner tilbake til sin egen fødeelv for å gyte, har det utviklet seg en rekke forskjellige stammer av laks (*Salmo salar*), hver genetisk og lokalt tilpasset livet i sin elv.

Det er miljøfaktorene – både de abiotiske og de biotiske – som bestemmer hvilke egenskaper hos organismene som gir best mulighet til å overleve i et bestemt miljø. Seleksjon av visse genutgaver innen en art kan etter hvert skape organismer som er godt tilpasset de lokale miljøforhold. Isolasjonsmekanismer er således en nødvendig forutsetning for lokal genetisk tilpasning, og det finnes en rekke slike mekanismer som hindrer eller reduserer flyten av genmateriale mellom arter og mellom de

enkelte bestandene. Fysiske barrierer som medfører hel eller delvis geografisk isolasjon mellom bestander, er en effektiv isolasjonsmekanisme. Laksens vandring tilbake til elven hvor den vokste opp, er en annen isolasjonsmekanisme, der atferden bremser flyten av genmateriale mellom bestander.¹³ Nettopp laksens hjemvandring er et godt eksempel på at en lokal tilpasning til de lokale miljøforhold er viktig, og "genetisk forurensning" fra rømt oppdrettslaks anses for et betydelig problem, se kap. 7.2.4.6.

Dersom det er snakk om svært små bestander, kan isolasjon være negativt. Små og isolerte bestander har ofte liten genetisk variasjon, noe som gir så vel økt risiko for innavl som redusert mulighet for kombinasjon av nye genvarianter – og med det evolusjon. Det er med andre ord den genetiske variasjonen som danner grunnlag for videre tilpasning og utvikling. I tråd med dette er genetisk variasjon et element som tillegges større vekt i tenkningen omkring bevaring av biologisk mangfold nå enn tidligere, og det er også av samme grunn viktig å bevare bestander av en viss størrelse.

Det er grunn til å tro at biologisk mangfold i økende omfang vil bli beskrevet med utgangspunkt i genetisk variasjon, i takt med at gener og basesekvenser¹⁴ hos artene i norsk flora og fauna kartlegges i stadig større omfang. Ny kunnskap har påvist at artsgrensene i mange tilfeller er uklare. De er oftest basert på enkle morfologiske egenskaper, f.eks. farger, som kan forklares med et par mutasjoner. Spesielt gjelder dette for lavere organismer. For mange organismer, spesielt de encellede, vil genetiske analyser være den eneste muligheten for å fastslå diversitet og taksonomisk tilhørighet.

Også for høyerestående organismer er den genetiske variasjonen en viktig indikator for å fastslå opprinnelse, spredningsmønstre mv. Blant annet har svenske undersøkelser vist at den sørskandinaviske ulven (*Canis lupus*) skiller seg genetisk fra dyrepark-ulv.¹⁵

I 1960-årene regnet forskerne med at den sørskandinaviske ulvestammen var utryddet, men tidlig i 1980-årene ble det igjen observert ulvevingling i grenseområdene mellom det sørøstlige Norge og

Sverige. Deretter holdt bestanden seg på rundt ti individer, alle etterkommere av det ene paret som etablerte seg her. Det vil si at det var en betydelig innavl. Alle var nære slektninger, og den genetiske variasjonen var svært lav. Studier viste at innavl resulterte i medfødte misdannelser, bl.a. arvelig blindhet. Fra 1991 fikk plutselig flokken ny livskraft og begynte å øke raskt, og det ble etablert 10–11 mindre flokker som spredte seg til nye områder. Genetiske studier av denne ulvebestanden har vist at denne økningen skjedde etter at en enslig ulv vandret inn fra Nord-Finland eller Russland. Analysene viser at denne enslige innvandrerer brakte et nytt genetisk materiale inn i den lille, innavlete bestanden.¹⁶ Dette viser hvordan genflyt kan være av svært stor betydning for små, isolerte bestander.

4.3 Naturgitt, kulturpåvirket og kulturbetinget mangfold

I omtale av biologisk mangfold skilles det ofte mellom det naturgitte mangfoldet og det kulturpåvirkete eller kulturbetingete mangfoldet. Til naturgitt biologisk mangfold regnes mangfold som ikke er utsatt for menneskers påvirkning i merkbar grad. Mangfoldet kan likevel ha endret seg over tid, som følge av økosystemenes naturlige dynamikk, jf. kap. 4.2.2. At det biologiske mangfoldet i et område anses som naturgitt, behøver ikke å bety at området er urørt i den forstand at det ikke finnes spor etter menneskelig aktivitet. Det kan finnes spor i terrenget i form av fornminner e.l. uten at det biologiske mangfoldet er endret, i alle fall ikke i et omfang som er sporbart i dag.

Kulturpåvirket biologisk mangfold er påvirket av mennesker gjennom en eller flere typer handlinger. Påvirkningen kan ha funnet sted ved f.eks. oppdyrking, hogst eller introduksjon av fremmede arter. Gjennom slike inngrep endres økosystemenes karakter. Graden av endringer varierer, og dersom påvirkningen er midlertidig, vil tidsfaktoren kunne bidra til at endringene "viskes ut" igjen gjennom suksesjon. Ofte er det vanskelig å trekke noe klart skille mellom naturgitt og kulturpåvirket biologisk mangfold. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å betrakte det biologiske mangfoldet på en skala fra naturgitt – via ulike grader av påvirket – til kraftig manipulert. Et eksempel som illustrerer denne glidende overgangen mellom det naturgitte og det kulturbetingede, er den påvirkningen som forårsakes av ulike former for høsting, se boks 4.4.

¹³ NOU 1999:9 vedlegg 4.

¹⁴ DNA fra alle levende organismer er satt sammen av de fire basene adenin (A), cytosin (C), guanin (G) og thymin (T). Basene danner par A-T og G-C som danner en dobbeltrådet DNA-helix. Sekvensen av baser i DNA inneholder instruksjonen om hvordan en organisme blir laget. Antall basepar varierer fra noen få tusen for enkle virus til milliarder basepar for komplekse organismer.

¹⁵ Ellegren, Savolainen & Rosén 1996

¹⁶ Vila et al. 2003

Boks 4.4 Eksempler på påvirkning av biologisk mangfold gjennom jakt og fangst

En rekke arter som vi er vant til å tenke på som del av det naturgitte biologiske mangfoldet, er mer eller mindre påvirket av menneskers seleksjon gjennom jakt og fangst. I enkelte elgbestander skjer opptil 85 til 90 % av uttaket gjennom jakt, og da sier det seg selv at dette er en faktor av vesentlig betydning for den evolusjonsmessige utviklingen hos elg (*Alces alces*). Rettet avskyting, der man styrer jakten mot bestemte kjønns- og alderskategorier av dyr, kan føre til store endringer i bestandens sammensetning og vekstrate, sett i forhold til hva som ville ha vært situasjonen uten slik jakt.

Resultatene fra en undersøkelse på Vega i Nordland viser at en reduksjon i oksealder og -andel i en elgbestand som følge av rettet avskyting vil kunne ha demografiske konsekvenser for bestanden. Okseandelen på Vega er blitt for lav til at alle elgkyr blir bedekt til riktig tid, noe som har ført til forsinket kalving med påfølgende lave kalvevekter, åringsvekter og mulig redusert fruktbarhet. Videre synes kalvekjønnsraten å dreie mot færre oksekalver i en bestand med hovedsakelig unge okser. Dette vil i sin tur påvirke bestandens vekstrate.¹

Hos grågåsa (*Anser anser*) er det påvist en utvikling med stadig tidligere hekking. Til en viss grad kan dette skyldes klimaendringer, men en

like sannsynlig forklaring er at seleksjon gjennom jakt påvirker gjessenes hekking. De gjessene som først flyr sørover når jakten starter, er de ikke-hekkende individene, samt kull som er blitt klekket ekstra tidlig. Disse unngår dermed å bli skutt under jakten, og jakten blir en seleksjonsmekanisme som favoriserer de individene som hekker tidlig og trekker tidlig. Denne mekanismen blir sterkere jo tidligere jakten starter.²

Det er fastsatt minstemål for stort sett alle arter fisk i norsk fiske, jf. forskrift 10. oktober 1989 nr. 1095 om maskevidde m.v. ved fangst av fisk. Slike minstemål er satt for å forbedre rekrutteringen til de eldre årsklassene og dermed sikre en bærekraftig ressursutnyttelse. Samtidig vil en overrepresentasjon av store, livskraftige individer i uttaket kunne ha betydning for bestandens videre utvikling. Tiltak som anses effektive for å hindre overbeskatning, kan dermed vise seg å ha andre, evolusjonsmessige virkninger på lang sikt. For eksempel er minstemålet for hummer (*Homarus gammarus*) satt til 24 cm, noe som beskytter førstegangsgytende hunner, mens de eldre hunnene blir gjenstand for fangst. De førstegangsgytende hunnene har imidlertid gjennomgående færre egg med dårligere kvalitet enn større hunner, med de konsekvenser dette kan ha for bestandsutviklingen.

¹ Sæther et al. 2001.

² <http://www.jaktogfiske.info>

Mens de menneskeskapte endringene i noen områder kan ha ført til en utarming av det biologiske mangfoldet, kan de i andre områder ha virket berikende ved å legge til rette for et økt biologisk mangfold. Ikke minst førte tidligere tiders oppdyrking til at en rekke nye arter fikk levelige vilkår også i Norge. Slike arter ble dels innført aktivt av mennesker og dels spredt som følge av forbedrede livsvilkår. Mange av de gamle innførte plantene må i dag kunne sies å inngå i den stedegne flora. Slike arter er gjerne konkurransesvake og representerer ikke generelt noen trussel mot det naturgitte biologiske mangfoldet.¹⁷

Generelt har tidsfaktoren mye å si for hvordan kulturpåvirket natur og biologisk mangfold betraktes. Jo lengre tid som er gått siden en introduksjon av en art eller omforming av et område har funnet sted, jo større er sannsynligheten for at arten vil bli

betraktet som hjemlig eller de nye landskapselementene som integrert og hjemmehørende i deler av området. For eksempel ble knoppssvane (*Cygnus olor*) introdusert til norsk natur på 1800-tallet, og arten oppfattes nok – på lik linje med de gamle innførte plantene i jordbrukslandskapet – av mange som stedegen, selv om den strengt vitenskapelig ikke er del av Norges naturgitte biologiske mangfold.

I Sverige defineres en innført art som naturlig forekommende dersom den enten er innført passivt før år 1900 og deretter har reprodusert spontant, eller er innført aktivt før år 1800 og deretter har utviklet lokale tilpasninger (uten foredling), se boks 13.9.

Mens det er glidende overganger mellom naturgitt og kulturpåvirket biologisk mangfold, er det et klarere skille mellom naturgitt og kulturbettinget biologisk mangfold. Kulturbettinget biologisk mangfold er ikke bare påvirket av mennesker, det er i tillegg

¹⁷ Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 1 til 3.

avhengig av slik påvirkning over tid for å kunne opprettholdes. Et typisk eksempel er kulturlandskaps typer som har oppstått som følge av driftsformer i landbruket. Når ekstensive driftsformer erstattes med nye, mer intensive driftsformer, vil disse kulturlandskapstypene lett kunne bli skadelidende.

Menneskers påvirkning på naturen kan også endre forholdet mellom arter som forekommer naturlig. Dette skjer bl.a. ved at menneskelig aktivitet endrer abiotiske faktorer slik som lysforhold, vannhusholdning etc, slik at man – bevisst eller ubevisst – favoriserer enkelte arter på bekostning av andre. Utbredelsen av en art kan således være kulturbetinget, selv om artens tilstedeværelse i Norge ikke er det.

4.4 Forholdet til genmodifiserte organismer

Mennesker har i tusener av år foredlet planter og dyr for å få frem best mulig egenskaper. Ved hjelp av genteknologi kan egenskaper endres uten å avle over mange generasjoner. Genteknologi gjør det mulig å sette arvestoff (DNA) sammen på nye

måter og overføre DNA mellom organismer (planter, dyr, mikroorganismer). Genmodifiseringen kan bestå i at organismen får ekstra gener, at gener blir forandret eller at deler av eller hele gener fjernes. Genmodifiserte organismer lages nå innenfor mange felter: mat, fôr, tekstiler, legemidler osv.¹⁸

Hvis genmodifiserte organismer blir en del av miljøet, er det en viss fare for at de kan overføre de nye genene som de har fått, til liknende organismer. For planter kan spredning skje via pollen, og for dyr kan krysning med ikke-modifiserte dyr føre til at de nye genene spres. Innsatte gener eller DNA-fragmenter kan være ustabile, og det er en risiko for at de fremmede genene overføres til andre arter ved at f.eks. bakterier tar opp i seg DNA fra de modifiserte organismene og fører dette videre til helt andre arter ved en mekanisme som kalles horisontal genoverføring. Når gener kombineres på nye måter, kan det være vanskelig å forutsi hvordan de vil fungere. Det er også en mulighet for at modifiserte arter i visse tilfeller kan fortrenge naturlige arter eller at de har andre utilsiktede virkninger på miljøet.

¹⁸ <http://www.bion.no>

Kapittel 5

Hovedtrekk ved norsk natur

Fjellblokka kallar dei meg òg

Musøyra heiter eg,
 fjellmo for sume,
 og her i høgfjellet
 høyrer eg til,
 ei ørliti selje
 på berre ein tume
 men endå eit tre,
 det minste av alle,
 segjer Linné.
 Kulden er hard her
 og vinden strid,
 her kan ein kje stå
 med krone vid
 og susa som askar
 og almar i lid, –
 ein lyt gjera seg liten
 og krjupa på kne,
 det er mykje å vita
 at du er til
 og at geiter og smale
 vil knuspa din ved, –
 meg leitlar dei etter
 mil etter mil,
 sogningen
 kallar meg smil.

Olav H. Hauge

5.1 Innledning

Antallet naturtyper og arter som er representert i Norge er ikke stort, sett i globalt perspektiv. Likevel karakteriseres norsk natur av stor variasjon over korte avstander. Dette kan i første rekke tilskrives landets naturlige beskaffenhet, men også menneskets påvirkning gjennom noen tusen år.

Norge strekker seg over 13 breddegrader (fra 58° til 71° N) og 27 lengdegrader (fra 40° til 31° Ø), har en tydelig klimagradiant fra kyst- til innlandsstrøk, stor geologisk og geomorfologisk variasjon, samt et vertikalspenn på nær 2500 meter fra lavland til høyfjell. Kombinasjonen av topografi, nordlig beliggenhet og påvirkning fra varme havområder gir opphav til en variasjon i naturgrunnlag som er unik i europeisk sammenheng.

Norge er et artsfattig land som følge av et synkende antall arter fra ekvator mot høyere breddegrader. Norske terrestriske økosystemer er også relativt unge (< 10 000 år) som følge av siste istid. Artsfattigdom forbindes gjerne med sårbarhet for økosystemeffekter ved bortfall av enkeltarter. Norge har likevel en særegen flora og fauna, som også har lokale, genetiske tilpasninger til et nordlig levested. I Norge finner vi både Europas sydligste forekomst av arktisk natur og verdens nordligste edelløvkoger og furuskoger. I vestlandsnaturen gjenspeiles disse kontrastene ved at løvkog og isbreer opptrer side om side. Norge har også noen av Europas høyeste fossefall. Av de ti høyeste fossefallene er fire uregulert.¹ Videre har Norge Europas fire dypeste innsjøer.²

Norge har også en unik, og ikke minst variert, kystnatur, og det er langs kysten og på kontinentalsokkelen vi finner de mest produktive marine økosystemene. Det er grunn til å regne med at de marine økosystemene i nordområdene omfatter ukjente arter og tilpasninger i større utstrekning enn de terrestriske områdene.

5.2 Preg av menneskers bruk gjennom tidene

Det har bodd mennesker i Norge i ti tusen år, og sporene etter menneskers virksomhet i norsk natur er mange. De finnes i form av både kulturminner og menneskepåvirket landskap og biologisk mangfold. Menneskers aktivitet har likevel ikke nødvendigvis medført endringer i det biologiske mangfoldet. Det er ingen tvil om at menneskers fremferd i terrenget gjennom tusener av år var mindre omfattende og satte færre varige spor enn den gjør i dag.

¹ De uregulerte fossene er Brudesløret i Møre og Romsdal, Syv søstre i Møre og Romsdal, Vettisfossen i Sogn og Fjordane og Mollisfossen i Troms.

² De fire dypeste innsjøene er Hornindalsvatn i Sogn og Fjordane (514 m dyp), Salsvann i Nord-Trøndelag (464 m), Tinnsjøen i Telemark (460 m) og Mjøsa i Akershus, Hedmark og Oppland (452 m). Tinnsjøen og Mjøsa er regulert.

Da menneskene tok til å dyrke jorden, ble grunnlaget lagt for varig omforming av både landskap og biologisk mangfold i et helt annet omfang enn tidligere. Med tiden har påvirkningen på naturen gradvis økt, og i dag er naturen mange steder sterkt omformet i forhold til det som var utgangspunktet. Samtidig er jordbrukets kulturlandskap mer variert i Norge enn i de fleste andre land i Nord-Europa, noe som henger sammen med den store variasjonen vi har i naturgitte forhold, i bruksstruktur og i arealanvendelse til matproduksjon. I mange deler av landet har allsidig jordbruksdrift funnet sted helt opp mot vår tid. Derfor har vi fortsatt levende kunnskap om tradisjonelle driftsformer og rester etter mange forskjellige kulturmarskstyper.³

Reindriften har en lang historie i store deler av landet. Særlig gjelder dette Finnmark, der reindriften har benyttet nesten hele arealet gjennom hundrevis av år. Ifølge NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur antas det at overgangen til en drift med mer spesialisering og innføring av større flokker skjedde i løpet av 1600-årene, og at denne utviklingen fortsatte i det påfølgende hundreåret. Reinen er en naturlig forekommende art på hele Nordkalotten, og dens påvirkning på vegetasjon og landskap er i utgangspunktet en del av økosystemet. Likevel betegner samene selv Finnmarksvidda som et "kulturlandskap" og begrunner dette med den menneskelige virksomheten, herunder reindriften – men også jakt og fiske – som har funnet sted på vidda i århundrer.

De naturpregete og de kulturpåvirkete områdene danner en mosaikk som samlet fremstår som det norske landskapet vi i dag kjenner – variert og særegent. Økt påvirkning fra mennesker har imidlertid ført til at de villmarkspregete områdene – som også er en del av mosaikken – er i ferd med å reduseres i antall og størrelse.⁴ Fra 1900 til 1998 ble andelen villmarkspregete områder redusert fra 48 % til 11,7 % av Norges areal.

5.3 Mangfoldet av naturtyper

5.3.1 Generelt

Direktoratet for naturforvaltning har i DN-håndbok 13-1999 om kartlegging av naturtyper pekt ut 56 naturtyper som spesielt viktige for biologisk mangfold. Naturtypene er kategorisert i sju hoved-

naturtyper: myr, rasmark/berg/kantkratt (under skoggrensen), fjell, kulturlandskap, ferskvann/våtmark, skog og havstrand/kyst. Naturtypene er gjengitt i tabell 5.1. Dette er ingen fullstendig oversikt over norske naturtyper, men en oversikt over naturtyper som ut fra gitte kriterier antas å være spesielt viktige for biologisk mangfold. Oversikt over utvelgingskriterier mv. for naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold, er gitt i boks 5.1.

Til forskjell fra de terrestriske naturtypene er spesielt viktige marine naturtyper ikke kategorisert fullt ut. I DN-håndbok 13-1999 listes ni naturtyper opp under havstrand/kyst, men disse dekker utelukkende ulike strandtyper samt noen få marine naturtyper i grunne områder. I DN-håndbok 19-2001 om kartlegging av marint biologisk mangfold er elleve marine naturtyper listet opp, jf. tabell 5.2. Det er en viss overlapp mellom naturtypene i de to håndbøkene. Det går frem av DN-håndbok 19-2001 at heller ikke her har målet vært å lage en fullstendig oversikt over marine naturtyper, men å finne frem til naturtyper som utgjør særegne biologiske samfunn, eller som utgjør levested for hensynskrevende arter eller spesielle stammer. Det blir også presisert at grunne og kystnære områder er mest vektlagt.

I rapporten fra et pilotprosjekt gjennomført i 2003 med basis i DN-håndbok 19-2001,⁵ foreslås det å ta med ytterligere to marine naturtyper (skjellsand og ålegras) ved revisjon av håndboka.⁶

Innenfor en og samme naturtype er det ofte flere utformninger, som regel med ulik regional utbredelse. Dette betyr at artsinventaret innen en naturtype kan variere ganske mye. Innenfor en enhet som f.eks. kalkskog vil det være andre arter i kalkskog ved Oslofjorden enn i en tilsvarende enhet i Nord-Trøndelag. Når det gjelder vegetasjon, er det foreslått å dele norsk natur inn i 137 vegetasjonstyper, som igjen kan deles inn i knapt 400 utformninger, dels regionale utformninger og dels økologiske spesialutformninger.⁷

Det er verdt å merke seg at det finnes naturtyper i Norge som ellers i verden har begrenset utbredelse. Et eksempel på dette er kystgransko-

³ Fremstad & Moen (red.) 2001 s. 13.

⁴ Villmarkspregete områder er i denne sammenheng definert som områder beliggende mer enn 5 km i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep.

⁵ Pilotprosjekt for kartlegging av marint biologisk mangfold i kommunene og forslag til revisjon av den marine håndboken – DN-håndbok nr. 19. Prosjektrapport. <http://www.dir-nat.no>

⁶ DN-håndbok nr. 19-2001 angir også nøkkelområder for spesielle arter, nøkkelområder for spesielle stammer og andre områder, se boks 5.1. I prosjektrapporten foreslås det at gyteområder for fisk tas inn under nøkkelområder for spesielle stammer.

⁷ Fremstad & Moen (red.) 2001 med henvisning til Fremstad 1997.

gen (boreal regnskog) som forekommer i deler av Midt-Norge. Denne sjeldne og artsrike naturtypen finnes ellers i Europa bare i små områder i Skottland og Irland, mens det utenfor Europa er forekomster i Nord-Amerika og langs Stillehavskysten i Russland. En rekke områder av denne naturtypen inngår i verneplan for barskog i Midt-Norge, vedtatt ved kgl.res. 31. august 2001.

Norge har også intakte områder med naturtyper som i mange europeiske land er blitt dramatisk redusert, som f.eks. våtmarker. Urørte vassdrag og intakt vassdragsnatur i Europa er nå nærmest begrenset til de rester som ennå finnes i Norden og Nord-Russland. Norge har dessuten dominans av næringsfattige innsjøer, en vanntype som er blitt sjelden i Mellom-Europa.

5.3.2 Hovednaturtyper knyttet til land og ferskvann

Hovednaturtypen *fell* dekker 47 % av Norges fastlandsareal. Sammen med arealene i Arktis og de nordlige delene av Sverige, Finland og Russland representerer disse områdene Europas siste store sammenhengende villmarksområder. Sunndalsfjella, Dovrefjell og Rondane er de eneste intakte fjelløkosystemene i Europa vest for Uralfjellene hvor det fortsatt finnes opprinnelig villrein (*Rangifer tarandus*), fjellrev (*Alopex lagopus*) og jerv (*Gulo gulo*) innenfor samme område. Bestandene er imidlertid sårbare.

Av Norges areal er ca. 37 % dekket av *skog*. Halvparten av dette regnes som produktiv skog, som også huser en stor andel av det biologiske mangfoldet. Urskog, det vil si virkelig urørt barskog, finnes knapt i Norge i dag. Derimot har vi flekkvis arealer med lite berørt skog, såkalt "naturskog". Disse områdene er levesteder for en rekke truede og sjeldne arter.

Av Norges anslåtte artsantall på ca. 60 000 (se kap. 5.5) antas det at omtrent halvparten er knyttet til skog. Disse artene representerer store forskjeller i utbredelsesmønstre og krav til levevilkår. For eksempel lever noen lavarter bare på svært gamle trær, gjerne i fuktige søkk eller nordhellinger med høy luftfuktighet, mens mange sopper krever skogsmiljøer som over lange tidsperioder uavbrutt inneholder mye dødt trevirke av store dimensjoner. Dødt trevirke er trolig det viktigste substratet for å opprettholde mangfoldet av insekter, kryptogamer og visse fuglearter i de skandinaviske skogøkosystemene.⁸

Kulturlandskapet fremstår mange steder som svært artsrikt. Det gamle jordbruket, slik det ble drevet i Norge langt inn i forrige århundre, var preget av kontinuerlige inngrep som ga grunnlag for høy diversitet. Eksempler på artsrike kulturlandskap er urterike slåtteeenger, fuktige naturenger, seterområder og kystlyngheier. Det biologiske mangfoldet i jordbrukslandskapet er hovedsakelig knyttet til åkerskillene, kantsonene og åkerkantene. Hele 90 % av biodiversiteten i jordbrukslandskapet er knyttet til disse landskapselementene. Stabile kantsoner, det vil si kantsoner med veletablert flerårig vegetasjon, er svært viktige for det biologiske mangfoldet på artsnivå.

Vassdragsbeltene er av de områdene som har størst artsrikdom og biologisk produksjon. Blant annet utgjør de svært produktive våtmarksområdene viktige leve-, hekke-, beite-, trekk- og overvintringsområder for en rekke fuglearter. Av de ca. 250 fugleartene som er påvist hekkende i Norge, er mellom 60 og 70 arter i større eller mindre grad knyttet til ferskvann. For mange truede eller sårbare arter har vassdragene med kantsoner dessuten en avgjørende funksjon som leveområde eller for artens spredning. Norge er for øvrig det eneste landet i verden der atlantisk laks, sjørøye og sjørret forekommer i samme vassdrag.

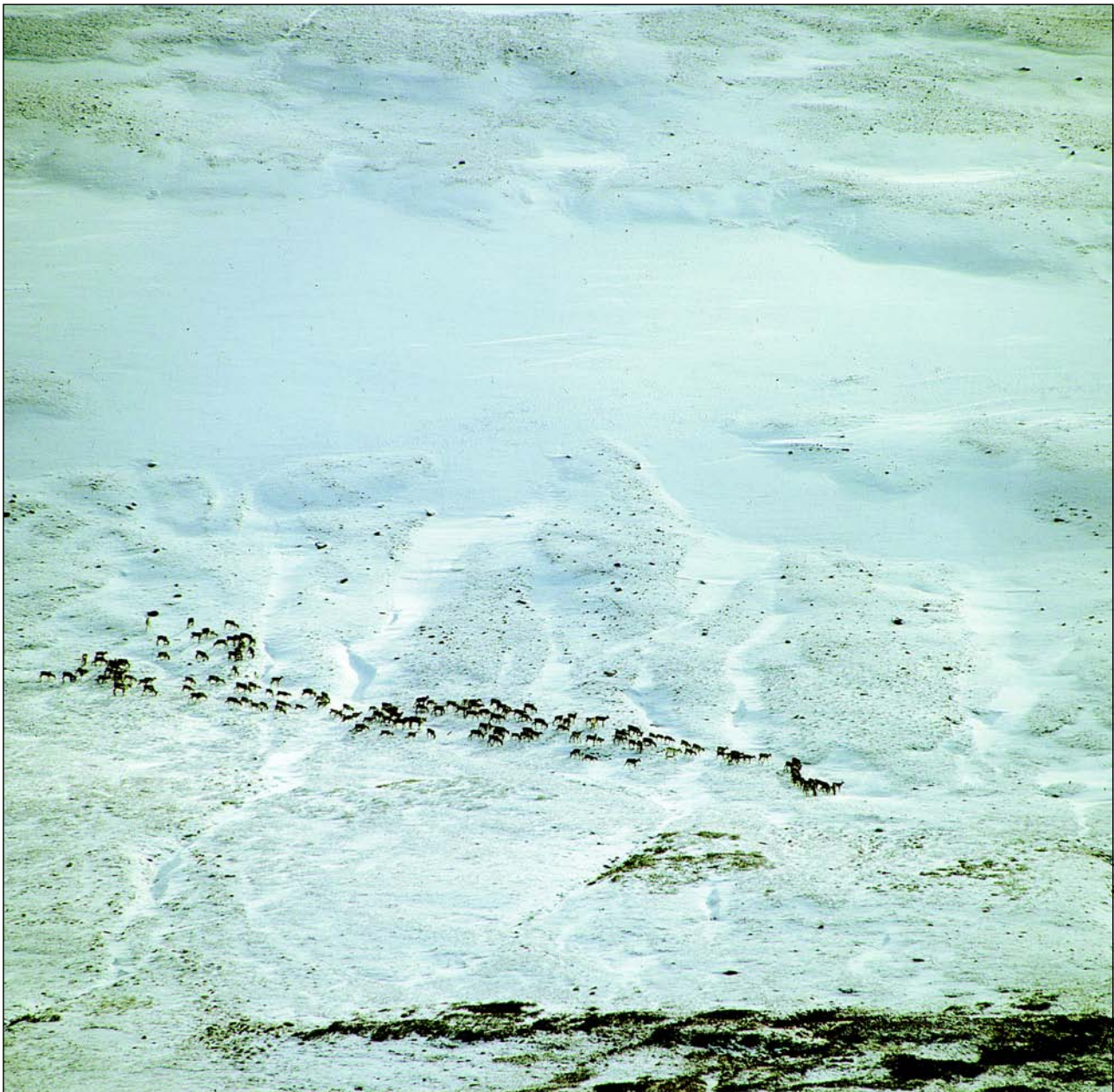
Elvedelta er en av Norges mest sårbare naturtyper. Elvedeltaene omfatter landarealene rundt nederste del av elveløpene og gruntvannsområdene utenfor. I Norge utgjør elvedeltaene forholdsvis små arealer, men de er viktige som biotop bl.a. fordi de fungerer som nøkkelområder for mange arter. Deltaene er oppvekst-, hekke-, raste- og overvintringsområder for en lang rekke fuglearter og inneholder vegetasjonssamfunn og plantearter som er spesielle for slike områder. Ved elvedelta ut i sjø er overgangssonen mellom fersk- og saltvann særdeles artsrik og produktiv.

Dammer, så som skogsdammer, gårdsdammer og hagedammer, er særdeles viktige som leveområder, ikke minst for amfibiene (frosk, padder og salamandre). I kulturlandskapet utgjør også fuktig beitemark og småbekker biotoper av stor verdi for biologisk mangfold.

Myr utgjør størstedelen av våtmarksarealene, men nøyaktige beregninger av myr- og torvmarksarealet i Norge finnes ikke. Det antas at det samlede myrarealet har vært ca. 30 000 km² eller knapt 10 % av landarealet,⁹ men at det i dag er redusert til

⁸ Framstad et al. 2002 med henvisning til Samuelsson et al. 1994, Esseen et al. 1997, Ehnstöm 2001.

⁹ Framstad & Moen (red.) 2001 med henvisning til Landskottakseringen, Løddesøl 1948, Johansen 1997.



Figur 5.1 Fjell dekker 47 prosent av Norges fastlandsareal. Sammen med arealene i Arktis og de nordlige delene av Sverige, Finland og Russland representerer disse områdene Europas siste store sammenhengende naturområder. I fjellområdene rundt Snøhetta finnes fortsatt den opprinnelige villreinen (*Rangifer tarandus*). Bestanden er imidlertid sårbar.

Foto: Ragnar Frislid/NN/Samfoto

i overkant av 20 000 km², se kap. 7.3.3.6. Cirka 2/3 av myrarealene ligger under skoggrensen. Norge er et av de land i verden som har størst variasjon i myrtyper, fra de ekstremt næringsfattige til de ekstremt næringsrike.

Rasmark, berg og kantkratt utgjør stort sett mindre områder. Kantkratt omfatter skogkanter mot rasmarker, strender og andre åpne områder og

oppstår ofte ved at åpne arealer brukt til slått og beite gror igjen. I områder med ultrabasiske bergarter (olivin, serpentin) og tungmetallrik berggrunn utvikles særegne vegetasjonssamfunn. Vegetasjon på tungmetallrik mark finnes særlig ved gruveanlegg.¹⁰

¹⁰ Fremstad & Moen (red.) 2001 s. 66.

Tabell 5.1 Hovednaturtyper i Norge inndelt i naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold, etter DN-håndbok 13-1999

<i>Myr</i>	<i>Ferskvann/våtmark</i>
Intakt lavlandsmyr	Deltaområder
Intakt høgmyr	Mudderbanker
Terrengdekkende myr	Kroksjøer, flomdammer og meandrerende elveparti
Palsmyr	Større elveører
Rikmyr	Fossesprøytsoner
Kilde og kildebekk	Viktige bekkedrag
	Kalksjøer
<i>Rasmark, berg og kantkratt</i>	Rike kulturlandskapssjøer
Sørvendt berg og rasmark	Dammer
Kantkratt	Naturlige fisketomme innsjøer og tjern
	Ikke-forsurede restområder
<i>Fjell</i>	<i>Skog</i>
Kalkrike områder i fjellet	Rik edelløvsog
	Gammel edelløvsog
<i>Kulturlandskap</i>	Kalkskog
Slåttinger	Bjørkeskog med høgstauder
Slåttemyr	Gråor-heggeskog
Artsrike veikanter	Rikere sumpskog
Naturbeitemark	Gammel løvsog
Hagemark	Urskog/gammelskog
Skogsbeiter	Bekkekløfter
Kystlynghei	Brannfelt
Kalkrike enger	Kystgranskog
Fuktenger	Kystfurskog
Småbiotoper	
Store gamle trær	<i>Havstrand/kyst</i>
Parklandskap	Grunne strømmer
Erstatningsbiotoper	Undervannseng
Skrotemark	Sanddyner
Grotter/gruver	Sandstrender
	Strandeng og strandsump
	Tangvoller
	Brakkvannsdeltaer
	Brakkvannspoller
	Kalkrike strandberg
	<i>Andre viktige forekomster</i>

5.3.3 Naturtyper knyttet til havstrand/kyst og marint miljø

I en omtale av marine naturtyper kan det være hensiktsmessig å dele disse i to hovedkategorier: de som hører til strand- og fjæresonen og de som hører til sjøsonen.

Naturtypene i *strand- og fjæresonen* er marine eller marint påvirket, men ikke permanent neddykket i salt- eller brakvann. Arter som vokser her, er

landlevende arter som lever i tilknytning til strand, og marine arter som utelukkende eller hovedsakelig lever i tidevannssonen. De fleste naturtypene under havstrand/kyst i DN-håndbok 13-1999 (se tabell 5.1) hører hjemme i denne kategorien, og mange av de terrestriske rødlisteartene¹¹ (7,1 %)

¹¹ Arter oppført i nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998, se kap. 13.6.

har tilhold her. Som særegne naturtyper eller naturtyper som utgjør levesteder for hensynskrevende arter, refererer DN-håndbok 19-2001 for denne hovedgruppen til littoralbasseng og bløtbunnsområder i strandsonen (se tabell 5.2).

Naturtypene i *sjøsonen* er permanent neddykket i salt- eller brakkevann. DN-håndbok 19-2001 lister i denne kategorien opp ni naturtyper som er særegne eller som utgjør levested for hensynskrevende arter (se tabell 5.2). I tillegg kommer skjellsand og ålegrassamfunn, jf. kap. 5.3.1. Korallrev og tareskoger er to av de mest artsrike marine biotopene.

Artsmangfoldet tilknyttet kaldtvannskorallrev er for enkelt dyregruppers vedkommende nesten like stort som det man finner ved korallrev i tropiske gruntvannsområder. Det er påvist konsentrasjoner av koraller langs eggakanten på dyp mellom 200 og 400 m fra Bømlø i sør til Finnmark i nord. Det finnes også store rev inne på sokkelen, f.eks. revet på Sularyggen. Sularevet ligger på 280–300 m dyp utenfor vestkysten av Midt-Norge, i en forsenkning mellom Frøyabanken i sørvest og Haltenbanken i nordøst. Sularevet er verdens største kjente kaldtvannskorallrev, om lag 13 km langt, opp til 35 m høyt og 350 m bredt.

Stortare har sin hovedutbredelse i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag, men finnes langs hele kysten. Tareskogen utgjør leveområde og næring for en rekke andre arter. Blant annet er den viktig som oppvekstområde for fisk og som næringsområde for flere arter sjøfugl, spesielt skarv og teist. I tillegg er tarevoller på land en viktig faktor i fødegrunnlaget for insektetende trekkfugl.

Tabell 5.2 Marine naturtyper som er spesielt viktige for biologisk mangfold, etter DN-håndbok 19-2001 (overlapp med DN-håndbok 13-1999 er angitt i parentes)

Spesielle naturtyper

Større tareskogforekomster

Sterke tidevannsstrømmer (grunne strømmer)

Fjorder med naturlig lavt oksygeninnhold i bunnvannet

Spesielt dype fjordområder

Poller (brakkevannspoller)

Elvemunningsområder/estuarier (brakkevannsdeltaer)

Litoralbasseng

Israndavsetninger

Bløtbunnsområder i strandsonen (undervannsbasseng)

Korallforekomster

Kalkalgeforekomster

5.4 Grøntarealer i byer og tettsteder

Byer og tettsteder har et stort potensial for biologisk mangfold. Norske byer og tettsteder er ofte lokalisert på de biologisk mest gunstige stedene, gjerne nær saltvanns- eller ferskvannskilder og dertil grensende mot skog og kulturmark. En gjennomgang av 26 byer og tettsteder med minst 7000 innbyggere (i 1991) viste at naturelementet fjord forekom i 22 av dem, elv i 17, innsjø i 9, skog i 16 og kulturmark i 19.¹²

Grøntstrukturen i byer og tettsteder består bl.a. av natur- og kulturlandskapene i og rundt byene og tettstedene; løkker, parker, kirkegårder, turveier, idrettsanlegg, kolonihager og private hager. Bekker, elver, vann og sjøområder har også stor betydning.

I de ytre delene av en by vil dyre- og plantesamfunnene i hovedsak gjenspeile artsamangfoldet i omkringliggende områder, mens sentrumsområdene kan ha særtrekk som gir grunnlag for spesielle "urbane økosystemer". Her gir de fysiske omgivelsene og trafikken høyere temperatur og tørrere klima enn i et åpent landskap. Årlig gjennomsnittstemperatur i bykjernen kan være 0,5–1,5°C høyere enn i de ytre delene av byen, noe som bl.a. kan gi grunnlag for forekomst av varmekjære planter.

Den norske byfloraen inneholder et stort innslag av innførte plantearter, sammenliknet med annen kulturpåvirket vegetasjon. Noen av disse artene kan ha svært lokal utbredelse, da de er kommet til Norge som følge av enkelthendelser eller geografisk konsentrert menneskelig virksomhet. Mange av artene som kom til Norge for flere hundre år siden, er nå i tilbakegang, jf. kap. 7.3.4.

De dyreartene som finner seg til rette i urbane omgivelser, har det til felles at de mestrer negative miljøfaktorer som forurensning, forstyrrelser, konkurranse (særlig med mennesker) og spesielle dødelighetsfaktorer som et liv i byen medfører. Fordi de er så tilpasningsdyktige, opptrer de gjerne tett, det vil si med store individantall. Ifølge Bevanger (1992) er 29 pattedyrarter observert regelmessig i byer og tettsteder, men bare seks av disse (rødrev, ekorn, brunrotte, husmus, grevling og forvillet huskatt) antas å forekomme hyppig i den indre kjernen.

5.5 Artsmangfoldet

Samlet artsantall for Norge inkludert marint miljø anslås til rundt 60 000 (eksklusive bakterier og virus), fordelt på artsgrupper som vist i tabell 5.3.

¹² Bevanger 1992.

Tabell 5.3 Artsantall fordelt på artsgrupper

Artsgruppe ¹	Antall arter i Norge
Insekter	16 000 ²
Alger	20 000 ³
Fugler	450 ⁴
Pattedyr	90
Karplanter	2 800 ⁵
Lav	1 800 ⁶
Moser	1 050
Sopp	6–7 000
Fisk i ferskvann	45
Fisk i saltvann	150
Virvelløse dyr i ferskvann	1 000 ⁷
Virvelløse dyr i saltvann	3 500 ⁷

¹ tabellen omfatter ikke bakterier

² ca. 16 000 arter er hittil beskrevet, men trolig finnes det over 20 000 arter

³ usikkert anslag, omfatter både fastsittende alger og planktonalger

⁴ hvorav 250 er hekkende arter

⁵ hvorav ca. 1 600 arter enten er innført av mennesker eller bare opptrer sporadisk

⁶ hvorav ca. 400 busk- og bladlavarter og 1 400 skorpelav

⁷ anslag

Totalt antall påviste arter i Norge er ca. 38 500.¹³ Man regner dermed med at det i Norge kan finnes over 20 000 arter som ennå ikke er påvist her.

For enkelte arter innehar Norge en stor andel av den europeiske bestanden. Dette gjelder f.eks. for havørn (*Haliaeetus albicilla*), lunde (*Fratercula arctica*), villrein (*Rangifer tarandus*) og lemmen (*Lemmus lemmus*). Samtidig har en rekke arter yttergrensen for sin utbredelse i Norge. Enkelte av disse kan fremstå som sjeldne i Norge selv om de har store bestander i andre deler av sitt utbredelsesområde. Posisjonen som randsone for mange arters utbredelsesområde bidrar til at norsk natur fremstår som spesiell. Inngrep i Norge som påvirker disse artenes leveområder negativt, kan få som konsekvens at yttergrensen for utbredelsen forskyves og den geografiske utstrekningen av leveområdene totalt sett innsnevres.

Det arts mangfoldet vi har i dag, bærer preg av påvirkning fra mennesker. Det gjelder særlig plantesiden. En lang rekke plantearter i norsk natur er innført av mennesker. Noen av disse regnes som introduserte problemarter (se kap. 7.2.5.4), mens

mange av dem har forekommet i norsk natur eller på menneskepåvirket mark i lang tid, tilsynelatende uten å forårsake forstyrrelser i økosystemer eller å fortrenge stedegne arter. Gode eksempler på slike uproblematiskke arter er de i dag allment utbredte plantene tunbalderbrå (*Chamomilla suaveolens*) og klustersvineblom (*Senecio viscosus*), som kom til landet på 1800-tallet og som i dag finnes omtrent overalt på skrotemark, dvs. steder der den naturlige vegetasjonen er sterkt forstyrret eller ødelagt ved inngrep (tomter, fyllinger, avfallsplasser, veiskråninger, jernbane-traséer). Et annet eksempel er den lille vårplanten vårpengeurt (*Thlaspi caerulescens*). Planten har siden slutten av 1800-tallet inntatt hele landet og finnes i tørre enger, i åpen tørr skog og på berg til langt opp i fjellet, men er beskjedent av vekst og har en voksemaåte som gjør at den ikke fortrenger stedegne arter.¹⁴

5.6 Genetisk variasjon

Den genetiske variasjonen i Norge påvirkes av nærheten til Atlanteren og polområdene, samt av gradienten fra kyst til høyfjell. Dette gir grunnlag for et særegent genmateriale, der tilpasning til et nordlig klima påvirket av Golfstrømmen er fremtredende. Særlig plantearter vil vise klimatilpassninger til bestemte områder og derfor ha egenskaper som er påvirket av både klima og jordsmonn.

Randpopulasjoner, jf. kap. 5.5, kan ha genetiske særtrekk som ikke opptrer i artens øvrige utbredelsesområde. Utryddelse av en art fra norsk natur kan dermed innebære tap av genetisk mangfold, selv om arten fortsatt finnes i andre land. Dette kan f.eks. illustreres med arten skjoldkrepss (*Lepidurus arcticus*), et krepssdyr på 1–2 cm som forekommer i vann i høyfjellet og i arktiske strøk. Den er mange steder viktig føde for fisk og fugl. En studie av arten rundt hele polområdet viste en rekke lokale genetiske forskjeller, bl.a. var enkelte lokale bestander på Hardangevidda genetisk markert forskjellig fra andre populasjoner.¹⁵ Tilsvarende mønster er vist for andre arter, og det understreker at tap av lokale bestander i randområder ofte også innebærer tap av unike, genetiske lokaltilpassninger.

De tallrike laksevassdragene i Norge har gitt grunnlag for stort genetisk mangfold hos atlantisk laks. Laksens evne til å finne tilbake til oppvekstelva når den skal gyte, har ført til oppdeling i

¹³ <http://www.mistin.dep.no>

¹⁴ <http://www.sabima.no>

¹⁵ Hessen et al. 2004a.

stedegne bestander som gjennom generasjoner har utviklet arvelige forskjeller. Disse genetiske forskjellene innebærer at hver enkelt bestand har de egenskapene som sikrer best mulig overlevelse i den elva de hører hjemme i.

I den foreløpige tilrådingen fra Rådgivende utvalg for marin verneplan er det vist til at enkelte av områdene på listen over foreslåtte marine beskyttede områder inneholder spesielle stammer. Dette gjelder f.eks. en genetisk distinkt sildestamme i Rossfjordstraumen i Troms, en egen hummerstamme i Tysfjorden i Nordland, en mulig egen stamme med polartorsk i Indre Porsangerfjord i Finnmark, samt brakkvannarter som må antas å representere egne adskilte populasjoner eller stammer utenfor Glommas utløp i Østfold (Øra).¹⁶ Det er registrert 14 "ekte" brakkvannarter i Øra-området: fire manglebørstemark (*polychaeter*), to snegler og åtte krepsdyr. Fire av artene er påvist som nye for Norge, og Øra naturreservat er verdens nordligste kjente lokalitet for disse.¹⁷ I noen terskelfjorder og poller fra Bergen og nordover finnes et utvalg istidsrelikte arter med særlige krav til temperatur og vannkvalitet. Disse forekomstene har vært isolert fra hverandre i lang tid.

Hva domestiserte arter angår, har norsk landbruk gjennom tidene gitt opphav til et rikt genetisk mangfold. Landbrukets avl på de beste rasene eller sortene har vært ensbetydende med en styrt utviklingsprosess, som har gitt oss dagens utvalg av husdyrraser og plantesorter. I Norge er det ifølge Nordisk genbank for husdyr registrert sju kuraser, sju saueraser og hele 24 raser av høns. Det er anslått at variasjonen mellom rasene utgjør ca. 50 % av den totale genetiske variasjon innen hver husdyrart, mens variasjonen innen rase omfatter den resterende variasjonen.¹⁸ For fremmedbestøvende plantearter viser mange studier at så mye som 80 % av variasjonen finnes innen populasjonen.¹⁹ På plantesiden gir det store sortsutvalget av gress et godt bilde av variasjonen. Hele 149 gressorter fordelt på 19 ulike arter er godkjent for klassifisering eller er rettsbeskyttet i Norge pr. 1. november 2002.^{20,21}

Samtidig er det i dag en trend innen landbruket at den genetiske variasjonen reduseres gjennom ensrettet bruk av sorter eller raser. Genbankene for domestiserte arter er opprettet nettopp for å ta

vare på en større del av det genetiske mangfoldet enn det som til enhver tid finnes i sortsmateriale og raser i aktivt bruk. Slik kan plante- og husdyrforedere hente materiale for å øke den genetiske variasjonen i foredlingen og deretter selektene for ønskede egenskaper tilpasset nye krav til sortene og rasene.

5.7 Kunnskapsgrunnlag

5.7.1 Status

Et godt kunnskapsgrunnlag er en nøkkelfaktor i operasjonalisering av målsettinger om vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, se kap. 11.8. I dag er kunnskapsgrunnlaget om Norges biologiske mangfold godt på noen områder og mindre godt på andre. Når det gjelder naturtyper, synes den biologiske og økologiske kunnskapen å være bra. Når det gjelder utbredelse og arealomfang av de ulike naturtypene, er kunnskapen derimot mer mangelfull.

For høyerestående dyr som virveldyr, mange insektgrupper, blomsterplanter, busk- og bladlav og tildels karsporeplanter er kunnskapsstatus rimelig god. Som for naturtyper er det imidlertid et problem at utbredelsen av truede arter er dårlig kartlagt. Det dårligste kunnskapsgrunnlaget har vi for dyphavsområder, spesielt i nord. Generelt er kunnskapen om det marine biologiske mangfoldet i Norge begrenset.

Kunnskapsstatus vedrørende genetisk mangfold hos viltlevende arter er dårlig, med noen ytterst få unntak. Vi vet mye om det genetiske mangfoldet hos laks (*Salmo salar*), ulv (*Canis lupus*), gaupe (*Lynx lynx*), en del plantearter, noen fiskearter (i tillegg til laks) og enkelte virvelløse dyr. Ellers finnes det kun sporadisk kunnskap om genetisk variasjon mellom populasjoner innen de enkelte artene. Det som finnes av kunnskap viser imidlertid at noen arter har stor genetisk variasjon mellom populasjoner (f.eks. laks), mens andre har svært liten variasjon (f.eks. abbor (*Perca fluviatilis*)). Slike faktorer er sentrale for å bedømme ikke bare artens sårbarhetsstatus, men også sårbarheten knyttet til tap av genetisk spesielle populasjoner. Forholdene for laksen illustrerer i så måte betydningen av å forbedre kartleggingen av ulike populasjoners genetiske særtrekk.

For å sikre tilstrekkelig god forvaltning av arter og populasjoner, er det behov for bedre kunnskap om hvordan genetisk variasjon skal kunne opprettholdes og innavl kunne unngås. Viktig i denne sammenheng er kunnskap om genflyt mel-

¹⁶ Rådgivende utvalg for marin verneplan 2003.

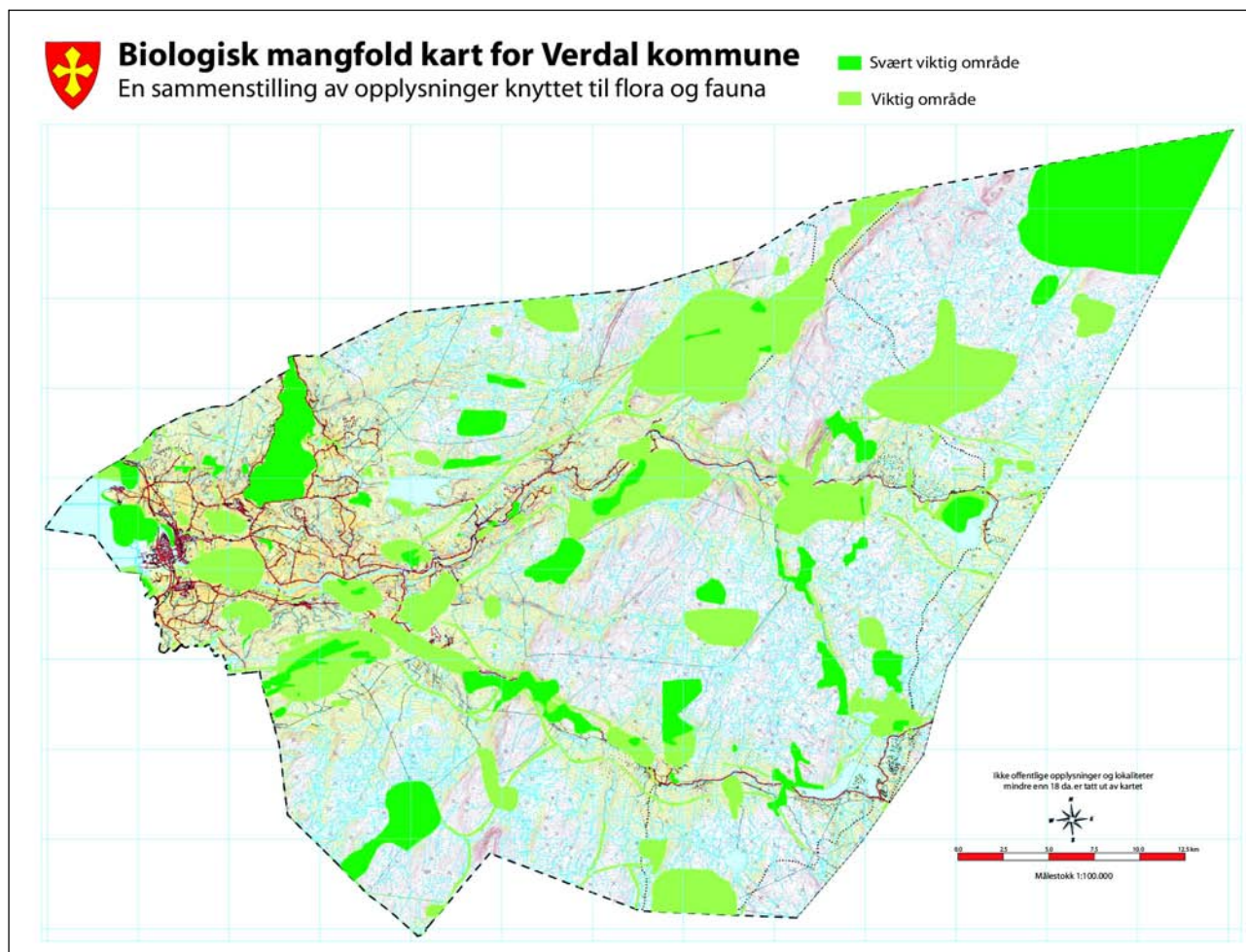
¹⁷ <http://www.statkart.no>

¹⁸ www.nordgen.org

¹⁹ Fjellheim et al. 2003.

²⁰ Statens landbrukstilsyn 2002.

²¹ Det vises til kap. 22.5.4.2 for nærmere forklaring på hva slik rettsbeskyttelse innebærer.



Figur 5.2 Kartlegging av biologisk mangfold i landets kommuner er viktig for å bidra til en mer presis og forutsigbar arealplanlegging og sikre at kunnskap om biologisk mangfold blir en del av beslutningsgrunnlaget for slik planlegging. Her er et eksempel fra Verdal kommune i Nord-Trøndelag.

lom populasjoner, om hvilken habitatstørrelse som er nødvendig og om hvilken minstestørrelse en populasjon kan ha.

Videre er eksisterende kunnskap om genprodukter (enzymmer o.a. proteiner) svært sparsom. Dette er først og fremst interessant i prospekteringsammenheng (se kap. 22). Her vil det i fremtidig kunnskapsoppbygging være mest relevant å rette oppmerksomheten mot de områder hvor Norge kan by på helt spesielle miljøforhold.

5.7.2 Kartlegging av biologisk mangfold

5.7.2.1 Innledning

For å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om biologisk mangfold, er det en forutsetning at det gjennomføres kartlegging, overvåking og fortløpende oppdatering av kart og databaser. Etter artikkel 7 i biomangfoldkonvensjonen er partslandene forpliktet til å identifisere komponenter av biologisk

mangfold som er av betydning for dets bevaring og bærekraftig bruk, og til å overvåke disse komponentene. Videre omfatter forpliktelsene identifisering og overvåking av prosesser og typer aktiviteter som har eller antas å ha betydelige konsekvenser for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, samt å opprettholde og organisere data i forbindelse med identifiserings- og overvåkingsaktivitetene.

5.7.2.2 Kartlegging og verdiklassifisering i kommunene

I 1999 iverksatte Miljøverndepartementet et program for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene. Hensikten er å bidra til en mer presis og forutsigbar arealplanlegging i kommunene, samt sikre at kunnskap om biologisk mangfold er integrert i beslutningsgrunnlaget for slik planlegging. Innen utgangen av 2003 hadde alle kommuner fått tilbud om statlig tilskudd til kartleggingen. I 2004

Boks 5.1 Håndbøker fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) om kartlegging av biologisk mangfold

DN-håndbok 13-1999 om kartlegging av naturtyper

Håndboka omfatter 56 viktige naturtyper som det er ønskelig å identifisere og kartfeste (se tabell 5.1). Disse naturtypene er alle spesielt viktige for biologisk mangfold, og utvelgning av dem har skjedd på bakgrunn av følgende kriterier:

- forekomst av rødlistearter
- kontinuitetsområder
- artsrike naturtyper
- sjeldne naturtyper
- viktig biologisk funksjon
- spesielle arter og samfunn (spesielle økologiske krav)
- naturtyper med høy produksjon
- sterk tilbakegang

For å skille ut de beste lokalitetene fra andre lokaliteter av en naturtype i en kommune, er følgende kriterier anbefalt brukt:

- størrelse
- grad av tekniske inngrep
- forekomst av rødlistearter
- kontinuitetspreg
- sjeldne utforminger (nasjonalt og regionalt)

Det er forutsatt at også verneområder, inngrepsfrie områder og grønnstrukturer i byer og tettsteder skal kartlegges gjennom den kommunale kartleggingen.

DN-håndbok 11-1996 (revidert 2000) om viltkartlegging

Håndboka gir veiledning i kartfesting av ulike arters og artsgruppers funksjonsområder og legges til grunn for kommunenes viltkartlegging. Ved kartleggingen legges det særlig vekt på rødlistearter, ansvarsarter, arter med konfliktpotensial og høstbare arter. I den reviderte versjonen av håndboka er det lagt vekt på at den må ses i sammenheng med DN-håndbok 13 om kartlegging av biologisk mangfold.

DN-håndbok 15-2001 om kartlegging av ferskvannslomaliteter

Håndboka gir veiledning i kartlegging av en rekke ulike parametere – både biotiske og abiotiske – knyttet til ferskvannslomaliteter som innsjøer¹, tjern, dammer, elver og bekker. Direktoratet for naturforvaltning ber i håndboka om at kommunene prioriterer kartlegging av lokaliteter med viktige bestander av ferskvannsfisk, lokaliteter med fiskebestander som ikke er påvirket av utsatt fisk, og lokaliteter med opprinnelige plante- og dyresamfunn. I tillegg kommer de 11 naturtypene under hovednaturtype ferskvann/våtmark, som er beskrevet i DN-håndbok 13-1999 (se tabell 5.1).

DN-håndbok 19-2001 om kartlegging av marint biologisk mangfold

Håndboka gir veiledning i kartlegging av marine geografiske områder som det er særlig viktig å kjenne til fordi de er levested for hensynskrevende arter eller spesielle stammer (populasjoner) eller fordi de er spesielle med hensyn på fysiske eller kjemiske forhold som gjør dem til levested for særegne biologiske samfunn.

Kartleggingsobjektene er valgt med utgangspunkt i topografi og fysiske og kjemiske forhold i det marine miljø. De topografiske, fysiske og kjemiske forholdene i et område styrer hvilke typer organismer som finnes der. Kartleggingsobjektene er delt inn i kategoriene spesielle naturtyper (se tabell 5.2), nøkkelområder for spesielle arter (østersforekomster, større kamskjellforekomster, nøkkelområder for sel, nøkkelområder for sjøfugl), nøkkelområder for spesielle stammer og andre områder. Følgende kriterier er benyttet for utvelgelsen av kartleggingsobjektene:

- sjeldenhet
- rikt artsmangfold
- økologisk funksjon
- hensynskrevende arter eller stammer
- størrelse

¹ Oligotrofe innsjøer, eutrofe innsjøer (inkl. mesotrofe innsjøer), myrvannsjøer, kalksjøer og bresjøer.

får de om lag 100 kommunene som til nå ikke har gjennomført kartlegging, et tilskudd gjennom sine rammeoverføringer. Kartlegging av marint biologisk mangfold i utvalgte kommuner er fremdeles i en innledende fase, med utarbeidelse av metoder og en veileder for kommunene.

Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet fire håndbøker med kartlegging av biologisk mangfold som tema, se boks 5.1. Det er videre utviklet en metodikk for sammenstilling og verdisetting av biologisk mangfold, beregnet på datasett for naturtyper, vilt, rødlistearter og ferskvann. I tillegg kan kommunene ha andre typer data som bør vurderes når de skal komme frem til de viktigste arealene for biologisk mangfold. DN-håndbok nr. 13-1999 angir hvordan lokaliteter innenfor de forskjellige datasettene kan klassifiseres i enten A eller B-områder, hvor A-områdene betegnes som *svært viktige* for biologisk mangfold og vil bestå av områder av regional eller nasjonal verdi, mens B-områdene betegnes som *viktige* for biologisk mangfold og vil bestå av områder som i hovedsak er av lokal verdi. For naturtyper er det foretatt en rangering av ulike utforminger innen de enkelte naturtypene, for rødlistearter mellom de ulike rødlistekategoriene, for vilt mellom ulike typer arter og funksjonsområder og for ferskvann mellom områder av nasjonal verdi og områder av regional verdi.

5.7.2.3 Kartlegging av miljøverdier i skog (MiS-prosjektet)

Prosjektet Miljøregistreringer i skog (MiS) ble initiert av Landbruksdepartementet i 1996 med formål å utvikle og utprøve et vitenskapelig basert opplegg for registrering av biologiske miljøverdier til bruk i skogbruksplanleggingen.²² Prosjektet ledet frem til MiS-metodikken, som består av metodikk for registrering, samt for rangering og utvelgning av registrerte miljøforekomster. MiS-registreringer utføres som en integrert del av skogbruksplanlegging eller i etterkant av utarbeidelse av slik plan.

Kartleggingen baseres på identifisering av konsentrasjoner og spredte forekomster av i alt 29 ulike livsmiljøer etter spesifiserte kriterier. Det er i hovedsak arealer for aktivt skogbruk, først og fremst i eldre, produktiv skog, som registreres. Hovedvekten legges på potensielt viktige leveområder for truede arter av moser, lav, sopp og insekter i skog. MiS dekker imidlertid ikke arter

direkte, og det foretas ingen nyregistrering av rødlistearter.

I praksis gjennomføres kartlegging etter DN-håndbok 13-1999 helst på prioriterte arealer utenom skog, da MiS-kartlegging ofte forutsettes gjennomført på skogarealene.²³

5.7.2.4 Øvrig kartlegging av biologisk mangfold

Både Forsvaret og Statskog SF har igangsatt kartlegging av biologisk mangfold på sine eiendommer.²⁴

Forsvarets kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold skjer i hovedsak etter Direktoratet for naturforvaltnings opplegg for kartlegging og verdisetting. Potensielt viktige leveområder for arter og viktige biotoper og økosystemer identifiseres, og det skjer dels nyregistrering av forekomster av rødlistearter. Bare utvalgte artsgrupper dekkes. Kartleggingen pågår i ca. 60 % av Forsvarets skyte- og øvingsområder.

Statskog foretar registrering av nøkkelbiotoper, restaureringsbiotoper og hensynsområder for biologisk mangfold, i hovedsak basert på Direktoratet for naturforvaltnings opplegg, men med detaljert registrering av forstlig tilstand og miljøforhold av potensiell verdi for biologisk mangfold. Verdisetting skjer i henhold til Direktoratet for naturforvaltnings veiledning. Dels foretas nyregistrering av forekomster av rødlistearter og signalarter, men kun for utvalgte artsgrupper.

5.7.2.5 Nasjonalt program for kartlegging og overvåking

I forlengelsen av programmet for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene er det iverksatt et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, med fastsatt programperiode 2003 til 2006. Det nasjonale programmet har som hovedmål å samordne og tilrettelegge data fra all kartleggings- og overvåkingsaktivitet som er relevant for biologisk mangfold. Dataene skal stedfestes og verdiklassifiseres, standardiseres og gjøres tilgjengelige over internett gjennom et felles brukergrensesnitt. I denne forbindelse tas det sikte på en harmonisering av MiS og naturtypekartleggingen (se kap. 5.7.2.2–5.7.2.3). Det vil også bli foretatt en vurdering av i hvilken utstrekning rødlistearter og truede vegetasjonstyper fanges

²² Året etter ble også kulturminneregistreringer en del av MiS-prosjektet. Om skogbruksplanlegging, se kap. 19.3.2.2.

²³ Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold 2002.

²⁴ Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold 2002.

Boks 5.2 Nasjonale databaser og registre over spesielle områdetyper eller artsgrupper

Den nasjonale rødlisten

Rødlisten representerer et register over truede arter, jf. detaljert omtale i kap. 13.6.

Naturbase

En ny nasjonal database – Naturbase – er etablert av Direktoratet for naturforvaltning. Naturbasen inneholder følgende data om natur og friluftsliv:

- områder som er vernet, eller foreslått vernet, etter naturvernloven eller viltloven
- naturtyper og arter som er viktige for å opprettholde mangfoldet i naturen, hvorav mange er sårbare eller truede
- arter som har spesiell betydning for jakt eller annen høsting
- kulturlandskap, større helhetlige områder og mindre spesialområder med viktige biologiske eller kulturhistoriske verdier
- friluftslivsområder som er sikret for allmenn bruk
- andre viktige områder for friluftsliv

Naturbasen er tilgjengelig via internett, med kartbasert innsyn.¹ Leverandører til databasen er kommunene, fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning.

VannInfo

VannInfo er en nasjonal vannbase under utvikling i regi av Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning (NINA) og IT-selskapet EuroSpatial. VannInfo vil bestå av et dataprogram for stedfestet vanninformasjon og vil bl.a. bygge på kartlegging etter DN-håndbok 15-2001. Stedfestingen vil være basert på Register over nedbørfelt i Norge (REGINE) og ELVIS, en ny nasjonal elvenettverk-database. VannInfo skal sikre tilgang til relevante og viktige data til alle forvaltningsnivåer (kommune, fylke og nasjonalt). Uviklingen av VannInfo er organisert som et prosjekt for perioden 2002–2006.²

¹ <http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>

² <http://www.vanninfo.no>

MAREANO (under planlegging)

MAREANO er tenkt etablert som en marin areal-database for norske kyst- og havområder. MAREANO-programmet skal frembringe kunnskap om fordeling og status av naturtyper, marine ressurser og det biologiske mangfoldet i området Lofoten – Barentshavet sør. Andre prioriterte tema er dybdeforhold, forurensning og bunntyper, geologiske ressurser og grunnforhold. Forslaget om å etablere MAREANO er fremmet av Norges geologiske undersøkelse (NGU), Havforskningsinstituttet (HI) og Statens kartverk Sjøkartverket.³

Rovbase

Direktoratet for naturforvaltnings Rovbase inneholder data om rovdyrdrepte sau og rein, data om rovvilt som felles, data om ynglinger av rovvilt osv. Databasen benyttes løpende av fylkesmenn, Statens naturoppsyn (SNO), NINA og andre som legger inn eller trenger opplysningene til sine gjøremål i forskning eller forvaltning. Rovbasen er tilgjengelig for allmennheten via Internett, men sensitive opplysninger som f.eks. opplysninger om ynglelokaliteter, er utelatt i denne versjonen.

Lakseregisteret

Lakseregisteret er en database som benyttes som saksbehandler- og rapporteringsverktøy hos Direktoratet for Naturforvaltning, som også står for innlegging av data. I tillegg til egenproduserte data innhentes data fra fylkesmannens miljøvernavdelinger, Statistisk sentralbyrå (SSB), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og NINA. Det viktigste innholdet i Lakseregisteret er geografiske data for vassdrag, bestandsstatus for laks, sjøørret og sjørøye, trusselfaktorer i vassdrag og fangststatistikk for elvefiske og sjøfiske for årene 1876–2002. Det er foreløpig ingen tilgang til basen utenfor Direktoratet for naturforvaltning, men data leveres på forespørsel til alle interessenter. En kartbasert internettversjon av Lakseregisteret er under utvikling.

³ <http://www.mareano.no>

(Boks 5.2 forts.)

Norsk hekkefuglatlas

Nettstedet "Norsk hekkefuglatlas" er et åpent system hvor alle hekkende fugler kan rapporteres, og hvor alle kan bidra. Internettportalen er utviklet i et samarbeid mellom Direktoratet for naturforvaltning, NINA og Norsk Ornitologisk Forening (NOF). Et omfattende sikkerhetssystem hindrer uautoriserte i å få tilgang til nærmere opplysninger om hvor de enkelte hekkplassene ligger.

Database for virvelløse dyr (evertebrattdatabasen)

Skogforsk, Universitetets naturhistoriske museer og Botanisk hage, Oslo, Museumsprosjektet og Norsk entomologisk forening samarbeider om oppbygging av en database om Norges insekter på internett. Det foreligger nettpresentasjoner av "Norges sommerfugler", "Norges gresshopper", "Norges biller" og "Norges veps, maur, humler og bier", sistnevnte foreløpig begrenset til maur. Målsettingen med databasen er å gjøre tilgjengelig opplysninger fra vitenskapelige og private samlinger slik at disse skal kunne komme til praktisk anvendelse i forvaltningen av biologisk mangfold.

opp av eksisterende programmer, og hvilke kartleggingsbehov som gjenstår. I første del av programperioden er kartlegging prioritert fremfor overvåking.

5.7.2.6 Artsdatabanken

Den nye Artsdatabanken er etablert i Trondheim. Artsdatabanken er organisert som en egen enhet knyttet til Vitenskapsmuseet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Det er oppnevnt eget styre for Artsdatabanken. Artsdatabanken er budsjettmessig underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet, men med delfinansiering fra flere departementer.²⁵ Artsdatabanken skal være en nasjonal faglig informasjonskilde om biologisk mangfold, når det gjelder både naturtyper, arter og populasjoner (genetisk variasjon). De første årene skal Artsdatabanken prioritere sårbare og truede arter (rødlister, jf. nærmere kap. 13.6), truede naturtyper og introduserte problemarter. Artsdatabanken skal legge frem forslag for Direktoratet for naturforvaltning til klassifisering for bruk i nasjonale rødlister og til endringer av rødlistestatus.

Artsdatabankens hovedoppgave vil være å innhente og systematisere digitale data fra andre data-

baser, kvalitetssikre og bearbeide data om arter og naturtyper og gjøre disse dataene lett tilgjengelige for forskjellige samfunnsaktører og allmennheten. Dataene skal primært være i digital form. Artsdatabanken skal sikre at innsamlede data kan utveksles internasjonalt gjennom Global Biodiversity Information Facility (GBIF).²⁶ På sikt skal Artsdatabanken også kunne produsere kart, statistikker, artsfunnregistre, naturtyperegistre, rapporter og faktablad om bestemte arter.²⁷

5.7.2.7 Arts- eller områdespesifikke registre og databaser

En rekke nasjonale databaser og registre over spesielle områdetyper eller artsgrupper er etablert eller under etablering. Boks 5.2 gir en oversikt med kort omtale av noen av disse. Oversikten er ikke uttømmende, men viser at det er store variasjoner i registertyper, bl.a. hva organisasjons- og institusjonstilknytning, målgruppe og tilgjengelighet angår. Artsdatabanken, som er omtalt i kap. 5.7.2.6, vil bygge på bl.a. eksisterende databaser.²⁸

²⁵ Se bl.a. St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Utdannings- og forskningsdepartementet s. 20 sp. 1, s. 169 sp. 2.

²⁶ GBIF: Organisasjon som har som formål å gjøre informasjon om biologisk mangfold fritt og universelt tilgjengelig via internett, samt å utveksle vitenskapelige data om biologisk mangfold til nytte for samfunnet og vitenskapen.

²⁷ Mandat for Artsdatabanken, fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 23. desember 2003.

²⁸ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2001.

Kapittel 6

Trekk ved samfunnsutviklingen – nasjonalt og internasjonalt

Postulat

Trærne
er levende vesener som ikke vet
at de ikke vet
Mennesket
er eneste levende vesen
som vet at det vet

Eller som postmoderne postulat:
Mennesket
er eneste levende vesen
som vet
at det ikke vet

(men stiller ikke flere spørsmål
av den grunn)

Skal den postmoderne hjerne
justere sine handlinger
i forhold til bevisstheten?
Eller tror den postmoderne hjerne
det går an å skyve ansvaret
over på
trærne?

Tror den postmoderne hjerne
trærne vet
at vi ikke vet?

Torgeir Rebolledo Pedersen

6.1 Innledning

Samfunnsutviklingen lokalt, nasjonalt og internasjonalt har betydning for naturmiljøet. Årsakene til miljøpåvirkninger og miljøproblemer oppfattes som stadig mer sammensatte. Avstanden mellom de endringene som vi observerer og bakenforliggende faktorer som forårsaker dem, kan være stor, både i tid og rom. Samtidig er endringer i miljøtilstanden et resultat av menneskers individuelle valg forankret i økonomiske og andre interesser, normer og lokale tradisjoner. Ofte henger miljøproble-

mene sammen med aktiviteter som vi oppfatter som positive og nødvendige deler av vårt levesett.

6.2 Biologisk mangfold og global fordeling

På verdensbasis er presset på naturgrunlaget økende, som resultat av teknologisk utvikling og endringer i forbruks- og produksjonsmønstre, befolkningsvekst, fattigdom og ulik fordeling av verdens ressurser. Presset på naturressursene henger sammen med den teknologiske utviklingen, hvor mange mennesker som lever på jorden, hvor mye hver enkelt av oss forbruker, og hvor i verden folketallet vokser. Verdens produksjon pr. innbygger er bortimot tredoblet siden 1950, og en overveiende del av denne veksten har kommet de vestlige landene – blant dem Norge – til gode. Etterkrigstidens forbruksvekst har ikke vært likt fordelt mellom forskjellige deler av verden, og ulikheten mellom industrialiserte land og de landene som er fattigst, fortsetter å øke. Mye av det biologiske mangfoldet i vår del av verden er allerede kraftig redusert, og dagens ødeleggelser i utviklingslandene er delvis knyttet til produksjon av varer for forbruk i de rike landene. Ivaretagelse av det globale biologiske mangfoldet må derfor ses i sammenheng med miljø- og utviklingsspørsmål generelt.

Forholdet mellom forbruksvekst, fattigdom, fordeling og miljø har stått på den internasjonale dagsorden siden FNs første miljøkonferanse i Stockholm i 1972. Dette kom særlig til uttrykk gjennom Brundtlandkommisjonens begrep "bærekraftig utvikling". Under forhandlingene om biomangfoldkonvensjonen ble fordelingsspørsmålene diskutert i tilknytning til spørsmålet om rettigheter til og fordeling av det økonomiske utbytte av genetisk materiale. Rettigheter og fordeling ble også diskutert i tilknytning til spørsmålet om industrilandenes bruk av det biologiske mangfoldet i sør mer generelt. Ett eksempel som ofte brukes til å illustrere denne problemstillingen er hentet fra de

tropiske regnskogene. Disse områdene, som for en stor del er lokalisert i utviklingslandene, er et av verdens viktigste reservoarer av arter som kan utnyttes til produksjon av mat, medisiner og annet. Samtidig er det de industrialiserte landene som oftest har teknologien til å utnytte disse ressursene. Dette reiser viktige problemstillinger når det gjelder spørsmålet om bruk og fordeling av økonomiske goder.

Det er utviklet en egen metode for å beregne belastning av forbruk, kalt "økologiske fotavtrykk". Et økologisk fotavtrykk er en indikator med biologisk produktivt areal som måleenhet. Det gir et tall for hvor mye produktivt jord- og vannareal som kreves for å produsere de ressursene vi trenger for å opprettholde vår levestandard. Gjennomsnittlig tilgjengelig areal pr. person globalt er beregnet til 1,9 hektar (ha), når 12 % er reservert til bevaring av biologisk mangfold (i henhold til Brundtlandrapportens anbefaling).¹ Beregninger basert på data fra 2000 viser at en innbygger i USA har et gjennomsnittlig økologisk fotavtrykk tilsvarende 9,57 ha, en nordmann 8,17 ha og en ghaneiser 1,23 ha.²

6.3 Økonomisk og politisk globalisering

Globaliseringen påvirker det biologiske mangfoldet gjennom et sett av faktorer som ofte kan være vevd inn i hverandre, slik at det er vanskelig å vurdere betydningen av hver enkelt faktor isolert sett. Globalisering innebærer en utvikling der kontaktflatene mellom mennesker og forskjellige kulturer blir mer omfattende samtidig som ideer, kunnskaper, varer og tjenester spres lettere over landegrensene. Mange av betingelsene for globaliseringen ligger i den teknologiske utviklingen. Nye transportmetoder og lavere fraktkostnader har gitt mer transport av både varer og mennesker. Globaliseringen av økonomien henger sammen med friere katpitalbevegelser over landegrensene og økt internasjonal handel. I globaliseringsprosessen har statlige beslutningsorganer mistet makt i forhold til den økonomiske og samfunnsmessige utviklingen internasjonalt og ved at beslutningsmyndighet overføres til internasjonale institusjoner.

Den viktigste direkte konsekvensen for det biologiske mangfoldet er at den økte mobiliteten innenfor sektorer som transport, turisme og han-

del har ført til en nedbryting av geografiske barrierer. Introduksjoner av fremmede arter oppfattes i dag som en av de viktigste truslene mot det biologiske mangfoldet på verdensbasis, se kap. 7.2.5. Globaliseringen påvirker Norge gjennom økende transportomfang og nye transportformer. Ikke minst er det den sterkt økende varetransporten på veiene på 1990-tallet som fører til økning i presset på areal. Indirekte, og på lengre sikt, kan også de politiske reguleringene som bygger opp under globaliseringen ha betydning gjennom at de påvirker næringsstruktur og bosettingsmønster i distriktene.

Forvaltningen av det biologiske mangfoldet påvirkes av det som skjer i skjæringsfeltet mellom de internasjonale miljøregimer og handelsregimer. Dette er regimer som ofte har ulike målsettinger og som derfor kan komme i konflikt med hverandre. Flere eksempler kan her nevnes. Mens WTO har som mål å sikre medlemslandene fri markedsadgang for hverandres produkter og tjenester gjennom nedbygging av handelsbarrierer, er biomangfoldkonvensjonens mål å etablere strengere kontrollregimer når det gjelder introduksjoner. Og mens WTO har som mål å harmonisere patentregelverk på en måte som sikrer like konkurransevilkår for den bioteknologiske industrien, har biomangfoldkonvensjonen som mål å etablere et regelverk som sikrer rettferdig fordeling av goder knyttet til genetisk materiale.

Samtidig er det viktige institusjonelle forskjeller mellom miljøregimene og WTO, som får større betydning dess mer makt som blir gitt til det globale handelsregimet. Ofte er det manglende koordinering mellom de forskjellige miljøavtalene, og mange av dem inneholder få spesifikke mål og tidsrammer og svake bestemmelser om håndheving og overvåking.³ Dette er trekk som også kjennetegner biomangfoldkonvensjonen. Disse trekkene står i kontrast til WTO-regimet der det er etablert en ordening med bindende tvisteløsning som munner ut i beslutninger og som kan håndheves gjennom handelssanksjoner.⁴

6.4 Endringer i samfunns- og næringsstruktur

Gjennom det siste hundreåret har det norske samfunnet gjennomgått omfattende endringer både økonomisk, politisk og kulturelt. For hundre år siden sysselsatte jordbruket omtrent 35 % av den

¹ <http://www.prosus.uio.no>

² Venetoulis et al. 2004.

³ Worldwatch Institute, 2002 s. 187.

⁴ Ulfstein 2001 s. 49.

totale arbeidsstyrken, mens tallet i dag er 3 %. I perioden etter 1980 er antallet årsverk i landbruket mer enn halvert, og i dag er mer enn to tredjedeler av de som arbeider, sysselsatt i tjenesteyting.⁵ Nå bor bare en av fire nordmenn utenfor byer og tettsteder, mens det for 100 år siden var nesten to av tre.⁶ Flyttestrømmen går fortsatt til sentrale strøk, og sentraliseringen ventes å fortsette. Oslo-regionen har størst tilflytting, og det er særlig yngre mennesker som flytter dit. Perioden vi nå er inne i oppfattes som et tidsskille fordi det nå bor og fødes flere barn i byer enn på landet.

Denne urbaniseringen har hatt konsekvenser for det biologiske mangfoldet, og den innebærer store utfordringer fremover, se også kap. 7.2.4.2. Arealbruken utformes i et samspill mellom samfunnsendringer og den offentlige virkemiddelbruken innenfor ulike sektorer. Det gjelder for både byene og distriktene. I de siste 25 år har det skjedd en omfattende sentralisering, og utbyggingen i byer og tettsteder har i stor utstrekning skjedd i form av spredt småhusbebyggelse og eneboliger. Byene og tettstedene våre har i dag et mer ressurskrevende utbyggings- og transportmønster enn hva som er tilfelle i de fleste andre vestlige land.⁷

Arealbruk basert på omfattende veiutbygging og utstrakt bruk av privatbil skaper permanente fysiske strukturer som bygger opp under en bilbasert livsstil. Ett eksempel på dette er den omfattende etableringen av bilbaserte kjøpesentra på 1990-tallet. Utbygging og drift av veier kan påvirke det biologiske mangfoldet både gjennom arealbruken i seg selv og gjennom oppsplitting av sammenhengende arealer, se kap. 7.2.4.2. Det sterkt økende omfanget av veiutbygging og transport bidrar dermed til presset på areal, og presset har vært økende. Bruken av personbil økte på 1990-tallet, men i denne perioden var det likevel den sterke økningen i varetransporten som var den viktigste faktoren bak veksten.⁸

Også de strukturelle endringene i landbruket påvirker det biologiske mangfoldet gjennom endring i bruken av arealene. Utviklingen av et høyproduktivt jordbruk har ført til tap av biologisk mangfold og særpregede landskapselementer. Siden 1960 har antallet gårdsbruk blitt omtrent halvert, mens gjenværende bruk har mer enn fordoblet sitt areal. På disse brukene har det skjedd en spesialisering av produksjonen til mer ensidig

satsing på færre produkter, og bruken av arealene har blitt intensivert. Nedleggingen av bruk har skjedd i stort tempo på 1990-tallet, se fig. 6.1, og det ventes at denne trenden vil fortsette. Strukturendringene i landbruket skjer i et samspill mellom teknologiske og økonomiske endringer og virkemiddelbruken i den statlige landbrukspolitikken. Gjennom det siste tiåret har sektoren gjennomgått store omstillinger som kan knyttes til utviklings- og retningstrekk både nasjonalt og internasjonalt i retning av effektivisering og liberalisering. Samtidig har hensynet til kulturlandskapet med kulturminner og biologisk mangfold blitt styrket.⁹ Økonomiske tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket, jf. forskr. 4. februar 2004 nr. 448, er et viktig virkemiddel for å innarbeide miljøhensyn i driften på de beste jordbruksarealene og for å opprettholde drift på marginale områder.¹⁰

Samtidig skjer det endringer i bruken av utmarksressursene. I de omstillingene som landbruket har gjennomgått på 1990-tallet, har oppmerksomheten vært rettet mot alternative inntektskilder på gårdsbrukene og mot næringsutvikling i utmark. Et viktig virkemiddel i denne politikken har vært bygdeutviklingsmidlene. Utmarksarealer er ofte av stor verdi for det biologiske mangfoldet samtidig som de har en kommersiell verdi for grunneiere og bygdesamfunn. Næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket går i stadig større grad ut på å ta i bruk landbrukseiendommer til nye formål og bruksformer, bl.a. gjennom hyttebygging, kommersialisering av jakt- og fiskerettigheter og ulike former for tilrettelagt utmarksturisme.¹¹ Dette kan f.eks. føre til konflikter mellom den statlige vernepolitikken og lokale næringsutviklere som ser nasjonalparker og andre større verneområder som arenaer for satsing på reiseliv.¹² Det er grunn til å tro at disse problemstillingene vil bli stadig viktigere fremover, ikke minst som følge av økende press for å skaffe alternative næringsveier i områder som i dag er avhengige av sysselsetting innenfor jordbruket.

Utmarksarealer er av stor verdi for det biologiske mangfoldet. Samtidig er det attraktive næringsarealer for grunneiere og bygdesamfunn. Landbrukseiendommer blir mer og mer tatt i bruk til for eksempel hyttebygging.

⁵ Statistisk sentralbyrå 2001 s. 49.

⁶ Statistisk sentralbyrå 2001 s. 177.

⁷ Nielsen 2001 s. 90–91.

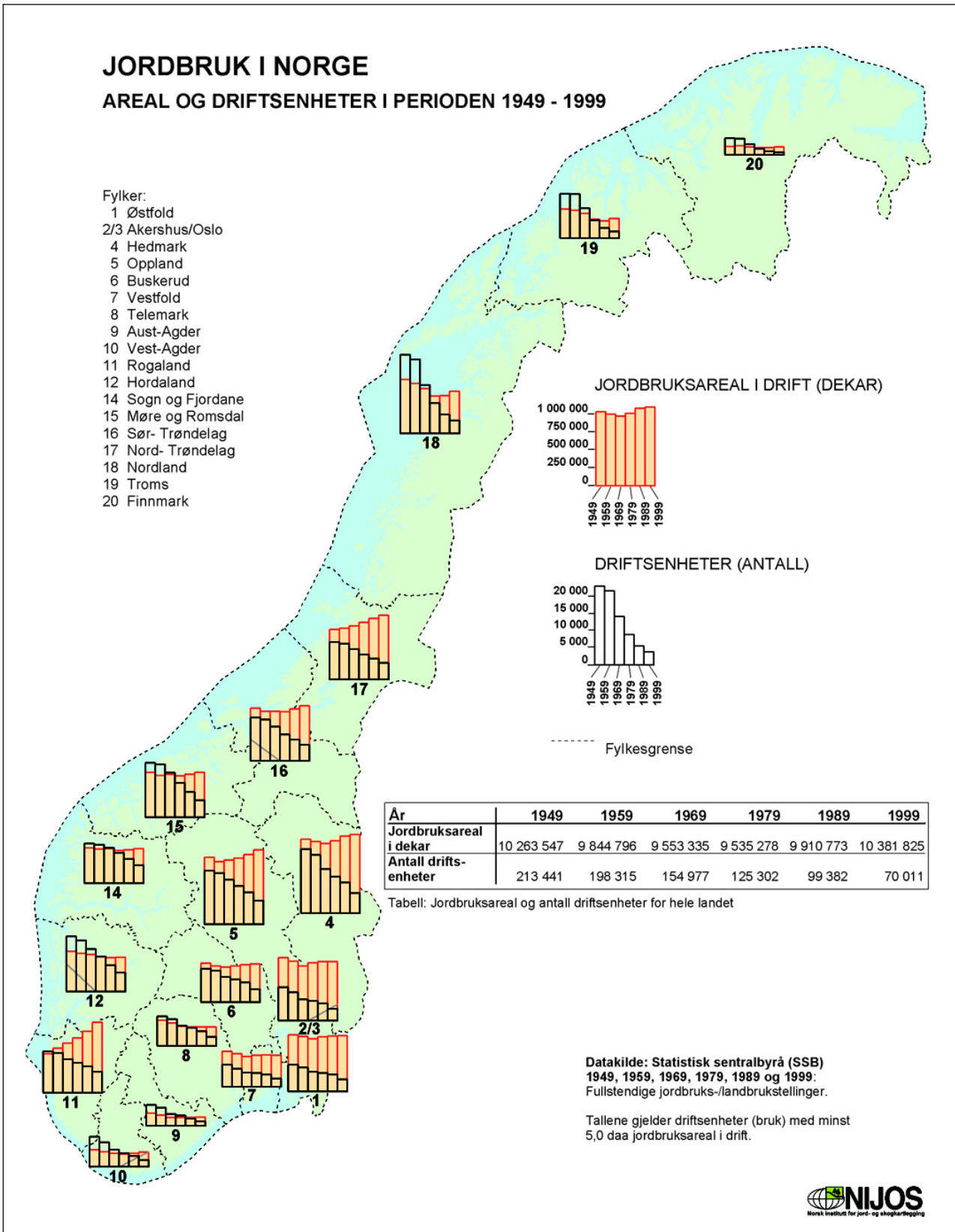
⁸ Statistisk sentralbyrå 2001 s. 85–86.

⁹ St.meld. nr. 19 (1999–2001) Om norsk landbruk og matproduksjon.

¹⁰ Framstad 1998.

¹¹ St.meld. nr. 19 (1999–2001) Om norsk landbruk og matproduksjon.

¹² Se også St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 s. 140 flg.



Figur 6.1 Siste halvdel av 1900-tallet har det skjedd en markant reduksjon i antall gårdsbruk. Gjenværende bruk har mer enn fordoblet sitt areal. Samtidig har det skjedd en spesialisering av produksjonen til satsing på færre produkter. Som kartet viser hadde Norge 213 441 driftsenheter i 1949, mens i 1999 var tallet enheter sunket til 70 011. Produksjonsarealet er så å si det samme i 1999 som i 1949.

Kilde: Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS)



Figur 6.2 Utmarksarealer er av stor verdi for det biologiske mangfoldet. Samtidig er dette attraktive næringsarealer for grunneiere og bygdesamfunn. Utmarkseiendommer blir mer og mer tatt i bruk til for eksempel hyttebygging. Hyttefelt, Beitostølen, Oppland.

Foto: Stein Johnsen/Samfoto

Også endringer over tid innenfor skogbrukssektoren kan påvirke det biologiske mangfoldet. Skogbruksnæringen har blitt stilt overfor store utfordringer de senere år, og skogbrukets andel av den totale sysselsettingen er mer enn halvert fra 1980 til 2000.¹³ Redusert lønnsomhet har ført til press i retning av mekanisering og effektivisering og til at stadig flere bønder og skogeiere nå henter inntekt fra annen virksomhet enn landbruk. Myndighetenes arbeid med å ivareta miljøhensyn i skogbruket har, som det pekes på i St.meld. nr. 17 (1998–99), hatt en sterk forankring i tilskuddsregelverket, samtidig som reguleringspolitikken har vært bygd på et prinsipp om "frihet under ansvar". Til tross for endringer i skogpolitikken og i skognæringens egen innsats har det på 1990-tallet vært mye oppmerksomhet rundt negative effekter av skogbruk, spesielt på biologisk mangfold. Skogprodukter skiller seg fra de fleste andre norske landbruksvarer ved at de er tilnærmet frihandelsvarer. Skogbruket konkurrerer direkte på verdensmarkedet, og det påvirkes dermed av internasjonale konjunkturer. Natur- og miljøvernorganisasjoner – og i økende grad markedsaktører og forbrukere – stiller stadig større miljøkrav til skogbruket. Næringen selv har møtt denne utfordringen gjennom en markedsbasert strategi der det viktigste virkemidlet har vært utvikling av miljøsertifiseringssystemer. Disse internasjonale markedsrelaterede trendene peker seg ut som en stadig sterkere drivkraft for et mer miljøvennlig skogbruk.

¹³ Statistisk sentralbyrå 2001 s. 61 til 62.

6.5 Opinion, politikk og forvaltning

Det offentliges tiltak for bruk og vern av det biologiske mangfoldet bygger på en kunnskapsbasert forvaltning av komplekse biologiske sammenhenger. Fremveksten av dette politikkområdet på den internasjonale dagsorden har i mindre grad enn andre globale miljøspørsmål, som klimapolitikken og uttynningen av ozonlaget, vært betinget av dramatiske begivenheter og scenarier om store endringer i miljøtilstanden. Saksfeltet er båret frem av den biologiske forskningen som har dokumentert tap av mangfold og beskrevet hvilke konsekvenser dette vil ha.¹⁴ Til tross for at forskningen etter hvert er omfattende, kjennetegnes saksfeltet av at kunnskapsstatusen i noen sammenhenger fremstår som usikker, og av at sammenhenger mellom årsaker, virkninger og politiske målsettinger gir et mer komplekst bilde enn hva som kan være tilfellet for enkelte andre miljøspørsmål. Dette er et trekk ved saksfeltet som berører forholdet mellom opinion, politikk og forvaltning og dermed også det grunnleggende spørsmålet om hvordan det skal kunne oppnås legitimitet for den miljøpolitiske styringen.

Opinionsmålinger viser at synlige og akutte miljøhendelser er en viktig bakgrunn for folkelig mobilisering omkring miljøpolitikken. De viser også at miljøpolitikken generelt sett har stått lavt på den politiske dagsorden i Norge på 1990-tallet, noe som bl.a. har kommet til uttrykk gjennom at dette politikkområdet i liten grad har hatt betydning for folks stemmegivning ved valg.¹⁵ Samtidig viser analyser at befolkningen langt mindre enn før er bekymret over miljøproblemene, og at materialistiske verdiorienteringer er på fremmarsj.¹⁶ Det har blitt pekt på at forbrukersamfunnet spiller en stadig viktigere rolle når det gjelder å skape identitet og kulturell forankring. Etterspørsel skapes gjennom tilbud av stadig mer sofistikerte produkter, og verdier og livsstil kommuniseres ofte gjennom forbruk.¹⁷ Det kan også være grunn til å tro at det er sammenheng mellom endringer i verdiorienteringer og endringer når det gjelder syn på og bruk av natur.

Innenfor naturvernpolitikken har spørsmålet om politikkenes folkelige legitimitet stått på dagsordenen. Problemstillinger har blitt reist når det gjelder forholdet mellom bruk og vern og mellom nasjonal og lokal styring, og i forbindelse med

¹⁴ Holdgate 1999.

¹⁵ Aardal et al. 1999.

¹⁶ Hellevik 2002.

¹⁷ Frønes & Brusdal 2000 s. 25.

spørsmål som berører eiendomsrettigheter og bruksrettigheter. Dette gjelder politikken knyttet til verneområder, og ikke minst gjelder det rovdyrpolitikken som på 1990-tallet fremsto som symbol på en konflikt mellom storsamfunn og lokalsamfunn vedrørende naturressursene. Politikktutforming uttrykker ofte et spenningsforhold mellom på den ene siden nasjonale mål og internasjonale forpliktelser om vern, og på den andre siden lokale økonomiske interesser knyttet til bruk og holdninger til bl.a. motorferdsel. Den preges også av et spenningsforhold mellom lokale institusjoner og faglige forvaltningsorganer. Politikken er kunnskapsbasert fordi forvaltningen skjer på basis av faglige, ofte forskningsbaserte, vurderinger samtidig som den er forankret i lokale kunnskaps- og forvaltningstradisjoner.

Konflikten rundt disse spørsmålene er blitt tolket som et uttrykk for forskjeller mellom ulike forståelser av natur og bruk av natur. Verneideologien i naturforvaltningen har historisk sett blitt knyttet til en urban, ekspertorientert og naturfaglig tradisjon. Her har oppmerksomheten ofte vært rettet mot det vakre, særegne og urørte, og "natur" har i noen sammenhenger blitt oppfattet som en motpol til "kultur". Dette har blitt stående i kontrast til et syn på natur forankret i lokalsamfunn og lokal brukspraksis. Innenfor dette perspektivet tillegges naturen mening gjennom tidligere erfaringer og opplevelser, og det legges vekt på at kunnskap om sammenhenger i naturen formidles gjennom generasjoners bruk.¹⁸ Potensialet for konflikter i naturvernpolitikken kan forstås i lys av at disse ulike verdiorienteringene ofte henger sammen med økonomiske interesser og med mer grunnleggende konflikter mellom sentrum og periferi i det norske styringssystemet.

Til tross for at slike konflikter artikuleres, synes det å være stor oppslutning om naturvernpolitikken i Norge. TNS Gallups Natur- og miljøbarometer for 2003 viser at 63 % av et representativt utvalg i befolkningen mener at en større del av Norges landareal bør vernes, og undersøkelsen konkluderer med at vernetanken står sterkt i alle deler av befolkningen. Den samme undersøkelsen viser at 80 % mener at ulven hører hjemme i norsk fauna. 49 % av befolkningen i byene er positive til å ha ulv i sitt eget nærområde, mens det tilsvarende tallet for befolkningen utenfor byene er 40 %. Undersøkelsen viser også at bare 16 % mener at det bør bli lettere å få tillatelse til å bruke motorkjøretøy i norsk utmark.¹⁹

6.6 Sentral og lokal samordning

For å ta vare på det biologiske mangfoldet er det behov for samordning av prosesser og virkemidler innenfor politikk og forvaltning. Truslene mot det biologiske mangfoldet har sammenheng med aktiviteter innenfor ulike samfunnssektorer med deres etablerte virkemidler, institusjoner og kunnskaps-tradisjoner og deres samarbeidsmønstre i forhold til interesseorganisasjonene. Noen ganger er det bestemte tiltak som påvirker det biologiske mangfoldet negativt, andre ganger summen av tiltak. Selv om det de senere år har skjedd en utvikling i retning av at miljøhensyn i større grad integreres i forvaltningen på de forskjellige områdene, er likevel sektorrettede virkemidler i hovedsak rettet inn mot sektorpolitiske målsettinger som i ulik grad kan falle sammen med eller stride mot hensynet til biologisk mangfold.

Strategien for å integrere miljøhensyn innenfor forskjellige sektorer er blitt bygd på det såkalte *sektoransvarsprinsippet* som innebærer at de enkelte sektorene selv har ansvaret for gjennomføring av tiltak.²⁰ En viktig institusjonell ramme for dette er arbeidet med et mål- og resultatstyrings-system basert på sektorvise miljøhandlingsplaner. Innenfor denne rammen har Miljøverndepartementet ansvar for å klarlegge hva som er målsettingene på de enkelte resultatområdene, og samtidig utvikle systemer for resultatrapportering og overvåking av miljøtilstanden. På bakgrunn av dette skal den enkelte sektor vurdere behovet for tiltak og virkemidler. Resultatene presenteres i en stortingsmelding med tittelen 'Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand'.²¹ Evalueringer som er gjennomført av Statskonsult viser at miljøhandlingsplanene ofte har vært lite konkrete og lite forpliktende. Spesielt har dette vært tilfellet for resultatområdet biologisk mangfold, der det så langt er få operative nøkkeltall. Evalueringene viser også at miljøhandlingsplanene ikke har fungert som premissdokumenter for sentrale beslutningsprosesser i departementene som f.eks. budsjett- og meldingsarbeid, og at de har vært dårlig politisk forankret.²²

Politikken for å ivareta det biologiske mangfoldet påvirkes også av forholdet mellom ulike forvaltningsnivåer. Et av de tydeligste funnene i en rapport som oppsummerer erfaringer fra forskningen omkring lokalt miljøvern det siste tiåret, er at

²⁰ St.meld. nr. 58 (1996–1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

²¹ Bl.a. St.meld. nr. 8 (1999–2000), St.meld. nr. 24 (2000–2001), St.meld. nr. 25 (2002–2003).

²² Statskonsult 2001; Statskonsult 2003.

¹⁸ Kaltenborn et al. 1999.

¹⁹ Natur- og miljøbarometeret 2003.

lokale forsøk med målsetninger om sektorovergripende styring er vanskelige å gjennomføre fordi kommunene ikke oppfatter den statlige politikken som godt nok samordnet.²³ Styringen skjer i et samspill mellom sentrale og lokale miljøvernmyndigheter og de forskjellige sektorene. Kommunen er i dag lokal miljøvernmyndighet med ansvar for en rekke praktiske miljøvernoppgaver, mens fylkesmannen skal formidle og gjennomføre nasjonal miljøvernpolitikk, herunder ivareta statlige veilednings- og kontrolloppgaver. Samtidig skjer mye av forvaltningen av det biologiske mangfoldet, spesielt i de såkalte LNF-områdene,²⁴ gjennom sektorlover. I praksis har det vist seg å være konflikter mellom fylkesmannen og kommunene vedrørende forholdet mellom vekst og miljøvern. Når det gjelder saksfelter av relevans for det biologiske mangfoldet, har dette særlig omfattet rovdyrpolitikken, arealbruk og motorferdsel i utmark.²⁵

Siden begynnelsen av 1990-årene har det pågått en prosess med sikte på å gi kommunene en viktigere rolle i miljøpolitikken, både gjennom institusjonsbygging i regi av MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) og ved delegering av oppgaver. Utviklingen i retning delegering må sees i lys av generelle endringer i forholdet mellom staten og kommunene, med vekt på målsettinger om effektivisering, forenkling og tydeligere ansvarsfordeling dem imellom.²⁶ Innenfor noen av saksfeltene må

også overføringen av ansvar forstås som et virkemiddel for å redusere konfliktnivået mellom sentrale og lokale myndigheter.

MIK-reformen har vist at muligheten for å føre en aktiv miljøpolitikk lokalt henger sammen med saksfeltets institusjonelle forankring. Evalueringer har dokumentert at reformen bidro til å synliggjøre miljøhensyn og miljøargumenter overfor politikere og forvaltning i kommunene, noe som er viktig for å oppnå lokal oppslutning om og legitimitet for statens politikk. Reformen bidro også til økt samhandling mellom forvaltning og lokale interesseorganisasjoner, og den la grunnlag for utvikling av et profesjonelt nettverk mellom sentrale og lokale miljøvernmyndigheter.²⁷

Rammebetingelsene for den lokale miljøpolitikken påvirkes av de generelle endringene i forholdet mellom staten og kommunene. Kommunelovreformens vektlegging av mål- og resultatstyring har ført til at staten i mindre grad regulerer institusjonelle forhold lokalt. Dette har fått konsekvenser gjennom den nedbygging av den lokale miljøforvaltningen som vi har sett fra siste halvdel av 1990-årene. Tilsvarende utvikling har funnet sted innenfor landbruksforvaltningen og med hensyn til den kommunale plankompetansen. Det foreligger med andre ord to utviklingstrekk som – sett i sammenheng – stiller kommunene overfor betydelige utfordringer. På den ene siden reduseres den administrative kapasiteten på områder som er viktige for å sikre det biologiske mangfoldet. På den andre siden skjer det en delegering av ansvar.

²³ Aall et al. 2001.

²⁴ Landbruks-, natur- og friluftsområder.

²⁵ Statskonsult 1999.

²⁶ NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

²⁷ Hovik & Johnsen 1994.

Kapittel 7

Påvirkningsfaktorer og tilstand for biologisk mangfold i Norge

Økologi

Det veks
småbjørk i
skinnegangen
på Numedalsbana

men langsetter
Riksveg 8
dauar ho
ut

Alf Haugland

7.1 Innledning

Som det fremgår av kap. 6.2 er presset på naturgrunnlaget økende. I dag anses utryddelsen av arter som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. Helt siden livet oppstod på jorden for ca. 4 milliarder år siden, har arter kommet og gått, og i dag finnes bare en mindre andel – uvisst hvor stor – av de artene som noensinne har levd på jorden. Hastigheten som arter dør ut med, er imidlertid atskillig høyere nå enn tidligere. Dette er det generell enighet om, selv om de mer konkrete anslagene for tap av arter er mange, til dels svært avvikende, og omdiskutert. Anslag over direkte utryddingstruete arter globalt er fastslått til drøyt 10 % for fugler, nesten 20 % for pattedyr, 5 % for fisk og 8 % for planter.^{1, 2} En nyere undersøkelse av effektene av global oppvarming på biologisk mangfold konkluderer med at 15 til 37 % av de terrestriske artene vil kunne være direkte truet av utrydding innen 2050,³ se kap. 7.2.8. Det vises til kap. 7.3.1 til 7.3.2 for nærmere beskrivelse av tilstanden for norske arter.

¹ Chapin et al. 2000; Pimm et al. 1995.

² Et alternativt syn er gjort gjeldende av den danske statistikeren Bjørn Lomborg, som har stilt seg kritisk til høye anslag for globalt tap av arter. Dette har skapt stor debatt i internasjonale fagmiljøer. Utvalget går ikke nærmere inn på denne diskusjonen. Utvalget legger norske forhold til grunn for sine vurderinger og forslag.

³ Thomas et al. 2004.

Utvalget kjenner ikke til tall for hvor stor andel av naturtypene som er utryddingstruet på global basis, men som vist i kap. 7.3.3 finnes det bare i Norge et stort antall truete og hensynskrevende vegetasjons- og naturtyper. For øvrig er det sammenheng mellom tilstanden for arter og tilstanden for naturtyper. En naturtype vil endre karakter når arter som er karakteristiske for naturtypen forsvinner, spesielt hvis det dreier seg om såkalte nøkkelarter, se kap. 7.2.1. På den annen side vil forringelse av en naturtype få konsekvenser for de artene som har hele eller deler av sin livssyklus knyttet til naturtypen.

7.2 Faktorer som påvirker biologisk mangfold

7.2.1 Kompleksitet og sammenhenger

Faktorene som påvirker biologisk mangfold er mange og sammensatte, og effektene av dem kan være negative eller positive. Ettersom utvalgets lovforslag i første rekke skal bidra til å stanse reduksjonen i biologisk mangfold, er beskrivelsen i hovedsak rettet inn mot påvirkningsfaktorer som har negativ effekt. Med *negativ effekt* menes i denne sammenheng at det biologiske mangfoldet reduseres på økosystemnivå, artsnivå eller gennivå, jf. kap. 4.2. Motsatt vil en påvirkningsfaktor med *positiv effekt* bidra til at det biologiske mangfoldet berikes. En positiv effekt kan f.eks. oppnås gjennom drift og skjøtsel av kulturlandskap, da dette er aktiviteter som bidrar til å opprettholde eller berike artsmangfoldet i områder med kulturpåvirkede naturtyper. Enkelte typer virksomhet kan virke *enten* positivt *eller* negativt avhengig av hvilke rammer som er lagt for virksomheten og økosystemets tilstand på det tidspunkt påvirkningen skjer.

Gjennomgående er det *effekten* på det biologiske mangfoldet som er avgjørende for om en påvirkningsfaktor betegnes som positiv eller negativ, og ikke hvilke kvaliteter påvirkningsfaktoren kan ha i andre sammenhenger. Enkelte negative påvirkningsfaktorer har virket så lenge eller med

slik styrke at de utgjør en *trussel* mot deler av det biologiske mangfoldet. Trusselbegrepet brukes her i tilknytning til påvirkninger av mer alvorlig karakter, f.eks. der effekten kan være at en art eller naturtype utrykkes eller skifter rødlistestatus i retning av større grad av truethet.⁴

Det kan være vanskelig å avgjøre om endringer i biologisk mangfold skyldes naturlige svingninger eller menneskers påvirkning. Parallelt med de naturlige endringsprosessene har, siden langt tilbake i historien, menneskene vært med på å forme naturmiljøet. Mennesket er selv en del av naturen og påvirker og påvirkes av den utviklingen som finner sted over tid. Som følge av de siste hundre års tekniske utvikling, endringer i befolkningsstørrelse mv. (se også kap. 6.2) fremstår imidlertid flere av dagens menneskeskapt påvirkningsfaktorer som trusler mot det biologiske mangfoldet.

For Norges del peker i dag følgende påvirkningsfaktorer seg spesielt ut som årsak til tap av biologisk mangfold:

- Arealinngrep
- Introduksjon av fremmede organismer
- Langtransportert og til dels lokal forurensning
- Klimatiske endringer
- Høsting

Flere forhold kan bidra til å forsterke effektene av negative påvirkningsfaktorer. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold pekes det i den sammenheng spesielt på administrative forhold, som manglende sektoransvar og samordning, herunder manglende samordning av virkemiddelbruk, uklar ansvars- eller myndighetsfordeling og kunnskapsmangel. Slike forhold bidrar til å redusere effekten av offentlige tiltak for å ta vare på biologisk mangfold.

Elementer som ytterligere bidrar til å komplisere trusselbildet er summen av inngrep og ”domino-effekten”. Flere små inngrep som hver for seg ikke betyr så mye, kan i sum medføre store arealforandringer med ødeleggelse eller forstyrrelse av leve- og funksjonsområder. Med ”domino-effekten” siktes det til den kjedereaksjonen som kan følge av at enkeltarter forsvinner eller blir kraftig desimert.

Når det gjelder effekter av bortfall av enkeltarter, vil det som regel være slik at bortfall av noen arter har stor innvirkning på de øvrige artene i økosystemet, mens bortfall av andre har mindre innvirkning. For planter kan bortfall av viktige beiter ha stor betydning, men generelt vil det gjerne være dyr høyt oppe i næringskjeden som har betydelige

effekter på de øvrige artene i økosystemet – både på dyr og planter, og dermed også på prosesser. Spesielt vil store rovdyr som ernærer seg på et stort spekter av byttedyr, kunne ha en sterkt regulerende effekt på andre arter. Reduserte bestander eller bortfall av slike ”nøkkelarter” vil kunne få store, og ofte utilsiktede, effekter.⁵

Generelt anses artsrike systemer for å være mer stabile og robuste overfor ytre påvirkning eller bortfall av enkeltarter. Det betyr at artsfattige norske økosystemer, spesielt alpine og arktiske økosystemer, kan være mer sårbare for ytre påvirkning.

7.2.2 Utviklingstendenser

Trusselbildet for biologisk mangfold har endret seg over tid og vil fortsatt gjøre det. Overbeskatning utgjorde før en alvorlig trussel for store rovdyr, hval og flere rovfuglarter, særlig i en hundreårsperiode fra midten av det 19. århundre. Overbeskatning som påvirkningsfaktor i det terrestriske miljø er i dag i hovedsak borte. Overfiske av marine fiskebestander og til dels bifangst av sjøfugl er imidlertid fremdeles et problem.

Tilførselen av sur nedbør, som bl.a. har ført til utryddelse av lakse- og ørretstammer over store deler av Sørlandet, er vesentlig redusert de senere årene. Likeledes er utslippene av visse miljøgifter, som frem mot 1980-tallet bl.a. utgjorde en alvorlig trussel mot rovfugler, redusert. På den annen side har nye miljøgifter kommet til.

Utslipp fra jordbruk, bebyggelse og industri har i etterkrigstiden hatt betydelig overgjødslings-effekt på vann, vassdrag og fjordsystemer, men er nå på retur. Langtransportert forurensning i form av nitrogennedfall fører også til overgjødsling, og reduksjonen i tilførselen av denne komponenten går langsommere enn for svoveltilførselen.

Arealbruk var gjennom store deler av 1900-tallet en sterk påvirkningsfaktor, bl.a. som følge av endring i innhold og intensitet. Ikke minst fant det sted en økning i omfanget av kraftutbygging, veibygging og nedbygging av elvedelta og kystområder. Etter den annen verdenskrig kom i tillegg nye jord- og skogbruksmetoder til som en sterk påvirkningsfaktor over det meste av arealet. Fysiske inngrep og arealbruksendringer i jord- og skogbruk har dermed virket i lang tid, og effektene viser seg gjennom en langsiktig negativ trend der arter og naturtyper blir sjeldnere eller gradvis dør ut. I dag er omfanget av etablering av industriområder og nye, store kraftutbygginger redusert, mens omfanget av veibygging, hyttebygging og tettstedsutvidelse er økende.

⁴ Om rødlistestatus, se kap. 13.6.1.

⁵ Sinclair et al. 2003.



Figur 7.1 Arealbruk påvirket gjennom 1900-tallet flere naturtyper. Det var en sterk økning i omfanget av kraftutbygging, vegbygging og nedbygging av elvedelta og kystområder. Norske elvedelta er generelt en truet og sårbar naturtype. Her fra Drivas utløp, Sunndal.

Foto: Øyvind Leren

Klimavariasjonene på jorden har til alle tider vært påvirket av naturlige forhold, som variasjoner i solinnstråling og vulkanaktivitet. Nå synes klimautviklingen i betydelig grad å bli påvirket også av menneskeskapte utslipp av drivhusgasser (bl.a. karbondioksid, CO₂) og partikler (aerosoler). Globale temperaturmålinger viser at overflatetemperaturen på jorden er stigende, og modellberegninger der det er tatt hensyn til flere menneskeskapte såvel som naturlige faktorer, viser at temperaturen på jorden mot slutten av dette århundret vil kunne ha steget med opp til 5,5 grader.⁶

⁶ Meteorologisk institutt (<http://www.met.no>) med henvisning til undersøkelse utført av Chris D. Jones og kolleger ved Met Office's Hadley Centre for Climate Prediction and Research i Bracknell, Storbritannia. Resultatet er offentliggjort i Geophysical Research Letters, utgitt av American Geophysical Union.

Introduksjoner av fremmede organismer har pågått i århundrer, men påvirkningen har vært sterkest de senere årene. Blant annet har i de siste 20 årene antallet av introduserte organismer i europeiske farvann stadig økt, for en stor del som følge av utilsiktede introduksjoner. Bekjempelse av introduserte organismer er generelt vanskelig, og når en art først er etablert i et sjøområde, vil det være nærmest umulig å hindre at den sprer seg videre, ofte raskt og over store avstander.

De utviklingstendensene som her er beskrevet, gir grunn til å anta at arealinngrep og klimatiske endringer vil være de viktigste påvirkningsfaktorene i det terrestriske miljø på sikt. For det marine miljø er det mulig at introduksjoner, samt spredning og oppkonsentrering av sent nedbrytbare miljøgifter i næringskjeder, vil utgjøre de viktigste truslene mot biologisk mangfold i tiden som kommer. En eventuell klimaendring som

resultater i høyere sjøtemperaturer i kystområdene, vil imidlertid medføre de største forandringene for det marine biologiske mangfoldet, da dette vil medføre en migrasjon nordover av mange sørlige arter.

7.2.3 Kunnskapsstatus

Dagens kunnskapsstatus er generelt god når det gjelder hvilke faktorer som påvirker eller kan påvirke biologisk mangfold, mens bildet er mer nyansert når det gjelder kunnskap om omfanget og effektene av de enkelte påvirkningsfaktorene. For påvirkningsfaktorer som høsting, forsuring, miljøgifter og overgjødsling er omfang og effekter relativt godt kartlagt. Imidlertid er f.eks. virkningen av miljøgifter på hormonsystemer ennå ikke fullt ut forstått.

For fysiske inngrep og arealbruksendringer i jord- og skogbruk er de spesifikke påvirkningsmekanismene til dels dårlig kjent. Det er først og fremst behov for bedre kunnskap om arters spredningsevne og tålegrenser overfor fragmentering, slik at man får et bedre grunnlag for å hindre ytterligere tap.

Når det gjelder effekter av klimaendringer er usikkerheten hovedsaklig knyttet til hvilke klimaendringer som vil finne sted.⁷ Det finnes relativt sikre generelle prognoser for hvordan bestemte endringer av temperatur og nedbør vil påvirke flora og til dels fauna. Disse prognosene er likevel ikke særlig spesifikke med hensyn til effekter på arts- eller bestandsnivå.

Målinger av temperaturen i Golfstrømmen viser at denne siden 1995 har vært høyere enn middeltemperaturen for perioden 1950-2003.⁸ Utenfor Sør-Norge har vintertemperaturen på 10 m dyp de siste ti år stort sett vært høyere enn dette langtidsmiddelet, mens temperaturen utenfor Nord-Norge ikke har vist en liknende tendens. Registreringer av bunndyr viser at en i enkelte, godt kartlagte grupper (børstemakk og muslinger), nå har fått et høyere innslag av sørlige arter langs hele kysten enn det som var kjent i 1997.⁹

Når det gjelder introduksjon av fremmede arter, er det behov for ytterligere overvåking og kunnskapsoppbygging, slik at effekter kan dokumenteres og avbøtende tiltak iverksettes.

Generelt er kunnskapstilfanget størst hva gjelder påvirkningsfaktorer som er på retur. Kunnskapsgrunnlaget for de fleste påvirkningsfaktorer

med komplekse, langsiktige effekter er mer mangelfullt, både for de gamle og for de nye faktorene.

7.2.4 Arealinngrep

7.2.4.1 Innledning

Nedbygging og bruksendring av arealer antas å være den største trusselen mot bevaring av biologisk mangfold i Norge. Enhver endring i arealbruk påvirker det biologiske mangfoldet på stedet i større eller mindre grad. De største utslagene får man gjerne når arealer tas helt ut av biologisk produksjon og bygges ned, slik tilfellet kan være ved utbygging av industri, fysisk infrastruktur osv. I andre tilfeller er påvirkningen mer begrenset og konsekvensene mindre, men det er viktig å merke seg at flere små inngrep i sum kan få store konsekvenser, bl.a. for ulike arters eller populasjoners muligheter til å overleve.

Det økende omfanget av inngrep i utmarka i form av veibygging, kraftutbygging, kraftlinjer osv. har i løpet av det siste århundret ført til en sterk reduksjon av større sammenhengende skog- og fjellområder uten tyngre tekniske inngrep. Rundt forrige århundreskifte lå om lag halvparten av Norges areal mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep. I dag er andelen slike naturområder redusert til under 12 prosent. Lang avstand fra inngrep er ikke i seg selv en indikasjon på at et område innehar store biologiske verdier, men i villmarkspregete områder er som regel slike forekomster mer beskyttet. Dessuten gir reduksjonen i områder uten tyngre tekniske inngrep et bilde på hvor rask og omfattende utviklingen med hensyn til arealinngrep har vært.

Til forskjell fra etablering av permanente bygg og anlegg, som er å anse som irreversible inngrep, vil andre former for arealbruk kunne reverseres eller endres over tid. Likevel er det ikke alltid slik at konsekvensene av en bestemt type arealbruk lar seg reversere. En art eller en bestand eller genetisk variant av en art kan bli utryddet som følge av en bestemt type arealbruk. På den annen side kan endring i arealbruk også forårsake dynamiske endringer med økt biologisk mangfold som resultat.

7.2.4.2 By- og tettstedsvekst og utbygging av infrastruktur

Menneskers bosettingsmønster har til alle tider gjenspeilet naturens produksjonsevne. Resultatet ser vi fortsatt den dag i dag, med befolkningskonsentrasjoner i lavereliggende områder med stort produksjonspotensial for jord- og skogbruk. Samti-

⁷ RegClim. Klimaet i Norge om 50 år. <http://regclim.met.no>

⁸ Mork 2004.

⁹ Brattegard 2001.

dig er det i slike områder man finner de biologisk mest produktive naturtypene.

De senere årenes sentraliseringstendens bidrar til å forsterke trenden med befolkningskonsentrasjoner i de områdene av landet som er blant de landbruksmessig og biologisk mest produktive. Sammenfall av områder med store befolkningskonsentrasjoner og rikt biologisk mangfold vil kunne innebære at mange forskjellige arter og økosystemer utsettes for press i form av negative påvirkningsfaktorer. Samtidig er også store sammenhengende, men ofte mindre produktive, utmarksområder av stor verdi for biologisk mangfold.

Tap eller omforming av arealer

Særlig i områder med stor tilflytting og befolkningsvekst, i trange dal-, fjord- og kyststrøk og i områder med stor arealbruksintensitet (kombinasjon av jordbruk, bebyggelse, veinett, vannsystemer osv.), kan ny arealbruk til utbygging og fysisk infrastruktur, særlig veibygging, i økende grad bli en trussel for biologisk mangfold. Dette kan også ta form av en konflikt mellom jordvern og biologisk mangfold, eller mellom forskjellige former for biologisk mangfold. Ved veibygging kan det således bli et dilemma om det er landbruksareal eller f.eks. strandsone eller våtmark som skal belastes. Effektene på biologisk mangfold kan bli spesielt omfattende der veier bygges på fylling langs strandkanten. Da brytes kontakten mellom sjø, elv eller innsjø og land, og viktige funksjoner i strandsonen blir borte for alltid.¹⁰

I urbane strøk vil by- og tettstedsvekst gradvis medføre at arealer tas ut av biologisk produksjon, samtidig som andre arealer drastisk omformes, slik at den biologiske produksjonen endrer karakter. For eksempel vil hager i et nyetablert villastrøk i det som tidligere var et skogsområde, fortsatt representere arealer med biologisk produksjon, men funksjonen som biotop vil være endret og tjene andre arter enn hva tilfellet var før utbyggingen. Tilsvarende effekt vil en få ved etablering av golfbaner eller opparbeidelse av andre grøntarealer, dersom man derved legger beslag på områder som i utgangspunktet var naturpregete.

Restarealer etter utbygging kan utgjøre viktige spesialbiotoper, men ofte vil inngrepene som omgir dem ha ført til at de allerede er forringet som biotop. I noen tilfeller vil forringete arealer kunne inneha et potensial som restaureringsbio-

top, men ofte har nedbygging av slike arealer mindre konsekvenser for biologisk mangfold enn nedbygging av mer urørte arealer.

På den annen side kan grøntarealer inne i byer og tettsteder inneha viktige elementer for biologisk mangfold. Slike grøntstrukturer kan ha betydning både som spredningskorridorer – dvs. korridorer for utveksling av individer mellom populasjoner i forskjellige naturområder – og som leveområde for arter som er tilpasset et liv i urbane områder, se kap. 5.4. Et inngrep som reduserer eller bryter opp slike grøntstrukturer, kan derfor innebære en trussel mot biologisk mangfold på linje med inngrep i omkringliggende naturområder.

Det er vanskelig å angi spesifikt hvilke naturtyper, artsgrupper eller arter som er mest truet av utbygging, da dette vil variere etter forholdene på stedet. Generelt må det likevel kunne sies at rødlistearter med tilhold i by- og tettstedsnære strøk med stort tilflyttingspress er i en utsatt posisjon. Ettersom urbaniseringen er sterkest i lavereliggende strøk av Sør-Norge, vil det biologiske mangfoldet i denne delen av landet sannsynligvis bli tilsvarende sterkt berørt. Et eksempel er nedbyggingen av strandsonen langs Oslofjorden. De varme områdene ned mot fjorden skaper gode livsbetingelser for en rekke sjeldne og truede planter og dyr, og de spesielle habitatkravene gjør at utbredelsen av flere av disse artene er begrenset til et fåtall lokaliteter. Større utbyggingsprosjekter i nærområdene til fjorden og en liberal praktisering av dispensasjonsadgangen innenfor 100-metersbeltet medfører at disse lokalitetene raskt reduseres i antall.

Langs kysten og i fjordene er viktige naturtyper ofte bygget helt eller delvis ned. Tettsteder og byer er ofte å finne på deltaområder og strandflater ved større eller mindre elveutløp, og denne naturtypen er dermed langt på vei forsvunnet.

Selv om den mest åpenbare trusselen ved urbanisering er knyttet til nedbygging og omdisponering av arealer, forekommer også andre, mer indirekte effekter. Økt ferdsel i nærområder er en aktuell problemstilling i så måte, og urbanisering innebærer også et økt potensial for forurensning. Disse problemstillingene er nærmere omtalt i kap. 7.2.9 (ferdsel) og 7.2.7 (forurensinger).

Fragmentering og oppsplitting av leveområder

Utbygging vil, i tillegg til å påvirke de arealene som direkte beslaglegges, også kunne påvirke omkringliggende områder. Ikke minst bidrar utbygging til å fragmentere og splitte opp leveområder. På denne måten påvirkes også bestander av

¹⁰ Hågvar & Berntsen (red.) 2001.

arter i områder utenfor den avgrensede byggesonen, veianlegget osv.

Fragmentering har ikke like stor betydning for alle artsgrupper, men virker først og fremst negativt på arter som er avhengig av større sammenhengende områder eller av trekkveier eller spredningskorridorer mellom områder. Denne avhengigheten vil først og fremst være knyttet til tilgangen på mat, herunder til veksling mellom sommer- og vinterbeiter for planteetere, og til muligheten for utveksling av arvemateriale. Når utvekslingen av arvemateriale hindres eller reduseres, kan dette over tid føre til at den genetiske variasjonen innen populasjonene blir mindre, med følger for populasjonenes motstandskraft mot sykdom, evne til å takle endringer i omgivelsene eller livsbetingelsene – som f.eks. klimaendringer – og mulighet for å unngå innavl. Dersom de adskilte populasjonene av en art blir tilstrekkelig små, vil dette kunne gå direkte ut over muligheten til å overleve.

Et eksempel på en utsatt artsgruppe er hjortevilt, som ofte påvirkes negativt ved at trekkruiter sperrer som følge av vei- og jernbaneutbygging. De økologiske konsekvensene er knyttet til innnevring av leveområder og overbeiting i de områdene der dyrene "sperrer inne", samt til redusert utveksling av arvemateriale. Redusert beitegrunnlag påvirker dyrenes helse og overlevelse, samtidig som et hardt beitetrykk kan ha ringvirkninger for andre arter. Selv om arter som elg (*Alces alces*) og rådyr (*Capreolus capreolus*) ikke er truet, vil påvirkning av disse artenes atferd og beitemønster medføre konsekvenser for balansen og dynamikken i det økosystemet de tilhører. I tillegg til de økologiske konsekvensene kommer samfunnsmessige kostnader forbundet med påkjørsler, nedbeiting av nyplantinger i skogbruket osv.

Et klassisk eksempel på konsekvenser av fragmentering er den endringen som har funnet sted i villreinsens (*Rangifer tarandus*) livsbetingelser. Fragmentering som følge av vei-, jernbane- og vannkraftutbygging har medført at vi i dag har 23 administrative villreinområder i Norge. Disse svarer i grove trekk til 23 adskilte funksjonsområder, selv om det i en viss utstrekning trekker dyr mellom noen av områdene (særlig dokumentert mellom Hardangervidda, Setesdal-Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei, og mellom Rondane og Sølnekletten). Noen av områdene er delt i delvis isolerte bestander, så som nordlig og sørlig del av Setesdal-Ryfylkeheiene (Blåsjømagasinet og Store Urar), Rondane nord og sør for Rv 27, Snøhetta øst og vest for Aursjømagasinet, Nordfjella

nord og sør for Rv 50, m.fl. Fangstanlegg mv. viser at det opprinnelig var i høyden tre sammenhengende funksjonsområder for villrein i Norge. Andre påvirkningsfaktorer som hyttebygging, ferdsel mv. har bidratt til å forsterke fragmenteringseffekten. Tilgjengelige vinterbeitearealer er derfor vesentlig redusert i løpet av det siste århundret.

Fragmenteringen har resultert i små leveområder med ensidig årstidsbeite. Særlig vises dette i Setesdal-Ryfylkeheiene villreinområde, som har svært lite lavbeite, og i Rondane, som er svært tørt og har mangelfullt sommerbeite for rein. Dette, kombinert med store bestander, har medført flere tilfeller av overbeiting og utmagring av dyr. Faktorer innen villreinforvaltningen har forsterket tendensen til overpopulasjon. Dels har usikkerhet omkring bestandstall ført til fastsettelse av for lave fellingskvoter, dels har andelen av hunndyr vært for høy og dels har fellingsprosentene vært for lave. Fragmenterings- og fortrenningsprosessene fortsetter, og dagens bestandsforvaltning baseres derfor på nedbygging av bestandene for å forebygge overbeiting. For villrein vil en fortsatt fragmentering kunne få genetiske konsekvenser på lengre sikt.¹¹

I dag er det kun Hardangervidda som har en størrelse og sammensetning som muliggjør en nær "opprinnelig" funksjonalitet for villrein. Vinteråpne veier, kraftmagasiner og en rekke forstyrrelser truer imidlertid denne funksjonaliteten. I tillegg til direkte bortfall av beitearealer, fremstår riksvei 7 som den viktigste barrieren for reinens adgang til utveksling av dyr mellom Hardangervidda og Nordfjella vinterstid. Riksvei 7 er det største enkeltinngrep på Hardangervidda som fragmenterer dette eneste store gjenværende funksjonsområdet for villrein i Nord-Europa.

Når det gjelder villreinsens reaksjoner på kraftledninger og vindmøller, foreligger det flere undersøkelser med motstridende resultater.¹²

Hyttebygging er nevnt foran som en forsterkende faktor i fragmenteringen av villreinsens leveområder. Fortsatt hyttebygging regnes i dag som den største trusselen mot villreinstammene i Sør-Norge. Ved inngangen til 2001 var det 354 000 hytter i Norge; en stor andel av disse er fjell- og innlandshytter. Veksten i hyttebyggingen er økende, med en tilvekst på ca. 4 500 hytter i 2000. Denne utviklingen har bidratt til at en rekke områder i lågfjellet er berørt av hyttebygging. Ikke minst påvirkes ellers uforstyrrete naturtyper i fjellskoggrensen i Øst-Norge negativt.

¹¹ Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

¹² Se bl.a. Flydal 2002; Nellemann et al. 2002.

Fjellet, inkludert fjellskogen, er et sårbart økosystem, og hytter påvirker dette både gjennom å beslaglegge og splitte opp leveområder og gjennom forstyrrelser som følge av økt nærvær av mennesker. Hyttefelt innebærer tidvis mye trafikk sammenlignet med andre tekniske inngrep og er derfor en av de typer inngrep som gir størst arealmessig forstyrrelse utover det fysisk beslaglagte arealet. Studier av indirekte, regionale effekter av utbygging har påvist konsekvenser som følge av at dyr unngår store områder rundt inngrepene. Det er hevdet at hyttefelt med infrastruktur kan ha virkning på en rekke dyregrupper så som insekter, amfibier og krypdyr, gnagere og små pattedyr, vill- og tamrein, fjellrev (*Alopex lagopus*) og større rovdyr.¹³ Generelt vil generalistarter som måker (*Laridae*), rødrev (*Vulpes vulpes*) og kråkefugl (*Corvidae*) øke i antall, mens mer spesialiserte arter vil bli redusert med hensyn på artsdiversitet og forekomst. Det er da ikke snakk om effekten av en enkelt hytte, men av summen av et stort antall eksisterende hytter samt fortsatt bygging av 3 til 5 000 hytter i året i til dels svært sårbare områder.¹⁴

Det planlegges bygget flere vindmølleparker langs kysten av Norge. Vindkraftverk i områder som er av spesiell verdi for biologisk mangfold er lite ønskelig. Vindkraft kan ha tre hovedtyper av negativ påvirkning på det biologiske mangfoldet: skremseffekter og fortrenging av fulger og pattedyr, virkninger knyttet til veier og kraftledninger, og fuglekollisjoner.

Kunnskapsgrunnlaget innen vindkraft og fauna er mangelfullt. Dette gjelder både hvilke naturverdier som finnes på de aktuelle lokalitetene og hvilken effekt etablering av vindkraft vil ha på de aktuelle naturverdiene. For fugl er en bekymret for mulige negative konsekvenser av vindkraft, uten at vi foreløpig har et godt forskningsmessig belegg for dette. Dersom det etableres flere vindkraftanlegg nær hverandre, kan en også få sumvirkninger, f.eks. at flere nærliggende rasteplasser for trekkende fugl blir berørt. En annen type sumvirkning har vi dersom trekkrutene mellom beite-, hekke- og overnattingsområder brytes. I stedet for å fly mellom turbinene, vil fuglene kanskje fly rundt hele vindmølleparken. Eventuelle virkninger forventes å være artsspesifikke. Det er behov for forskning på effekter på fugl i tilknytning til etablerte vindmølleparker.¹⁵



Figur 7.2 Flere vindmølleparker planlegges i Norge. Stortinget har som mål at det produseres 3 TWh vindkraft innen 2010. For å unngå negative virkninger av vindkraft på fugler og pattedyr er god planlegging nødvendig. Her fra Smøla Vindpark.

Foto: Johan Petter Reinertsen/NN/Samfoto



Figur 7.3 Smøla har et rikt naturmiljø. Havørn og beitende sau.

Foto: Jan Rabben/NN/Samfoto

¹³ Taugbøl et al. 2001 s. 58 med henvisning til UNEP 2001.

¹⁴ Taugbøl et al. 2001 s. 58.

¹⁵ Situasjonen for havørn innenfor området for Smøla vindpark er omtalt i boks 13.5.



Figur 7.4 Landbruket har bidratt til å skape mange miljøverdier som mangfold av husdyraser og forskjellige kulturplanter. Fotoet viser frø av havre, bygg, hvete, rug, erter, engsvingel, hundegras, rødbeter og lin.

Foto: Lotte Hassing Povlsen

7.2.4.3 Jordbruk

Generelt

Landbruket har gjennom tidene bidratt til å skape miljøverdier, bl.a. i form av kulturlandskap, mangfoldet av husdyraser og forskjellige sorter av kulturplanter som f.eks. kornsorter og frukttrær. Bevaring av kulturlandskapet er viktig for bevaring av det biologiske mangfoldet på alle nivåer, jf. kap. 4.2, mens bevaring av gamle husdyraser og kulturplantesorter er viktig først og fremst for bevaring av det biologiske mangfoldet på genetisk nivå.

Kravene til effektivitet og ytelse i landbruket har de siste tiårene ført til en omfattende overgang fra ekstensive driftsformer til mer intensive. Dette har ført til store endringer i jordbrukets kulturlandskap. Mens de gamle ekstensive driftsformene skapte mange forskjellige kulturlandskapstyper, bidrar dagens mer intensive jordbruksdrift til at de samme kulturlandskapstypene forsvinner. På mar-

ginale arealer forsvinner kulturlandskapstypene fordi driften opphører, mens kulturlandskapselementer og naturlige restbiotoper i de jordbruksmessige beste områdene ofte reduseres eller forsvinner som følge av de intensive driftsformene som der benyttes.

Overgangen til et mer intensivt jordbruk har resultert i økt plante- og husdyrproduksjon, men har også ført til at gamle husdyraser og kulturplantesorter har gått ut av bruk. Flere av de innførte artene som er knyttet til det gamle jordbrukslandskapet og som er blitt en naturlig del av den norske floraen, har gjennom det siste århundret gått sterkt tilbake på grunn av sterkt endrete livsbetingelser som følge av endringer i arealbruk.

I likhet med tilnærmet urørte økosystemer karakteriseres også de sterkt kulturbetingete økosystemene av mange spesialiserte arter. For eksempel er dagsommerfuglene knyttet til åpne områder som kulturmark, myrer og rasmarker,

mens mange sopparter er knyttet til naturbeitemarker. Disse artene forsvinner når de ytre miljøbetingelsene forandrer seg som følge av endrede driftsmetoder. Jo mer spredt og isolert forekomstene av slike økosystemer blir, jo vanskeligere er de å gjenskape fordi muligheten for innvandring fra nærliggende områder blir redusert. En stor andel av artene hjemmehørende i kulturlandskapet er i dag rødlistet.

Påvirkningsfaktorer knyttet til intensiv jordbruksdrift er bl.a. bruk av sprøytemidler og kunstgjødsel, eventuelt naturgjødsel på arealer som tradisjonelt ikke er gjødslet, bruk av landbruksmaskiner med dertil hørende krav til planering og arrondering, samt fravær av beiting. Sterkt kulturbetingete landskapstyper som hagemark, slåttearealer og naturbeiter omformes eller gror igjen. Jordbrukslandskapet opprinnelige bekkeløp med tilhørende kantsoner er mange steder blitt borte som følge av bakkeplanering og bekkelukking, våtmarker er drenert, og utbredelsen av mange typer åkerskiller er redusert som følge av nedlegging av gårdsbruk og økt gjennomsnittlig gårdsstørrelse. Endringene gjør at mange arter ikke lenger finner livsgrunnlag i dette landskapet.

Gjengroing kan på sin side ha positive eller negative effekter for biologisk mangfold, avhengig av biotoypetype. På arealer som er kulturpåvirket uten å fremstå som spesielt verdifulle for biologisk mangfold, kan gjengroing innebære en gradvis tilbakeføring til en mer naturpreget tilstand med større biologisk mangfold. Blir kulturmark som er preget av grøfting og drenering liggende ubrukt over lengre tid, vil hydrologiske forhold endre seg i retning av den opprinnelige tilstand.

På intensivt brukte arealer fører bruk av plantevernmidler og kunstgjødsel til at det biologiske mangfoldet reduseres. Bruk av kunstgjødsel i eng og skog bidrar til å øke produktiviteten, men samtidig endres den naturlige plantesammensetningen. Et stort antall nøysomme og konkurransesvake arter går ut til fordel for et fåtall nitrogenkrevende arter.

Bruk av plantevernmidler har effekter som forplanter seg gjennom flere ledd i jordbrukets økosystem. Forsøk i England med bredspektrede plantevernmidler viste at midlene fjernet de fleste blomstrende plantene. Dette førte til mangel på mat og skjul for en rekke insektarter. I tillegg hadde bruk av insektmidler en enda sterkere negativ innflytelse på insektfaunaen. Disse to forholdene skapte drastisk nedgang i viktige byttedyr for kyllingene til rapphøns (*Perdix perdix*) og andre fuglearter. Ved eksperimentelle forsøk ble det vist at småviltbestandene kunne økes ved å redusere

bruken av visse plantevernmidler og insektmidler, slik at de to-frøbladete ugressartene og insektene som var avhengige av disse, kunne øke i antall, og kyllingene kunne få insektene som de var avhengige av.¹⁶

Spesielt om beiting

Endringer i husdyrtetthet og artssammensetning av husdyrbestandene har ført til omfattende endringer i utnyttelsen av utmarksbeite. Den tradisjonelle utnyttelsen av utmarksbeite har preget både skog-, fjell- og kystområder, og disse tradisjonene strekker seg til dels svært langt tilbake i tid. Lyngheiene langs kysten er en naturtype som er skapt av beite, rydding og brenning i opptil 4000 år. Planterarter som er konkurransesvake og har behov for mye lys, har takket være kulturpåvirkningen hatt gode muligheter til å utvikle seg i slike områder. I dag er flere av disse arealene i ferd med å gro igjen som følge av redusert beite og opphør av slått. De rike røsslyngdominerte heiene, som i tidligere tider utgjorde deler av et belte med kystlyngheier som strakte seg langs hele Atlanterhavskysten fra Portugal til Lofoten, er det nå bare rester igjen av.

I fjellskogregionen i Sør-Norge bidro høyt beitetrykk og vedhogst tidligere til at skoggrensen i seterregionen sank, mens den nå forskyves oppover.¹⁷ Årsakene til hevingen av skoggrensen kan være flere. Nedlegging av mange setre de senere årene har ført til at bjørk og vier i fjellskogen og områdene ovenfor ikke lenger holdes nede av beite. Noe av hevingen kan skyldes klimaendringer med medfølgende forbedring av spire- og vekstbetingelser (se kap. 7.2.8).¹⁸ Økt nedfall av nitrogen (se kap. 7.2.7.2) har bidratt til økt skogsvekst generelt, og er trolig også en faktor som i Sør-Norge kan ha bidratt til å heve skoggrensen.

Mens fravær av beite utgjør et problem i kulturbetingete naturtyper, er overbeiting et problem andre steder. Blant annet gjelder dette lavbeitene på Finnmarksvidda. For reinen er lav vinterens beste vedlikeholdsfôr. De lavartene som betyr mest som beitelav er storlavartene gulskinn (*Cetraria nivalis*), fjellreinlav (*Cladonia arbuscula spp. mitis*), kvitkrull (*Cladonia stellaris*) og vanlig saltlav (*Stereocaulon paschale*). En velutviklet 50–60 mm tykk matte av beitelav er resultatet av 15–25 års uforstyrret vekst. Når forrådet er knapt, søker reinen etter

¹⁶ Fry & Rinde 2002 med henvisning til Game Conservancy Trust i England.

¹⁷ Elgersma & Asheim 1998 s. 19.

¹⁸ Iversen et al. 2000.

lav over store områder. Det medfører at beite av forholdvis få dyr kan hindre at både lav og karplanter får fred til å etablere seg og nå større mengder. Overvåking av reinens lavbeiter i Finnmark har påvist at store deler av disse fremstår som betydelig nedslitt og vil tjene på et redusert beitetrykk eller flere års hvile.¹⁹ Samtidig avdekket overvåkingen stor variasjon i lavdekning og lavtykkelse fra område til område, og flere områder hadde fortsatt gode lavbeiteressurser. De plantesamfunnene som viste størst slitasje, var de som på grunn av snøforholdene er lettest tilgjengelig: vindutsatte rabber i fjellet og åpne partier i lavbjørkeskogen.

Beiting av andre domestiserte arter, som storfe, sau og geit, kan også gi opphav til endringer i sammensetningen av så vel som skader på utmarksvegetasjon, noe som igjen kan få konsekvenser for andre planteetere, insekter mv. Forskjellige arter av beitedyr påvirker vegetasjonen på ulik måte. Generelt er mindre beitedyr mer selektive enn store dyr, og enmagede dyr som f.eks. hest er mindre selektive enn drøvtyggere.²⁰ Se også boks 7.1.

Forskning vedrørende effekter av beiting gir indikasjoner på at utstrakt beiting med sau i høyereliggende deler av fjellet kan redusere det biologiske mangfoldet.²¹ I fjellet følger sauen snøgrensen og beiter på de proteinrike skuddene som kommer frem nær snøkanten. Beitingen fjerner gradvis de mest næringsrike plantene og gir rom

for mer næringsfattige arter. Samtidig produserer beitede planter antibeitestoff som hemmer fordøyelsen av proteiner og opptaket av næringsstoff hos planteeterne. Det er funnet en negativ sammenheng mellom tettheten av sau og forekomsten av ryper, noe som kan ha sammenheng med de negative effektene saubeiting har på forekomsten og kvaliteten av planter som også er viktige beiteplanter for ryper. God formering hos viltets beiteplanter etterfølges vanligvis av bestandstopper hos smågnagere, ryper, skogsfugl og insekter.

Det er også gjennomført forsøk med kvigebeiting på skogsmark. Resultatene indikerer at lavt beitetrykk gir minimalt med skader på trær, samtidig som landskapet blir mer åpent og tilgjengelig enn hva som er tilfellet på ubeitet mark. Høyt beitetrykk medfører derimot tydelige tråkkskader på trær, samtidig som både bakkehekkende fugl og smågnagerbestanden påvirkes negativt.

Dette viser at bildet av beiting som påvirkningsfaktor er sammensatt. Studier tyder på at et moderat beitetrykk generelt er optimalt for biodiversiteten, men det foreligger ikke eksakt kunnskap om hvilken beitedyrtetthet som kan karakteriseres som moderat i viktige utmarkssystemer. Dette problemet blir ytterligere komplisert av at det i de fleste områdene beiter flere arter beitedyr. Enkelte steder kan også hjortedyrenes beiting føre til dramatiske effekter på vegetasjonen.²²

Boks 7.1 Beitemønstre hos husdyr

Storfe er mindre selektive enn sau og geit og beiter relativt jevnt. De beiter helst gress og urter, men tar også løv og treoppslag, særlig på ettersommeren. Storfe beiter både på fuktig og tørrere mark. Sauer synes helst å velge tørre marktyper og urter fremfor gress og starr. De beiter selektivt og kan legge sin elsk på spesielle arter. Ved hardt beitetrykk beiter sauer snaut. Geiter holder seg gjerne på tørre og ulendte steder og kan utnytte vanskelig tilgjengelig beitemark. Ofte plukker de litt her og der, men ved hardt beitetrykk kan de beite snaut. Geiter beiter gjerne på løv og gnager bark, og lokalt kan løvskogen påvirkes kraftig.¹

¹ Bruteig et al. 2003.

7.2.4.4 Skogbruk

Bruken av skogen som ressurs har påvirket skogarealene og mangfoldet i mange hundre år. Allerede på 1100-tallet var eksporten av tømmer fra Norge stor, og fra siste halvdel av 1500-tallet kom det en rekke advarsler om overavvirkning.²³ Den tekniske utviklingen har ført til at muligheten for å påvirke økosystemene gjennom intensiv utnyttelse av skogressursene er større enn før. Utviklingen fra tidlige tiders svedjebruk, der tømmeret ble brent for å gjødsle jorda for noen års dyrking, via blødningshogst og plukkhogst til flatehogst, har ført til store endringer i tresjiktets kontinuitet og arts-, alders- og dimensjonssammensetning. Vedvarende selektivt uttak av store dimensjoner kan medføre at spesielle mikrohabitater i store døde trær blir borte.

Bestandsskogbruket, som har dominert de siste tiårenes skogsdrift, kjennetegnes av homogen artssammensetning og aldersstruktur. Mark-

¹⁹ Gaare & Tømmervik 2000a; Gaare & Tømmervik 2000b.

²⁰ Bruteig et al. 2003 med henvisning til Demment og van Soest 1985.

²¹ Jahren & Løvstad (red.) 2001.

²² Bruteig et al. 2003.

²³ Hogstad 2000.



Figur 7.5 Gammel skog. Olavstake (*Moneses uniflora*). Døde trær i ulike stadier av nedbrytingen er en viktig faktor for å opprettholde det biologiske mangfoldet i skog. Å bevare skog med lang kontinuitet, spesielle biotoper, gamle og store trær og øke mengden av dødt trevirke, er derfor en samfunnsmessig utfordring.

Foto: Ove Bergersen/NN/Samfoto

beredning og grøfting har bidratt til denne utviklingen. Et slikt homogent skogbilde bryter med en rekke arters habitatkrav. Mest sårbare er planter med spesielle krav til lys, temperatur og fuktighet, og arter som er avhengig av gammelt og dødt trevirke.

Et eksempel er hønsehauken (*Accipiter gentilis*), som er knyttet til sammenhengende arealer med gammel barskog. Den har gått sterkt tilbake i Norge de siste 30–40 år og er i rødlisten klassifisert som "sårbar". Tilbakegangen faller sammen med innføringen av flatehogst og en klar nedgang i bestandene av flere viktige byttedyr som bl.a. skogshøns og ekorn. Hvitryggspetten (*Dendrocopos leucotos*), som lever i gammel løvskog, har lidd samme skjebne. Hvitryggspetten var tidligere vanlig på Vestlandet, på Østlandet og i Trøndelag. I dag hekker den relativt vanlig bare på Vestlandet.²⁴

Mens mange arter går tilbake, er det også arter som har fordel av flatehogst. Elg og rådyr har fått økte beitemuligheter på flatene, og markmusa (*Microtus agrestis*) har fått en eksplosjonsartet bestandsvekst i smågnagerår. I naturskog

dominerer klatremusa (*Clethrionomys glareolus*), som ikke har slike store bestandssvingninger. Enkelte rovviltarter, som rødrev (*Vulpes vulpes*), røyskatt (*Mustela erminea*) og snømus (*Mustela nivalis*), har fått bedre jaktmuligheter fordi de kan utnytte markmusas bestandstopper, mens de går over på skogsfuglenes egg og kyllinger når det er få smågnagere. Bestandsskogbruket bidrar derfor til at dynamikken mellom smågnagere, rovdyr og skogsfugl blir annerledes enn i urørt skog eller der det drives plukkhogst i naturskog.

Forekomsten av død ved i ulike nedbrytningsstadier er en viktig faktor for å opprettholde det biologiske mangfoldet i skog. Hvert nedbrytningsstadium representerer et unikt livsmiljø, slik at arts sammensetningen knyttet til de ulike stadiene varierer. Liggende død ved er levesteder for mange vedboende sopp, moser og insekter. Stående tørrgraner benyttes som hulltre av f.eks. tretåspett (*Picoides tridactylus*), mens store høystubber av enkeltstående ospetrær kan gi hekkeplasser for ugler. I et bestandsskogbruk der trærne aldri får overskride "hogstmoden alder", vil en rekke arter knyttet til gammel skog som er lite påvirket av hogst, forsvinne som følge av manglende livsbetingelser.

²⁴ Hogstad 2000.

Å bevare skog med lang kontinuitet, spesielle biotoper og gamle og store trær, samt å øke mengden av dødt trevirke, er de største utfordringene dagens skogbruk har med tanke på bevaring av biologisk mangfold.²⁵ Gammelt hogstavfall gjør ikke nytten som dødt trevirke, jf. det som er sagt foran om betydningen av variasjon i nedbrytningsstadier og treslag. På den annen side er gjensetting av død ved ikke uten økonomiske konsekvenser for skogbruket. Produksjon av død ved kan ses på som et alternativ til produksjon av tømmer, og vil i et slikt perspektiv ha et negativt verdiskapningselement.²⁶

I tillegg til hogst representerer bygging av skogsveier store inngrep i norsk natur. Norge har et bilveinett i skog på ca. 65 000 km, hvorav ca. 45 000 km er rene skogsbilveier. I tillegg kommer ca. 50 000 km traktorveier.²⁷ Veier i utmark følger ofte dalbunnen, og selv om lokale forhold kan variere ganske mye, vil veiene i mange tilfeller legge beslag på produktive areal typer med relativt stort biologisk mangfold. Generelt fører veiene med seg økt menneskelig ferdsel og aktivitet. Virkningene for biologisk mangfold kan være særlig merkbare i spesielle områder med sjeldne naturkvaliteter, i såkalte "inngrepsfrie områder" og i nærheten av vassdrag. Også der veibyggingen berører områder med verdifulle kulturmiljøer, kan det oppstå konflikter i forhold til biologisk mangfold. Det er også eksempler på at etablering av vei har lagt grunnlaget for påfølgende hyttebygging. I stor grad er det likevel et uavklart spørsmål hva arealinngrep i form av skogsveibygging betyr for biologisk mangfold på ulike nivåer.

Skogreising på tidligere trebare arealer og treslagskifte er tiltak som innebærer en vesentlig påvirkning på det biologiske mangfoldet. Skogreising og treslagskifte er først og fremst skjedd langs kysten fra Rogaland og til Troms. Treslagskifte har vanligvis dreid seg om skifte fra løvskog til gran (*Picea abies*). Rundt 20 % av produktivt areal på Vestlandet er tilplantet med nye treslag. Tilplanting med gran har endret livsbetingelsene for arter som er avhengige av de opprinnelige skogstypene, med bl.a. gammel-skogens rike forekomster av store og døde furu- og løvtrær. Lokalt har dette gått ut over arter som lever av insekter i død ved av løvtrær, som gråspett (*Picus canus*), hvitryggspett (*Dendroco-*

pus leucotos) og dvergspett (*Dendrocoptes minor*). På den annen side har den nye granskogen tilført områdene barskogsarter som nøtteskrike (*Garrulus glandarius*), svartmeis (*Parus ater*), grønnsisik (*Carduelis spinus*), måltrost (*Turdus philomelos*) og ringdue (*Columba palumbus*). Disse artene har utvidet sitt utbredelsesområde vestover.²⁸

I skogbruket benyttes planter som er oppformert i planteskoler med tanke på å fremme ønskede genetiske egenskaper, noe som over tid kan føre til en utarming av det naturlige genetiske mangfoldet for skogstrær.

7.2.4.5 Inngrep i våtmarker, vann og vassdrag

Fysiske inngrep

Eksempler på vassdragsrelaterte aktiviteter og inngrep er kraftutbygging, fiskeoppdrett, veibygging, bygging av anlegg for flom-, ras- og erosjons-sikring, kanalisering, senking, etablering av fiske-trapper, utfylling til ulike formål, masseuttak, vannuttak, fjerning av kantvegetasjon, grøfting eller oppdyrking, eller kombinasjoner av disse. Slike inngrep vil i mange tilfeller kunne påvirke biologisk mangfold i negativ retning.

De største påvirkningene er knyttet til kraftutbyggingsprosjekter med etablering av reguleringsmagasiner og endring av vannstand og vannføring i elver og bekker. I første rekke er det fisk, andre vannlevende organismer og våtmarksarter som påvirkes direkte. I fosser og stryk vil endret vannføring kunne få konsekvenser for arter hvis livsbetingelser avhenger av fosserøyk, det vil si arter tilhørende såkalte "spraysamfunn". Magasiner og andre installasjoner kan i tillegg virke barrieredannende. Kraftledninger kan medføre fugledød ved kollisjon.²⁹

Frem til i dag er det bygget ca. 400 fisketrapper i norske vassdrag, hvorav i underkant av 340 er etablert for anadrom laksefisk (laks (*Salmo salar*), sjørørret (*Salmo trutta*), sjørøye (*Salvelinus alpinus*)). Trappebyggingen var mest omfattende i første halvdel av 1900-tallet, og har stagnert de siste tiårene. De fleste fisketrappene i vassdrag med anadrome laksefisk har som hovedfunksjon å føre fisken forbi naturlige vandringshindre, mens fisketrappene i innlandsvassdrag har som funksjon å få vandrende innlandsfisk forbi kunstige vandringshindre. Etablering av fisketrapp i et naturlig vandringshinder kan føre til utilsiktet spredning av fisk og endringer i næringskjeden oppstrøms fisketrappen, noe som

²⁵ Framstad et al. 2000.

²⁶ Levende Skog 1998b.

²⁷ St.meld. nr. 17 (1998–99) Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren, s. 64.

²⁸ Hogstad 2000.

²⁹ Bevanger & Thingstad 1988; Bevanger et al. 1998.

igjen kan virke inn på enkeltarter. Størst fare er knyttet til introduksjon av fiskearter som kan opprettholde bestander oppstrøms en fisketrapp også etter at fisketrappen eventuelt stenges.

Elvedeltaer er særlig sårbare for inngrep. De representerer økosystemer som påvirkes både fra land, fra sjøsiden og fra vassdrag. Det som finnes av intakt natur, er i dag sterkt oppstykket og ligger ofte på lite attraktive arealer tett omgitt av intensiv og oftest forstyrrende arealbruk. Standsonen er mange steder sterkt belastet av inngrep, og i tillegg kan masseuttak, elveforbygninger og vannkraftreguleringer ha endret deltaenes biologiske verdi vesentlig.

Også våtmarksområder i jordbrukslandskapet eller i nærheten av byer og tettsteder er i stor utstrekning blitt utsatt for inngrep, først og fremst gjennom drenering, gjenfylling og omdanning til åkerland, boligområder eller industrifelt.

Dammer er leveområder for amfibier (frosk, padder, salamandere), og direkte ødeleggelse av leveområdene er den viktigste trusselen mot disse artene. For salamandrene har utstrakt gjenfylling av dammer i forbindelse med bl.a. landbruk og utbyggingsvirksomhet slått svært negativt ut. Like alvorlig for disse artene er det når fisk settes ut i vann og dammer som i utgangspunktet er fiske-tomme, da de er svært sårbare for predasjon fra fisk.

Bruk av rotenon

Lakseparasitten (*Gyrodactylus salaris*) er innført til norske elver via oppdrettsanlegg, ved utsetting av fisk mv., se boks 7.3. For å utrydde parasitten brukes rotenon, en naturlig plantegift som dreper ikke bare parasitten, men også fisken. Rotenon virker også i ulik grad på andre organismer. Statens forurensningstilsyn har uttalt at de akutte effektene av rotenonutslipp ikke er forenlig med dagens kjemikaliepolitikk,³⁰ men gir likevel tillatelse i særlige tilfeller.

Rotenon benyttes også til bekjempelse av andre arter enn *Gyrodactylus salaris*. For eksempel er det gitt tillatelse til rotenonbehandling av flere dammer og vann i Trondheim for å utrydde mort (*Rutilus rutilus*). Hensikten med utryddelsen er her å hindre spredning av mort til Jonsvatnet, som er hoveddrikkevannskilden til Trondheim og Malvik kommuner. Mort er innført til Midt-Norge, og det er en viss fare for at mort gjennom interaksjon med andre arter kan påvirke vannkvaliteten i negativ retning.

³⁰ Brev 2. april 2003 fra Statens forurensningstilsyn til Trondheim kommune.



Figur 7.6 Skogsdammer, gårdsdammer og hagedammer er viktige leveområder for amfibiene (frosk, padder og salamandere). Både stor salamander (*Triturus cristatus*) og liten salamander (*Triturus vulgaris*) står på Direktoratet for naturforvaltnings nasjonale rødliste for truede arter i Norge.

Foto gårdsdam: Ove Bergersen/NN/Samfoto.

Foto liten salamander i parringsdrakt:

Øystein Søybye/NN/Samfoto

Foto stor salamander: Ove Bergersen/NN/Samfoto

En undersøkelse av langtidseffekter av rotenonbehandling av Steinkjervassdraget høsten 2002 konkluderte med at behandlingen sannsynligvis ikke vil medføre langsiktige skader på miljøet i vassdraget.³¹

³¹ Bruås & Weideborg 2002.

Forskning tyder f.eks. på at elvemusling (*Margaritifera margaritifera*), som er klassifisert som sårbar på rødlisten, ikke får økt dødelighet som følge av rotenonbehandling. Rotenonbehandling av Ogna i Steinkjervassdraget i 2001 medførte ingen observert overdødelighet av muslinger, og antall elvemuslinger før og etter tiltaket syntes å være det samme.³² Samtidig er bekjempelse av lakseparasitten nødvendig for å opprettholde levedyktige bestander av elvemusling i vassdragene i fremtiden. Elvemusling har laks som primærvert, det vil si at muslinglarvene henger på fiskens gjeller det første året, før den fester seg til bunnen. Når laksen mer eller mindre dør ut som følge av gyroangrep, får dette store konsekvenser for elvemuslingens rekrutteringsmuligheter.

Likevel er oversikten over langsiktige virkninger av giften på arter og økosystemet som helhet pr. i dag ikke god nok, og alternative metoder for å bekjempe *Gyrodactylus salaris* er under utprøving. Den kjemiske løsningen som ser mest lovende ut, er en blanding av aluminium og syre. Aluminium er omfattende utprøvd i laboratorium og vil etter hvert også bli utprøvd i vassdrag. En storskala utprøving i Batnfjordselva i 2003 har vist at blandingen kan fjerne parasitter fra lakseunger inntil 4–5 km nedenfor utslippssted. Hvorvidt det er mulig å fjerne alle parasitter fra alle smittede lakseunger i et elveområde er uvisst så tidlig i utviklingsarbeidet, og fremtiden vil gi svar på om dette er et egnet supplement eller alternativ til de utprøvede utryddingstiltakene mot parasitten.³³

7.2.4.6 Marin akvakultur

Havbruk

Havbruk, det vil si oppdrett av fisk, skalldyr og andre marine arter, er en næring i sterk ekspansjon. Sammen med fiskeri og annen næringsvirksomhet basert på marine levende ressurser er havbruk en næring av stor betydning for norsk økonomi. Denne posisjonen forventes å bli styrket i årene som kommer.

I dag dominerer lakseoppdrett norsk oppdrettsnæring både mengdemessig og verdimesig. Samtidig er blåskjelloppdrett en næring i vekst, mens produksjonen av kamskjell (*Pecten maximus*) og østers (*Ostrea edulis*) foreløpig er beskjedne. Produksjonen av fiskearter som torsk (*Gadus morhua*), kveite (*Hippoglossus hippoglossus*), piggvar (*Psetta maxima*), steinbit (*Anarhichas spp.*) og røye

(*Salvelinus alpinus*) er fremdeles relativt begrenset, men disse artene vil trolig få økende betydning som oppdrettsfiskeslag i årene som kommer.³⁴

Havbruksvirksomhet er avhengig av tilgang på egnede arealer, og anleggene kan komme i konflikt med verdifulle naturområder. Havbruk kan – avhengig av lokaliseringen – virke forstyrrende for sjøfugl og sjøpattedyr, bl.a. når det gjelder hekke- og kaste plasser mv. I tillegg kommer virkningene på det marine miljø av utslipp av miljøgifter fra notimpregnering og legemidler og av kjemikalier, næringssalter og forspill.

De totale utslippene av næringssalter fra oppdrett har økt i takt med produksjonen, selv om utslippene pr. tonn produsert fisk er redusert. På slutten av 1980-årene ble det beregnet at en frigjorde nitrogen og fosfor i størrelsesorden om lag 90 henholdsvis 18 kg pr. tonn laks, mens tilsvarende tall i dag er ca. 50 og 10 kg. Fiskeoppdrett er nå den langt største menneskeskapt kilden for næringssalter i Norge.³⁵

Hvor stor del av næringssaltene som omsettes i utslippsområdet, avhenger av oppholdstiden av vannet sett i forhold til delingstiden for algene. Dersom oppholdstiden er kort, blir algene ført ut av systemet, og algeveksten finner sted langs kysten der bæreevnen er meget stor. Omvendt skjer produksjonen innenfor systemet dersom oppholdstiden for vannet er betydelig lengre enn algenes delingstid.³⁶ Dette tilsier at lite eksponerte naturtyper med lang oppholdstid vil være mest sårbare for denne typen påvirkning. Eksempler på slike naturtyper er poller og elvemunningsområder.

Påvirkningen av lokal forurensning på bunnproduksjonen avhenger bl.a. av dybdeforholdene på stedet. I fjordbassenger er næringstilgangen liten når en kommer til dyp under 150 til 200 meter, dyrelivet på slike dyp er begrenset og biomassen liten. Næringstilførselen blir her spredt over store arealer, med langt mindre belastning pr. flateenhet enn det en finner under anlegg som ligger på grunnere lokaliteter. Det pågår undersøkelser av hvordan store oppdrettsanlegg påvirker den regionale produktiviteten på bunnen av fjordbassenger.³⁷

Ville populasjoner av oppdrettsartene kan bli påvirket negativt av havbruk gjennom spredning av parasitter og patogene organismer, og ved innblanding av genmateriale fra oppdrettsfisk. Til nå er det konsekvensene av lakseoppdrett for villaksen som har fremstått som de mest alvorlige. I en rapport om bestandsstatus og årsaker til bestandsutviklingen

³² Brev 15. august 2001 fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementet.

³³ <http://www.dirnat.no>

³⁴ Statistisk sentralbyrå 2003.

³⁵ Ervik 2003.

³⁶ Ervik 2003.

³⁷ Ervik 2003.

hos laks i Hordaland og Sogn og Fjordane vises det til at mens det i 1980-årene ble fanget mer enn 100 tonn laks i Hordaland årlig, var samlet fangst av villaks i elv og sjø 6 tonn i 1998/99. Rapporten fastslår at de lakseoppdrettsrelaterte trusselfaktorene, som unaturlig høye lakseluspåslag og genetisk påvirkning fra rømt oppdrettsfisk, har tiltatt i omfang og styrke i 1990-årene. Disse påvirkningsfaktorene blir vurdert å utgjøre en alvorlig trussel mot fortsatt eksistens av ville laksebestander i området.³⁸ Dette samsvarer med konklusjoner som er trukket i NOU 1999: 9 Til laks å alle kan ingen gjera?³⁹

Lakselus (*Lepeoptheirus salmonis*) er en parasitt som forekommer naturlig hos laks i saltvann. Fremveksten av oppdrettsnæringen har gjort at lakselus har verter i kystfarvannene hele året. Voksen laks og smolt har mer lakselus enn normalt i områder med mye oppdrett, og lakselus er etter all sannsynlighet en betydelig dødelighetsårsak for utvandrende smolt.⁴⁰

Sykdommen furunkulose, som forårsakes av bakterien *Aeromonas salmonicida* ssp. *salmonicida*, har i perioder utgjort en trussel mot ville laksebestander. Furunkulose førte til omfattende fiskedød i flere elver i Midt-Norge i 1990-årene, og smitten kom etter all sannsynlighet fra oppdrettsanlegg, se kap. 7.2.5.3. Forskjellige virussykdommer er også et problem i havbruksvirksomhet, men disse sykdommene anses ikke å utgjøre noen trussel mot villfisk. For nærmere omtale av fiskesykdommer og påvirkningspotensial på ville laksebestander vises det til NOU 1999: 9 Til laks å alle kan ingen gjera?⁴¹

I Norge har forsøk med polykulturer, det vil si oppdrett av to eller flere arter i samme kontrollerte system, ikke vært vellykket da synergieffekten har vært for liten til at det har vært økonomisk interessant. Dette kan endre seg i årene som kommer. For det biologiske mangfoldet vil polykulturer kunne innebære både positive og negative elementer av påvirkning. På den ene siden vil sjøareal kunne frigjøres ved at forskjellige oppdrettsarter samlokaliseres, og næringssalter vil kunne gjenbrukes ved at forspill fra en art utnyttes av andre oppdrettsarter. På den annen side er det en fare for at smittepresset vil kunne øke. For eksempel er flere av de bakterier og virus som gir eller kan tenkes å gi sykdom hos torsk, lite vertsspesifikke.⁴² I polykulturer vil smitten kunne spres til flere arter. Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet har anbefalt at man, inntil man har mer kunnskap om torske-

sykdommer, bør innføre soneinndeling mellom oppdrett av ulike arter.⁴³

Havbeite

Havbeite er betegnelsen på utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål. Foreløpig er havbeite en næring i støpeskjeen, men etter hvert som slik virksomhet øker, vil det også her være et potensial for påvirkning av det biologiske mangfoldet. Aktuelle problemstillinger er bl.a. forholdet til bruk av stedegne arter, jf. kap. 7.2.5, arealbruk og innhegning av bestander, og faren for spredning av sykdommer og parasitter.

Kunnskapen om genetiske variasjoner hos arter som er aktuelle for havbeite, er varierende. For kamskjell er det f.eks. behov for omfattende genetisk kartlegging, mens det finnes betydelig mer kunnskap om genetisk variasjon hos hummer (*Homarus gammarus*). Slik kunnskap er av stor betydning for å kunne forutse mulig genetisk påvirkning som følge av havbeite. Dette illustreres ved at kamskjellenes larver svever i vannmassene i fire til seks uker og kan forflytte seg over store avstander, til andre områder med ville skjell.⁴⁴

I forbindelse med havbeite er det en aktuell problemstilling å etablere kunstige rev. Utforming og tilrettelegging av kunstige rev er i hovedsak motivert ut fra mulighetene for å øke tilgangen på skjul for hummer. Forsøk fra utlandet har vist at uansett materialvalg, størrelse og utforming av de kunstige revene, dannes etter hvert et nytt økosystem preget av mange arter og høy diversitet.⁴⁵ Likevel vil etablering av kunstige rev kunne være uønsket i tilknytning til sårbare naturtyper eller andre områder der man ønsker å bevare tilstanden når det gjelder artssammensetning og økologiske forhold slik den er.

7.2.4.7 Inngrep i havbunnen

Havbunnen utenfor kysten er utsatt for fysiske inngrep i forbindelse med bl.a. bunntåling og petroleumsvirksomhet. Det er stedvis påvist store skader på korallrev som følge av bunntåling. Inngrepene knyttet til petroleumsaktivitet omfatter bl.a. oppankring av boreinstallasjoner og legging av rørledninger, herunder grøfting og steinfylling. Rørlegging kan skade bunndyrsamfunn, og ankerbaserte leggefartøy kan volde fysisk skade på korallrev og andre bunndyrsamfunn i en sone på begge sider av

³⁸ Skurdal et al. 2001.

³⁹ NOU 1999: 9 kap. 5.3.6 s. 69 til 70 og kap. 5.3.9 s. 72 til 76.

⁴⁰ <http://dyrehelsetilsynet.mattilsynet.no>

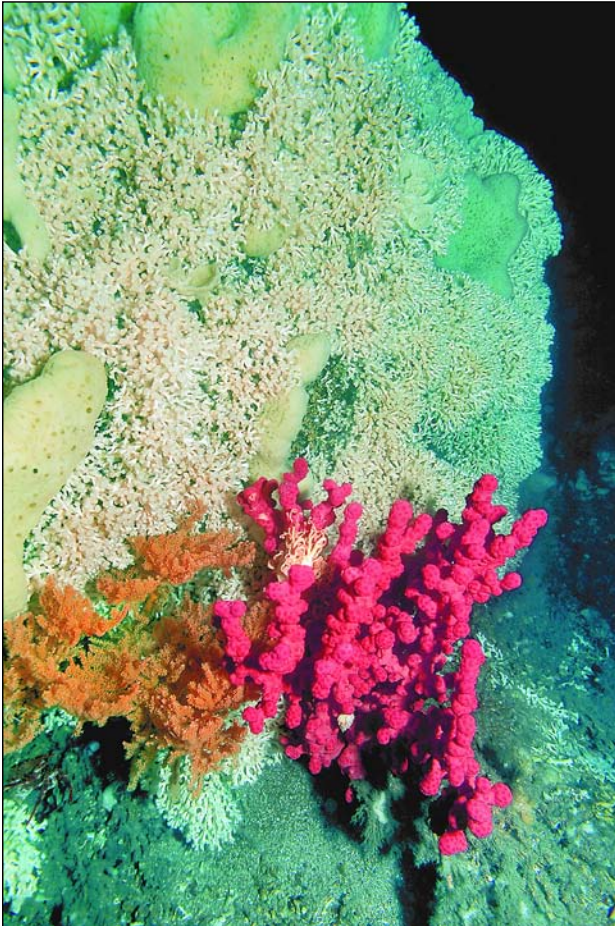
⁴¹ NOU 1999: 9 kap. 5.3.5 s. 68 til 69

⁴² Glette et al. 2002.

⁴³ Simolin et al. 2002.

⁴⁴ Strohmeier et al. 2002.

⁴⁵ Strohmeier et al. 2002.



Figur 7.7 Korallgrenene vokser 2-10 millimeter per år. De trenger derfor tusener av år på å bygge seg opp om de blir ødelagt. Revene er viktige oppvekstområder for fisk som uer, brosme og lange. Mellom 33 og 50 prosent av norske korallrev er ødelagt bl.a. på grunn av tråling. Tiltak er satt i gang for beskytte dem mot bunnsleppe redskaper.

Foto: Erling Svensen

ledningstraseen. I fremtiden kan også mineralutvinning og uttak av gasshydrater fra havbunnen bli reelle påvirkningsfaktorer.

7.2.5 Fremmede organismer

7.2.5.1 Innledning

Spredning av organismer skjer enten naturlig eller ved menneskers hjelp, tilsiktet eller utilsiktet. Organismer som sprer seg naturlig til Norge, regnes som *migrerende*. Spredning som skjer ved menneskers hjelp, enten fra et land til et annet eller fra et område til et annet innen ett og samme land, betegnes som *introduksjon*, og introduserte organismer betegnes som *fremmede*. Organismer som ved egen hjelp sprer seg til Norge, fra et annet leve-

sted som de først er blitt introdusert til, regnes som *sekundært introduserte organismer*. For nærmere beskrivelse av hva som regnes som introduksjon av fremmede organismer, og hva som regnes som tilsiktet og utilsiktet introduksjon, vises til kap. 14.1.2.

Det er fortsatt betydelige kunnskapsmangler hva gjelder virkningene introduksjon av fremmede organismer kan ha for biologisk mangfold på ulike nivåer (økosystem-, arts-, genetisk nivå). Det er påvist at introduksjon av organismer som evner å etablere seg i det området de introduseres til, kan føre til irreversible endringer i økosystemet og til at stedeegne organismer dør ut. Merkbare økologiske konsekvenser av fremmede organismer vil også kunne medføre at rekreasjons- og opplevelsesverdi forringes, og parasitter og patogene organismer som rammer ville bestander vil kunne gi negative utslag for jakt- og fiskeinteressene.

Introduksjon av fremmede organismer kan også medføre omfattende økonomiske konsekvenser. Negative konsekvenser kan dels være knyttet til at næringsvirksomhet berøres direkte, dels til bekjempelse eller tiltak for å dempe negative effekter, og dels til endring i økosystemfunksjoner forårsaket av de fremmede organismene. For eksempel fører lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, se boks 7.3, til årlige samfunnsøkonomiske tap på 200 til 250 millioner kroner, og den har hittil kostet det norske samfunnet mellom 3 og 4 milliarder kroner.⁴⁶

Sist, men ikke minst, vil fremmede sykdomsfremkallende organismer kunne få helsemessige konsekvenser for mennesker.

Nordisk Ministerråds rapport "Introduced Species in the Nordic Countries" slår fast at et kaldt klima på ingen måte utgjør noen forsikring mot problemer knyttet til introduserte organismer.⁴⁷ Faktisk er andelen introduserte arter relatert til det totale artsantallet overraskende høyt i den nordlige tempererte sone. Rapporten identifiserer 1382 arter som introdusert til de nordiske land. En grunn til det store omfanget introduserte organismer i nordisk natur kan være at artsantallet i de nordiske økosystemer er relativt lavt i globalt perspektiv. Forskning tyder på at artsfattige samfunn er lettere å invadere enn artsrike samfunn.⁴⁸

Disse forholdene gjør seg også gjeldende i Norge. I tillegg vil nok endringene i retning av et mildere klima etter hvert bidra til at flere arter vil kunne overleve den norske vinteren. Det må der-

⁴⁶ <http://odin.dep.no/md>

⁴⁷ Weidema (ed.) 2000.

⁴⁸ Mooney & Drake 1989.

for forventes at introduserte organismer lettere vil kunne etablere seg i Norge i tiden som kommer, og at de organismene som etablerer seg, vil kunne spre seg over større arealer.

I verneområder vil fremmede organismer kunne forringe verneverdiene og i verste fall undergrave formålet med vernet. Riktignok gjelder det stort sett forbud mot å introdusere fremmede organismer i slike områder, men det er vanskelig å skjerme dem helt. Organismer som er satt ut i omkringliggende områder, vil hvis forholdene ligger til rette for det, også kunne spre seg til verneområder. Særlig gjelder dette ved utsetting i akvatiske økosystemer, det vil si at problemstillingen er spesielt relevant for marine verneområder og verneområder der deler av et vassdrag inngår.

Det er viktig å understreke at ikke alle introduksjoner medfører negative konsekvenser. Det finnes en rekke eksempler på at introduserte organismer ikke har hatt påviselige skadevirkninger på naturen. Blant dem er organismer som har stor nytteverdi for mennesker. Hovedtyngden av disse introduserte artene har i dag en befestet posisjon i norsk landbruk. Nytteverdien har også vært drivkraften bak introduksjon av fremmede treslag i skogbruket.

Det finnes også eksempler på etablerte, opprinnelig innførte, organismer som ikke har noen definert nytteverdi, men hvor det heller ikke er påvist uheldige interaksjoner med norsk natur. Et slikt eksempel er knoppsvane (*Cygnus olor*), opprinnelig holdt som tam parkfugl. "Vill" knoppsvane ble første gang registrert i Norge i 1869.⁴⁹ I dag er den et vanlig innslag i den sørnorske faunaen.

En vesentlig del av floraen i Norge er introduserte arter (jf. kap. 5.5), mange av dem med en tusenårig historie i landet. For disse artene kan det sies at måten de ble innført på, kombinert med tidsfaktoren og det faktum at de ikke har virket forstyrrende inn på opprinnelig norsk flora, har bidratt til å gi introduksjonene generell aksept.

Tross disse eksemplene er det slik at konsekvensene av introduksjoner sjelden er fullt klarlagt og entydig positive. Gjennomgående har introduksjoner av fremmede organismer i ulik grad negative effekter.⁵⁰ Problemene forekommer både i marint miljø, i terrestrisk miljø og i ferskvann.

7.2.5.2 Introduksjoner til det marine miljø

Det er beregnet at ca. 45 fremmede marine arter har inntatt norske farvann, Svalbard inkludert.

Disse er fordelt på 22 plantearter (12 makroalger og 10 fytoplanktonarter), 22 virvelløse dyr (inkludert parasitter og patogene organismer), og én fiskeart.⁵¹ Det er grunn til å regne med at antallet kan være betydelig høyere, dels fordi det er gjennomført få systematiske undersøkelser for å kartlegge og registrere introduserte arter spesifikt, og dels fordi mange arter først blir oppdaget når de har nådd en viss bestandstetthet.⁵²

Inntak og utslipp av ballastvann fra skip i internasjonal trafikk er i dag den aktiviteten som medfører størst risiko for utilsiktet introduksjon og spredning av fremmede organismer i det marine miljø. Større og raskere skip krysser verdenshavet i dag enn tidligere, og dette øker mulighetene for at organismer overlever i ballasttankene under overfarten. Det samme gjelder for de organismene som henger seg på skipsskroget utvendig. Globalt har man flere kjente tilfeller av spredning av fremmede organismer til nye områder via ballastvann, og også i Norge har man eksempler på introduksjoner der spredning via ballastvann mistenkes. Ballastvann har sannsynligvis vært årsaken til oppblomstringer av algen *Chattonella*, se kap. 7.2.5.6.

7.2.5.3 Introduksjoner til ferskvann

Antallet introduserte organismer i norske vann og vassdrag er anslått til minst 25, hvorav én sopp/sykdomsorganisme, én bakterie, tre planter, fire virvelløse dyr og 16 fisk. Dette er åpenbare minimumstall, i alle fall for de lavere organismene. Tallene inkluderer arter som har forekommet naturlig i enkelte vassdrag, men som i løpet av de siste 30–50 år er spredd til nye områder der de har skapt problemer. Til denne gruppen hører f.eks. pungreke (*Mysis relicta*) og lagesild (*Coregonus albula*).⁵³ For øvrig har de fleste introduserte artene sin naturlige utbredelse i områder med temperert klima.⁵⁴ Seks av de introduserte artene regnes som problemarter. Dette er soppen krepsepest (*Aphanomyces astaci*) (se kap. 7.2.5.6), bakterien furunkulose (*Aeromonas salmonicida* ssp. *salmonicida*) (se kap. 7.2.4.6 og nedenfor), lakseparasitten (*Gyrodactylus salaris*) (se boks 7.3), vasspest (*Elodea canadensis*) (se boks 7.2), ørekyte (*Phoxinus phoxinus*) (se kap. 7.2.5.6) og pungreke (*Mysis relicta*) (se kap. 7.2.5.6). Videre antas enkelte arter som så vidt har vist seg i Norge, å ha et stort spredningspotensial. Slike risikoarter

⁴⁹ Tømmerås (red.) 1994.

⁵⁰ Tømmerås et al. 2003.

⁵¹ Hopkins 2001.

⁵² Sekundærintroduksjon av kongekrabbe er omtalt i kap. 7.2.5.6.

⁵³ Tømmerås et al. 2003.

⁵⁴ Weidema (ed.) 2000.

Boks 7.2 Vasspest

Vannplanten vasspest *Elodea canadensis* ble introdusert til Europa fra Nord-Amerika rundt 1840. I Norge ble den første gang oppdaget i 1925, men først rundt 1960 fikk arten fotfeste på flere lokaliteter. Til å begynne med forekom den kun i Sørøst-Norge, men den har etter hvert nådd kystområdene på Sørvestlandet, hvor den fortsatt sprer seg. Kjent utbredelse omfatter 50 innsjøer og 12 elver.¹ Man har ikke sikker kunnskap om hvordan arten ble introdusert til Skandinavia, men mulige introduksjonsmåter er ved bruk av gress som emballasje, tømning av akvarier i vann og vassdrag, og tømmerimport. Vasspest sprer seg raskt og effektivt nedstrøms. Over korte avstander på land antas vasspest å spres med fugler (svaner, gjess) og mennesker. Flytting av mindre båter mellom innsjøer synes å være en viktig spredningsmekanisme. I innsjøer der vasspesten opptrer i store mengder, endres økosystemet betydelig. Blant annet kan det bli oksygen-svinn i bunnlagene. De tette bestandene fortrenger andre arter, bl.a. er ferskvannskrepsen fortrent fra store arealer i Norges beste krepse-lokalitet Steinsfjorden, og fangstene er halvert i forhold til situasjonen før vasspest etablerte seg.² Det er kjent at rødlistede plantearter har forsvunnet fra flere av de norske innsjøene med masseforekomst av vasspest. Forekomst av vasspest påvirker i tillegg til økologiske forhold, også rekreasjonsaktiviteter som bading, fiske og bruk av båt.³

¹ Weidema (ed.) 2000 med henvisning til Mjelde 1997, Brandrud et al. 1999.

² Hessen et al. 1999.

³ Weidema (ed.) 2000.

er bl.a. fiskeartene grundling (*Gobio gobio*) og regnlaue (*Leucaspis delineatus*).⁵⁵

Når det gjelder introduksjoner til ferskvann, er det i større grad enn for det marine miljø de tilsiktede introduksjonene som kan skape problemer. For eksempel har det i en årrekke vært satt ut fisk i kultiveringssammenheng for å øke vannenes avkastning og skape et bedre fritidstilbud for folk. Det er satt ut norske fiskearter i vann og vassdrag hvor de ikke naturlig hører hjemme, men det er også satt ut arter som ikke er hjemmehørende i Norge, slik som regnbueørret (*Oncorhynchus*

mykiss), kanadisk bekkerøye (*Salvelinus fontinalis*) og kanadarøye (*Salvelinus namaycush*).

Meitefiske med levende agn er en annen vesentlig årsaksfaktor i spredningen av fiskearter til områder der de ikke er naturlig hjemmehørende. En art som er mye benyttet som levende agn, er små sørv.⁵⁶ Slikt fiske er forbudt i Norge,⁵⁷ men forekommer likevel. I Sverige og Finland er fiske med levende agn tillatt. Den egentlige introduksjonen skjer vanligvis når gjenværende agnfisk kastes ut i bekken eller elva etter endt fiske.⁵⁸

I forbindelse med vassdragsreguleringer kan det skje både tilsiktede og utilsiktede introduksjoner. Tilsiktede introduksjoner kan f.eks. skje av hensyn til fisket i nedtappede vann.⁵⁹ Overføring av et vassdrag til et annet har medført utilsiktede introduksjoner av organismer til vassdrag der de opprinnelig ikke har forekommet. Arter som bl.a. sik (*Coregonus lavaretus*), harr (*Thymallus thymallus*), røye (*Salvelinus alpinus*), ørekyte (*Phoxinus phoxinus*) og pungreke (*Mysis relicta*) har spredd seg på denne måten.

En viktig kilde for de utilsiktede introduksjonene til norske vassdrag er oppdretts- eller kultiveringsanlegg. Med økende import av levende fisk til Norge må potensialet for denne type introduksjoner forventes å øke. Importen av levende fisk er mer enn doblet fra 1998 til 2001. En mindre andel av denne økningen kan tilskrives økt import av akvariefisk fra land som Singapore, Malaysia, Thailand og Indonesia, men hovedbidraget ligger i økt import av fisk for oppdrett og kultivering, hovedsakelig fra Island, men også fra Sverige og Danmark.⁶⁰

Ved oppdrett av laks og regnbueørret (nordamerikansk art) i merder i sjøen forekommer rømning av fisk. Ifølge Fiskeridirektoratet har det medio august 2004 rømt 52 500 laks og ørret fra norske oppdrettsanlegg. I 2003 rømte i alt 415 000 individer, i 2002 rømte nærmere 730 000 individer og i 2001 rømte 368 000 individer.⁶¹ Det antas imidlertid at de reelle rømningstallene er høyere. Rømt fisk går opp i vassdragene og krysser seg med villfisk. Oppdrettslaks er ingen fremmed art, men en fremkryssset variant av laks som konkurrerer med villaks på gyteplassene, noe som kan gi "utvan-

⁵⁶ Nilssen et al. 2002.

⁵⁷ Jf. dyrevernloven 20. desember 1974 nr. 73 § 8 nr. 3. Gjelder agn som faller inn under lovens virkeområde, jf. dens § 1, dvs. bl.a. fisk og krepsdyr, men ikke meitemark og maggott.

⁵⁸ Tømmerås et al. 2002.

⁵⁹ Se f.eks. sak omtalt av Olav Lid i Lov og Rett 1962 s. 325 til 330 og Lov og Rett 1963 s. 139 til 140.

⁶⁰ Tømmerås et al. 2002.

⁶¹ <http://www.fiskeridir.no>. Tallene for 2003 og 2004 er foreløpige.

⁵⁵ Tømmerås et al. 2003.

ning” av den lokalt tilpassede genetiske variasjon hos villaksbestandene. I enkelte vassdrag består gytebestanden av laks av opp i 70 til 90 % rømt oppdrettslaks.⁶² Siden regnbueørreten gyter naturlig om våren, er det lite sannsynlig at den krysser seg med våre arter.

Norsk oppdrettsnæring produserte i år 2002 ca. 42 000 tonn regnbueørret.⁶³ Det rømmer årlig store mengder regnbueørret som vandrer opp i norske vassdrag om våren. Habitatvalg og føde for regnbueørret (*Oncorhynchus mykiss*), laks (*Salmo salar*) og ørret (*Salmo trutta*) er i stor utstrekning overlappende. Den introduserte regnbueørreten konkurrerer derfor med laks og ørret om føden.⁶⁴ I Sør-Trøndelag og i Sogn og Fjordane er det nå etablert selvreproduserende anadrome populasjoner av regnbueørret.

Det er i tillegg flere eksempler på at parasitter og andre sykdomsagens er introdusert til norske vassdrag som blindpassasjerer på arter som er bevisst utsatt. Furunkulosebakterien (*Aeromonas salmonicida* ssp. *salmonicida*) ble for første gang registrert i Norge i 1964 på regnbueørret fra et oppdrettsanlegg i Vestfold etter import fra Danmark. Fra 1966 til 1977 ble bakterien regelmessig påvist hos villaks fra Numedalslågen. Smitten antas å ha oppstått som følge av at latent infisert regnbueørret var satt ut i et sidevassdrag. Etter 1978 er det ikke registrert furunkulose i vassdraget. Sommeren 1995 ble det imidlertid påvist furunkulose i 18 norske fiskeoppdrettsanlegg i Namdalsregionen etter import av infisert lakse-smolt fra Skottland.⁶⁵ Fortsatt kommer furunkulose tidvis tilbake i noen vassdrag i Nord-Trøndelag, avhengig av vannstand, temperatur og muligens andre miljøfaktorer. Med det begrensede omfang furunkulosesmitten i dag har, oppfattes den ikke som noen trussel mot norsk villaks.⁶⁶

Også lakseparasitten (*Gyrodactylus salaris*) kom sannsynligvis til Norge som blindpassasjer ved import, se boks 7.3.

7.2.5.4 Introduksjoner til det terrestriske miljø

Antallet introduserte terrestriske arter som har etablert populasjoner i Norge er anslått til 685 (inkluderer ikke patogene organismer og parasitter). Hele 638 av disse er plantearter, fordelt på 634 karplantearter og 4 mosearter. Et stort antall av

Boks 7.3 *Gyrodactylus salaris*

Lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* ble trolig innført til Norge i begynnelsen av 1970-årene som blindpassasjer ved import av laks fra Sverige. Spredningen av *Gyrodactylus salaris* til norske lakseelver synes å ha en klar sammenheng med kultiveringsutsetninger av lakseunger fra infiserte settefiskanlegg. Senere har parasitten spredt seg også med transport av regnbueørret og med rømt og utsatt fisk som vandrer.¹

Den nordatlantiske laksen er svært følsom for *Gyrodactylus salaris*. Etter få år vil antall voksen laks bli dramatisk redusert, og den lokalt tilpassede laksestammen vil være truet med utryddelse. *Gyrodactylus salaris* er, etter vassdragsreguleringer og sur nedbør, den faktoren som har medført størst tap av produksjonskapasitet i norske laksebestander de siste årene.² De vanligste spredningsmekanismene er ved flytting av fisk og ved vandring av smittet fisk i brakkvann. Spredning med f.eks. fiskeutstyr, båter eller andre aktiviteter i vassdraget kan også forekomme. Erfaringen fra de fleste norske vassdrag med gyroinfeksjon er at parasitten fører til bortimot total utryddelse av laksestammen. Siden 1975 er parasitten registrert i 45 vassdrag og 39 fiskeanlegg i Norge.³

¹ Kilde: Fiskeridepartementet.

² Direktoratet for naturforvaltning 2002a.

³ Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.



Figur 7.8 *Gyrodactylus salaris*

Foto: Tor Aune

⁶² NOU 1999:9 kap. 5.3.9 s. 74 sp. 1.

⁶³ <http://www.fiskeridir.no>

⁶⁴ Weidema (ed.) 2000.

⁶⁵ Kilde: Fiskeridepartementet. Se videre kap. 23.3.10.3 om erstatning.

⁶⁶ Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

plantene ble introdusert før 1700, mens få dyrearter ble introdusert før 1850.⁶⁷

⁶⁷ Weidema (ed.) 2000 s. 134.

I norsk jord- og skogbruk er det gjennom tidene innført mange arter og provenienser for dyrking i Norge. Disse introduksjonene har ikke vært uten uheldige bieffekter. For eksempel er flere ugressplanter i norsk landbruk opprinnelig innførte plantearter. Det er anslått at 110 introduserte plantearter er under spredning i Norge, hvorav 45 % er forvillet fra hager.⁶⁸ Tømmerås et al. (2003) oppgir 39 introduserte plantearter som "potensielle problemarter" innen plantevern. I tillegg regnes platanlønn (*Acer pseudoplatanus*) som problemart.

I veiskråninger, veianlegg, parkanlegg osv. beplantes det med introduserte arter som ikke naturlig hører hjemme i vår natur. Flere av disse artene er i ferd med å spre seg og kan utkonkurere norske arter eller hybridisere med dem. Et eksempel er de nordamerikanske lupin-artene, spesielt hagelupin (*Lupinus polyphyllus*). Lupiner ble sådd ut i veikanter og sprer seg til dels aktivt selv langs veikantene og inn i mange andre typer åpen grasmark. Lupinbestandene er svært tette og inneholder få andre arter. Dette er spesielt alvorlig i og med at veikanter i våre dager er blitt viktige habitater (refugier) for den gamle floraen fra slåttinger og ugjødslede beitemarker, som det moderne jordbrukslandskapet ikke lenger har plass til. Lupiner har i tillegg symbiose med nitrogenfikserende mikroorganismer, og store og tette bestander av lupiner fører derfor til en lokal nitrogengjødning.⁶⁹

I norske skoger har det i lengre tid pågått planting av fremmede treslag. Særlig gjelder dette ulike bartrearter plantet på Vestlandet og i Nord-Norge. Frømaterialer er hentet fra Mellom-Europa og vestkysten av Canada og USA. Juletrenæringen bruker også en del edelgran- og granarter med opphav i Mellom-Europa og Nord-Amerika. Totalt er det plantet et femtitalles fremmede treslag. Flere av disse er nå i ferd med å spre seg og fortrenge stedlige arter. Dette dreier seg om arter som ulike edelgranarter (*Abies spp.*), contortafuru (*Pinus contorta*), sitkagran (*Picea sitchensis*) og lutzigran (*Picea lutzii*). Likeledes vil flytting av norske arter til nye områder av landet også kunne utgjøre en trussel for stedegne arter. Eksempler på dette er skogreising på treløs mark og treslagskifte fra furu eller løvskog til gran.

Av de 47 terrestriske dyreartene som i følge Nordisk Ministerråds rapport regnes som introduserte i Norge, er 11 virvelløse dyr, 22 pattedyr og

14 fugler. Et eksempel på et introdusert pattedyr som synes å ha hatt en stabilisert populasjonsetablering i vill natur er den nordamerikanske minken (*Mustela vison*), som ble importert til Europa som pelsdyr. Den første minkfarmen ble etablert i Norge i 1927, og omkring 1930 hadde vi den første etablerte populasjonen i Sunnhordland som følge av rømning fra en farm. I dag er minken utbredt i hele landet, og kan gjøre omfattende skader på bl.a. fuglebestander.

Bygging av broer, tunneler og andre lignende fysiske innretninger kan også resultere i utilsiktede introduksjoner, ved at arter får mulighet til å spre seg til områder de ellers ikke ville hatt tilgang til. For eksempel ga etablering av en veifylling til Tautra i Nord-Trøndelag rødrev (*Vulpes vulpes*), grevling (*Meles meles*) og mår (*Martes martes*) adkomst til verdifulle fuglefredningsområder. Her forårsaket disse artene betydelig reirpredasjon, noe som sammen med andre påvirkningsfaktorer førte til kraftig nedgang i bl.a. ærfuglbestanden. Deler av veifyllingen er nå fjernet og erstattet med bro med rovdyrspærre.⁷⁰

Norge har lange tradisjoner for kultivering av vilt, og ønsket om å øke antall jaktbare arter har vært et viktig motiv for utsettinger. Kanadagås (*Branta canadensis*) og fasan (*Phasianus colchicus*) er eksempler i så måte. Fremdeles foregår det utsetting av fasan i Norge. Kanadagås ble først introdusert til Norge på 1930-tallet, men manglende suksess med hensyn på etablering førte til nye introduksjoner fra svenske bestander fra 1963 og fremover.⁷¹ Kanadagås kan forårsake beiteskader på vegetasjon. Det er videre påvist at kanadagås kan forhindre grågås (*Anser anser*) fra å hekke innen enkelte territorier, og det er observert hybrider mellom grågås og kanadagås og mellom sædgås og kanadagås.⁷² Arten er i rask økning med de mest tallrike bestandene i Trøndelag og Nordmøre, Agder-fylkene, sørøstlige deler av Østlandet,

⁷⁰ Se bl.a. St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold s. 174 sp. 2, B.innst.S. nr. 9 (2000–2001) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet s. 44 sp. 2, B.innst.S. nr. 13 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende rammeområde 18, Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet s. 36 sp. 2, St.prp. nr. 76 (2000–2001) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område s.19 sp. 1, St.prp. nr. 1 (2001–2002) for budsjetterminen 2002 (Samferdselsdepartementets budsjett s. 145 sp. 2 og Miljøverndepartementets budsjett s. 135 sp. 2).

⁷¹ Heggberget 1987.

⁷² Tømmerås et al. 2003 med henvisning til Fabricius et al. 1974 og Gustad 1992, 1993.

⁶⁸ Tømmerås et al. 2003 med henvisning til Fremstad & Elven 1997.

⁶⁹ <http://www.sabima.no>

Boks 7.4 Iberia-skogsnegle

Iberia-skogsneglen (*Arion lusitanicus*) ble oppdaget i Norge første gang i 1988. Arten har sin naturlige utbredelse i Sør-Europa, hovedsakelig på den iberiske halvøy og i Sør-Frankrike.¹ Her er arten relativt sjelden, noe som sannsynligvis skyldes de tørre og varme forholdene i regionen, kombinert med forekomst av naturlige fiender. Etter først å ha blitt introdusert til Norge (og Sverige og Danmark), har arten spredt seg raskt. Iberia-skogsneglen trives i det fuktige og kjølige klimaet i Norden, og opptrer i hovedsak i menneskeskapt habitat. Sneglen spres gjennom transport av jord, kompost eller plantemateriale. Iberia-skogsneglen har et større reproduksjonspotensial enn den naturlig hjemmehørende svarte skogsneglen (*Arion ater*). Denne har vist seg å gå tilbake på lokaliteter hvor Iberia-skogsneglen opptrer i større populasjoner. Dette kan skyldes både konkurranse artene imellom og det faktum at Iberia-skogsnegl spiser svart skogsnegl.

¹ Weidema (ed.) 2000 med henvisning til von Proschwitz & Winge 1994.

Sogn og Fjordane og den sørlige delen av Hordaland.⁷³

Mange av de artene som er introdusert til det terrestriske miljø, er skadegjørere (nematoder, insekter, midd, virus, sopp og bakterier) som har kommet inn som blindpassasjerer ved tilsiktede introduksjoner av vekster til norsk landbruk, og som det i dag brukes mye tid og penger på å bekjempe. Også ved import av ferske matvarer kan det følge med organismer som er i stand til å gjøre stor skade på landbruksvekster eller naturlige økosystemer, og det er påvist at en del blindpassasjerer – i form av insekter, sopp og karplanter – blir med på lasset i forbindelse med import av tømmer til treforedlingsindustrien. De siste 40 til 50 årene er som følge av menneskelig aktivitet to nematoder, sju insekter og tre midd som er skadedyr i jord- og hagebruk, innført til Norge.⁷⁴ Oversikten over kjente, innførte problematiske virus, sopp og bakterier omfatter fire virus, tre bakterier og seks sopp. Det reelle tallet er trolig langt større.

Det er innført en rekke forskjellige virvelløse dyr (insekter og midd) til biologisk kontroll i norsk

landbruk. Landbruket har som målsetting å få bruken av sprøytemidler ned, noe som har ført til økt interesse for å importere bakterier, virus, parasitter og rovformer til bekjemping av skadeorganismer. Disse kan utilsiktet spre seg, og gi negative virkninger for det naturlige mangfoldet.

7.2.5.5 Reintroduksjon

Enkelte tilsiktede introduksjoner har karakter av reetablering av organismer som har eksistert i Norge, enten i en fjern fortid eller frem til vår tid. Et kjent eksempel på reintroduksjon av en art som fantes i Norge for svært lenge siden, er utsetting av moskus (*Ovibos moschatus*). Moskusfeet levde opprinnelig sammen med mammut i Norge i siste mellomistid, for over 100 000 år siden.⁷⁵ Moskus er forsøkt innført til flere deler av landet siden 1920-tallet. Dagens bestand på ca. 100 dyr på Dovre stammer fra utsettinger av til sammen 23 dyr i 1947 og 1953. Utvandrede dyr fra Dovre har også overlevd i større eller mindre antall i grensetraktene mellom Sverige og Norge.⁷⁶

For ørret og annen innlandsfisk er det aktuelt å reetablere bestander i vann der sur nedbør har ført til at den opprinnelige bestanden har dødd ut. Slik reetablering finner i tilfelle sted etter at tilførselen av sur nedbør reduseres, og eventuelt etter kalking.

Disse to eksemplene representerer ytterpunkter når det gjelder reintroduksjoner. For moskusen kan det reises spørsmål om gjeninnføringen er å sidestille med introduksjoner av *fremmede* organismer, mens reetablering av fiskebestander som er slått ut av sur nedbør eller annen forurensning, neppe kan betraktes på denne måten, forutsatt at fiskematerialet som settes ut er så nær det stedegne som mulig.

7.2.5.6 Effekter på ulike nivåer

Genetisk nivå

En fremmed art kan gjennom hybridisering endre den genetiske sammensetningen hos viltlevende bestander og dermed redusere den lokale artens tilpasningsevne. Det samme gjelder dersom individer fra en fremmed populasjon, det vil si fremmede genotyper, introduseres. Det kanskje best kjente eksemplet fra vårt eget land er den utilsiktede introduksjonen av oppdrettslaks til lakseførende vassdrag (se kap. 7.2.4.6 og 7.2.5.3). Det er liten tvil

⁷³ Tømmerås et al. 2003 med henvisning til Heggberget & Reitan 1994.

⁷⁴ Tømmerås et al. 2003.

⁷⁵ Tømmerås et al. 2003 med henvisning til Barth 1969.

⁷⁶ Tømmerås et al. 2003.

om at mange villaksbestander allerede er påvirket genetisk av rømt fisk. Med utgangspunkt i nyere undersøkelser er det videre sannsynlig at denne påvirkningen har ført til redusert produksjon hos enkelte bestander.

I skogbruket har introduksjon av fremmede provenienser (klimaraser/økotyper) vist seg å kunne få negative effekter, både i økologisk og i økonomisk forstand. Tidligere ble det i Norge foretatt betydelige flyttinger av provenienser, spesielt av gran. Påviste effekter av mistilpasning til voksested og klima er, foruten redusert tilvekst og virkeskvalitet, klimatiske skader og redusert motstand mot sykdommer og insektangrep. Dersom disse trærne sprer gener med pollen eller frø til nærliggende bestand av bedre tilpassede populasjoner, kan dette føre til dårligere tilpasningsevne hos neste generasjon.⁷⁷

Artsnivå

En fremmed organisme kan konkurrere med stedegne organismer om mat, plass eller andre ressurser og i verste fall fortrenge andre organismer fra sine leveområder. Et eksempel på en art som kan opptre slik i miljøer den introduseres til, er fiskearten ørekyte (*Phoxinus phoxinus*), som er spredd til hele Sør-Norge, bl.a. gjennom bruk av levende agn ved sportsfiske og ved fiskekultivering. De byttedyrene ørekyten spiser, er mindre enn ørretens. Begge artene spiser marflo (*Gammarus lacustris*) og skjoldkrepss (Lepidurus arcticus) i vassdrag der disse artene finnes. Siden ørekyten spiser yngre stadier av disse byttedyrene, blir de i liten grad tilgjengelige for ørreten. Den må derfor øke inntaket av større næringsdyr som insekter. Dette fører til redusert overlevelse for ørreten, og i flere innsjøer er ørretbestanden redusert.

Et annet eksempel er japansk drivtang (*Sargassum muticum*), som ble introdusert utilsiktet til europeiske farvann sammen med import av yngel av japansk østers på begynnelsen av 1970-tallet. I enkelte områder i England er det påvist at japansk drivtang har fordrevet lokale arter.⁷⁸ Arten er i dag blitt meget vanlig langs Sørlandskysten.⁷⁹

Blant organismene som gjør stor skade i Norge, er toksiske planktonalger. Disse algene har potensial til å forårsake massedød av fisk og skjell, både i oppdrett og i det marine miljø for øvrig. I 1998 skapte en ny planktonalge fra slekten *Chato-*

nella fiskedød på Sørlandet, og det er mulig at denne har kommet til europeiske farvann med ballastvann.

Krepsepest (*Aphanomyces astaci*), en parasitisk soppsykdom som i tiden 1971–91 drepte all edelkrepss (*Astacus astacus*) over store deler av Østlandet, truer på ny norske vassdrag. I 2002 påviste svenske myndigheter ulovlig utsetting av signalkrepss (*Paxifastacus leniusculus*) på svensk side i Store Le, en innsjø i Västre Götaland län samt Marker og Aremark kommuner. Våren 2003 ble det påvist krepsepestsporss på krepss i den svenske delen av vassdraget, og 1. mars 2003 erklærte fylkesveterinæren den norske delen av Store Le for smittet av krepsepest. I Glomma ble det i 2003 ikke fanget en eneste krepss, og det har vist seg at også dette vassdraget er smittet. 24. september 2004 erklærte Mattilsynet – Regionkontoret for Hedmark og Oppland, Glomma syd for Braskereidfoss i Våler for smittet av krepsepest.⁸⁰

Signalkrepss er bærer av krepsepest uten selv å dø eller bli vesentlig syk av den. Sykdommen er i praksis 100 % dødelig for edelkrepss. Krepsepest stammer egentlig fra Nord-Amerika, men ble overført til Europa på midten av 1800-tallet med amerikanske krepssarter.

Spredningen av fremmede planter i Norge innebærer en tilnærming til floraen i andre land, idet vi får flere og flere taksa felles med nabolandene og andre land i Europa. Et mulig resultat er at naturlig forekommende taksa som i årtusener har tilpasset seg norske habitater, presses ut av vidt utbredte, trivielle nykommere. Med økende innslag av fremmede planter kan vi få en minskende naturlig biodiversitet og tap av regional, naturlig egenart.⁸¹ Dermed vil også opplevelsesverdien påvirkes ved at landskapet fremstår som mer homogent enn tidligere.

Predatorer som introduseres, kan gjøre stor skade, slik minken (*Mustela vison*) er et eksempel på. Den predaterer på flere arter. Det er ikke påvist at minkens predasjon har utryddet noen enkeltart, men lokalt kan skadene være betydelige. På Island tilskrives reduksjonen i populasjonen av ender i innsjøene Myvatn og Vikingavatn minkpredasjon. Populasjonen av ender ble redusert fra 50 000 individer i 1961 til 15 500 individer i 1974.⁸² Det vises også til resultatene av den utilsiktede introduksjonen av rev, grevling og mår til Tautra, se kap. 7.2.5.4.

⁷⁷ Myking & Skrøppa 2001.

⁷⁸ Weidema, I.R. (ed.) 2000.

⁷⁹ <http://www.niva.no>

⁸⁰ <http://www.mattilsynet.no>

⁸¹ Tømmerås (red.) 1994.

⁸² Weidema (ed.) 2000 med henvisning til Fjeldså 1975.

Introduserte planteetere kan forårsake skader ved å redusere forekomsten av andre arters foretrukne beiteplanter.

Økosystemnivå

På økosystemnivå kan fremmede organismer påvirke eksisterende næringskjeder negativt. Pungreken (*Mysis relicta*) er et eksempel på hvordan introduksjon av en fremmed art kan gi høyst utilsiktede effekter i næringskjeder. Pungreke forekommer naturlig i flere sjøer under marin grense i Sør-Norge, samt på enkelte østlige lokaliteter i Finnmark. I disse innsjøene spiller ulike arter av fisk, som lake (*Lota lota*), hork (*Acerina cernua*), krøkle (*Osmerus eperlanus*) og ørret (*Salmo trutta*), en viktig rolle når det gjelder å regulere tettheten av pungreke. I innsjøer der pungreken er introdusert, med det formål å bedre fødegrunnet for naturlige fiskebestander, har den imidlertid vist seg å opptre som fødekonkurrent i stedet for som fødekilde, idet pungreke konkurrerer med laksefisk om zooplankton som føde.

I flere innsjøer med lake og røye har introduksjon av pungreke medført økning i lakebestanden, med negativ effekt på røyebestanden som resultat. Pungreke predateres i betydelig grad av lake og gir dermed grunnlag for økt lakebestand, mens laken på den annen side også predaterer rogn og yngel av røye. Den negative effekten blir her altså ikke primært via fødekonkurransen, men via økt forekomst av en predator.⁸³

For økosystemer som utsettes for introduksjon av fremmede organismer, kan summen av negative effekter bli stor. Ved f.eks. introduksjon av fremmede fiskearter som sørv (*Scardinius erythrophthalmus*), gjedde (*Exos lucius*), suter (*Tinca tinca*) og regnlaue (*Leucaspis delineatus*) i innsjøer, vil effektene på den originale faunaen kunne bli ødeleggende. Fiskeinvasjonene kan forårsake at truede arter utrykkes og at følsomme økosystemer utarmes. Med de nye fiskeartene følger ofte skadelige mikroorganismer og parasitter. Dermed vil flere inntrengere gi en større negativ påvirkning på økosystemene enn summen av de individuelle introduserte artene. Dette kalles innen forskningen på bioinvasjoner for "invasjon meltdown".⁸⁴

Det er ofte vanskelig å forutsi de økologiske virkningene av en introduksjon. Effektene kan være komplekse og først bli synlige over tid. Introduksjon av platanlønn er et eksempel på dette.

Arten er introdusert til Norge mange ganger de siste 100–150 år, men først for 30–40 år siden begynte spredningen å akselerere, og mange steder er den nå under sterk spredning.⁸⁵ Det antas at tilstedeværelse av platanlønn ikke bare fører til reduksjon av antallet stedlige trearter, men at også et ukjent antall arter i næringskjeden (planter, dyr, sopp mv.) påvirkes fordi trærne som må vike plassen for platanlønn, selv fungerer som habitat for en rekke arter.⁸⁶

Tilsvarende kan introduksjoner i naboland få konsekvenser i Norge mange år etter at introduksjonen fant sted. Kongekrabben (*Paralithodes camtschaticus*) utgjør i dag en kommersiell ressurs som forvaltes av Norge og Russland i fellesskap. Samtidig er den et fremmedelement i vårt miljø, med potensial for skadevirkninger. Kongekrabben hører opprinnelig hjemme i det nordlige Stillehavet, men ble utsatt av russiske forskere ved utløpet av Murmanskfjorden i 1960-årene. Senere har den migrert til norske farvann og ble først registrert i Norge i Varangerfjorden i 1976.⁸⁷ Den har spredt seg vest- og sørover og er observert så langt sørvest som i nordre del av Lofoten. Hovedutbredelsen i Norge er øst for Tanaelven. Man vet lite om hvilke følger spredningen av kongekrabbe kan få for det marine livet langs kysten av Nord-Norge.

Det er foretatt kartlegging av kongekrabbebestanden i norsk økonomisk sone siden 1995. Bestandsindeksene for 2002 viser nesten en fordobling i forhold til 2001, til tross for at viktige områder i Østhavet ikke er med i kartleggingen for 2002. Det er imidlertid antatt at rekrutteringen til fangstbar bestand i Varanger vil gå betydelig ned fra og med 2004. For andre områder i krabbens utbredelsesområde kan det være vanskelig å forutsi den videre utviklingen.⁸⁸ Siden krabben dukket opp først på 1990-tallet, har bifangst av krabbe i garn- og linefisket ført til betydelige problemer i det kystnære fisket i Øst-Finnmark.

Kongekrabbe antas å kunne påvirke økosystemet i Barentshavet i betydelig grad. Påvirkningen er knyttet både til predasjon på stedege arter og til konkurransen med lokale krepsdyr og fisk. Kongekrabben har et opportunistisk levesett og spiser bl.a. fiskeegg og virvelløse dyr av arter som lever på eller nær havbunnen. Dermed kan den i teorien ha innvirkning på fiskebestander som legger egg på bunnen (lodde), og, dersom bestanden blir tett,

⁸³ Hessen 2000a. Se videre kap. 23.3.10.3 om erstatningsmessige følger.

⁸⁴ Nilssen et al. 2002.

⁸⁵ Tømmerås et al. 2003.

⁸⁶ Weidema (ed.) 2000.

⁸⁷ Jf. St.meld. nr. 52 (2001–2002) Rent og rikt hav s. 52.

⁸⁸ Michalsen (red.) 2003.

Boks 7.5 Introduksjonen av kaniner til Australia

Det kanskje mest kjente eksemplet på at introduksjon av fremmede organismer har fått alvorlige og kostnadskrevende konsekvenser, er kaninene i Australia. Ville kaniner ble brakt fra England til Australia første gang i 1859, i den hensikt å drive jakt på dem. Reproduksjonsraten for kaniner er svært høy, og i Australia møtte kaninene verken sykdommer eller naturlige fiender. I dag forekommer kaniner i en rekke habitater i Australia, fra ørken til kystområder. Kaninen er kjent for å være en av de mest destruktive artene som er introdusert til Australia, og gjør skade på både natur og landbruksproduksjon. Den konkurrerer med naturlig forekommende arter om føde og skjul og bidrar til bestandsnedgang hos mange planter og dyr, spesielt de små jordboende pattedyrene i Australias tørre områder. Kaninene velger de mest næringsrike plantene for føde og beiter dem ned til under bakkenivå. De konkurrerer dermed med andre viltlevende arter, og de kan endre plantesammensetningen på beitemark, forårsake erosjon og redusere landbruksproduksjon. Produksjonstapet forårsaket av kaniner i Sør-Australia alene er anslått til å være rundt 20 millioner dollar pr. år. Det sates i dag på å bekjempe kaninene ved en kombinasjon av bl.a. konvensjonelle bekjempelsesmetoder og bruk av viruset Rabbit Calicivirus Disease (RCD).¹

¹ <http://www.ea.gov.au>

også redusere mattilbudet for fisk som beiter på små bunnlevende dyr langs kysten. Det er imidlertid lite sannsynlig at forekomster av kongekrabbe har ført til matmangel og dermed lav overlevelse hos torskeyngel, da denne i stor grad lever av pelagisk føde. Det er bekymring knyttet til muligheten for spredning av fiskeparasitten *Trypanosoma* spp. (flere arter) via kongekrabber som er infisert av iglen *Johanssonia arctica*.⁸⁹

Kongekrabbefisket i Norge startet i 1994 og var da organisert som et forskningsfiske. Fra 2002 ble det innført kommersielt fiske etter kongekrabbe i norsk sone. Kvoten var satt til 100 000 krabber, hvorav 10 000 var satt av til forskningsformål. Kvo-

ten for 2003 var 200 000 krabber. Norge og Russland er enige om en norsk kvote på 280 000 krabber for 2004. Den russiske kvoten for 2004 er på 500 000 krabber.⁹⁰

7.2.6 Høsting og beskatning

7.2.6.1 Innledning

Høsting av naturens ressurser har lange ubrutte tradisjoner i Norge, både til lands og til havs. I motsetning til i land med tett befolkning, sterk urbanisering og stor knapphet på arealer, har norske jakt- og fangsttradisjoner fortsatt en sterk forankring i befolkningen, dels som næringsvei og dels som rekreasjons- og trivselselement.

Det er et viktig prinsipp ved utøvelse av jakt og fangst at uttaket skal begrenses til naturens overskudd. Når høstingen får karakter av overhøsting, kan den ikke lenger kalles bærekraftig. Overhøsting av arter med nøkkelfunksjoner i økosystemene kan få alvorlige ringvirkninger for andre arter. Høsting rettet mot truede eller sårbare arter vil i seg selv være en alvorlig trussel mot disse artene.

7.2.6.2 Jakt og fangst av terrestriske arter

Innenfor rammene av dagens viltforvaltning utgjør jakt og fangst ingen trussel mot biologisk mangfold. Historisk har dette forholdt seg annerledes, som f.eks. tidligere tiders uttak av rovdyr viser. Et annet eksempel er beveren (*Castor fiber*), som på slutten av 1800-tallet var sjelden i Norge, hovedsakelig på grunn av uttak.⁹¹

Regelverket i naturforvaltningen er gjennomgående fastsatt med sikte på å unngå overbeskatning, jf. kap. 7.2.6.1. Overtredelser – som ulovlig jakt og fangst av truede fuglearter, ulovlig jakt på de store rovdypene, samt ulovlig jakt på hjortevilt – kan derfor være en reell trussel for enkelte arter, eller i det minste for lokale bestander. Slike uttak vil ofte komme i tillegg til andre negative påvirkningsfaktorer og kan i verste fall bli utslagsgivende for artens eller bestandens overlevelsesmuligheter, se boks 7.6. Også ulovlige uttak utenfor Norges grenser påvirker arter i vår fauna. Overlevelsesmulighetene for arter som tilbringer deler av sin livssyklus i Norge, kan derfor være avhengig av

⁸⁹ Tømmerås et al. 2002.

⁹⁰ Jf. St.meld. nr. 45 (2003–2004) Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2004 og fisket etter avtalane i 2002 og 2003 s. 15; St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Fiskeridepartementet s. 39; St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav s. 54 til 55.

⁹¹ Hardeng 1998.

Boks 7.6 Eksempler på natur- og faunakriminalitet med forgreninger til Norge

Hvert år oppsøker nordmenn og utlendinger hekkeplasser for sjeldne og truede fuglearter, som f.eks. jaktfalk (*Falco rusticolus*), for å fange fugler og samle fugleegg. I den såkalte "rovfuglsaken i Tyskland" som ble avdekket i 1992, ble det beslaglagt 36 jaktfalker med norsk opprinnelse, samt flere kongeørner (*Aquila chrysaetos*) som sannsynligvis også stammet fra Norge. Det ble konkludert med at det var fanget langt flere jaktfalker og kongeørner i Norge enn det antallet som ble beslaglagt.¹ Uttaket av jaktfalk i denne ene saken utgjorde anslagsvis 5 % av artens ungeproduksjon i Norge.² Med et slikt omfang på uttaket kan man snakke om faunakriminalitet som en faktor som kan påvirke biologisk mangfold.

Italiensk politi gjorde sommeren 2001 beslag i 6000 utstoppede, frosne eller levende fugler, mange av dem fra Norge. Denne saken var så langt den største i sitt slag i Europa. Internasjonale organisasjoner med et nettverk av medarbeidere, bl.a. her i landet, viste seg å stå bak virksomheten. I forbindelse med en sak i Tyskland ble det beslaglagt over 100 000 egg, og funn av kartotek viste at Norge har vært flittig besøkt. Minst 12 fylker hadde hatt besøk av personer på jakt etter egg. Så godt som årlig meldes det også om at norske fredede fugler er funnet i Storbritannia.³

¹ Holme et al. 194.

² Kilde: Statens naturoppsyn.

³ <http://www.nrk.no>

tiltak for å bekjempe miljøkriminalitet i de landene de ellers benytter.

Selv om jakt slik den utøves i Norge i dag, ikke synes å innebære noen trussel mot biologisk mangfold, er det flere utfordringer knyttet til jaktutøvelsen. Hos hjortevilt kan jaktseleksjon føre til vesentlig endring av sammensetningen av bestandene sammenholdt med det som er det naturlige, og muligens også til uønskede genetiske effekter. For å bøte på slike skjelheter praktiseres "rettet avskyting". Ofte er jakt en nødvendighet for å "rette opp" bestandsendringer forårsaket av annen påvirkning. Veksten i elgbestanden som følge av bl.a. driftsmetodene i skogbruket kan således dempes gjennom jaktuttaket. Jakt vil også kunne kompensere for manglende rovviltpredasjon.

7.2.6.3 Skadefelling av store rovdyr

Selv om kontrollen med uttak av individer av de store rovviltartene i dag er svært streng, fremstår tidligere tiders uttak av bjørn (*Ursus arctos*), ulv (*Canis lupus*), jerv (*Gulo gulo*) og gaupe (*Lynx lynx*) som eksempler fra vårt land på hvordan jakt og fangst kan virke når bestandsreduksjon eller utryddelse er målet. For 150 år siden hadde Skandinavia en bjørnebestand på 4–5000 individer, hvorav ca. to tredjedeler i Norge. I 1850–60 ble det skutt 2–300 bjørner pr. år, med skuddpremie som belønning. Da bjørnen i 1973 ble totalfredet, hadde den vært så godt som utryddet siden før krigen. Tilsvarende har både ulv, jerv og gaupe vært utryddingstruet på et eller annet tidspunkt.

Rovdyrbestandene i Norge er til dels felles med nabolandene. Norges andel i bjørnebestanden er liten, og veksten de senere årene har i hovedsak funnet sted i Sverige. Bestanden av ulv har også hovedtyngden på svensk side av grensen (se kap. 7.3.1).

Årlig gis det i Norge fellingstillatelser for et varierende antall individer av ulv, bjørn og jerv. Til forskjell fra vanlig jakt er det bestemte skadegjørende eller potensielt skadegjørende individer som tas ut. I tillegg til skade- eller sikkerhetsdimensjonen legges hensynet til bestandens overlevelse til grunn for vurderingen av om felling skal tillates. Imidlertid er det komplisert å forvalte så vidt små bestander som ulv og bjørn på en biologisk forsvarlig måte. Er en bestand liten, kan felling av individer være en trussel mot artens eller bestandens overlevelse, og hensynet til artenes overlevelse på sikt setter derfor store krav til de beslutninger om skadefelling som forvaltningen fatter.

Fra tid til annen avdekkes det i Norge saker der rovvilt ulovlig er avlivet eller forsøkt avlivet. Det har vært eksempler på bruk av gift ved uttak av ulv og jerv, og på ulovlig jakt på jerv med snøscooter. Det er ikke sikkert belegg for å si at omfanget av denne typen faunakriminalitet er så stort at det utgjør en reell trussel mot bestandene. Likevel utgjør ulovlige uttak en usikkerhetsfaktor i forvaltningen av små bestander, fordi det skal få slike tilfeller til før ulovlige uttak som kommer i tillegg til lovlige fellinger, kan påvirke bestandene negativt.

7.2.6.4 Bevisst desimering av arter

I sjeldne tilfeller iverksettes tiltak for å utrydde arter fra visse områder. Slike tiltak kan ofte ha karakter av arealinngrep snarere enn av høsting eller beskatning. Eksempler på arter det er iverksatt eller vurdert iverksatt tiltak overfor, er tune-

Boks 7.7 Eksempler på bevisst desimering av arter

Tuneflua er en art av knott som har sin hoved-lokalitet for klekking i Ågårdselva i Sarpsborg kommune i Østfold. Tuneflua kan lokalt opptre i store mengder, og bittene den forårsaker, kan være svært plagsomme. Voksne tunefluer kan aktivt fly 10 til 15 km, og den opptrer derfor i flere østfoldkommuner. De siste 2 til 3 årene er det arbeidet systematisk for å bekjempe tune-flueklekkingen i Ågårdselva, bl.a. gjennom manipulering av vannføringen.¹

I deler av Ringebu kommune i Oppland har befolkningen vært svært plaget av mygg, og ifølge fylkeslegen kunne myggplagen til tider utgjøre en potensiell helsefare. I 2001 godkjente Miljøverndepartementet en reguleringsplan som hadde som mål å redusere myggklekking på Skarvvollene i Ringebu. Planen innebærer bygging av flomverk med pumpeanlegg for å sikre mot årvisse flommer, for derigjennom å redusere myggplagen og samtidig sikre landbruksinteressene ved bl.a. å øke omfanget av dyrket mark. Fylkesmannen i Oppland hadde fremmet innsigelse mot planen, begrunnet i nasjonale verdier knyttet til elveslettelandskap med evjer og sumpmark i intakt forbindelse med Lågen. Området inneholder et utsnitt av naturtyper med svært viktige økologiske funksjoner for det biologiske mangfoldet. Innsigelsen ble ikke tatt til følge av Miljøverndepartementet, som 12. oktober 2001 ba kommunen vurdere iverksetting av avbøtende tiltak og effekten av disse, før gjennomføringen av reguleringsplanen finner sted. Arbeidet med flomverk er igangsatt, men ikke helt ferdigstilt.²

¹ Brabrand et al. 2002.

² Kilde: Ringebu kommune.

flue (*Simulium truncatum*) og stikkemygg (familie *Culicidae*), se boks 7.7.

7.2.6.5 Samling av planter

Samling av planter kan være en trussel mot enkeltarter. Allerede ved forrige århundreskifte valfartet folk til Dovrefjell og samlet planter til egne og andres herbarier, noe som var den direkte foranledningen til plantelivsfredninger av 52 arter på Dovre i 1911. Internasjonalt er ulovlig handel med en del truede plantearter et problem, bl.a. gjelder

det handel med orkideer og kaktus. Før vedtaket om midlertidig vern av en del orkidearter i 1989 (avløst av varig vern i 2001) var det i Norge en del tilfeller av innsamling av orkideknoller for salg. Orkideen fettblad (*Liparis loeselii*) er utryddet fra Norge (sist observert i 1936), noe overdreven samling var medvirkende årsak til.

For arter som blåveis (*Hepatica nobilis*) og liljekonvall (*Convallaria majalis*) kan plukking og samling være et problem lokalt, men slike aktiviteter utgjør ingen trussel mot disse artene generelt. Kristtorn (*Ilex aquifolium*) høstes i stor utstrekning som pyntegrønt, men dette utgjør ikke generelt noen trussel mot arten.

For omtale av plantelivsfredninger som er gjennomført for å hindre overdreven samling, vises det til kap. 13.4.3 og 16.2.5.

7.2.6.6 Høsting av havets ressurser

Fiske og fangst

Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet er blant verdens mest produktive havområder, og fiske og fangst har vært det viktigste livsgrunnlaget langs norskekysten i århundrer. Ressursutnyttelsen har ikke bestandig vært tilpasset ressursgrunnlaget, og eksemplene på overbeskatning er flere. Overbeskatning kan få store direkte og indirekte konsekvenser for det marine biologiske mangfoldet. Dette vil først og fremst ha sammenheng med at høstingen bidrar til å endre størrelsesforholdet mellom ulike bestander, men også at fangst på en bestand kan endre næringstilgangen for andre arter eller utilsiktet ramme arter en ikke ønsker å beskatte.

Beskatning medfører endringer i bestandene og i økosystemenes dynamikk. De fleste av våre økonomisk viktige arter er tilpassningsdyktige overfor ulike typer påvirkning, men når fiskepresset går over et visst nivå, er ikke lenger bestanden i stand til å tilpasse seg, og det foreligger da overbeskatning. De fleste fiskebestandene har store naturlige svingninger som er knyttet til naturgitte forhold som temperatur, strømforhold, klimatiske forhold, interaksjoner mellom arter m.v.⁹² Om og i hvilken utstrekning vekst eller fall i fiskebestander skyldes menneskers aktiviteter eller naturgitte forhold, kan være vanskelig å bedømme.

Et klassisk eksempel på overbeskatning av en nøkkelart er den totale nedfiskingen av norsk vårgytende sild (*Clupea harengus*) i slutten av 1960-årene. Fraværet av sild innebar at fødetilbudet for

⁹² St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav s. 66.

fisk, sjøfugl og sjøpattedyr langs kysten ble sterkt redusert. Bestandene av både måker (*Laridae*), terner (*Sternidae*), toppskarv (*Phalacrocorax aristotelis*) og lundefugl (*Fratercula arctica*) gikk kraftig ned, sildemåkebestanden (*Larus fuscus*) med nesten 90 %. Ustabil mattilgang for torsk og sjøpattedyr som følge av fraværet av ungsild førte til nedgang i torskbestandene og store selvandring langs kysten.⁹³ Først fra midten av 1980-tallet begynte gytebestanden av sild igjen å øke, se kap. 7.3.2.2.

Det er i dag grunn til bekymring vedrørende beskatningstrykket for flere fiskebestander, f.eks. kysttorsk (*Gadus morhua*), hyse (*Melanogrammus aeglefinus*) og blåkveite (*Reinhardtius hippoglossoides*). Presset på ressursene er stort, og det er en vedvarende utfordring å tilpasse fangstuttaket til ressursgrunnlaget.

I tillegg til overbeskatning av målarter, dvs. de artene man ønsker å beskatte, er bifangst et problem, så vel for andre kommersielle fiskeslag som for enkelte bestander av sjøfugl og sjøpattedyr. Sjøfugl som går i garn regnes for å være medvirkende årsak til nedgang i populasjonen av alkefugler i Nord-Norge. Alkefuglene lomvi (*Uria aalge*), alke (*Alca torda*) og lunde (*Fratercula arctica*) er mest utsatt ved fiske etter torsk (*Gadus morhua*), og teist (*Cephus grylle*) ved fiske etter rognkjeks (*Cyclopterus lumpus*). Fiskeridirktoratet har for øvrig avdekket at andelen bifangst i forbindelse med krepsetrål-fiske er større enn hovedfangsten, og at bifangstprosenten er mye høyere enn lovverket tillater.⁹⁴

Fiskerirelaterte skader på sjøbunnen kan ramme marint biologisk mangfold, jf. kap. 7.2.4.7. Skader forårsaket av bunntråling var f.eks. den direkte foranledningen til den lovmessige beskyttelsen av Sularevet (se kap. 5.3.3 og 16.11.4.1).

Stortarehøsting

Taretråling foregår for tiden langs kysten fra Rogaland til og med Sør-Trøndelag. Av en beregnet årlig biomasseproduksjon langs norskekysten på 4 millioner tonn tas det årlig ut 160 000 tonn. Høstingen foregår vekselvis i felt, med en frekvens på 5 år i de forskjellige feltene. Selv om høsting med dagens utnyttelsesgrad ikke ser ut til å være noe problem for tareressursene som sådanne, hersker det mer usikkerhet rundt de

økologiske effektene av stortarehøstingen, se kap. 7.3.2.4.

7.2.7 Forurensning

7.2.7.1 Innledning

Forurensning utgjør fremdeles en alvorlig trussel mot biologisk mangfold i en rekke områder. Sur nedbør, spredning av miljøfarlige kjemikalier fra industri og husholdning, samt utslipp av nitrogen og fosfor til vann og vassdrag, representerer negative påvirkningsfaktorer som medfører økosystemforstyrrelser. I tillegg kommer forurensning som forårsaker klimaendringer. Klimaendringer som påvirkningsfaktor omtales for seg under kap. 7.2.8.

7.2.7.2 Sur nedbør

Sur nedbør skyldes utslipp av svovel- og nitrogenforbindelser til luft. Sur nedbør kan transporteres over lange avstander, og utslipp fra andre land i Europa står for omtrent 90 % av den sure nedbøren som faller ned over Norge. Det er spesielt Sør-Norge som er utsatt for sur nedbør. I tillegg er Øst-Finnmark utsatt for sur nedbør fra smelteverkene på Kola-halvøya.

I Norge er ferskvann det økosystemet som er mest følsomt for forsurening. Deler av Sør-Norge har lav tålegrense for forsurening, hovedsakelig fordi jordsmonnet er tynt og berggrunnen består av sure bergarter som gneis og granitt. Dette har endret vannkvaliteten i vann og vassdrag i Sør-Norge, spesielt på Sørlandet. I Øst-Finnmark har innsjøovervåking de senere årene vist jevn nedgang i sulfat. I 2000 var gjennomsnittsverdien den laveste som var registrert så langt, men i 2001 økte den noe igjen. Region Øst-Finnmark er samlet sett vurdert som markert forsuret.⁹⁵

Som følge av forsurening endres artssammensetningen i vann og vassdrag, og antall arter i en rekke artsgrupper reduseres. Dette gjelder bl.a. planteplankton, dyreplankton, krepsdyr, snegler, muslinger, insekter og fisk. Fisk rammes av forsurening både fordi de selv ikke tåler surt og aluminiumsrikt vann, og fordi dyrene de lever av, bl.a. krepsdyr og snegler, blir færre eller blir borte. De ulike fiskeartene har forskjellig følsomhet for forsurening. Blant de mest følsomme er ørekyte (*Phoxinus phoxinus*) og mort (*Rutilus rutilus*), mens brasme (*Abramis brama*), røye (*Salvelinus alpinus*), harr (*Thymallus thymallus*) og laks (*Salmo salar*) er middels følsomme. Minst føl-

⁹³ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling s.117.

⁹⁴ <http://www.fiskeridir.no/fisketsgang>

⁹⁵ <http://www.sft.no>

somme er ørret (*Salmo trutta*), abbor (*Perca fluviatilis*) og gjedde (*Exos lucius*).⁹⁶

Forsuringen har forårsaket store skader på fiskebestander her i landet (se kap. 7.3.1). Nyere undersøkelser av fisk i innsjøer viser i flere regioner en positiv utvikling, men enkelte fiskebestander har også hatt en negativ utvikling, spesielt på Sør- og Vestlandet. Forsuringssituasjonen er fortsatt alvorlig i de mest utsatte områdene. I Midt-Norge og nordover er situasjonen stort sett uendret, men det har vært en økning i fisketettheten i enkelte lokaliteter.⁹⁷

Selv om nedfallet av sur nedbør grovt sett er halvert siden 1980, tar det tid før skadevirkningene på dyre- og planteliv opphører. Intensiv kalking gir imidlertid resultater hva livsbetingelsene for laks angår. I Mandalselva og Otra ga laksefisket i 2001 større utbytte enn fisket i Altaelva, takket være stor kalkingsinnsats kombinert med reetablering av laks gjennom utsetting og kultivering. Effekten av kalking på biologisk mangfold er under kontinuerlig overvåking, og overvåkingen tilsier så langt at de negative effektene er mindre enn de positive. Likevel er det en viss usikkerhet knyttet til dette.

Sur nedbør rammer også landlevende arter, bl.a. lav og moser. Fugler som lever av fisk og vannlevende insekter påvirkes ved at de får problemer med å finne mat, og muligens påvirkes de også ved at formeringsevnen reduseres. Blant de mest utsatte artene er lommer (*Gavidae*), fiskeørn (*Pandion haliaetus*) og fossekall (*Cinclus cinclus*).⁹⁸ Den norske skogen er blitt overvåket siden midten av 1980-årene, og det ser ut til at den frem til nå har tålt nedfallet av svovel og nitrogen, selv om noen studier har dokumentert lokale skader. Generelt sett ble det ikke registrert unormal skogdød i 2002.⁹⁹

Stedvis, spesielt på Sørvestlandet, er det registrert en mangedobling i atmosfærisk nitrogen-nedfall. Det dreier seg her om nitrogen avgitt til luft fra forbrenningsprosesser (NOx), samt om ammoniumavdampning, vesentlig fra europeisk landbruk. Økte nitrogentilførsler gjennom nedbør er påvist å ha bidratt til økt vekst av planter og alger i norske fjellsjøer.¹⁰⁰ Økt omfang av algebelegg på bjørkestammer i Sør-Norge gjennom 1990-tallet antas å skyldes fortsatt betydelig nitrogentilførsel med nedbøren. Overvåkingsresultater viser at langtransportert luftforurensing, særlig av nitrogen,

kan ha ført til endringer i sammensetningen av plantearter i områder i Sør-Norge.¹⁰¹

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd endringer i kystlyngheiene på Vestlandet som ikke følger kulturskapte eller naturlige suksesser.¹⁰² Endringene omfatter røsslyngskade, røsslyngdød og overgang fra lyngdominert hei til grashei med dominans av den mer nitrofile arten smyle (*Deschampsia flexuosa*).

Enkelte områder er spesielt utsatt for tørravsetning av nitrogen. Tørravsetning skjer på vegetasjon 2 til 10 km fra kilden. I Njåskogen på Jæren har målinger vist at langt mer enn 50 % av nitrogennedfallet var resultat av tørravsetning.¹⁰³ Landbruket på Jæren er kilde til store mengder NH₃ fra husdyrgjødsel.

7.2.7.3 Miljøfarlige kjemikalier

Kjemikalier kan føre til økt dødelighet, hemmet vekst eller nedgang i formeringsevnen hos dyr, planter og mikroorganismer. Mange miljøgifter oppkonsentreres i næringskjeden og brytes sakte ned. Gjennom oppkonsentrering kan miljøgiftene spres fra art til art i næringskjedene. Det er betydelig risiko for at skaden først blir oppdaget når miljøet er forurenset opp til et nivå der skaden vanskelig lar seg reparere.

Hos pattedyr overføres miljøgifter til fosteret via morkaken og til diende unger via morsmelken, og på den måten kan neste generasjon skades. Skader kan også overføres til senere generasjoner ved at arvematerialet i kjønncellene skades, eller ved at forplantningsevnen forstyrres. De farligste kjemikaliene, slik som f.eks. PCB (polyklorerte bifenyler) og dioksiner, kan skade selv i meget små konsentrasjoner.

Selv om det er mye som tyder på at innholdet av kjente miljøgifter i naturen er redusert siden 1970-tallet, står man i dag overfor nye utfordringer. Dagens forurensningsbilde er komplisert, både fordi det stadig utvikles nye stoffer og fordi det er mange og spredte forurensningskilder. Effektene på miljø og enkeltarter av nye typer miljøgifter vil ofte være ukjente.

Utslipp til terrestrisk miljø og ferskvann

Tidligere tiders tungmetallutslipp fra gruver og industri av bl.a. bly, kobber, kadmium, kvikksølv og

⁹⁶ <http://www.sabima.no>

⁹⁷ Statlig program for forurensningsovervåking 2002.

⁹⁸ <http://www.sabima.no>

⁹⁹ Statlig program for forurensningsovervåking 2002.

¹⁰⁰ <http://www.mistin.dep.no>

¹⁰¹ St.meld. nr. 25 (2002–2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

¹⁰² <http://www.mistin.dep.no> med henvisning til Hjeltnes 1997, NINA 1993.

¹⁰³ <http://www.mistin.dep.no> med henvisning til Robberstad 1995.

sink har medført at plante- og dyrelivet i deler av enkelte innsjøer og elver er utryddet eller skadet. Ved de største nedlagte kisgruvene er omfattende tiltak gjennomført for å redusere utslippene. Dette har resultert i gjenvekst og rehabilitering av plante- og dyresamfunn i vassdrag som f.eks. Orkla og Gaula.

Undersøkelser av spredning av kvikksølv til innsjøer og ferskvannsfisk i Norge i perioden 1988–94 avdekket høye nivåer (> 0,5–1 mg Hg/kg) i både gjedde og abbor. I utsatte lokaliteter økte konsentrasjonene markant med fiskens størrelse. Hovedkilden antas å være atmosfæriske avsetninger av langtransporterte kvikksølvforurensinger.¹⁰⁴ Lokale utslipp kan også ha stor betydning for nærområdene.

Bly er giftig i lave konsentrasjoner, og gir både akutte og kroniske helse- og miljøeffekter. Blyhagl er den største gjenværende kilden til blyutslipp i Norge – selv etter at det i 1991 ble innført forbud mot bruk av blyhagl under jakt på vannfugler – og utgjør 72 % av det samlede utslipp fra kjente landbaserte kilder. Bly spres også med fiskeredskaper (blysøkker). Vannfugler er utsatt for blyforgiftning ved at de forveksler blyhagl og blysøkker med småstein. (Mange fugler spiser småstein som blir liggende i muskelmagen og bidrar til å knuse maten for å bedre fordøyelsen.) Det registreres årlig ender og svaner som er døde som følge av inntak av blyhagl. Inntak av ett til to blyhagl kan være dødelig, selv for så store fugler som svaner. Det er også påvist blyhagl i gulpebollene til norske rovfugler. Avrenningen fra lerduebanene kan inneholde store konsentrasjoner av bly, noe som på sikt kan føre til flere miljøproblemer.

Det finnes alternative hagl som er mer miljøvennlige enn blyhagl. Etter forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt og fangst er det forbudt å bruke blyhagl under jakt på gjess, ender og vadere, unntatt rugde. Ifølge forskrift 20. desember 2002 nr. 1823 om begrensninger i bruk m.m. av enkelte farlige kjemikalier er det forbudt å bruke blyhagl på skytebaner. Etter sistnevnte forskrift vil det fra 1. januar 2005 være forbudt å produsere, importere, eksportere, omsette og bruke blyhagl.

Også landlevende planter og mikro-organismer påvirkes av miljøgifter. Mange miljøgifter spres til Norge via luftstrømmer, og målinger av innholdet av bly og kadmium i mose gir en god indikasjon på hvordan den langtransporterte luftforurensningen utvikler seg. Arealene med blykonsentrasjoner over antatt naturlig bakgrunnsnivå er redusert vesentlig siden 1985. I perioden fra 1995 til 2000 ble konsentrasjonene av bly i mose omtrent halvert.

Arealene med kadmium over antatt naturlig bakgrunnsnivå ble redusert fra 1985 til 1990, men økte deretter frem til 1995. Undersøkelser i 2000 påviste igjen reduksjon i konsentrasjonene av kadmium i mose, med unntak for det lokale nedfallet fra industrien i Odda.¹⁰⁵

På tross av betydelig redusert tilførsel av bly via luft, viser nye undersøkelser at blyinnholdet i orrfugl og lirype for de landsdelene som har vært mest utsatt for langtransportert luftforurensning, er like høyt nå som for 10 år siden. Det er først og fremst i de sørvestlige delene av Norge at blyinnholdet i hønsefugl er høyt. Funnene forklares med at hønsefugl tar opp bly som i løpet av det siste hundreåret er akkumulert i jordsmonnet. Undersøkelsene omfatter også kadmium, kvikksølv og arsen, som alle kan være skadelige for pattedyr og fugl. Konsentrasjonene som er målt av disse stoffene, ligger under de grenseverdier der akutte negative effekter ventes å opptre. Imidlertid er kunnskapen mangelfull når det gjelder mindre akutte skadevirkninger som redusert reproduksjon eller redusert overlevelse ved de aktuelle konsentrasjonene som er målt for bly og kadmium.¹⁰⁶

I en rekke bekker og elver er det påvist rester av plantevernmidler på grunn av avrenning fra områder med intensivt jordbruk. Enkelte av de nivåene en finner, ligger opp mot det som kan ventes å påvirke økosystemet i vassdragene negativt.

I 1970 ble det i Norge på linje med mange andre land innført generelt forbud mot bruk av det kunstig fremstilte stoffet DDT (diklordifenyiltrikloreten). Skogbruket hadde dispensasjon fra forbudet frem til 1989 fordi det ikke fantes andre effektive midler i kampen mot billeangrep. I miljøet omformes DDT til nedbrytningsproduktene DDE (diklordifenyldikloreten) og DDD (diklordifenyldikloreten), og det er sammenheng mellom eggskallfortynning og innholdet av miljøgiften DDE i egg. Fortynning av eggskall fører til at fuglene ruger istykker eggene. I Norge har vi sett eggskallfortynning hos en rekke rovfugler, bl.a havørn, kongeørn, hønsehauk, fiskeørn, vandrefalk og dvergfalk. Forbudet mot DDT og andre miljøgifter gjør at forholdene har bedret seg, men ennå kan man se at f.eks. dvergfalken har tynnere eggskall enn den hadde før DDT ble tatt i bruk. Antallet trekkende dvergfalk har økt sakte, men sikkert fra 1970 og frem til i dag.¹⁰⁷

DDT finnes i dag i gamle avfallsdeponier ved planteskoler, og det tilføres i tillegg miljøet som langtransportert forurensning. Statens forurens-

¹⁰⁴ <http://www.niva.no>

¹⁰⁵ <http://www.mistin.dep.no>

¹⁰⁶ <http://www.nina.no>

¹⁰⁷ <http://www.dirnat.no>

ningstilsyn påla i 2003 i samarbeid med Landbruksdepartementet en rekke planteskoler å gjennomføre tiltak for å eliminere virkningen av DDT-forurensning på sine respektive eiendommer.

Bromerte flammehemmere er en "ny" type miljøgift som kan vise seg å ha betydelige effekter på menneske- og økosystemhelse. Bromerte flammehemmere brukes i et stort antall produkttyper for å gjøre produktene mindre brannfarlige, bl.a. i tekstiler og elektriske og elektroniske produkter. Bromerte flammehemmere brytes sakte ned i naturen og kan lagres i næringskjedene lenge etter at utslippene fant sted. Penta-bromdifenyleter (penta-BDE) er den farligste varianten av bromerte flammehemmere, og vinteren 2002/2003 ble det funnet høye nivåer av denne miljøgiften i fisk i Mjøsa.¹⁰⁸ Forbud mot å bruke penta- og okta-bromdifenyleter ble innført 1. juli 2004, jf. forskrift 12. mars 2004 nr. 535 om endring i forskrift om begrensninger i bruk m.m. av enkelte farlige kjemikalier.

Utslipp til marint miljø

Som følge av utslipp av miljøgifter til fjordområder, kan en finne lokale påvirkninger av artssammensetningen enkelte steder. Målinger viser at det har skjedd en forbedring av vannkvaliteteten i flere fjorder som tidligere var sterkt forurenset. Likevel har skalldyr og fisk stedvis fortsatt så høyt miljøgiftinnhold at de ikke bør spises. Skadevirkningene kan vedvare i lang tid selv om utslippene av miljøgifter er betydelig redusert eller opphørt. Dette skyldes bl.a. utlekking fra de forurensete bunnsedimentene og akkumulering i næringskjeden som følge av at bunnfisk spiser organismer som lever i sedimentene.

I Frierfjorden i Telemark er f.eks. utslippene av dioksiner fra den største kilden i området redusert med mer enn 99 %, og innholdet av dioksiner i de øverste lagene av bunnsedimentene er redusert med ca. 50 % siden 1989. Det viser seg likevel at mengden miljøgifter i fisk og skalldyr fortsatt er for høy til at omsetningsrestriksjonene for området kan fjernes.¹⁰⁹

Generelt er forurensningsnivåene i norske havområder lave, og kjemikalietilførselene til havet skjer først og fremst gjennom diffus avrenning fra land og via elver. Samtidig sprer kjemiske forbindelser seg raskere og lengre i marine økosystemer enn i terrestriske. Et eksempel på at giftige kjemiske forbindelser som spres i sjøen, påvirker biologisk mangfold, er purpursnegle (*Nucella lapil-*

lus) i Nord-Atlanteren. Purpursnegle er en vanlig snegle i fjæra, og på 1980-tallet ble det i Storbritannia oppdaget at arten var i sterk tilbakegang og mange steder helt hadde forsvunnet omkring havneområdene. Grunnen til dette var unormal utvikling av kjønnsorganene hos dyrene, såkalt imposex, og manglende reproduksjon. Utviklingen av imposex skyldes det hormonhermende stoffet tributyltinn (TBT), som benyttes i bunnstoff til skip. Stoffet løste seg i sjøen og ble tatt opp av sneglene. Etter at bruken av TBT ble regulert, har frekvensen av imposex gått ned, og populasjoner med purpursnegle har reetablert seg.

Petroleumsindustrien er en betydelig kilde til forurensning i sjø, med utslipp av olje, kjemikalier og tungmetaller. De to hovedkategoriene av utslipp er utslipp ved boring av brønner og utslipp ved produksjonen av olje og gass. Utslipp av oljebasert borevæske var tidligere den viktigste kilden til oljeforurensning fra petroleumsvirksomheten. Slike utslipp førte med seg store endringer i bunn-dyrsamfunnene. Rundt enkeltinstallasjonene ble det påvist endringer på opptil 100 km² sjøbunn. I 1991 ble derfor utslipp av oljeholdig borekaks på norsk sokkel forbudt. De gamle kakshaugene vil imidlertid fortsette å påvirke bunnområdene i lang tid.¹¹⁰

De største oljeutslippene fra petroleumsvirksomheten kommer i dag fra utslipp av vann som skilles fra den oljen som er utvunnet. De renseteknikkene som benyttes fjerner i liten grad de mest skadelige organiske forbindelsene i oljen, slik som fenoler og polyaromatiske hydrokarboner (PAH).

Det brukes i dag et stort antall kjemikalier i de forskjellige fasene av petroleumsvirksomheten. Om lag 98 % av stoffene som slippes ut betraktes som ikke eller lite miljøfarlige. Utslippene av f.eks. borevæsker er imidlertid ikke helt uten skadevirkninger, og i områder med korallrev kan selv utslipp av ren steinmasse være et problem fordi korallene kan skades av nedslamming. Innen 2005 skal utslipp av olje og miljøfarlige kjemiske stoffer fra olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel reduseres.¹¹¹

På tross av strengere kontroll og ny teknologi vil petroleumsvirksomhetens bidrag til forurensningen på norsk sokkel øke etter hvert som virksomheten utvides nordover. Blant annet er nedbrytningshastigheten for miljøfremmede stoffer lavere ved lave temperaturer. Samtidig vil petrole-

¹⁰⁸ <http://odin.dep.no/md>

¹⁰⁹ St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.

¹¹⁰ St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.

¹¹¹ St.meld. nr. 25 (2002–2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand s. 72 til 74.

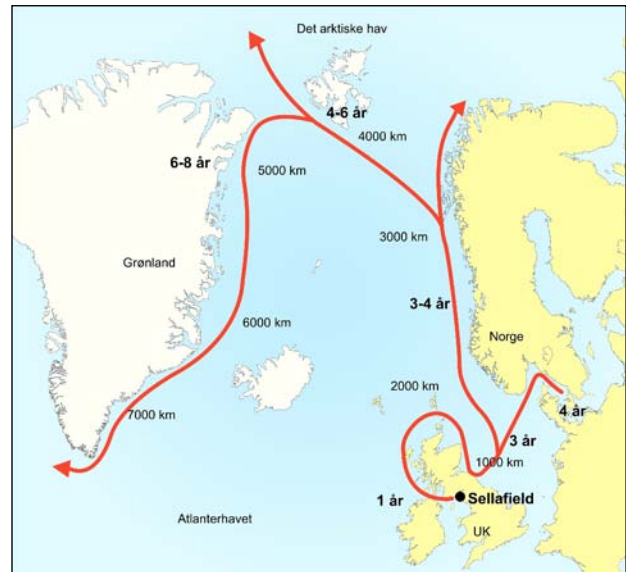
umsvirksomheten komme inn i mer miljøfølsomme områder. Virksomheten beveger seg nå inn i områder som kanskje er de viktigste for norske fiskerier med hensyn til gyteområder, oppvekstområder og fiskefelt. I tillegg har betydelige sjøfuglbestander sine oppvekst- og leveområder fra Møre og nordover.

Også skipsfart er en kilde til akutte oljeutslipp, og havarier de senere årene viser at risikoen for ulykker langs norskekysten er til stede. Når det gjelder petroleumstransport, må man regne med at denne trafikken vil øke i de nordlige områdene som følge av planer om økt petroleumsvirksomhet i Barentshavet og Nordvest-Russland.

7.2.7.4 Radioaktivitet

Nivåene av radioaktivitet i arktiske landområder har avtatt siden prøvesprengningene av atomvåpen sluttet i 1964. Den radioaktive strålingen i norsk natur er i dag stort sett naturlig bakgrunnsstråling, bortsett fra ettervirkningene etter Tsjernobyl-ulykken. Studier, spesielt etter ulykken i Tsjernobyl, har vist at radioaktivitet forblir lenge i de arktiske økosystemene.¹¹² Spesielt sopp, inkludert lav, tar raskt opp radioaktiv forurensning, men bruker lang tid på å bryte den ned. Slik kan den akkumuleres til skadelige nivåer høyere i næringskjeden. Det er imidlertid ikke påvist sikre virkninger i form av nedgang eller endringer i bestander av fugl, pattedyr eller fisk som følge av Tsjernobyl-ulykken, og radioaktivitet målt i villrein og ferskvannsfisk de senere årene er godt under tiltaksgrensen.¹¹³ For tamrein og sau har det i enkelte områder (f.eks. Valdres) vært nødvendig med nedføring i enkelte år, særlig i gode soppår.

Gjenvinningsanlegget for radioaktivt avfall i Sellafield (Storbritannia) var tidligere en viktig kilde til forekomst av cesium i norske farvann. Endringer i prosesseringsprosessen førte til at cesium ikke lenger ble sluppet ut i store mengder. I stedet ble stoffet technetium-99 (Tc-99) sluppet ut, og det er gjort målinger på blæretang som tyder på en økning i nivået av Tc-99 i norske kystfarvann. Den 21. april 2004 ga britiske myndigheter tillatelse til bruk av en ny rensemetode som reduserer utslippene av Tc-99 fra Sellafield-anlegget med over 90 %. Rensemetoden ble tatt i bruk med øyeblikkelig virkning.¹¹⁴



Figur 7.9 Kartet viser hvordan havstrømmene fører med seg radioaktiv forurensning, i dette tilfellet cesium fra Sellafield. Kartet viser også transporttiden. Radioaktive utslipp fra Sellafield er nå betydelig redusert.

Kilde: Arctic Monitoring and Assessment Programme

Det er lite trolig at radioaktivitet i dag utgjør en vesentlig negativ påvirkningsfaktor for biologisk mangfold. På den annen side er det ingen steder på kloden hvor det er så mange radioaktive installasjoner, sivile og militære, som i Nordvest-Russland. Faren for ulykker ved en av installasjonene som bruker eller oppbevarer radioaktivt materiale i Nordvest-Russland, utgjør derfor en trussel. En mulig fremtidig kilde til bekymring er eventuell transport langs den nordlige sjørute av radioaktivt avfall for levering til reprosesseringsanlegg, samt bygging og vedlikehold av flytende kjernekraftverk.¹¹⁵

7.2.7.5 Tilførsel av næringsalter

De viktigste kildene til tilførsler av næringsalter og organisk stoff er kommunalt avløp, industri, fiskeoppdrett og landbruk (se kap. 7.2.4.6 om utslipp av næringsalter fra havbruksvirksomhet spesielt). Tilgjengelighet av næringsalter er en forutsetning for all vekst av alger og andre planter. Når tilførslene blir store, kan de imidlertid få store konsekvenser for vannøkosystemene, og både biologisk mangfold og bruk av vannforekomstene kan påvirkes negativt. Vannforekomstene betegnes som overgjødelse når økte menneskeskapte til-

¹¹² NOU 2003: 32 Mot nord! utfordringer og muligheter i nordområdene.

¹¹³ <http://www.mistin.dep.no>

¹¹⁴ <http://odin.dep.no/md>

¹¹⁵ NOU 2003: 32 Mot nord! utfordringer og muligheter i nordområdene.

førsler leder til uønskede forstyrrelser i økosystemene.

Ved stor tilførsel av næringsstoffer vil det bli kraftig oppblomstring av alger, i enkelte tilfeller giftproduserende alger. Dette kan gjøre vannet giftig for fisk og andre dyr som lever i eller drikker vannet. Førråtnelsen av store mengder alger som dør og synker til bunnen vil kunne føre til at bunnvannet i grunne dammer, tjern og innsjøer blir oksygenfritt om vinteren. Fisk og andre dyr vil da dø av oksygenmangel. Etter hvert som eutrofieringsgraden i et område øker, vil konkurranseforholdet mellom artene og dermed artssammensetningen endres.

Hovedårsaken til dagens overgjødslingsproblemer i norske innsjøer antas å være tilførsler fra landbruksvirksomhet. Dette er først og fremst et lokalt problem, men enkelte naturlig næringsrike innsjøer kan ødelegges ved for høy belastning av menneskers fosfortilførsler. Dette gjelder en del grunne og naturlig meget artsrike lokaliteter i jordbruksområder.

Også i østlige områder langs Skagerrakysten er det tegn som tyder på økt organisk belastning. I Oslofjordområdet vokser ikke tang og tare så dypt som tidligere, og det antas at dette skyldes dårligere sikt fordi det er mer frittsvevende alger i vannet. Enkelte strandområder i Oslofjordområdet har i perioder store forekomster av grønnalger, og flere av de vanligste tangartene som forekommer i fjæra forsvant fra indre del av Oslofjorden fra rundt midten av forrige århundre. En introdusert tangart, som naturlig finnes i kystområdene i Nord-Norge, etablerte seg samtidig i Oslofjorden. I løpet av de siste årene har det imidlertid skjedd en forbedring av forholdene i fjorden. Dette har resultert i gjenetablering av tangarter i enkelte områder, samtidig med at det totale artsantallet på undersøkte lokaliteter i fjæresonen har økt.¹¹⁶

Nedbryting av organisk stoff forbruker oksygen, noe som særlig er fremtredende i dypereleggende vannmasser med begrenset vannutskifting. I sin ytterste konsekvens kan dette forårsake fiske-død, døde bunnområder og råtne vannmasser med giftig hydrogensulfid, noe som har vært et problem i enkelte norske terskelfjorder med lav vannutskifting.

Det er ofte vanskelig å si i hvor stor grad uønskede overgjødslingseffekter i kystområdene skyldes lokale norske kilder eller langtransportert forurensning. I fjordområdene og nær store norske utslippskilder er det mer sannsynlig at miljøforstyrrelser skyldes norske kilder.

7.2.8 Klimaendringer

Klimaendringer kan få stor betydning som påvirkningsfaktor på biologisk mangfold. Det er sannsynlig at noen av de artene som vi i dag betegner som "norske", vil forsvinne, mens andre vil etablere seg her som følge av klimaendringene. Internasjonalt finnes det mange undersøkelser som viser at temperaturhevingen som følger av klima-

Boks 7.8 Klimautviklingen i Norge siden 1876

Fra 1876 til i dag har det vært en signifikant økning av temperaturen i Norge, unntatt for Finnmarksvidda. Avhengig av landsdel, varierer stigningen mellom 0,4 og 1,2 °C. Stigningen har skjedd i to perioder i løpet av de første 40 år av 1900-tallet, og i én periode etter 1980. Det var en avkjøling i perioden mellom disse, særlig i de nordlige landsdeler om vinteren. Lengst nord i landet og i Svalbard-området var temperaturnivået i 1930-årene høyere enn dagens nivå.

Den årlige nedbørmengden har siden slutten av 1800-tallet økt med mellom 5 og 18 % avhengig av landsdel. Størst økning er det i Trøndelag, Nordland, Troms og Vest-Finnmark. På Østlandet skjedde økningen i årsnedbør hovedsakelig før 1940, mens det på Vestlandet har vært en kraftig nedbørøkning etter 1960. I Nord-Norge har økningen skjedd gradvis fra 1920.¹

¹ RegClim. Fakta om klima. <http://regclim.met.no>



Figur 7.10 Briksdalsbreen høsten 2004. I 1996/97 lå brefronten ved utløpet av Briksdalsbrevatnet. Avstanden mellom utløpet av vannet og dagens brefront er 230 meter. De lyse partiene på begge sider av breen viser breens utbredelse i 1996/97.

Foto: Atle Nesje, Universitet i Bergen

¹¹⁶ Bokn & Lein 1978; Bokn & Kroglund 2003.

endringene, fører til bl.a. forflytning av arter mot polene eller mot høyreliggende områder, tidligere blomstring, tidligere hekking, tidligere trekking mv. Mye tyder også på at artene som lever ved høyere breddegrader reagerer sterkere på klimaendringer enn artene ved lavere breddegrader.¹¹⁷

UNEPs Information Unit for Conventions (IUC) lister i sitt Climate Change Information Sheet 12 opp en rekke konsekvenser for biologisk mangfold av klimaendringer.¹¹⁸ Det oppgis at en temperaturøkning på 1–3,5°C over de neste 100 år vil føre til en forflytning av eksisterende klimasoner med 150 til 550 km i retning polene, og vertikalt med 150 til 550 m (gjelder midlere breddegrader). Sammensetningen og den geografiske utbredelsen av økosystemene vil endres i takt med artenes respons overfor de nye betingelsene. Samtidig vil kombinasjonen av klimaendringer, avskoging og andre påvirkningsfaktorer føre til at leveområder reduseres og fragmenteres. Som konsekvens vil arter som ikke tilpasser seg endringene raskt nok, dø ut.

Ved å sammenholde dagens utbredelse av arter mot fremtidige klimascenarier i et utvalg av områder, er det beregnet at 15 til 37 % av de terrestriske artene på global basis vil være direkte truet av utryddelse innen 2050.¹¹⁹ Dette er et dramatisk høyere estimat sammenliknet med en forventet naturlig utdøing. Men utviklingen vil også avhenge av andre faktorer. Ikke minst vil arealinngrep, graden av habitatfragmentering og fravær eller nærvær av ”migrasjonskorridorer” kunne ha stor betydning for klimaeffekter.

For norske forhold har det bl.a. betydning at skogen som økosystem tilpasser seg endringer sent. Enkelte skogtyper kan forsvinne, mens nye kombinasjoner av arter, og dermed nye økosystemer, kan bli etablert. Temperaturøkningen påregnes å bli større på høyere breddegrader enn nær ekvator, og derfor vil boreale skogområder bli påvirket sterkere enn skogene i tempererte og tropiske strøk. Høyfjellsarter kan komme til å forsvinne, da de ikke vil ha noe sted å søke til når arter og økosystemer tvinges til forflytning oppover i terrenget. Det er foreløpig liten kunnskap om sannsynlige virkninger på artsnivå.

Overvåkning viser at noen arter og samfunn begunstiges av de milde og fuktige vintrene som har forekommet de senere årene. Fra 1990 til 1999 er det blitt mer lav på fjellbjørk i Sør-Norge. Det er også observert endring mht. hvilke lavararter som opptrer på bjørka. Dette har trolig sammenheng med at 1990-årene var det mildeste og fuktigste ti-

ret som er målt så langt. Vekstsesongen økte fra 1982 til 1998 med to til fire uker i Midt-Norge og sørlige deler av landet.¹²⁰ Forekomsten av moser i

Boks 7.9 Scenarier for konsekvenser av klimaendringer for biologisk mangfold i Norge

Norges forskningsråd beskriver i Rikets miljøtilstand 2030 – et fremtidsbilde en rekke mulige konsekvenser (scenarier) av klimaendringer for biologisk mangfold i Norge.¹

Det synes klart at både økosystemproduksjon og antall arter er sentrale faktorer for å dempe miljøstress i vid forstand. Dette gjør nordlige, lavproduktive og artsfattige systemer mer sårbare, og en rekke miljømessige stressfaktorer vil kunne påvirke ikke bare mangfoldet, men også mer grunnleggende økosystemfunksjoner.

Temperaturøkning og endrede nedbørforhold kan, i kombinasjon med langtransporterte forurensninger og endringer i utmark og kulturlandskap, føre til merkbare endringer i norsk flora og fauna de nærmeste tiårene. Totalt sett vil oppvarming trolig bidra til økt artsmangfold i Norge. Som følge av et endret klima og økte områder med snøfritt areal om vinteren vil en rekke nye arter kunne etablere seg. Varmekjær løvskog vil kunne spre seg, og med den flere nye planteslag og en rekke nye arter av insekter og fugler.

Dersom det lavereliggende snaufjellet kles av bjørk og furuskog, vil arealet for typiske høyfjellsarter av både planter og dyr reduseres. Dermed vil karakterarter for høyfjellet som fjellrev (*Alopex lagopus*), snøugle (*Nyctea scandiaca*) og snøspurv (*Plectrophenax nivalis*) kunne komme til å forsvinne fra fastlands-Norge. Lyngheiene vil kunne bli erstattet av skog, med dertil hørende faunaendringer, spesielt blant insekter og småfugl. Betydelige endringer i marin flora og fauna kan også ventes, bl.a. med stadig hyppigere forekomst av ”nye” giftalger. Marin bunnfauna vil kunne få innslag av nye bunndyrarter som følge av økt overflattetemperatur, varmekjær fisk vil opptre hyppigere langs kysten, og ”norske” arter vil kunne utkonkurreres av nye innvandrede eller introduserte arter.

¹ Norges forskningsråd 2002.

¹¹⁷ Root et al. 2003; Parmesan & Yohe 2003.

¹¹⁸ <http://unfccc.int/2860.php>

¹¹⁹ Thomas et al. 2004.

¹²⁰ <http://www.naturforvaltning.no>

skog har økt i hele landet, og fossefallbestanden i vassdrag på Sørlandet øker i år med milde vintre.

I tillegg til klimaendringenes direkte påvirkning på det biologiske mangfoldet vil tiltak som i utgangspunktet iverksettes for å redusere virkningene av klimaendringer, som økt tilplanting mv., også kunne få effekter på biologisk mangfold. Videre kan forskjellige inngrep bidra til å forsterke de negative effektene av klimaendringer. Et eksempel i så måte er fysiske inngrep som virker barriere-dannende, slik at forflytting av arter hindres.

7.2.9 Ferdse

Ferdse oppfattes ikke som noen generell trussel mot biologisk mangfold, men kan utgjøre en negativ påvirkning lokalt og i forhold til enkeltarter. Dette gjelder spesielt motorisert ferdsel.

7.2.9.1 Motorisert ferdsel i naturen

Motorferdsel i utmark, vinterstid så vel som sommerstid, har et stort omfang i deler av landet, bl.a. som følge av liberal praktisering i en god del kommuner når det gjelder å tillate kjøring. Antall kjøretøy er også økende. Ved bruk av motorkjøretøyer rekker man over store avstander på kort tid, slik at man lettere når inn til ellers uberørte naturområder. I enkelte områder utgjør f.eks. ferdsel med snøscooter en vesentlig kilde til forstyrrelse av naturen. Denne typen forstyrrelse kan påvirke bl.a. hjortevilt dersom viktig funksjonsområder som f.eks. kalvingsområder for villrein eller elg, forstyrres. Mest utslagsgivende vil dette være for bestander som i tillegg er utsatt for andre former for negativ påvirkning. Intensiv snøscootertrafikk om våren i nærheten av rasteplasser for nyankomne trekkfugler, vil kunne virke forstyrrende på disse. Det samme gjelder hekkeplassene for sårbare arter som etablerer seg på hekkeplassene på ettervinteren, som f.eks. kongeørn og jaktfalk.

Blant andre arter som kan være utsatt for forstyrrende snøscootertrafikk i yngletiden, er jerven, som føder sine unger i februar-mars. Hos jerven blir ungene som regel flyttet fra primærhiet til et annet hi i løpet av dieperioden. Tidspunktet for flyttingen kan påvirkes av menneskers aktiviteter, enten ved at tispene flytter i løpet av den første natten etter at ungene er født, eller ved at tispene flytter på et senere tidspunkt, men tidligere enn hun ville ha gjort dersom hun ikke var blitt forstyrret. Erfaringer fra Norge tilsier at det skal lite forstyrrelse til før jervetispene flytter.¹²¹

¹²¹ Andersen et al. 2002.

For truede arter kan motorferdsel være én av flere forstyrrende faktorer som bidrar til å hemme bestandsvekst. For eksempel kan motorisert ferdsel i nærheten av fjellrevhi bli et økende problem, selv om slik forstyrrelse hittil ikke er antatt å være blant årsakene til den negative bestandssituasjonen for fjellreven.¹²²

Barmarkskjøring setter store sår og merker i naturen. Kjøringen kan dessuten skade plante- og dyrelivet. For eksempel indikerer undersøkelser i Finnmark at barmarkskjøring utgjør den største trusselen mot fjellmyrløper (*Limicola falcinellus*), da dreneringseffekten som hjulsporene gir ved våtmyrer er nok til å gjøre myrene uegnet som hekkebiotop for arten.

Lokalt kan ferdsel med motorbåt i innsjøer eller nær sjøfuglreservater langs kysten forstyrre fuglelivet. Slik kjøring i hekketiden vil kunne påvirke fuglenes hekkesuksess.

7.2.9.2 Annen ferdsel

Den ferdselen som det enkle friluftslivet fører med seg, vil normalt ikke innebære negativ påvirkning på biologisk mangfold. Likevel kan turgåere lett komme i skade for å forstyrre enkelte arter, spesielt i ynglesituasjoner. Det gjelder f.eks. for villrein. For en sjelden art som fiskeørn er forstyrrelser fra fritidsaktiviteter, sammen med forstyrrelser fra hogst, i dag kanskje de mest negative påvirkningsfaktorene.¹²³ Videre kan det være konflikt mellom friluftslivsinteresser og hensynet til biologisk mangfold i spesielt sårbare områder, f.eks. der en har vegetasjonstyper eller planteforekomster som er sårbare for tråkk og slitasje.

7.3 Tilstandsbeskrivelse

De negative påvirkningsfaktorene som er gjennomgått i kap. 7.2 har i ulik grad medvirket til at en rekke arter, bestander, naturtyper og vegetasjonstyper i dag er truede eller sårbare. Tilstanden for norsk natur samlet sett er derfor langt fra tilfredsstillende.

7.3.1 Arter og bestander knyttet til land og ferskvann

Statusvurdering mht. truetet som ligger til grunn for den nasjonale rødlisten fra 1998, er foretatt for til sammen ca. 15 000 norske arter.¹²⁴ Rødlisten

¹²² Direktoratet for naturforvaltning 2003.

¹²³ Direktoratet for naturforvaltning 2000b s. 76.

¹²⁴ Direktoratet for naturforvaltning 1999b.

omfatter i hovedsak arter som er knyttet til land og ferskvann. Marine arter med unntak av marine pattedyr er ikke tatt med.¹²⁵

Artene som er vurdert, omfatter under halvparten av påviste arter i Norge, og bare ca. 1/4 av det antatte artsmangfoldet. Fugler og pattedyr på Svalbard er tatt med i vurderingen. Av de vurderte artene er 3 062 (20,9 %) rødlistet, det vil si at de inngår i en oversikt over plante- og dyrearter som er utsatt for betydelig reduksjon eller i fare for å bli utryddet. Av disse regnes 103 som utryddet (som reproduserende i Norge), 292 som direkte truet, 572 som sårbare, 758 som sjeldne, 886 som hensynskrevende og 451 som arter som bør overvåkes. Den nasjonale rødlisten er omtalt i kap. 13.6, der kategoriene er nærmere forklart.

Av rødlisteartene regner man med at 45,9 % lever i skog, 11,7 % i myr og våtmarksområder, 8 % i fjellet, 28,5 % i kulturlandskap, 11 % i vann og vassdrag og 7,1 % i kystområdene.¹²⁶ Summen overstiger 100 %, noe som skyldes at noen arter kan oppetre i flere livsmiljøer. For eksempel inngår de fire rødlistede amfibieartene blant rødlisteartene som lever i skog, i myr/våtmark, henholdsvis i ferskvann.

Det er stor variasjon i andelen truete og sårbare arter innen de forskjellige artsgruppene. For eksempel er 8,3 % av fiskeartene i ferskvann rødlistet, mens tilsvarende andel for henholdsvis stor-kreps i ferskvann og kransalger er 85,7 % og 87,5 %.

Tallene ovenfor refererer seg utelukkende til artsnivået. Det finnes flere eksempler på at bestander eller populasjoner kan være truete eller sårbare. Det mest kjente eksemplet er den atlantiske laksen. Det er i dag registrert 453 norske vassdrag som har eller har hatt en bestand av laks.¹²⁷ Pr. i dag er 50 bestander påvist utryddet, mens 28 er klassifisert som truet. Bestanden i 112 vassdrag er redusert eller sårbare, mens bestanden i 249 vassdrag er moderat eller lite påvirket av menneskers aktivitet. I 14 vassdrag er bestandens status ikke kjent.¹²⁸

Også hos andre typer anadrom laksefisk har bestander bukket under. Sjøørretbestanden regnes for å være utryddet i 29 vassdrag, mens bestander fortsatt forekommer i 1 238 vassdrag. Tilsva-

rende tall for sjørøyebestanden er henholdsvis 4 og 122 (pr. 1. januar 1999).¹²⁹

Forsuringen alene har ført til at rundt 9 600 fiskebestander har gått tapt i Norge, mens rundt 5 400 er påført skader. Ørret er den arten som er påført størst skade, med rundt 8 200 tapte og 3 900 skadede bestander. Videre er nærmere 1 000 abborbestander tapt pga. forsuring, mens antallet samlet for røye, mort, ørekyte og gjedde ligger på ca. 500 tapte bestander. Agderfylkene har de største skadene med rundt 62 % av alle tapte ørretbestander, men også Rogaland har betydelige tap med rundt 1 300 ørretbestander.¹³⁰

Også hos sjøfugl har enkelte arter og bestander hatt en negativ utvikling. Overvåkingsresultater fra 2003-sesongen viser rekordlave antall for mange arter. Tilstanden er kritisk for enkelte bestander, spesielt for den nordnorske lomvibestanden (*Uria aalge*), den nordnorske underarten av sildemåke (*Larus fuscus fuscus*), samt Skagerakbestanden av fiskemåke (*Larus canus*).¹³¹

Sammenliknet med for 15–20 år siden er bestandsstatus for enkelte av artene på rødlisten betydelig bedret. Det gjelder i første rekke en del rovfugler, oter og noen av de store rovdyrene.¹³² For jerv ble det i 2003 påvist 30 ynglinger i Nord-Norge og 17 i Sør-Norge. Dette er det høyeste antall ynglinger som er registrert i Sør-Norge et enkelt år, mens antall ynglinger i Nord-Norge er omtrent på nivå med tidligere år. Bjørnebestanden har økt noe, og yngling er dokumentert innenfor alle de fem kjerneområdene i løpet av perioden 1998–2002.

Gaupebestanden er derimot redusert med rundt 35 % på landsbasis fra et toppunkt i 1996 til 2003, noe som settes i sammenheng med bevisst høy beskatning gjennom kvotejakt i deler av landet. Bestandsreduksjonen har skjedd i Midt-Norge og Sørvest-Norge, mens bestanden har vært stabil i Nord-Norge og i Sørøst-Norge i perioden. Den skandinaviske ulvebestanden økte jevnt fra 1997/98 til 2001/02, for så å gå noe ned det påfølgende året. Samlet ble det vinteren 2002/03 registrert mellom 79 og 99 ulver, hvorav 17–20 ble registrert som "norske".¹³³

Fjellreven er et av fastlands-Norges mest truete pattedyr, og den er listet som direkte truet i rødlisten. Frem til slutten av 1800-tallet var det en betydelig bestand av fjellrev i Fennoskandia. Rundt

¹²⁵ Se kap. 13.3.7.3 om foreløpig rødliste for marine arter fra OSPAR.

¹²⁶ Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 19 tabell 2.

¹²⁷ Dette er en reduksjon på 214 vassdrag fra forrige kategorisering som ble gjennomført i 1999, da det ble oppgitt 667 laksevassdrag (jf. St.prp. nr. 79 (2001–2002) Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder kap. 2.3). Reduksjonen skyldes at det i mellomtiden er blitt innført strengere kriterier for hva som skal defineres som en laksebestand.

¹²⁸ Hansen et al. 2003.

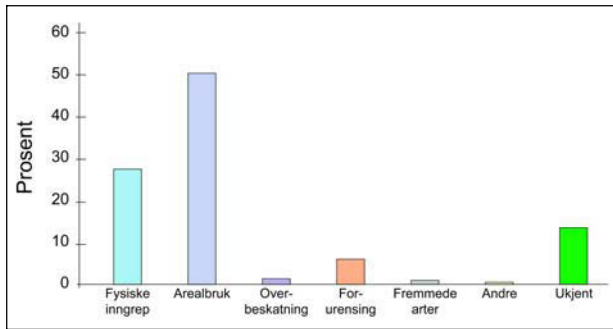
¹²⁹ www.mistin.dep.no

¹³⁰ Statlig program for foreureningsovervåking 2002.

¹³¹ Lorentsen, S.-H. 2003.

¹³² St.meld. nr. 25 (2002–2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

¹³³ St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur.



Figur 7.11 Rødlistede arter i prosent fordelt på trusselfaktorer. I arealbruk ligger ulike former for skog- og landbruksaktiviteter, samt forstyrrelse og slitasje fra friluftsliv. I fysiske inngrep ligger nedbygging av arealer til bl.a. industri og infrastruktur, vassdragsregulering, kraftledninger, m.v. Summen er mer enn 100% fordi mange arter er representert under flere trusselfaktorer.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning, Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998.

1900 falt bestanden dramatisk over hele Fennoscandia, og den ble fredet i Sverige, Norge og Finland, i henholdsvis 1928, 1930 og 1940. Det er bred enighet om at jakt og fangst var årsaken til den opprinnelige nedgangen i fjellrevbestanden. Tross fredningen har likevel ikke fjellrevbestanden tatt seg opp igjen, og en regner i dag med at bestanden i Norge ikke teller mer enn ca. 50 voksne individer.¹³⁴ I Sverige antas bestanden å være på omtrent samme nivå,¹³⁵ og i Finland finnes trolig bare 5–10 voksne dyr igjen.¹³⁶ Selv om fjellreven fremdeles reproducerer i enkelte områder, er det bare Børgesfjell som kan sies å ha en levedyktig og funksjonell fjellrevbestand, der yngling jevnlig observeres. De siste årene har fjellreven forsvunnet helt fra enkelte av de norske fjellområdene. Dovrefjell og Hardangervidda har tradisjonelt vært kjente utbredelsesområder for fjellrev, med hundrevis av hikaliteter. Likevel har det kun vært observert streifdyr her de siste årene, og det er mange år siden yngling ble påvist i disse områdene. Det er nå overhengende fare for at fjellreven er i ferd med å dø ut, iallfall i Sør-Norge.

Det er pr. i dag vanskelig å si noe sikkert om utviklingstendenser når det gjelder arters truetthet generelt i Norge. Dette skyldes bl.a. at antallet

arter som er vurdert er begrenset, jf. ovenfor, og at enda færre arter er vurdert flere ganger over tid. På global basis er det imidlertid påvist at arter har dødd ut i stadig høyere tempo i løpet av de siste tiårene. At flere negative påvirkningsfaktorer gjør seg gjeldende, tilsier også at andelen truede arter kan komme til å øke i årene som kommer, med mindre tiltak settes inn for å unngå dette. Ulike former for arealinnngrep og arealbruksendringer regnes som de viktigste negative påvirkningsfaktorene i forhold til truede arter. Figur 7.11 viser rødlistede arter i prosent fordelt på trusselfaktorer.

7.3.2 Arter og bestander i marint miljø

7.3.2.1 Innledning

Når det gjelder marine arter er kunnskapen om truetthet begrenset, men OSPAR vedtok i 2003 en foreløpig rødliste for arter og habitater, se kap. 13.3.7.3. For en rekke marine arter er for øvrig de naturlige bestandssvingningene betydelige, slik at en bestandsnedgang ikke nødvendigvis behøver å bety at bestanden varig svekkes.

I praksis høstes litt over halvparten av fiskebestandene i saltvann (rundt 80 av ca. 150), mens 28 av disse regnes for å ha økonomisk betydning.¹³⁷ I tillegg kommer noen arter av skalldyr, sel og hval. Av de bestandene som høstes, er det kun 40 som overvåkes, slik at det kan beregnes bestandsestimater.

I det følgende beskrives bestandsstatus for noen utvalgte bestander i henholdsvis Norskehavet/Barentshavet og Nordsjøen/Skagerak. Dette gjøres på basis av en kombinasjon av tilgjengelige bestandsestimater og fangststatistikk. Fangststatistikk kan gi indikasjoner på om en bestand beskattes innenfor sikre biologiske grenser, eller om det skjer en overbeskatning. Der bestandsestimater ikke er tilgjengelige, vil fangstestimater kunne gi et inntrykk av bestandssituasjonen. Det er forsøkt å angi noen mulige årsakssammenhenger for bestandsendringer, se kap. 7.3.2.2.

7.3.2.2 Norskehavet og Barentshavet

Fisk¹³⁸

De viktigste kommersielle fiskeslagene i kystnære områder i Nord-Norge er sei, hyse og torsk. Sei nord for 62° blir fisket på de kystnære bankene. I begynnelsen av 1970-årene minket bestanden fra rundt 1 mill. tonn til 400 til 500 000 tonn,

¹³⁴ <http://www.fjellrev.no> med henvisning til Linnell et al. 1999.

¹³⁵ <http://www.fjellrev.no> med henvisning til Tannerfeldt et al. 2002.

¹³⁶ <http://www.fjellrev.no> med henvisning til Kaikusalo et al. 2000.

¹³⁷ St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.

¹³⁸ Tallene er hentet fra Michalsen (red.) 2004.

og i slutten av 1980-årene var bestanden på rundt 400 000 tonn. Bestandsutviklingen har vært god i løpet av 1990-årene, og den estimerte bestanden har ligget rundt 700 000 tonn siden 1992. Det norske fangstutbyttet var totalt på ca. 120 000 tonn i 2001.

Lodde (*Mallotus villosus*) fiskes i Barentshavet, og bestanden har i løpet av de siste 30 årene variert mellom nesten 9 mill. tonn og under 0,5 mill. tonn. Det har vært flest år med relativt lav bestand av lodde de siste 20 årene. Det har imidlertid vist seg at loddebestanden kan bygges raskt opp igjen under gunstige forhold, og fra 1989 til 1990 økte loddebestanden fra om lag 1 til nesten 6 mill. tonn. I 2002 var loddebestanden på litt over 2 mill. tonn og fisket på litt over 0,5 mill. tonn.

På tross av stort fiskepress har den nordlige hysebestanden produsert flere gode årsklasser siden 1990. Bestanden ble i 2003 vurdert til å være nesten 600 000 tonn. Gytebestanden ble vurdert til å være drøyt 150 000 tonn, og således godt over den sikre biologiske grensen for gytebestanden for høsting, som er beregnet til 80 000 tonn. Norsk fangst i 2003 var 43 400 tonn. Anbefalt kvote for fiske i 2004 i henhold til føre-var-prinsippet var et maksimalt uttak på 120 000 tonn, mens avtalt kvote i den norsk-russiske fiskerikommisjonen var 130 000 tonn. Norge og Russland har de største fangstene av hyse.

Bestanden av norsk-arktisk torsk (skrei) var svært lav omkring 1960, men økte kraftig i slutten av 1960-årene til rundt 3,5 mill. tonn, noe som tilsvarer nivået i 1950-årene. Bestanden gikk ned i siste halvdel av 1970-årene og var svært lav i 1980-årene, da den lå på rundt 1 mill. tonn. Etter en liten topp på om lag 2,5 mill. tonn rundt 1993 er bestanden nå igjen lav og ligger utenfor sikre biologiske grenser for høsting, noe som igjen betyr at risiko for kraftig desimering er til stede. Rekrutteringssuksessen hos norsk-arktisk torsk er i stor grad knyttet opp mot variasjoner i kvalitet og kvantitet av mattilbudet for gytetorsken. Dette resulterer i en sterkt varierende grad av rekruttering. Det er derfor vanskelig å si eksakt hvor mye fiskeriene bidrar til bestandsvariasjonene.

Utbredelsesområdet for norsk kysttorsk er langs hele kysten til grensen mot Russland, men hovedmengden befinner seg nord for 67°. Den estimerte bestanden av kysttorsk har variert mellom 200 og 300 000 tonn i perioden 1984 til 1994, men har i tiden etter 1994 minket til ca. 120 000 tonn i 2001. Grunnen til den store nedgangen i bestanden av norsk kysttorsk er manglende rekruttering. Undersøkelser med strandnot har vist at det etter

1994 har vært svært lite torskeyngel langs land i Nord-Norge.

Det drives også fiske etter andre fiskeslag, som flyndre og steinbit. Disse fiskeriene utgjør mindre kvanta, og det blir ikke beregnet bestandsstørrelser for de ulike fiskeslagene. Fangststatistikken for steinbitfangsten i Nord-Norge viser at totalfangsten av steinbit (flekksteinbit (*Anarhichas minor*) og gråsteinbit (*Anarhichas lupus*)) innenfor territorialgrensen (fra Fosen og nordover) har økt fra i underkant av 1 000 tonn på slutten av 1970-tallet til mellom 1 000 og 2 000 tonn pr år i første halvdel av 1980-tallet. Etter en topp på rundt 3 000 tonn pr. år i 1987 og 1988 har fangsten variert fra under 1 000 tonn til rundt 2 000 tonn i året. Det er ikke kjent om variasjonene i fangst avspeiler bestandsvariasjoner.

Norsk vårgytende sild vokser opp i Barentshavet og beiter gjennom deler av året i Norskehavet. Bestanden har variert sterkt siden 1950, med et totalt kollaps på slutten av 1960-tallet og en langsom gjenoppbygging. Fra siste del av 1990-tallet har bestanden vært relativt høy, og den var i 2002 på rundt 5 mill. tonn. Det store sammenbruddet i bestanden på slutten av 1960-tallet skyldtes et sterkt overfiske i en periode der også rekrutteringsforholdene for sild var dårlige.

Sel

I perioden 1986–1988 kom det flere "invasjoner" av sel til de nordlige kystområdene, særlig til Finnmark og Troms. Invasjonene besto av grønlandssel som trakk sørover på leting etter mat. Selen tok fisk fra garn og ble ikke sjelden selv fanget i garn som sto ute. Det er ikke gjort overslag over hvor mye fisk som ble tatt av sel langs kysten i denne perioden. Etter 1988 har det forekommet mindre, men årvisse, innslag av grønlandssel i Øst-Finnmark om høsten.

Det som vanligvis kalles kystsel, er steinkobbe (*Phoca vitulina*) og havert (*Halichoerus grypus*) som holder til langs kysten. Steinkobben er mest stasjonær, mens haverten vandrer mer. På midten av 1900-tallet ble måten å telle kystsel på endret. Omleggingen av metodene for å estimere bestandene har ført til høyere bestandstall, spesielt for steinkobbe. En regner nå med at det finnes ca. 7 500 steinkobber og 4 500 havarter totalt langs kysten. Selv om en før midten av 1990-årene ikke har hatt sikre tall for bestandsutviklingen til kystsel, regner en med at det har vært en viss vekst i bestandene av både steinkobbe og havert de siste 25 årene.

Det er ikke gjort noe overslag med hensyn til hvor mye fisk kystselen spiser totalt. En regner

imidlertid med at sel har et opportunistisk leve-sett og til enhver tid tar den fisken som er lettest å få tak i. Steinkobbe har vist seg å konsumere mye småsei, mens haverten spiser mye småstein-bit.

Både steinkobbe og havert er sluttverter for arter innen den gruppen av fiskeparasitter som med et samlenavn kalles "kveis". Store forekomster av sel kan således medføre stor grad av kveisinfisering av torsk og andre stasjonære fiskearter. Dette kan være et stort problem for fiskerne fordi det ødelegger den kommersielle verdien av fisken.

Mulige årsakssammenhenger

Fiskere har rapportert om en nedgang i kystfisket i Nord-Norge. Dette er i en del sammenhenger delvis blitt satt i forbindelse med en økende selbestand, ved at man tenker seg at økende bestander av kystsel spiser mer fisk, og at det dermed blir mindre fisk tilgjengelig for fiskeriene. De viktigste kommersielle kystnære fiskeslagene er hyse og kysttorsk, og av disse har bestanden av kysttorsk minsket sterkt i 1990-årene. Selv om det sannsynligvis har vært en økning i kystselbestanden, synes det lite trolig at dette er den primære årsaken til den observerte nedgangen av kysttorsk. Årsaken til denne nedgangen synes først og fremst å være manglende rekruttering.

7.3.2.3 Nordsjøen og Skagerrak

Fisk¹³⁹

Bunntrål- og snurrevadfisket til konsum beskatter torsk, hyse og hvitting i blanding. Disse fiskeslagene ses derfor i sammenheng i fiskeriforvaltningen.

Gytebestanden av torsk ble redusert fra 277 000 tonn i 1970 til ca. 30 000 tonn i 2001, hvilket er historisk lavt. For 2002 er den estimert til å være 38 000 tonn. Den sikre biologiske grensen er vurdert til å være 150 000 tonn. Norsk fiske i 2001 var på 4 300 tonn, og landingene i 2002 omtrent det samme. Dette innebærer mer enn 3 000 tonn mindre enn den norske kvoten på 7 880 tonn. Dagens fiskemønster innebærer høy dødelighet for ett- og toåring, slik at bare 15 % av ettåringene overlever til de er tre år. På grunn av svake årskull i 1997 og 2000 ventes det ikke at gytebestandene vil øke over 150 000 tonn i nærmeste fremtid, selv om fiskedødeligheten reduseres kraftig.

På tross av stort fiskepress har hysebestanden i Nordsjøen produsert flere gode årsklasser siden 1990. Gytebestanden er i 2004 vurdert til å være mellom 250 000 og 380 000 tonn. Totalfangsten ble i 2002 rapportert til å være 54 000 tonn. Imidlertid er alle årsklassene etter 1999 svake, og dersom ikke fiskepresset blir redusert, blir gytebestanden sannsynligvis raskt redusert til det som er vurdert å være under en sikker biologisk grense for høsting.

Hvittingbestanden anses nå for å være under sikre biologiske grenser (315 000 tonn). Gytebestanden har avtatt de siste 20 årene og var på det laveste observerte nivå i 1998 (145 000 tonn). Gytebestanden for 2002 ble vurdert til å være 237 000 tonn. Norge hadde en kvote på 4 100 tonn i 2002, men fangsten var på ca. 45 % av dette.

Bestanden av nordsjøtorsk er under den sikre biologiske grensen for høsting, og ICES¹⁴⁰ har anbefalt stopp i alt fiske som tar torsk som bifangst. Det er videre anbefalt at det lages og iverksettes en gjenoppbyggingsplan for at gytebestanden av torsk kan vokse til over den sikre biologiske grensen. Denne planen må inneholde tiltak for å hindre direkte fiske av torsk, redusere bifangst av torsk i fisket etter andre arter og hindre utkast og feilrapportering av torsk i alle fiskerier.

Hummer

Hummerbestanden var i jevn nedgang fra 1945 til 1986. Etter dette var det en ubetydelig stigende tendens frem til 2000, da fangst pr. teine viste et sterkt fall til et minimum. Resultatene for 2001 var ikke mye bedre, mens fangstene økte i 2002. De lave fangsttallene for 2000 og 2001 kan nok delvis begrunnes med dårlige værforhold.

Forsøk har vist at den vesentlige årsaken til redusert bestand er for stor eller feilrettet beskatning, og at kortere fangstsesong og likt minstemål i hele landet vil kunne gi muligheter for oppbygging av bestanden.

7.3.2.4 Tareskogen i kystområdene

I Midt- og Nord-Norge er store deler av tareskogen forsvunnet på grunn av fremvekst av store mengder drøbakkråkeboller (*Strongylocentrotus droe-bachiensis*) som beiter på stortare (*Laminara hyperborea*) og andre fastsittende alger. Opplysnin-

¹³⁹ Tallene er hentet fra Michalsen (red.) 2004.

¹⁴⁰ ICES – International Council for the Exploration of the Sea. ICES er en uavhengig, vitenskapelig organisasjon som gir regionale fiskeriorganisasjoner, EU og nasjonalstatene langs Nord-Atlanteren råd om forvaltningen av det marine miljøet og de marine ressursene.

ger gitt i intervjuer med fiskere langs strekningen Hitra – Tromsø tyder på at nedbeitingen startet omtrent samtidig i hele dette området i begynnelsen av 1970-årene.¹⁴¹ I 1985 ble lokaliteter av nedbeitet tareskog observert langs kysten av Finnmark, men nedbeitingen kan også her ha startet tidligere. I 1990-årene ble det observert en tilbakegang i kråkebollepopulasjonene på Nordmøre og i Sør-Trøndelag, og tareskogen er nå vokst opp igjen de fleste steder i dette området. I Nord-Norge er det imidlertid ikke noe som tyder på at forekomst og tetthet av kråkeboller har minsket, og observasjoner fra Finnmark kan tyde på at nedbeitingen har økt her.

Det finnes ikke sikre tall på hvor stor del av områdene med tareskog som er berørt av nedbeitingen, men en kartlegging av kystområdene i Troms har vist at omtrent halvparten av tareskogen er borte på grunn av kråkebollebeitingen. Dette er sannsynligvis representativt for store deler av de berørte kystområdene.

Etter at kråkeboller har beitet ned tareskogen, vil de hindre nyetablering av tare og all annen bunnvegetasjon, bortsett fra kalk-rødalger som vokser som et skorpeformet lag på bunnen. Bortsett fra store mengder kråkeboller, er det svært få dyr i slike områder. Kråkebollene klarer seg lang tid med lite mat og lever relativt lenge også i områder der algevegetasjonen er borte. Stortareskogen er et viktig leveområde for kystnær fisk, og nedbeitingen kan derfor få store konsekvenser for forekomsten av kystnære fiskebestander. En sterk reduksjon i kystfisket rundt Vega i Nordland fra midten av 1970-årene falt i tid sammen med nedbeitingen av tareskog langs kysten av Trøndelag og Helgeland.¹⁴²

En arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet fremmet i 2002 forslag om fangst på drøbakkråkeboller for å bidra til å redusere kråkebollebestandene i Nord-Norge. Det vises til at en reduksjon av tettheten til kråkeboller er en nødvendig forutsetning for å få tilbake fastsittende alger og tarevegetasjon. Til grunn for forslaget ligger en hypotese om at reetablering av tare i seg selv bidrar til å stabilisere tareskogssamfunnet, muligens gjennom at dette skaper et habitat med mange predatorer på små og store kråkeboller.

Stortare blir høstet i Sør-Norge fra Rogaland til Sør-Trøndelag, se kap. 7.2.6.6. Det har ikke vært

problem med manglende gjenvekst på feltene, bortsett fra i Sør-Trøndelag der det har vært observert forsinket gjenvekst i noen områder pga. kråkebollebeiting. Taretrålingen har vært kontroversiell i noen områder, og det har vært reist spørsmål om fjerning av tareskog gjennom trålingen kan ha ført til reduserte habitater eller mattilbud for fisk og sjøfugl, om det kan ha innvirket på tareskogens bølgedempende effekt, eller redusert bestander av hummer eller taskekrabbe (*Cancer pagurus*) eller artsrikdommen generelt i tareskogen. Det finnes imidlertid ikke noen dokumentasjon på at taretråling så langt har hatt en langtidseffekt på artsmangfoldet i tareskogen eller har ført til nedgang i bestander av fisk, hummer eller krabbe (*Brachyura*).¹⁴³

Mulige årsakssammenhenger

Økende forekomster av kystsel er nevnt som den bakenforliggende årsaken til fremveksten av store mengder kråkeboller og dermed nedbeitingen av tareskogen. En tenker seg da at gråsteinbit er den viktigste predatoren på kråkeboller, og at sel er den viktigste predatoren på steinbit, og at økningen i kystselbestanden har ført til reduserte steinbitbestander som igjen har ført til økende forekomster av kråkeboller. Nye resultater har som nevnt ovenfor vist at haverten konsumerer mye småsteinbit. En kan derfor ikke se bort fra at en økende havertbestand til en viss grad kan påvirke gråsteinbitbestanden gjennom predasjon på små gråsteinbitindivider. Det finnes imidlertid ingen dokumentasjon som viser en sammenheng mellom havertens konsum av gråsteinbit og bestandsutviklingen til dette fiskeslaget, og en vet heller ikke hvor mye fiskeriet på gråsteinbit kan ha å si i en slik sammenheng.

Det finnes heller ikke dokumentasjon på at størrelsen av kråkebollepopulasjonene tidligere ble kontrollert av en enkelt predator, som f.eks. steinbit. En kan likevel ikke utelukke at predasjon på kråkeboller kan ha en innvirkning på populasjonsstørrelsen til kråkeboller ved små og "normale" kråkebollebestander. Det finnes en rekke viktige predatorer på kråkeboller, og det er mulig at det samlede predatortrykket av disse (f.eks. steinbit, stor torsk, krabbe, sjøfugl) tidligere holdt kråkebollebestandene i sjakk. En generell nedgang i noen av predatorpopulasjonene kan dermed ha ført til den store økningen i kråkebollebestandene. Det foreligger imidlertid ikke noen vitenskapelig dokumentasjon for dette.

¹⁴¹ Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet 2002.

¹⁴² Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet 2002.

¹⁴³ Fosså 1995; Michalsen (red.) 2004.

Grunnen til fremveksten av store mengder kråkeboller i Midt- og Nord-Norge på begynnelsen av 1970-tallet er med andre ord ikke klar. Det kan tenkes at et minsket predatortrykk har vært en årsak, men det kan også tenkes andre grunner. En slik grunn kan være at kråkebolleynge av en eller annen årsak i en periode har overlevd i større utstrekning enn ellers. Resultater fra gamle feltdata tyder på at dette kan ha vært tilfellet, men dokumentasjonen er ikke god nok til å underbygge sikre uttalelser om dette.¹⁴⁴

7.3.2.5 Oppsummering

Trusselfaktorene rettet mot marine arter er knyttet dels til høsting og overbeskatning og dels til utslipp mv. fra petroleumsvirksomhet, skipsfart og annen industri (miljøgifter). Også andre faktorer som introduksjon av fremmede arter og oppdrettsvirksomhet kan påvirke det marine biologiske mangfoldet. Det er vanskelig å angi sikre årsakssammenhenger for bestandsendringer i det marine miljø. Ofte er det også en kombinasjon av flere faktorer som spiller inn. Det er heller ikke alltid klart om variasjoner i bestander skyldes naturlige svingninger eller påvirkninger utenfra. Det er imidlertid flere tilfeller som viser at ressursutnyttelsen ikke bestandig er tilpasset ressursgrunnlaget. Utformingen av høstingsregimet kan derfor være av stor betydning for en del bestander.

Gjennomgåelsen av status for utvalgte bestander i Norskehavet/Barentshavet og Nordsjøen/Skagerak viser at flere bestander ligger under den sikre biologiske grensen for høsting. Dette gjelder bl.a. bestandene av nordsjøtorske, kysttorske, norsk-arktisk torske og lodde. Videre viser analyser at norsk-arktisk hyse har vært høstet for hardt etter 1992, og ICES anbefaler en reduksjon i beskatningsgraden. Av de nevnte bestandene har nordsjøtorsken den laveste gytebestanden. ICES har for 2004 gitt tilrådinger om stans i loddefiske i Barentshavet, stans i alt fiske som tar torske som bifangst i Nordsjøen, og stans i fangst av kysttorske.

Andre bestander har i dag en gytebestand over den biologiske grensen, men er utsatt for et fiskepress som overstiger bestandsnivået, jf. f.eks. situasjonen for nordsjøhyse. Dersom fiskepresset for denne bestanden ikke reduseres, vil gytebestanden etter hvert bevege seg utenfor den sikre biologiske grensen.

¹⁴⁴ Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet 2002.

7.3.3 Naturtyper og vegetasjonstyper

7.3.3.1 Innledning

Presset på det biologiske mangfoldet er ulikt i forskjellige deler av landet. I lavlandet i Sør-Norge er naturen sterkt påvirket, mens den i de høyereliggende og nordlige områdene har et mer intakt preg. Det er i Sør-Norge en finner de fleste truede naturtypene. For mange naturtyper foreligger det ingen eksakte data for arealutviklingen, men kunnskapen er tilstrekkelig god til at man med rimelig grad av sikkerhet kan peke ut hvilke naturtyper som er mest utsatt. Naturtyper som har fått redusert sin utbredelse på grunn av forskjellige inngrep eller endret arealbruk, er urskog, rike sumpskog, slåtteeinger, kroksjøer og meandrerende elvestrekninger, naturlig fisketomme innsjøer og tjern, og elvedelta.¹⁴⁵

Rapporten *Truede vegetasjonstyper i Norge* beskriver tilstanden for 71 norske vegetasjonstyper og 68 regionale utforminger av disse. 46 vegetasjonstyper og utforminger betegnes som enten akutt truet eller sterkt truet, og 60 som noe truet.¹⁴⁶ Halvparten av de akutt eller sterkt truede vegetasjonstypene og utformingene hører inn under kulturpåvirket eng eller kystlynghei. Mye av den rike variasjonen innen hovednaturtypen kulturlandskap er forsvunnet eller er i ferd med å forsvinne, spesielt i lavlandet. De øvrige vegetasjonstypene som er sterkest truet, hører i hovedsak til hovednaturtypene skog, myr og havstrand.

Mange av de direkte truede og sårbare artene finnes i truede og hensynskrevende naturtyper og har helt spesielle krav til leveområdene.¹⁴⁷

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av tilstanden for norske hovednaturtyper, jf. kap. 5.3.2–5.3.3.

7.3.3.2 Fjell

I fjellet er inngrep i forbindelse med vannkraftutbygging, reiseliv, hyttebygging og veier, slitasje bl.a. på grunn av motorisert ferdsel, overbeiting og langtransportert sur nedbør blant de viktigste truslene mot det biologiske mangfoldet. I tillegg kan fjellnaturen komme til å bli sterkt påvirket av klimaendringer. Allerede nå kryper bjørkeskogsgrensen oppover flere steder i landet (se også kap. 7.2.4.3). Hovednaturtypen fjell, som regnes som

¹⁴⁵ <http://www.mistin.dep.no>

¹⁴⁶ Fremstad & Moen (red.) 2001, s. 207.

¹⁴⁷ Se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 19 tabell 2, som viser fordelingen av rødlistete arter på ulike levesteder.

områdene over den klimatiske skoggrensen,¹⁴⁸ kan dermed komme til å bli arealmessig vesentlig redusert. For artsmangfoldet vil virkningene av klimaendringene være størst for de artene som har en alpin og polar "nisje", som f.eks. fjellrype (*Lagopus mutus*), snøugle (*Nyctea scandiaca*) og fjellrev (*Alopex lagopus*), jf. boks 7.9.

7.3.3.3 Skog

Til sammen 15 norske skogtyper er vurdert å tilhøre en av IUCNs truetkategorier. I kategorien "akutt truet" finner vi varmekjær kildeløvskog, mens rik sumpskog (både i gran- og edelløvskog), rikt hasselkratt og svartorstrandskog regnes som "sterkt truet".¹⁴⁹ Ulike former for skogsdrift (planting, rydding, flatehogst, grøfting, skogsveier), treslagskifte, introduksjon av utenlandske treslag, omdisponering av arealer og langtransportert sur nedbør og nitrogen utgjør hovedtruslene mot naturtypene og artene i skog. De fleste av de truede artene i skog er knyttet til produktiv skog i lavlandet. Den dominerende andelen av disse artene er kryptogamer (sopp, lav, alger og moser) og virvelløse dyr, i hovedsak biller.

I storskala perspektiv er bestandsskogbruket i ferd med å forvandle strukturen i barskogslandskapet, og det finnes i dag få store områder med produktiv skog som har et urørt preg. Bestandskogbruket fører til en skarpere oppdeling av skoglandskapet i henholdsvis felter med hogstflater og ung produksjonsskog og felter med eldre skog. Flatehogst bidrar til økt ensaldring av trærne innenfor det enkelte bestand, og til at den gjennomsnittlige størrelsen av de enkelte skogbestandene reduseres. De biologiske effektene av omformingen til "lappeteppestruktur" er utilstrekkelig kjent, men er trolig en betydelig faktor for populasjonsstørrelser og artssammensetning av planter og dyr.¹⁵⁰

7.3.3.4 Kulturlandskap

I dag er flere vegetasjonstyper i kulturlandskapet truet. De viktigste truslene mot det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet er opphør av tradisjonelle driftsformer slik som beiting, innføring av sprøyting, gjødsling og pløying på arealer som ikke har vært utsatt for dette tidligere, tilplanting, samt inngrep som følge av arealpress i byer og tettsteder. Ved f.eks. gjødsling av slåtteenger og beite-

marker er effekten på det biologiske mangfoldet betydelig. På 1 m² ugjødslet eng kan det finnes 40 til 50 ulike gressarter og urter, mens 1 m² gjødslet eng rommer 5 til 15 arter.¹⁵¹ For kystlyngheier kan høye tilførsler av langtransportert nitrogen være en trussel mot lyngarter som erstattes av mer nitrogenkrevende gressarter.

Fraværet av beiting går sterkt ut over kulturlandskapet rundt setergrender, med store konsekvenser for en rekke beiteavhengige arter av urter og gress. Bare i Buskerud er antall setre redusert fra 3 197 i 1939 til 262 i 2003.¹⁵² I tillegg har slåtteearealet gått merkbart tilbake. Andelen åpne halv-naturlige enger, som utgjorde mer enn 10 % av det totale jordbruksarealet i 1959, minket i løpet av 30 år til mindre enn 5 %, og i enkelte regioner til mindre enn 0,5 %. De gjenværende engene er fragmenterte rester av tidligere omfattende engsystemer og er sårbare for videre arealreduksjoner og endringer i skjøtsel.¹⁵³

7.3.3.5 Ferskvann

Langtransportert forurensning i form av sur nedbør er den enkeltfaktoren som har hatt størst negativ effekt på det biologiske mangfoldet i ferskvann (se kap. 7.2.7.2 og 7.3.1). Siden 1988 har imidlertid svovelinnholdet i nedbøren, elver og innsjøer i Sør-Norge avtatt med ca. 35 %, og enkelte arter av vannlevende smådyr er i ferd med å vende tilbake. Likevel bidrar høyt innhold av nitrogen i nedbør til å opprettholde forurensningen i store deler av Sør-Norge. I tillegg har vassdragsutbygging, veiutbygging nær vassdrag, fjerning av kantvegetasjon, gjenfylling av dammer og bevisst eller ubevisst utsetting av arter påvirket det biologiske mangfoldet i vann og vassdrag. Blant annet er fire av landets seks amfibiearter i dag rødlistet.

Elvedelta er i Norge, som i verden for øvrig, en truet naturtype. Mange elvedelta er i dag preget av industrietablering og tettstedsutvikling, spesielt i Sør-Norge. Av totalt 284 elvedelta større enn 250 dekar er 43 nedbygd i en slik grad at de helt har mistet sin funksjon som naturlig økosystem. Av disse ligger 39 i Sør-Norge. 109 delta kan sies å være middels berørt. Av disse ligger 89 i Sør-Norge. Av de 132 lite berørte deltaene, er det 65 som er helt uberørt av menneskelig påvirkning. Bare 22 av disse ligger i Sør-Norge.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Direktoratet for naturforvaltning, 1999a.

¹⁴⁹ Framstad & Moen (red.) 2001.

¹⁵⁰ Framstad et al. 2002.

¹⁵¹ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

¹⁵² <http://www.mistin.dep.no>

¹⁵³ Fry & Rinde 2002 med henvisning til Framstad & Lid 1998.

¹⁵⁴ <http://www.dirnat.no>

7.3.3.6 Myr og våtmark

I løpet av de siste 150 år er arealet av våtmark kraftig redusert.¹⁵⁵ Denne utviklingen har vært sterkest i de lavereliggende, mer produktive delene av landet. Mer enn 6 500 km² av myrarealet er grøftet, slik at myrarealet i dag regnes å være i overkant av 20 000 km², jf. kap. 5.3.2. I takt med den arealmessige reduksjonen i tradisjonelle kulturlandskap, jf. kap. 7.3.3.4, har også biotoper som fuktig beitemark og småbekker gått sterkt tilbake.

Nedbygging, grøfting og oppdyrking, uttak av torv og overgjødsling (fra langtransportert nedbør) utgjør de største påvirkningsfaktorene. Disse virker direkte på det biologiske mangfoldet gjennom å redusere leveområdene for sjeldne plantearter, gyte-, oppvekst- og leveområder for fisk, amfibier og krypdyr, samt hekkeområder og rasteplasser for fugl. Indirekte påvirkes det biologiske mangfoldet ved at økologiske tjenester som vannregulering og vannrensing reduseres.

7.3.3.7 Rasmark, berg og kantkratt

Rasmark, berg og kantkratt utgjør allerede i dag relativt små arealer. Kantkratt står mange steder i fare for å vokse igjen til skog med tiden. Årsaken er manglende bruk av driftsformer som sikrer eksistens av kulturmarker med kantkrattsoner eller åpne og halvåpne arealer.

7.3.3.8 Strand- og fjæresonen og sjøsonen

De fleste naturtypene under kategorien havstrand/kyst i DNs håndbok om kartlegging av naturtyper ligger i strand- og fjæresonen, f.eks. kalkrike strandberg og strandeng og strandsump.

I sjøsonen finner vi bl.a. dypvannskorallrevene. Anslagsvis er mellom en tredjedel og halvparten av

slike rev langs norskekysten helt eller delvis ødelagt, hovedsakelig som følge av bunntåling. Også petroleumsaktivitet medfører til dels betydelige fysiske inngrep i sjøbunnen.

Generelt utgjør overbeskatning, etablering av oppdrettsanlegg, skjellsandopptak og taretråling, utslipp av miljøgifter og utslipp fra petroleumsvirksomhet hovedtruslene mot det biologiske mangfoldet i kyst- og havområder. For kysten kommer i tillegg nedbygging av strandsonen.

7.3.4 Grøntarealer i byer og tettsteder

Norske byer og tettsteder har vokst jevnt de siste hundre årene. Veksten kombinert med økt konsentrasjon av utbyggingen i byggesonen har ført til stort press på arealene både i sentrum og i randsonene. De siste tiårene er naturområder i mange byer og tettsteder blitt oppsplittet.¹⁵⁶ Hvert enkelt areal er mindre, samtidig som grønne korridorer avskjæres. Årsaken er bl.a. at arealer ikke er tilstrekkelig sikret, og at det skjer inngrep i områder som følge av utbygging og bruksendringer. I en undersøkelse av fire byer i 1996 viste det seg at bare 20 til 30 % av naturområdene fra 1950-tallet består i dag. Reduksjonen av grønne arealer som følge av utbygging, herunder fortetting, antas å være den største trusselen mot det biologiske mangfoldet i byer og tettsteder.

Det er foreslått rødlistestatus for 52 arkeofytter (planter som ble innført før år 1500) med tilknytning til jordbruks- og tettstedsområder.¹⁵⁷ Av dyreartene på rødlisten er det bare topplerke (*Galerida cristata*) som er angitt å ha "urbane områder" som levested. Arten oppgis å være utryddet fra Norge.

¹⁵⁵ <http://www.sabima.no>

¹⁵⁶ St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder.

¹⁵⁷ Det er ikke skilt mellom jordbruksområder og tettstedsområder ved rødlisting av planter.

Kapittel 8

Verdigrunnlaget for bevaring av naturens mangfold

Et tre

Et tre
med alt sitt løv som åpne hender
og barkens svære
hvalfisk-hud som tåler alt.
Den høye stillhet der
hvor grenene går ut som stjernebilder,
med samme glimt som dem
og stuper ned
til mørke kilders hemmelige land.
Sval dine hender, hvil deg her
mot dette bryst
der livet sildrer fra sin kisel-skål
og byr deg ikke mer enn du kan
og alltid er det samme – år for år
et tre, fuglenes hus.

Rolf Jacobsen

8.1 Innledning

All utnyttelse og forvaltning av naturressurser hviler på et verdigrunnlag. Utvalget skal ifølge mandatet utarbeide sektorovergrepene prinsipper for forvaltningen for å ivareta det biologiske mangfoldet. Dette bygger på en forutsetning om et felles verdigrunnlag for alle sektorer med forvaltningsansvar som berører biologisk mangfold. Sentrale elementer i verdigrunnlaget kommer til uttrykk gjennom utvalgets forslag til lovfesting av miljørettslige prinsipper, se kap. 11.11 og utk. kap. II. Disse prinsippene vil fungere som overordnede normer som skal sikre at arter og naturtyper som naturlig forekommer i Norge, bevares for fremtiden. Selv med et felles verdigrunnlag for ulike myndigheters forvaltning, vil imidlertid hensynet til naturens mangfold måtte veies opp mot andre samfunnsinteresser.

Naturvernpolitikken verdigrunnlag kommer til uttrykk i Innstilling om ny lov om naturvern, avgitt mai 1968 av Naturvernrådet. Her heter det på s. 12:

”Det moderne naturvern står for en bestemt holdning til utnyttningen av naturen og dens ressurser. (...) Naturvernsynet er samtidig både etisk-idealistisk og nyttemessig begrunnet: Mennesket lever av naturen og er selv en del av den, men skylder å disponere den på en slik

måte at dens primære produktivitet og dens kvalitet som miljø for levende vesener ikke forringes. Naturen skal holde ut.”

Senere er verdiaspektet ved miljøvernpolitikken drøftet i bl.a. flere stortingsmeldinger.¹ Ofte er drøftingene basert på biomangfoldkonvensjonens verdimesse forankring.²

I dette kapitlet er hovedvekten i fremstillingen lagt på verdiaspekter som danner grunnlaget for utvalgets lovforslag.

8.2 Verdisyn – historikk og nye trender

Synet på naturen og forholdet mellom menneske og natur har vært gjenstand for skiftninger opp igjennom historien. Det har vært preget av filosofiske og religiøse strømninger og av at kunnskapen om prosessene i naturen har vært begrenset. Opprinnelig har trolig mennesket sett seg som en del av naturen. Fra antikken ble det i vestlig kultur i større utstrekning et vanlig syn at mennesket var overordnet naturen, og at naturen og andre arter var å betrakte som instrumenter for å dekke menneskelige behov. Dette synet ble klart filosofisk begrunnet gjennom Descartes' fundamentale skille mellom mennesket og andre skapninger. Dyrene hadde ikke evne til følelse og følgelig heller ikke et eget ”verd” eller krav på moralsk status. Mennesket derimot, som et antatt rent fornuftsvesen, hadde ikke bare unik moralsk status, men også rett og plikt til å forvalte naturen. I siste instans ble den logiske konsekvens at vi ikke bare hadde herredømmet over naturen, naturen var simpelthen *til for mennesket*.

Evolusjonsteorier, og ikke minst darwinismen, innebar et brudd med denne tankegangen og oppfatningen av et fundamentalt skille mellom dyr og mennesker. Darwinismen førte til at det ble naturlig å se mennesket som del av en kontinuitet hvor alt liv var i slekt. Dette innebærer også at det er

¹ Se St.meld. nr. 58 (1996–97) om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling s. 113, St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold s.15 og St.meld. nr. 39 (2000–2001) om friluftsliv s. 14 til 15.

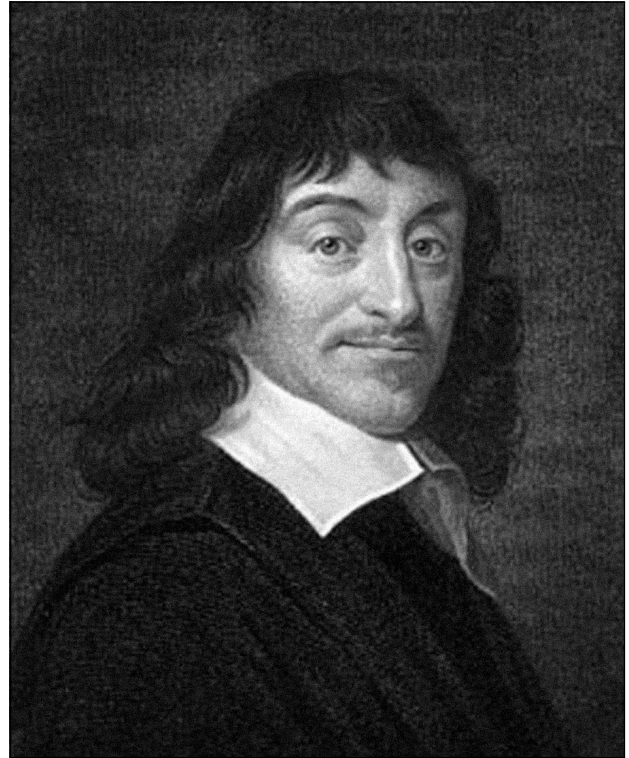
² Jf. konvensjonens fortale, 1.–4. ledd.

logisk å se mennesket som en naturlig økologisk aktør med rettigheter i naturen. Mennesket står i det samme kontinuum med omgivelser og mineralriket som alle andre organismer. Fra et biologisk synspunkt vil erkjennelsen av vår plass i en slik helhet naturlig innebære at moralitet og ansvar ikke bare angår vår art.

Vår tid skiller seg fra tidligere tidsepoker bl.a. ved økt kompleksitet og raske omskiftninger. Det stadig økende presset på naturgrunnlaget har store og til dels uoverskuelige konsekvenser. Innvirkningen på naturen av det som i vår tid skjer i løpet av en tiårsperiode, kan være like stor som de samlede virkningene av aktiviteter over en tusenårsperiode i tidligere tider. En av de store utfordringene i dagens miljøforvaltning i sin alminnelighet, og spesielt hva gjelder naturens mangfold, er derfor å sikre at naturen benyttes på bærekraftig måte, se kap. 9.2. I denne sammenhengen spiller oppfatningen av menneskenes plass i naturen en avgjørende rolle. Oppfattes mennesket som en naturlig aktør i økosystemene – altså som del av naturen – kan det innebære en form for erkjennelse av helhet og tilhørighet, og dette vil utgjøre et sterkt argument for at naturen må benyttes på bærekraftig måte.³

Som et supplement til fagøkologien, som er deskriptiv og verdinøytral, lanserte Arne Næss på begynnelsen av 1970-tallet begrepet ”dypøkologi”.⁴ Begrepet betegner en type livssyn som innebærer naturinnlevelse, der bl.a. naturens egenverdi har en sentral plass, og som går langt i retning av å anerkjenne at alle arter og andre økosystemkomponenter har en iboende verdi. Det legges stor vekt på rikdom i variasjon og mangfold, og mennesket har ingen rett til å redusere denne rikhet og dette mangfold annet enn for å dekke vitale behov. Likevel er også dypøkologiens erklærte mål et bedre liv også for vår art, noe som vil realiseres gjennom redusert vektlegging av det materielle og det ”ytre” og økt vektlegging av det ikke-materielle og det ”indre”. Denne type tankegang kan man finne igjen i argumentasjon for å bevare arter eller naturforekomster for deres egen skyld, og tankegangen gjenfinnes også i biomangfoldkonvensjonen.

Spørsmålet om hvilket natursyn kristendommen har bidratt til å fremme, har lenge vært et omstridt tema. Det finnes dem som hevder at kristendommen representerer et herskerideal vis à vis naturen, og at dette idealet åpner veien for å utnytte ressursene etter menneskenes forgodtbefinnende. Ikke minst i nyere kristen etikk brukes derimot forvaltertankegang og ”ærefrykt for ska-



Figur 8.1 René Descartes (1596-1650) skilte klart mellom mennesket og andre skapninger. Naturen hadde liten verdi. Mennesket som fornuftsvesen hadde rett og plikt til å forvalte naturen. Naturen var til for oss. Den norske filosofen Arne Næss lanserte begrepet dypøkologi. Her har naturens egenverdi en sentral plass og det erkjennes at arter og økosystemer har en iboende verdi.

perverket” som argumenter for naturvern og bærekraftig utvikling. Her legges det vekt på hvordan Bibelen – bl.a. gjennom budskapet om at naturen er skapt av Gud – begrunner naturens egenverdi uavhengig av nytteverdien for mennesket.⁵

Det er klare strømninger i kirken som peker i retning av et sterkere engasjement for økosystemer og andre arter. Holdningene i befolkningen generelt til miljøvern og bevaring av naturens mangfold endrer seg imidlertid i takt med generelle verdiendringer, og en allmenn forståelse for de grensene som naturen setter for menneskenes aktivitet er ingen selvfølge i dagens Norge. Meningsmålinger viser at den norske befolkningen er mindre bekymret for miljøet i dag enn den var på slutten av 1980-tallet.⁶ En slik utvikling bidrar neppe til økt aksept for at menneskers utfoldelse undergis restriksjoner av hensyn til naturens mangfold.

³ Hessen 2000b; Ariansen 1992.

⁴ Næss 1973.

⁵ Jorden är Herrens – ett miljömanifest från Svenska kyrkans biskopar 1989; Wagle 1998.

⁶ Norsk Monitor 2003. Oslo:MMI.

8.3 Naturen – et spekter av verdier

8.3.1 Innledning

Verdsetting av natur ut fra menneskers behov representerer en antroposentrisk, det vil si menneskesentrert, tilnærming til naturen. Motsatsen til en antroposentrisk tilnærming kalles ofte biosentrisk eller holistisk, det vil si en tilnærming sentrert om naturens egenverdi, der mennesket betraktes som del av naturen og der de ulike artene tillegges lik verdi uavhengig av deres verdi for mennesker. En antroposentrisk tilnærming kan splittes opp i flere ulike aspekter, som f.eks. bruksverdi og opplevelsesverdi, som begge igjen kan

omfattes av begrepet nytteverdi. Det er glidende overganger mellom en antroposentrisk og en biosentrisk tilnæringsmåte. For eksempel kan oppfatningen av natur som noe opprinnelig, mangfoldig og vakkert – som det er verdt å bevare – begrunnes både ut fra naturens verdi for opplevelsen og ut fra naturen som noe som har verdi i seg selv.

De glidende overgangene gjør det problematisk å dele inn verdier ved naturen i tematiske blokker. For oversiktens skyld er det foretatt en underinndeling i dette kapitlet, men det understrekes at denne inndelingen ikke er ment å gi uttrykk for noen absolutte skillelinjer.



Figur 8.2 Rike forekomster av vilt, fisk og andre naturressurser var en grunnleggende forutsetning for den første bosettingen i Norge for ti tusen år siden. De mange og vakre helleristningene vi finner rundt om i landet vårt vitner om steinaldermenneskets naturbruk. Trolig kan helleristningene i Vingen i Bremanger kommune i Sogn og Fjordane dateres til slutten av eldre steinalder – dvs. 4000 år f. Kr.

Foto: Arve Kjersheim, Riksantikvaren.

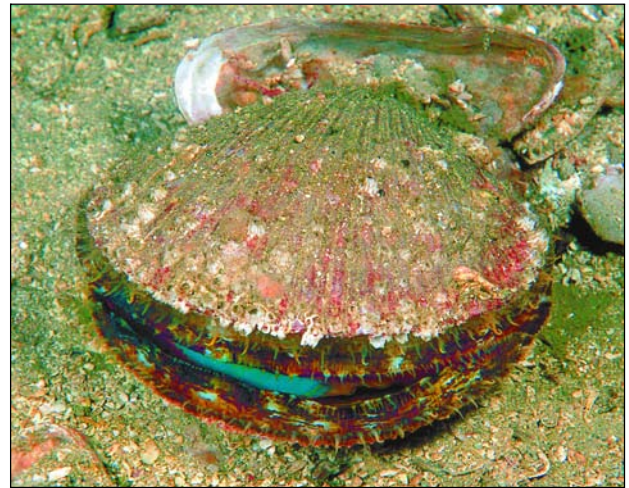
8.3.2 Naturen som grunnlag for bruk

Bevissthet om naturens *nytteverdi* for menneskene har en sterk historisk forankring. Hele menneskets utviklingshistorie har foregått i naturen, og vår kropp, vårt sanseapparat og vårt intellekt er tilpasset et liv i nært samspill med naturen. I mer enn 90 % av vår historie har vi levd som jegere og samlere, totalt avhengige av det naturen har kunnet by på fra dag til dag. Rike forekomster av vilt, fisk og andre naturressurser var en grunnleggende forutsetning for de første bosettingene i Norge for ti tusen år siden. Nytteverdien av å opprettholde artsmangfoldet ble ikke mindre med jordbrukets inntog i historien. Alle jordbrukets vekster og husdyr har sitt opphav i vill natur med en sterk seleksjon av viktige egenskaper. Underveis er ville raser krysset inn for å øke variasjonen og forbedre de egenskapene man har ønsket å nyttiggjøre seg. For maten er mennesket stadig avhengig av naturvern, direkte eller indirekte.

I dag trekkes naturens potensial som grunnlag for utvikling av nye medisiner ofte frem som eksempel på naturens nytteverdi. Ikke minst har dette fremstått som et viktig argument for å bevare regnskogene, men det finnes også eksempler på at norsk natur kan ha noe å bidra med i denne forbindelse. Det kanskje best kjente er den jordboende soppen på Hardangervidda som viste seg å produsere stoffet *cyclosporin*. Stoffet er i dag uunnværlig ved transplantasjon av organer, se kap. 22.3.6.

For mange fremstår menneskets avhengighet av natur i dag som mindre synlig enn før, ettersom langt færre av oss deltar direkte i høsting og foredling av ressursene. Like fullt har naturen avgjørende betydning for å dekke en rekke grunnleggende behov. Verden over brukes biologiske ressurser til å fremskaffe mat, medisiner, klær, bygningsmaterialer, brensel osv. Siden jordens befolkning stadig øker, er det på verdensbasis viktigere enn noen gang at økosystemene og de økologiske prosessene opprettholdes i en slik tilstand at naturens yteevne ikke forringes. Også i Norge er det en klar sammenheng mellom menneskenes velferd og de økologiske mekanismene i naturen.

I en pilotstudie om naturens verdier og tjenester, utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning, settes det søkelys på sammenhengen mellom naturens produksjon av *varer* som fremmer menneskenes helse og trivsel, og naturens evne til å yte *økosystemtjenester*.⁷ Som eksempler på



Figur 8.3 I haneskjell (*Chlamys islandica*) er det funnet et stoff som dreper sykdomsfremkallende bakterier. Dette stoffet kan bli viktig som medisin for mennesker og i næringsmiddelindustrien som konserveringsmiddel.

Foto: Erling Svensen.

”varer” nevnes tømmer, fisk og sjømat, drikkevann, elektrisk kraft, biobrensel og friluftsområder, mens sentrale økosystemtjenester er rensing av luft, jord og vann, klimakontroll, opprettholdelse av biologisk mangfold og arealer for produksjon av ulike varer. Velfungerende økosystemtjenester er en forutsetning for at ”vareproduksjonen” skal kunne gå sin gang. Som eksempel på sammenhengen mellom økosystemtjenester og opprettholdelse av biologisk mangfold kan nevnes naturens evne til å begrense insektangrep og sykdommer i jordbruksavlinger. En rekke organismer, herunder fugler, marihøner og sopp bidrar kontinuerlig til å holde nede majoriteten av de organismene som ellers ville angripe avlinger.⁸

En rekke samfunnssektorer vil nyte godt av at naturens produksjon av ”varer” og ”tjenester” er optimal. Dette gjelder ikke minst primærnæringene, som direkte er basert på høsting og foredling av biologiske ressurser, samt næringer som baserer seg på genetiske ressurser for å fremstille nye produkter. I tillegg kommer turisme, som i Norge er nært koblet til naturopplevelser og ferdsel i utmark. I en verden der andelen vill natur er synkende, blir norsk natur med skoger, fjell og fjorder et gode med stigende verdi.

Det er mange felter innen forskning og undervisning som drar nytte av, eller helt og holdent er basert på, mer eller mindre urørt natur og høyt

⁷ Direktoratet for naturforvaltning 2000a.

⁸ Se også Millennium Ecosystem Assessment 2003.

artsmangfold. Særlig er det i forskningssammenheng knyttet interesse til urørte områder som referanseområder. Ved å sammenlikne slike områder med områder som er berørt av inngrep, forurensning mv., kan effekten av påvirkningen analyseres. Slike analyser vil så om ønskelig kunne tjene som grunnlag for å iverksette avbøtende tiltak med sikte på å redusere den negative påvirkningen.

I Rio-erklæringen fra 1992 heter det i prinsipp 1 at "Menneskene står i sentrum for en bærekraftig utvikling. De har rett til et sunt og produktivt liv i harmoni med naturen." I forhold til dette prinsippet vil bevaring av naturens mangfold i første rekke være begrunnet med hensynet til menneskets overlevelse i fremtiden. Menneskets plass i, og samspill med, naturen står også sentralt i økosystemtenkningen under biomangfoldkonvensjonen og i prinsippene for bærekraftig bruk, se kap. 9.2.2 og 11.9.

I Grunnloven § 110 b er bevaring av naturgrunnlaget fremhevet som en grunnleggende premiss for menneskers virksomhet – både i dag og for fremtiden. Også i naturvernlovens formålsparagraf er hensynet til de behov for bruk av naturen som menneskene har på lang sikt, vektlagt. I § 1 fjerde ledd heter det at inngrep i naturen bare bør foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes *virksomhet*, helse og trivsel.

Verdien av å ta vare på naturen og det biologiske mangfoldet i bruks- eller produksjonsøyemed kommer i større eller mindre grad til uttrykk i de berørte sektorlovene. Jordlovens formål er å legge forholdene slik til rette at arealressursene kan bli brukt på den måten som er mest til gagn for samfunnet og dem som har yrket sitt i landbruket. Videre er angitt som ett av flere formål å *verne* om jordsmonnet som *produksjonsfaktor*. Det gis med andre ord signaler både om betydningen av *bruksmåte* og om verdien av å *ta vare på* produksjonsgrunnlaget.

Begrepet bærekraftig er brukt i formålsparagrafene i bl.a. reindriftsloven ("økologisk bærekraftig utnyttning") og oppdrettsloven ("bærekraftig utvikling"). Begrepet signaliserer at et langsiktig perspektiv legges til grunn for ressursutnyttelsen. *Utvalget* tolker dette slik at det legges vekt på verdien av å bevare ressursgrunnlaget for derigjennom å sikre fremtidig bruk.

I lakse- og innlandsfiskloven og viltloven er opprettholdelse av naturens mangfold og produktivitet henholdsvis artsrikdom og produktivitet oppstilt som *ramme* for utnyttning, med det som dette

innebærer av verdsetting. Etter lakse- og innlandsfiskloven skal det *innenfor denne ramme* gis grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på *økt avkastning*, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Etter viltloven skal *innenfor denne ramme* vilt kunne *høstes* til gode for landbruksnæring og friluftsliv.

Boks 8.1 Undersøkelser om menneskers holdninger til natur og landskap

Det er gjennomført undersøkelser som viser at de fleste nordmenn opplever nærkontakt med natur som viktig for deres livskvalitet. I et av prosjektene under forskningsprogrammet Miljøbetings livskvalitet (1993–99) ble det stilt spørsmål om hva som er vesentlig med tanke på "det gode liv" og hva som er viktig for den enkeltes identitet. Hele 19 av 20 nordmenn nevnte *naturen* som vesentlig. Denne og andre undersøkelser er nærmere omtalt i St.meld. nr. 39 (2000–2001) om friluftsliv, s. 14 til 15.

I sluttrapporten fra forskningsprogrammet Miljøbetings livskvalitet gjøres en oppsummering av forskningen om såkalte visuelle landskapspreferanser.¹ Denne viser at landskap som er dominert av natur, og landskap hvor menneskeskapt innslag er i harmoni med eller ikke dominerer naturomgivelsene, blir vurdert mest positivt. Vurderingene blir mer negative dess sterkere den menneskeskapt påvirkningen på området er, og de dårligst likte landskapene er de som er sterkest preget av menneskers virksomhet.

¹ Strumse & Aarø 2000.



Figur 8.4

Foto Pål Hermansen/NN/Samfoto

8.3.3 Naturen som kilde til opplevelser, tilhørighet og læring

Naturen bidrar til å tilfredsstillere ikke bare menneskers behov med hensyn til livsopphold, men også mer følelsesmessige behov knyttet til *identitet, tilhørighet og opplevelse*. Det er en utbredt oppfatning at den nære naturtilknytningen som preger vår forhistorie, har satt dype spor i vårt følelsesliv. For eksempel er det argumentert for at mennesket har et biologisk betinget behov for nærkontakt med natur og andre livsformer som er viktig for dets utvikling som individ.⁹ Det synes uansett å være et faktum at mange mennesker føler sterk trang til å oppsøke naturen. Noen norske undersøkelser som belyser menneskers holdninger til natur og landskap er omtalt i boks 8.1.

Selv om det åpenbart finnes noen grunnleggende, historisk betingete fellestrekk i vårt forhold til natur, er også kulturelle og tidsbestemte faktorer med på å prege vår opplevelse av naturen. Det vitner ikke minst eventyr, sagn og bildende kunst om. For eksempel avspeiler landskapsmalerier fra forskjellige tidsepoker ulike oppfatninger av natur og landskap, avhengig av tid og sted. Samlet sett er årtuseners litterære og kunstneriske fortelling om natur, landskap, planter og dyr et uttrykk for at naturen opptar og fascinerer menneskene og er en vedvarende kilde til inspirasjon. I så måte kan det trekkes linjer helt tilbake til steinalderens hulemalerier og helleristninger.

Opplevelsesverdien ved naturen er lagt til grunn for etableringen av en rekke verneområder, noe som kommer sterkest til uttrykk for nasjonalparkenes og landskapsvernområdenes del. I naturvernlovens formålsparagraf fremheves både *den nære samhørigheten mellom mennesket og naturen* og betydningen av å bevare *naturens kvalitet* som sådan. Allemannsrettens sterke stilling i Norge henger også nært sammen med den betydningen naturopplevelser har i folks dagligliv.

Det er nær sammenheng mellom opplevelsesverdi og trivsel, og menneskenes trivsel er vektlagt bl.a. i naturvernlovens og jordlovens formålsbestemmelser.

Selv om det er spesielle kvaliteter knyttet til natur eller landskap i områder vernet etter naturvernloven, er det nok mange som vil verdsette kvaliteter i sitt nærmiljø og i det vi kan kalle "hverdagslandskapet" (se kap. 15.2.1 og 15.4.2.3) like høyt. Dette kan være kulturlandskap eller vill natur så vel som parker og grønne lunger i byer og tettsteder. Slike arealer kan ha stor opplevelsesverdi, i til-

legg til å bety mye for den enkeltes følelse av identitet og tilhørighet. Ofte vil grøntområder nær og inne i byer og tettsteder ha et biologisk mangfold som bidrar til å øke opplevelsesverdien.

Det er påvist at barns utfoldelse og lek i natur er viktig, både for motorisk utvikling og for utvikling av et eget verdigrunnlag bygd på erfaringer fra og opplevelser i naturen.¹⁰ Som følge av økende urbanisering og sentralisering vokser mange barn i dag opp uten større naturområder i sin umiddelbare nærhet. Sett i det perspektiv er det viktig å bevare grønne lunger i og ved boligområder. Det biologiske mangfoldet i slike områder vil være viktig både for barnas opplevelser og for deres kunnskap om og tilknytning til natur. For eksempel er det ofte nettopp slike områder skoleklasser søker til i undervisningssammenheng. Verdien av å *sikre barn gode oppvekstvilkår* kommer for øvrig til uttrykk i plan- og bygningslovens formålsparagraf.

8.3.4 Naturens økologiske verdi

Den *økologiske verdien* av natur henspiller på samspillet i økosystemene og er således et uttrykk både for artsmangfoldet, samspillet arter imellom, og de økologiske prosessene som også inkluderer abiotiske faktorer. For at et område skal ha stor økologisk verdi, må bl.a. den sammensatte veven av organismer som er innbyrdes avhengige, være så vidt intakt at viktige økologiske prosesser ikke hindres.

Naturens økologiske verdi er også av stor betydning for oss mennesker. Ikke minst bidrar behovet for å sikre naturens produksjon av "varer" og "tjenester" (jf. kap. 8.3.2) til å befeste verdien av å bevare dyre- og plantearter. Dette gjelder generelt, og det gjelder spesielt for urørt eller lite påvirket natur. Den økologiske verdien av lite påvirkede naturområder er knyttet bl.a. til store, relativt urørte områder og til urskogslignende miljøer. Slike områder tilfredsstiller spesielle krav til leveområde for en rekke arter, flere av dem truede.

Også for menneskeskapte økosystemer kan vi snakke om at områdene har økologisk verdi. Etter som det er bestemte arter som er tilpasset et liv i kulturlandskapet eller innenfor tettstedenes grøntstrukturer, vil slike arealer representere egenartede økosystemer med økologisk verdi.

Et områdes økologiske verdi vil også påvirke opplevelsesverdien, idet stort artsmangfold og variasjon i økosystemer vil gi grunnlag for større opplevelsesrikdom. Det er også nær sammen-

⁹ Se f.eks. Kellert & Wilson (ed.) 1993 med deres hypotese om "biophilia"; Kaplan & Kaplan 1989; Ulrich 1981.

¹⁰ jf. St.meld. nr. 39 (2000–2001) om friluftsliv s. 18 til 19 og 31 til 32.

heng mellom økologisk verdi og naturens egenverdi.

8.3.5 Naturens egenverdi

Naturen er et komplekst system som sikrer biologisk liv som fenomen og hvor genetiske tilpassninger til alle ledige nisjer søkes utviklet. Livsprosessene og det biologiske livs egenart er grunnleggende uavhengig av menneskene. Å erkjenne naturens egenverdi innebærer en aksept av at naturen innehar ideelle rettigheter, dvs. et vern mot krenkelser, herunder at andre livsformer, uavhengig av om de er til nytte for menneskene har en selvfølgelig rett til å eksistere. I dette ligger det også et element av respekt for samspillet i naturen, et samspill der de biotiske og abiotiske elementene sammen utgjør den komplekse og "finmaskede" veven som naturen består i.

Ut fra den tanken at alle livsformer har rett til å eksistere og at mennesket ikke har rett til å utrydde arter, vil det for mange kunne ha verdi i seg selv å vite at en art eksisterer. I tillegg kan et slikt verdigrunnlag være uttrykk for ren ærefrykt for livet, på religiøst eller annet grunnlag.

Tanken om at naturen har en egenverdi har satt sitt preg på internasjonale konvensjoner på naturvernområdet. Bernkonvensjonen gir pålegg om generell beskyttelse av truede arter og deres levesteder, og det samme gjør Bonnkonvensjonen for truede trekkende arter, se kap. 10.3.3 og 10.3.4. Naturens egenverdi er også fremhevet i biomangfoldkonvensjonen.¹¹

I Norge er naturens egenverdi tillagt betydelig vekt i det klassiske naturvernet, der både spesielle, sjeldne og representative naturtyper, arter og forekomster vernes for ettertiden – uavhengig av om de har noen åpenbar nytteverdi.

I viltlovens formålsparagraf er hensynet til *naturens produktivitet og artsrikdom* overordnet menneskenes behov, noe som også kommer til uttrykk gjennom fredningsprinsippet. Fredningsprinsippet tar som utgangspunkt at alle arter er fredet så sant ikke jakttid er oppgitt, se kap. 13.4.2.2. Denne prioriteringen er for Svalbard enda sterkere befestet i svalbardmiljøloven, som har til formål å opprettholde *et tilnærmet uberørt miljø* på Svalbard hva gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne rammen gir loven rom for *miljøforsvarlig* bosetting, forskning og næringsdrift.

8.4 Verdier og konfliktlinjer

Selv om det kan stilles opp oversikter over ulike verdier ved naturens mangfold, vil det være *avveiningen* av hvilke verdier som veier tyngst, som vil være avgjørende for forvaltningen av mangfoldet. I våre etiske og religiøse tradisjoner har den antroposentrisk tilnæringsmåten stått sterkere enn den biosentrisk. I tråd med dette har det gjennomgående vært lettere å få gjennomslag for miljømessige tiltak og reguleringer dersom de kan begrunnes ut fra menneskers livskvalitet, helse og overlevelse, enn om de begrunnes bare med dyrenes og plantenes eller naturens egenverdi. Bevaring av økosystemer som ivaretar både økosystemets funksjon og dets opplevelsesverdi, kan forankres *både* i en antroposentrisk og i en biosentrisk argumentasjon. Derimot vil eksempelvis vern av urskog mot hogst alene under henvisning til forekomst av huldrestry (*Usnea longissima*), kunne gi opphav til en konflikt hvor bruksverdi og egenverdi settes opp mot hverandre, og hvor det ikke foreligger en etisk fasit.

Med utgangspunkt i et antroposentrisk syn vil man – trolig med rette – kunne hevde at menneskelheten vil greie seg bra selv om deler av det biologiske mangfoldet forsvinner. Riktignok representerer tapte arter et ukjent potensial for utvikling av medisiner og andre produkter, men det er generelt vanskelig å vise at tap av enkeltarter – unntatt av noen få nøkkelarter – får dramatiske konsekvenser for økosystemer, enn si for menneskers liv og helse. Det har også vist seg at midlertidig utryddelse av rovdyr som ulv og bjørn ikke har medført noe "økologisk sammenbrudd". Tvert i mot vil noen betrakte det som en *verdi* om disse artene forsvinner fra norsk natur, gitt de fordelene det fører med seg i form av redusert predasjon på husdyr, økte hjorteviltbestander mv. Ut fra et kortsiktig nytteperspektiv kan derfor kravet om vern av biologisk mangfold i en del situasjoner stå svakt.

Det er også et faktum at forskjellige mennesker tillegger forskjellige arter svært ulik verdi, og viljen til hensyntagen overfor arten vil være preget av det. I verdsettingen av arter er det imidlertid noen klare fellestrekk. Det synes f.eks. å være bred enighet om ikke å tilstrebe bevaring av sykdomsfremkallende organismer. Videre gjøres det en generell gradering av artene, fra dem som er sykdomsfremkallende eller som tradisjonelt klassifiseres som "ugress" (eventuelt "udyrt"), til arter med stor symbolverdi, som panda, hval, laks mv. For enkelte arters vedkommende kan imidlertid graderingen være svært subjektiv, noe som for noen arter slår ut i sterkt divergerende verdsetting. Ulven er et

¹¹ Jf. særlig innledningen til fortalen.

godt eksempel på dette, da f.eks. den enkeltes tilknytning til sauehold og egen opplevelse av frykt kan ha stor betydning for hvilken verdi han eller hun tillegger arten.

Det norske verdigrunnlaget i forvaltningen av naturressursene har gjennom alle tider balansert grunneierens rett opp mot fellesskapets interesser. I etterkrigstiden er fellesskapets interesser tilgodesett gjennom offentlige reguleringer og vilkår for utøvelse av eiendomsretten. At bærekraftig utvikling de siste årene har stått i fokus, har også bidratt til en slik utvikling. Oppfatningen har vært at et mindretall ikke kan overbeskatte en naturressurs til egen fordel, dersom dette på kort eller lengre sikt får alvorlige konsekvenser for fellesskapet. Sett fra grunneiersiden kan denne utviklingen oppfattes å ha gått langt i retning av hensyntagen til fellesskapet – i noen tilfeller til interesser som befinner seg langt unna den aktuelle eiendom eller ressurs.

Som nevnt i kap. 6.5 er konfliktnivået innen norsk naturforvaltning til tider høyt. Ikke sjelden vil naturvernensiden legge andre verdinormer til grunn for å verne et område eller en art enn det brukersiden, ofte lokalbefolkningen, har tradisjoner for å gjøre. Ofte kan skillene knyttes til så vel ulike verdiorienteringer som ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser fortsatt bruk vil ha, herunder om bruken vil være bærekraftig på lang sikt eller ikke. Det vil således ofte være nær sammenheng mellom virkelighetsoppfatning og de verdinormer man legger til grunn.

I kap. 8.3.3 ble naturens betydning for menneskers identitet og tilhørighet belyst. Samtidig er også andre faktorer, som f.eks. jordbruk, husdyrhold, jakt og fiske, viktige som identitetsskapere. Opphører disse aktivitetene, vil det være en alvorlig utfordring for folks identifikasjon med stedet og dermed for deres identitet og tilhørighet. For lokalbefolkningen kan konflikter mellom vern og bruk ofte fortone seg som en kamp der de må forsvare en livsstil og muligheten til å bevare sitt særpreg.¹² Dette viser hvilken stor utfordring det er å skape lokal legitimitet for arbeidet med vern og andre tiltak for å bevare naturens mangfold, se også kap. 6.5.

8.5 Verdigrunnlaget for utvalgets forslag

Mennesket vil, som andre arter, ikke kunne overleve uten å kunne bruke av og høste fra naturen. Både menneskers og andre arters eksistens er

imidlertid avhengig av at menneskenes bruk av naturen er bærekraftig. Trusselbildet og konfliktpotensialet for utviklingen av det biologiske mangfoldet har vist at behovet for vern og for rammer for bruk vil være til stede også i tiden som kommer. Etter *utvalgets* syn har utviklingen gått langt i retning av å betrakte naturens mangfold som et redskap for å dekke menneskenes egne, ofte kortsiktige, ønsker og behov.

Utvalgets verdimeslige utgangspunkt er at naturens mangfold og økologiske funksjoner må bevares på lang sikt. Dette er viktig for både bruk og vern, og utvalget mener at det kan begrunnes ut fra både nytteverdi, opplevelsesverdi, økologisk verdi og egenverdi som beskrevet i kap. 8.3. Det kan likevel være plass for forskjellige meninger om hvor strengt og konsekvent dette utgangspunktet bør gjennomføres i ulike situasjoner.

Det ligger en utvikling på mange millioner år til grunn for det biologiske mangfoldet vi har på jorda. Dette betyr at en eventuell reetablering av et biologisk mangfold med en kvalitet som den vi har hatt i moderne tid, vil være umulig innen et overskuelig tidsrom. Etter utvalgets syn innebærer dette at en generell bevaring av det biologiske mangfoldet må være en grunnleggende premisse for samfunnsutviklingen.

Mangfoldet av arter vil, sammen med den genetiske variasjonen, være bestemmende for evolusjonen i et langt tidsperspektiv. Bevaring av arter og populasjoner kan begrunnes med at det å opprettholde de mulighetene evolusjonen gir, er en verdi i seg selv, og med at det er viktig for kommende generasjoner. Verdien av å bevare mangfold med så vel ukjente som kjente ressurser, kan uansett begrunnes ut fra et ønske om å overlevere kommende generasjoner naturen i en slik stand at den gir grunnlag for livskvalitet og fortsatt utvikling til menneskenes beste.

Et rikt biologisk mangfold og intakte økologiske funksjoner er med på å bygge opp under naturens *potensielle* verdi. I fremtiden vil det biologiske mangfoldet kunne bli gjenstand for nye, i dag ukjente, utnyttelsesmåter. Arter vi i dag ikke nyttiggjør oss, kan komme til nytte ved utvikling av nye produkter og ny teknologi, og uutnyttede genetiske ressurser kan vise seg å ha potensial for bruk både i tradisjonell foredling av planter og dyr og innen genteknologi.

Bevaring av biologisk mangfold, natur og landskap er viktig også for menneskers naturopplevelse, tilhørighet og identitet. Samspillet mellom menneske og natur er en grunnleggende forutsetning for videreutvikling av vår kultur og identitet. I tillegg legger opplevelse av urørt natur eller vakre

¹² Kalland & Rønnow (red.) 2001 s. 13.

eller særegne landskap grunnlaget for forståelse av menneskets tilhørighet til naturen. Denne forståelsen er viktig for å få aksept for at naturen har en grunnleggende økologiske verdi for oss mennesker, og at dette stiller krav til de politiske prioriteringer vi foretar.

Lovgivningen bør være normgivende for hvilken tyngde ulike verdier skal tillegges ved avgjørelser som berører bruk og vern av naturens mangfold. *Utvalget* legger derfor vekt på å tydeliggjøre verdiforankringen.

Naturens økologiske verdi og naturens egenverdi kommer mer spesifikt til uttrykk i de foreslåtte bevaringsmålene for naturtyper og økosystemer (utk. § 4) og for arter (utk. § 5). Her kommer også det *langsiktige* bevaringsperspektivet eksplisitt til uttrykk, på samme måte som i lovens formålsbestemmelse. Behovet for å sikre at generell

bevaring av det biologisk mangfoldet skal være en grunnleggende premiss for samfunnsutviklingen, er hovedsakelig nedfelt i de foreslåtte prinsippene for offentlig beslutningstaking (utk. §§ 8 til 12), samt den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6. Kapitlene om artsvern, verneområder og utvalgte naturtyper (utk. kap. III, V og VI) bygger både på naturens økologiske verdi og egenverdi og naturens verdi som ressurs for mennesker. Ressursaspektet er særlig fremtredende i kapitlet om artsforvaltning.

Vektleggingen av opplevelsesverdien kommer klarest til uttrykk i bestemmelsene om nasjonalparker og landskapsvernområder. *Utvalget* legger imidlertid til grunn at områdevern generelt er av stor betydning for å ivareta den opplevelsesverdi naturen har for mennesker. Det samme vil kunne sies for utvelging av naturtyper etter utk. kap. VI.

Kapittel 9 Bruk og vern

Vårkjening

Liksom på måfå tråkler sitronsommerfugler
sammen en grønn årstid,
flagrer fra bjerk til bjerk som åpner for ørsmå blad,
og løvsangere kjærtegner oss
i en umulig strofe gjennom en vinterdal
der dyr ustanselig dør.
Selv kuene rauter og stamper i sementen.
Bonden og hans kone snur seg mot hverandre,
smiler til sist i søvne.
Under våningshuset er hogd inn
en helleristning i berget: mann og kvinne
i rituell fruktbarhetsdans for 3000 år siden.

Harald Sverdrup

9.1 Innledning – biomangfoldkonvensjonens tilnærming

FN-konvensjonen om biologisk mangfold har som overordnet målsetting "bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter, og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser" (art. 1). Konvensjonen inneholder ingen definisjon av "bevaring" ("conservation"), mens bærekraftig bruk er definert som "bruk av det biologiske mangfolds komponenter på en måte og i et tempo som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt, og derved opprettholder dets potensial til å tilfredsstille den nåværende og de fremtidige generasjoners behov og forhåpninger" (art. 2). I tillegg bruker konvensjonen det engelske begrepet "protection" (eller "protected"), som er oversatt til norsk enten som "beskyttelse" eller "vern" (art. 2 og 8 (a), (d) og (e)). Konvensjonen bruker begrepet "protection" særlig når det er tale om områdevern.

Formålet bevaring og bærekraftig bruk gjenspeiles i en rekke av konvensjonens bestemmelser, uten klare skiller mellom hva som anses som "bevaring" og hva som regnes som "bærekraftig bruk". For eksempel inneholder art. 8 om *in situ*

bevaring både bestemmelser om vern (art. 8 (a), (b) og (d)), og bestemmelser om forvaltning av biologiske ressurser "som er viktige for bevaring av biologisk mangfold, enten det er innenfor eller utenfor de beskyttede områdene, med sikte på å sikre bevaring og en bærekraftig bruk av dem" (art. 8 (c)). Og art. 10 om "bærekraftig bruk av komponenter av biologisk mangfold" inneholder en forpliktelse til å "integre hensynet til bevaring og bærekraftig bruk av biologiske ressurser i nasjonale beslutningsprosesser" art. 8 (a)).

Begrepsbruken i konvensjonen illustrerer godt at vern og bruk ikke nødvendigvis er motsetninger. Vern kan danne grunnlaget for tradisjonell bruk, f.eks. kan vern av reinbeitearealer mot større tekniske inngrep bidra til en levedyktig rein driftsnæring. På den annen side kan bruk være en forutsetning for vern av biologisk mangfold f.eks. i kulturlandskapet. Biomangfoldkonvensjonen gir også uttrykk for en utvikling i internasjonal rett der skillet mellom vern og ikke-vern ikke lenger anses som så sentralt, men der man sikter mot virkemiddelbruk over en skala fra streng totalfredning til aktiv bruk i menneskeskapt økosystemer.

Et av prinsippene for økosystemtilnærming som er utviklet under biomangfoldkonvensjonen (se kap. 11.9) omhandler forholdet mellom bruk og vern. Det fremheves at man i økosystemtilnærmingen skal søke å finne den rette balansen mellom, og integrering av, vern og bruk av biologisk mangfold.¹ Med dette prinsipielle utgangspunkt for øye, kan det likevel være hensiktsmessig å avklare begrepene vern og bærekraftig bruk nærmere.

¹ Prinsipp nr. 10: "The ecosystem approach should seek the appropriate balance between, and integration of, conservation and use of biological diversity." Som begrunnelse anføres at "biological diversity is critical both for its intrinsic value and because of the key role it plays in providing the ecosystem and other services upon which we all ultimately depend. There has been a tendency in the past to manage components of biological diversity either as protected or non-protected. There is a need for a shift to more flexible situations, where conservation and use are seen in context and the full range of measures is applied in a continuum from strictly protected to human-made ecosystems." (parts-møtevedtak V/6)

Når det gjelder utfordringene knyttet til "tradisjonell bruk", vises det til kap. 21.2.1.1.

Mens vern og bærekraftig bruk er begrep som først og fremst henspiller på virkemiddelbruk, angir begrepet "bevaring" et mål som søkes oppnådd. Bevaring må i denne sammenheng ikke oppfattes som et statisk begrep. Utvikling av arter og naturtyper er en kontinuerlig prosess og målet må være å ta vare på nettopp denne naturlige dynamikken.

9.2 Bruk

9.2.1 Innledning

Under betegnelsen "bruk" av biologisk mangfold kan det grovt sett skilles mellom tre typer virksomhet. For det første kan det være bruk av areal som inneholder økosystemer og arter. For det annet kan det være bruk av biologiske ressurser, særlig i form av arter. En tredje mulighet er at det er snakk om virksomhet som påvirker naturmiljøet på andre måter, f.eks. gjennom forurensning eller støy. I kap. 7 er det beskrevet forskjellige tiltak som kan påvirke det biologiske mangfold i negativ retning. Utover det finnes flere typer bruk som ikke har nevneverdige negative konsekvenser for miljøet, og bruk som bidrar positivt til å ivareta et spesielt biologisk mangfold. Ivaretagelse av naturverdier vil innebære både å legge begrensninger på skadelig bruk og bidra til positiv bruk.

9.2.2 Hva er bærekraftig bruk

9.2.2.1 Innledning

Et sentralt spørsmål er hvilken bruk av biologisk mangfold som kan betegnes som bærekraftig. Definisjonen av bærekraftig bruk i biomangfoldkonvensjonen art. 2 gir liten konkret veiledning i så måte. Heller ikke i andre internasjonale avtaler eller i nasjonal rett finnes det klare definisjoner av begrepet.

Vurderingen av om en bestemt bruk er bærekraftig, kan bero på hvilket perspektiv man legger til grunn. Det kan f.eks. være bærekraftig bruk å bygge ned noen forekomster av en naturtype, så lenge naturtypen fremdeles forekommer i tilstrekkelig utstrekning. For den forekomsten som ofres, er bruken lite "bærekraftig". Bærekraften må imidlertid bedømmes ut fra økosystemet som helhet og ut fra at naturtypen som sådan bevares i sitt naturlige utbredelsesområde. Dette forutsetter samtidig en samordning og oversikt over inngrepene i et

større område (dvs. regionalt eller nasjonalt) for å sikre at den totale bruken er bærekraftig.

Også tidsperspektivet er viktig. En viss bruk kan være uproblematisk når det gjelder å opprettholde en bestand på kort sikt, men den langsiktige overlevelsen kan likevel bli truet fordi bestanden representerer en for begrenset genetisk variasjon. En slik bruk er ikke bærekraftig, siden behovet til fremtidige generasjoner behov ikke er ivaretatt.

Videre må det anvendes et verdiperspektiv når begrepet bærekraftig bruk gis innhold: Nytteverdien og menneskers behov – både på kort og på lang sikt – står gjerne mer sentralt i definisjoner og prinsipper for bærekraftig bruk enn naturens egenverdi (se kap. 8.3.5), selv om det er naturens tålegrenser som danner rammen.

Et annet spørsmål er om bærekraftig bruk er noe annet enn bærekraftig *utvikling*. Dette siste begrepet er i Brundtlandkommisjonens rapport "Vår felles framtid" fra 1987 definert som "utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov" (s. 42). Man kan si at begrepene brukes i ulike sammenhenger. Bærekraftig *bruk* henspiller mer direkte på bruken av selve komponentene i det biologiske mangfold, mens bærekraftig *utvikling* er et bredere og mer generelt begrep om samfunnsutviklingen. Når det utvikles kriterier for bærekraft, går det imidlertid ikke noe skarpt skille mellom begrepene. Dette viser seg bl.a. i arbeidet i de forskjellige fora som er omtalt nedenfor.

9.2.2.2 Utvikling av kriterier og prinsipper

Internasjonalt

En del av problemet med å fastslå hva som er bærekraftig, ligger i at kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold og økologiske interaksjoner ikke er godt nok. Et annet viktig moment er at hva som er bærekraftig, må avgjøres konkret i forhold til typen tiltak og økosystem. Utviklingen internasjonalt går derfor i retning av at man søker å fastslå en del prinsipper og kriterier som skal legges til grunn ved bærekraftvurderingen, istedenfor å definere begrepet på generelt grunnlag.

Viktige eksempler på dette er de såkalte "Addis Abeba-prinsipper" vedtatt på det sjuende partsmøte for biomangfoldkonvensjonen,² prinsippene for bærekraftig bruk av våtmarker vedtatt på det

² Se bl.a. partsmøtevedtak VII/12 annekst II.

fjerde partsmøte for Ramsarkonvensjonen,³ og arbeidet i regi av IUCN.⁴

I alle disse prinsippene understrekes menneskets avhengighet av naturen, og at en bruk som tar hensyn til naturens rammebetingelser er en forutsetning for økonomisk og sosial utvikling i et langsiktig perspektiv. En økonomisk og sosial utvikling basert på bruk av naturressurser kan i sin tur motivere til bevaring med tanke på senere bruk. Nærhet til naturressursene og sektorintegrering understrekes også som et viktig bidrag til en bærekraftig forvaltning. Nærhet vurderes først og fremst som en viktig faktor for å skape eierforhold og ansvarsfølelse og for å dra nytte av lokal og tradisjonell kunnskap. Sektorintegrering vil si at hensynet til naturverdiene innarbeides i alle sektorer, og at innsatsen samordnes under overordnet politikk. Dessuten fremheves betydningen av overvåking og kontroll, med etterfølgende justering i forvaltningen hvis bruken viser seg ikke å være bærekraftig. Økosystemtilnærming og føre-var-prinsippet tillegges avgjørende vekt (se om disse prinsippene kap. 11.9 og 11.11.2).

I Norden er det utarbeidet en strategi for bærekraftig utvikling med utgangspunkt i en rekke mål, vedtatt av de nordiske statsministre 9. november 1998. Hovedmålene for strategien er (oversatt fra svensk):

1. Nåværende og kommende generasjoner skal sikres et sikkert og sunt liv.
2. Et bærekraftig samfunn må bygge på demokrati, åpenhet og deltagelse i lokalt, regionalt og nasjonalt samarbeid.
3. Det biologiske mangfold og økosystemenes produktivitet skal bevares.
4. Utslipp av forurensninger til luft, jord og vann skal ikke overstige naturens tålegrenser.
5. Fornybare naturressurser må brukes og vernes effektivt innenfor rammen av sin evne til gjen-skaping.
6. Ikke-fornybare naturressurser skal anvendes slik at de naturlige kretsløp vernes og fornybare alternativer utvikles og støttes.
7. Det må skapes en høy bevissthet i samfunnet om de tiltak og prosesser som leder til bærekraftig utvikling.

³ Guidelines for the implementation of the wise use concept, vedtatt på det fjerde partsmøte i 1990, samt Additional guidance for the implementation of the wise use concept, vedtatt på det femte partsmøte, 1993.

⁴ The IUCN Policy Statement on Sustainable Use of Wild Living Resources (Resolution 2.29) vedtatt på IUCN World Conservation Congress, Amman, oktober 2000.

8. Prinsippet om bærekraftig utvikling bør fortsatt integreres i arbeidet innen alle samfunnssektorer.
9. Urbefolkningens rolle i å skape en bærekraftig utvikling bør fremheves.
10. Naturfremmede elementer som er skadelige for mennesker og naturen bør på sikt ikke forekomme.
11. Nødvendig nytenkning bør stimulere til en mer effektiv anvending av energi- og naturressurser.⁵

Strategien brytes ned i forskjellige politikkområder hvor det utformes mer konkrete delmål og tiltak. Dette er også en vanlig tilnærming i andre internasjonale fora. For eksempel har det under FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (Commission on Sustainable Development, CSD) vært egne temaer om bl.a. industri, turisme, sjø, skog, landbruk, energi og transport.⁶ Også Agenda 21 har egne kapitler for forskjellige sektorer eller påvirkninger, og under biomangfoldkonvensjonen er det egne arbeidsprogrammer for de forskjellige økosystemene (se kap. 10.3.2). En egen "sektorstrategi" for bærekraftig bruk finnes i FAOs International Code of Conduct for Responsible Fisheries.⁷ Denne "code of conduct" er et godt eksempel på at prinsipper for bærekraftig bruk kan bli mer konkrete når man forholder seg til en konkret type virksomhet.⁸

Også i EU arbeides det med en "tematisk" strategi for bærekraftig bruk av naturressurser. Kommisjonen har etter mandat i EUs 6. miljøhandlingsprogram igangsatt arbeidet med en strategi for å få til "frikobling mellom miljøvirkninger og økonomisk vekst i en bærekraftig bruk av naturressurser". Med dette siktes det til at man vil søke å oppnå økonomisk vekst samtidig som de medfølgende miljøproblemer vokser i mindre grad (relativ frikobling) eller avtar (full frikobling).⁹

⁵ Nordisk Ministerråd 2001 s. 5–6. Om den reviderte strategien se kap. 10.6.2.

⁶ Jf. arbeidsprogrammet for 1998–2002 vedtatt på FNs Generalforsamling ved resolusjon S/19-2, 19. september 1997.

⁷ Vedtatt 31. oktober 1995.

⁸ F.eks. heter i det i de generelle prinsippene at "selective and environmentally safe fishing gear and practices should be further developed and applied, to the extent practicable, in order to maintain biodiversity and to conserve the population structure and aquatic ecosystems and protect fish quality. Where proper selective and environmentally safe fishing gear and practices exist, they should be recognized and accorded a priority in establishing conservation and management measures for fisheries. States and users of aquatic ecosystems should minimize waste, catch of non-target species, both fish and non-fish species, and impacts on associated or dependent species" (art. 6.6).

⁹ KOM (2003) 572 endelig.

Under FNs kommisjon for bærekraftig utvikling er det ellers utviklet en rekke indikatorer for bærekraftig utvikling. Indikatorene gjelder så vel sosiale som økonomiske og miljømessige forhold. Under temaet biodiversitet, økosystemnivå, er indikatorene f.eks. arealet av utvalgte "nøkkel"-økosystemer, og verneområder i prosent av totalareal. I lys av det som er sagt foran om forholdet mellom vern og bærekraftig bruk, kan det virke forbausende at vernet areal er én av to indikatorer for bærekraftig bruk.

Nasjonalt

Også nasjonalt er det arbeidet med å formulere prinsipper for bærekraftig bruk. Mest konkret så langt er arbeidet med en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling (nasjonal agenda 21), som det er redegjort for i St.meld. nr. 1 (2003–2004) (nasjonalbudsjettet) kap. 6. I handlingsplanen fastslås følgende sentrale handlingsprinsipper som regjeringen vil bygge på i sitt arbeid for en bærekraftig utvikling.¹⁰

- *Forvalteransvaret*
Ansvaret for å overlate til etterkommerne et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Den økonomiske utviklingen må være tilpasset en langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene. Økonomisk vekst skal skje med stadig lavere økologisk belastning.
- *Føre-var-prinsippet*
Vitenskapelig usikkerhet skal ikke avholde Norge fra å gjennomføre tiltak mot miljøproblemer.
- *Økosystemtilnærmingen*
Økosystemer bidrar med vitale funksjoner og tjenester som ikke er synliggjort i markedsøkonomien. Tiltak skal baseres på vitenskapelig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser. Tiltak skal planlegges for å være tilpasset over tid til økologiske variasjoner og effekter på tilgrensende økosystemer.
- *Forurensner betaler*
Miljø og økonomi ses i sammenheng. Incentiv til å utvikle og ta i bruk mer miljøvennlig teknologi. Redusert miljøbelastning.
- *Felles, men differensiert ansvar*
Verdens land har et felles, men differensiert ansvar for å motvirke de globale miljøproblemer. Dette reflekterer at de rike landene har et hovedansvar for slike miljøproblemer, som f.eks. klimaproblemet, og samtidig har størst

økonomiske ressurser. Samtidig innebærer prinsippet at ingen land, selv ikke fattige, kan la være å ta miljöhensyn.

- *Samordning av politikkområder*
Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng. Dette krever en politikk på tvers av sektorer, integrasjon av politikken mellom forskjellige beslutningsnivåer, integrasjon av de ulike hensynene innen hver sektor og virkemidler som kostnadseffektivt kan bidra til dette.
- *Medansvar og felles innsats*
Alle, dvs. både næringsliv, organisasjoner, sentrale og lokale myndigheter og den enkelte, kan bidra til en bærekraftig utvikling. Det forutsetter en felles forståelse av utfordringene.

Handlingsplanen omhandler bærekraftig utvikling i et vidt perspektiv. I hvilken grad prinsipper som nevnt kan nedfelles i lovgivningen om biologisk mangfold og andre naturressurser, kommer utvalget tilbake til i kap. 11.

I tillegg til denne generelle handlingsplanen, utvikles det sektorvis politikk der man søker å konkretisere bærekraftig bruk. Eksempler på dette finnes bl.a. i de enkelte departementers budsjettproposisjoner.

9.2.2.3 Nærmere om økologisk bærekraft

Et spesielt vanskelig spørsmål både nasjonalt og internasjonalt har vært om det er mulig å konkretisere nærmere hva som ligger i økologisk bærekraft.

Under arbeidet med bærekraftig bruk i IUCN har en egen ekspertkomité vurdert økologiske kriterier for bærekraftig bruk av henholdsvis arter og økosystemer:

På artsnivå forutsettes at:

- ressursens tilstand og populasjonsdynamikk ikke er i konstant forverring
- forholdene knyttet til artens habitat er tilfredsstillende
- det funksjonelle forholdet mellom arter opprettholdes
- bruken av ressursen er tilpasset populasjonsdynamikken på stedet

Tilsvarende forutsettes det på økosystemnivå at

- økosystemets artssammensetning og mangfold skal opprettholdes
- økosystemets struktur skal være tilfredsstillende
- presset på økosystemet ikke skal endre grunnleggende funksjonelle prosesser

¹⁰ St.meld. nr. 1 (2003–2004) kap. 6.4.1 s. 181 flg.

- summen av naturlig forstyrrelse og menneskers press på økosystemet skal ikke redusere produksjonskapasiteten¹¹

I Addis Abeba-prinsippene under biomangfoldkonvensjonen er det formulert som en generell forutsetning at "økologiske prosesser, arter og genetisk variasjon forblir over terskelen som er nødvendig for levedyktighet på lang sikt".¹²

Utvalget antar at det på denne bakgrunn kan stilles opp to overordnede kriterier for økologisk bærekraftig bruk:

- virksomheten skal ikke forhindre at økosystemets innhold, struktur, prosesser, funksjoner, produktivitet og interaksjoner opprettholdes
- virksomheten skal ikke bidra til at arter, populasjoner eller naturtyper utrykkes eller blir truet av utrydding

Disse kriteriene ligger under utvalgets lovforslag og kommer til uttrykk i utkastets bestemmelser om mål for arts- og områdeforvaltning.

At bestander eller økosystemer tåler en viss bruk, tilsier imidlertid ikke at man *må* bruke disse. Andre verdier kan tilsi vern, f.eks. når områder avsettes som referanseområder, eller når naturforekomster har religiøs betydning f.eks. for urfolk. Kriterier for økologisk bærekraft setter altså en grense for utnyttelsen. Hvor langt potensialet utnyttes, kan så bero på en politisk vurdering der også andre hensyn trekkes inn. Denne vurderingen kan skje på lokalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå.

9.2.2.4 Hvem retter prinsippene seg mot

Prinsipper om bærekraftig bruk som utarbeides internasjonalt, retter seg først og fremst mot *statene*. Det er i første omgang disse som må omsette prinsippene i aktiv handling ved egne tiltak, ved å pålegge borgerne plikter eller ved å sette grenser for deres handlinger.

I den nasjonale strategien understrekes også *den enkeltes* ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling (se foran under 9.2.2.2). Ansvar for den enkelte understrekes f.eks. også i St.meld. nr. 17 (1998–99) (skogmeldingen) kap. 1.1 (s. 9), der det heter:

¹¹ Analytic Framework for Assessing Factors that Influence Sustainability of Uses of Wild Living Natural Resources, Technical Advisory Committee of the Sustainable Use Specialist Group under IUCNs Species Survival Commission, 2001. Tilsvarende kriterier er satt opp for den sosiale og økonomiske dimensjonene ved bærekraftig bruk.

¹² "... a manner in which ecological processes, species and genetic variability remain above thresholds needed for long-term viability" (anneks II bokstav A pkt. 7 (a)).

"Ansvaret for å forvalte naturressursene – og det spekteret av verdier de representerer – hviler både på samfunnet og på enkeltmennesker. Ikke minst er det viktig at de som eier og råder over ressursene ivaretar sitt forvalteransvar – det hviler en forpliktelse på den som eier til også å drive bærekraftig forvaltning. Utøvelsen av forvalteransvaret sier noe om respekten for tidligere generasjoners innsats og om solidaritet med kommende generasjoner, og er et uttrykk for verdisyn i samfunnet og hos den enkelte."

Utvalget har ved utformingen av sitt lovforslag tatt utgangspunkt både i myndighetenes ansvar for gjennom reguleringer å bidra til bærekraftig bruk, og i den enkeltes ansvar for å ta tilstrekkelig hensyn til naturverdiene. Dette siste gjenspeiles bl.a. i utk. § 6.

9.2.3 Gjennomføring

Prinsippene om bærekraftig bruk må anvendes gjennom bruk av virkemidler. Slike virkemidler omfatter et vidt spekter fra strengt vern til ingen regulering. Virkemidlene vil dessuten være forskjellige avhengig av om det dreier seg om regulering av selve ressursbruken eller av virksomhet som har andre negative miljøpåvirkninger (jf. 9.2.1). I det siste tilfellet kan f.eks. virksomhet fortsette eller tillates hvis bruk av ny teknologi kan redusere miljøpåvirkningene. Er det tale om bruk av selve ressursen, f.eks. høsting, vil reguleringene måtte påvirke selve omfanget eller innholdet (f.eks. differensiering i tid) av bruken.¹³

De forskjellige typer bruk er i dag først og fremst regulert gjennom plan- og bygningsloven og forskjellige lover for bestemte ressurser eller næringer. En oversikt over reguleringene og hvilke normer som legges til grunn, finnes i vedlegg 7 til denne utredningen (se også kap. 12, 13 og 15). Det som kjennetegner denne typen regulering av bruk, er først og fremst at naturhensyn er ett blant flere hensyn som avveies mot hverandre i den enkelte sak.

Bærekraftig bruk kan innebære at noen områder eller arter *ikke* brukes. Når dette skjer på et mer generelt grunnlag for et område eller en art, snakker vi vanligvis om "vern". Om man så vil betegne slikt "vern" som en del av bærekraftig bruk i vid forstand, er et definisjonsspørsmål. Biomangfoldkonvensjonen er, som nevnt innlednings-

¹³ Dette skillet trekkes bl.a. frem i EU-kommisjonens meddelelse til Rådet og Europaparlamentet om temastrategi for bærekraftig ressursutnyttelse, KOM (2003) 572, av 1. oktober 2003.

vis i kap. 9.1, ikke konsekvent i så måte. Som det vil fremgå under omtalen av vern i kap. 9.3, kan også begrepet "naturvern" brukes i vid forstand slik at definisjonen nærmer seg "bærekraftig bruk". Utvalget vil i kap. 9.3 nedenfor gå nærmere inn på hva som forstås med "vern", og hvordan "bruk" forholder seg til det.

9.3 Vern

9.3.1 Begrepet naturvern

Begrepet naturvern blir gjerne brukt på to forskjellige måter. For det første brukes begrepet for det som man også kaller det "klassiske naturvern". Dette innebærer at konkrete områder eller arter pekes ut ved særskilt vedtak og beskyttes mot fremtidige inngrep. Områdevern og artsvern etter naturvernloven §§ 3 til 14 er de mest sentrale eksemplene på vern i denne betydning.

Begrepet "naturvern" har lenge også hatt en mer utvidet betydning, der det generelt siktes til en forsvarlig disponering av naturressursene som opprettholder økosystemer og økologiske funksjoner. Naturvernlovens formålsparagraf uttrykker godt dette utvidede naturvernbegrepet:

"Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.

...

Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel."

(§ 1 annet og fjerde ledd)

I en slik utvidet definisjon omfatter naturvern langt mer enn å peke ut verneområder og vernede arter, og forskjellen fra "bærekraftig bruk" blir mer eller mindre utvisket.

Naturvern i vid forstand kan tenkes oppnådd ved bruk av forskjellige virkemidler, f.eks. arealdisponering etter plan- og bygningsloven og bruk av sektorlover, men også klassiske vernevedtak som nevnt foran. Det er i den sammenheng et tankekors at naturvernlovens brede formålsparagraf praktisk talt bare følges opp med hjemler for "klassiske" vernevedtak, hvis man ser bort fra lovens § 2, som aldri er trådt i kraft.

Selv om begrepet "naturvern" altså kan oppfattes på flere måter, er begrepene "områdevern" og "artsvern" mer presise. Her brukes begrepet "vern" i den klassiske betydningen, det vil si at det

siktes til et juridisk virkemiddel der et område eller en art gis en særskilt rettslig status som innebærer beskyttelse mot inngrep.

9.3.2 Områdevern

9.3.2.1 Definisjon

I konvensjonen om biologisk mangfold defineres et verneområde som et "geografisk avgrenset område som er utpekt eller regulert og forvaltet med sikte på å oppfylle bestemte målsettinger for bevaring" (art. 2).¹⁴ IUCN har i sine retningslinjer for verneområder definert begrepet verneområde som "et areal av land eller sjø som er spesielt tilegnet vern og opprettholdelse av biologisk mangfold og naturressurser med tilhørende kulturressurser, og som forvaltes gjennom rettslige eller andre effektive virkemidler".¹⁵

Etter norsk rett er verneområder først og fremst områder som er vernet etter naturvernloven som nasjonalpark (§ 3), landskapsvernområde (§ 5), naturreservat (§ 8), biotopfredningsområde (§ 9), naturminne (§ 11) og vassdragsvernsvernområde (§ 11 a). Dessuten kan det treffes vedtak om områdevern med hjemmel i viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7 (biotopfredning) og kulturminneloven § 20 (kulturmiljøfredning).

Områdevern er et arealvern i den forstand at det er arealet som pekes ut som det vernede objekt. Formålet med vernet kan likevel være å ta vare på en konkret art, eller arter kan rent faktisk nyte godt av vernet. Særlig planter, sopp og en del insekter kan få en god beskyttelse ved områdevern. I noen tilfeller kan dessuten et områdevern, f.eks. av et område med en spesiell naturtype, være det virkemiddel som kan omfatte foreløpig ukjente arter. At områdevernet er knyttet til et spesielt utpekt areal, innebærer samtidig at det er et statisk vern. Det kan f.eks. ikke ta høyde for at en trekende art bruker nye rasteplasser som ikke er omfattet av det opprinnelige vernet.

Også etter andre lover kan nærmere bestemte områder gis en spesiell beskyttelse av hensyn til naturverdiene. For eksempel kan det opprettes oppdrettsfrie soner etter oppdrettsloven § 19, og etter skogbruksloven § 17 b kan skogbrukstiltak

¹⁴ "Protected area" means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives".

¹⁵ "An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means". Guidelines for Protected Area Management Categories, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre, 1994.

begrenses i viktige natur- eller friluftsområder. Forskjellen fra områdevern er at vedtak etter disse bestemmelsene bare begrenser den bruken som den aktuelle sektorlov regulerer.

Hjemler i sektorlover til å fastsette begrensninger på virksomhet i særskilte områder, kan ses på som et utslag av sektoransvaret for miljø, og kan bidra til at kravene til bærekraftig bruk oppfylles, jf. kap. 9.2.3.

Selv om begrensninger på virksomhet etter annet lovverk ikke regnes som "områdevern" i tradisjonell forstand, kan den beskyttelsen som oppnås, ligge nær opp til det. Dette gjelder spesielt der hvor trusselen mot naturvern hensynene først og fremst kommer fra den sektoren som reguleres etter den aktuelle loven.

9.3.2.2 *Bruk innenfor verneområder*

At et område er vernet, innebærer en generell beskyttelse mot forskjellige tiltak, uten at det i det enkelte tilfelle foretas en nærmere vurdering av om tiltaket er "bærekraftig" eller ikke. Avveiningen mellom bruk og vern skjer altså på forhånd og på generelt grunnlag. Men selv om et område er vernet, er det ofte tillatt med visse former for fortsatt eller ny bruk av arealet. Hva som er tillatt, vil avhenge av vernekategori og formålet med vernet. Normalt er restriksjonsnivået strengest i naturreservatene og naturminnene og mindre strengt i landskapsvernområdene, mens nasjonalparkene inntar en mellomstilling. Er det tale om et restriksjonsnivå der nærmest enhver bruk er forbudt, brukes gjerne begrepet "fredning" istedenfor "vern".

Større, nye tekniske inngrep vil som regel være forbudt i alle verneområdene.

I de fleste nasjonalparker og landskapsvernområder er det tillatt med friluftaktiviteter som krever lite tilrettelegging, slik som ski- og fotturer, og tradisjonell bruk knyttet til setring, slått, beite, jakt, fiske og bærplukking. I landskapsvernområder er det dessuten normalt lite restriksjoner på eksisterende jordbruksvirksomhet, mens det for skogbruket kan være begrensninger med hensyn til hogstformer, transport og veibygging. (Se nærmere kap. 17.2.)

Dagens regelverk tar i liten grad høyde for at det kan være nødvendig med aktiv bruk for å opprettholde verneverdiene, særlig i kulturlandskapet. Slik bruk kan tillates, men ikke pålegges. Vernemyndighetene kan dessuten foreta skjøtsel i verneområdene, men mangler stort sett insitamenter for å stimulere til bruk og driftsmetoder som positivt bidrar til et rikt biologisk mangfold.

Spørsmålet om bruk i verneområder er mer prinsipielt et spørsmål om forholdet mellom menneske og natur, mellom kulturpåvirkning og urørt natur. Tar man begrepene "urørt" eller "i det vesentlige urørt" natur, som etter naturvernloven er vilkår for vern som nasjonalpark eller naturreservat, bokstavelig, kan det være vanskelig å finne områder i norsk natur der mennesker overhodet ikke har satt sine spor. Noen områder har vært brukt som beiteområder i flere århundrer, og vegetasjonen vil bære preg av dette. Videre har mennesker ferdes i vill natur og satt sine spor i form av f.eks. stier, minnesmerker og religiøse plasser. Jakt og fangst, fiske og sanking av bær har vært en vesentlig del av norsk kultur og har påvirket det biologiske mangfoldet. For øvrig vil også langtransporterte luftforurensninger og klimaendringer i noen grad påvirke arealet som ellers fremstår som "urørte".

Likevel er en mest mulig naturlig tilstand den verdien som et områdevern ofte vil ivareta, det vil si en tilstand der påvirkningen av mennesker ikke har ført til irreversible skader, eller der utnyttelsen ikke har forringet området's økologiske særtrekk. Det er denne naturtilstanden som er utgangspunktet for vernet, og som danner rammen for den fremtidige bruken. Kjernen for et vedtak om områdevern er nettopp denne forhåndsprioriteringen av naturverdiene fremfor utnyttelse av området. Avveiningen mellom vern og bruk skjer ikke konkret ved hvert brukstilfelle etter hvert som det aktualiseres, slik f.eks. tilfellet er ved en konsekvensordning, men på forhånd og som oftest på mer generelt grunnlag.

Også internasjonalt anerkjennes at bruk i verneområder kan være aktuelt. For eksempel har flere av kategoriene etter IUCNs retningslinjer for verneområder bruk som delformål. IUCNs kategorier for vern er nærmere omtalt i kap. 16.4.3. På det sjuende partsmøte under biomangfoldkonvensjonen i 2004 ble det vedtatt et arbeidsprogram for verneområder, der partene bl.a. oppfordres til å bruke disse kategoriene.¹⁶

9.3.3 **Artsvern**

9.3.3.1 *Definisjon*

Noen av de første naturverntiltakene har gjerne vært knyttet til arter istedenfor områder og har ofte vært kalt for arts"fredning" istedenfor arts"vern".¹⁷ Med artsfredning menes i dag en

¹⁶ Partsmøtevedtak VII/28 pkt. 31.

¹⁷ Jf. f.eks. fredningen av sangsvane og bever på slutten av 1800-tallet (Hågvar & Berntsen 2001 s. 191) og plantefredning på Dovrefjell ved kgl. res. 9. juni 1911 (Backer 1986 s. 72-73).

rettslig beskyttelse mot direkte angrep på eksemplarer av arter, slik som å drepe, fange, skade, plukke, ta opp med rot.

”Fredning” er altså en streng beskyttelse av selve eksemplarene av arten, jf. også ordbruken innen områdevernet, der den strengeste beskyttelsen av et område gjerne kalles for ”fredning” (se kap. 16.2.4).

En forskjell fra områdevernet er at fredning av et område som regel utgjør en tilstrekkelig beskyttelse av området, mens en artsfredning ikke nødvendigvis er nok til å verne om eller bevare artens overlevelsesmuligheter. I mange tilfeller vil man trenge et utvidet artsvern, der også inngrep i leveområder eller økologiske funksjonsområder begrenses, og forringelse av generelle livsbetingelser unngås, se nærmere kap. 13.2. Prinsippet om ”*in situ*” (”på stedet”) vern er i sin kjerne et prinsipp knyttet til artene: Artene bør bevares der hvor de er, dvs at også sikring av leveområder og funksjonsområder blir en del av artsvernet.

Boks 9.1

Et eksempel fra internasjonal rett om innholdet i begrepet artsfredning finnes i Bernkonvensjonen (se kap. 10.3.3 og 13.3.2), som har detaljerte bestemmelser om innholdet både i faunafredning og florafredning.

For arter av vill fauna som skal ha det strengeste vernet, skal etter konvensjonens art. 6 følgende være forbudt:

- alle former for forsettlig fangst og fangenskap og forsettlig dreping
- forsettlig å skade eller ødelegge ynglesteder eller hvilesteder
- forsettlig å forstyrre vill fauna, særlig i yngletiden, oppveksttiden og dvaletiden, i den grad forstyrrelsen er betydelig i forhold til konvensjonens målsettinger
- forsettlig å ødelegge eller plukke egg i vill tilstand eller å beholde disse eggene selv om de er tomme
- besittelse av og innenlandsk handel med disse dyrene, levende eller døde, herunder utstoppede dyr eller lett kjennelige produkter av disse, der dette vil bidra til å effektivisere bestemmelsene i denne artikkelen.

Den strengeste beskyttelsen av vill flora innebærer forbud mot ”plukking, samling, kutting eller oppriving” og, der dette er hensiktsmessig, besittelse eller salg av artene (art. 5).

Artsvern og områdevern vil dermed gli over i hverandre. For stedbundne arter og arter med liten mobilitet vil artsvern og områdevern nærmest bli sammenfallende, bortsett fra at områdevern i seg selv ikke beskytter eksemplarer av arten mot direkte etterstrebelser. For arter som er mobile, vil et artsvern måtte ”følge” arten og sikre artene der de til enhver tid befinner seg.

9.3.3.2 *Bruk av arter som er fredet - fredningsprinsippet*

En artsfredning innebærer pr. definisjon at bruk i form av høsting av arten er utelukket. Annerledes er det når en art er fredet gjennom det såkalte fredningsprinsippet.

Fredningsprinsippet gjelder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven for vilt og laksefisk og innebærer at all direkte etterstrebelser er forbudt, med mindre det uttrykkelig er tillatt ved lov eller forskrift. Slik tillatelse kan kun gis hvis bestanden produserer et høstingsverdig overskudd, og det er tradisjon for høsting av arten. For arter der det ikke er åpnet for jakt eller fangst, har fredningsprinsippet dermed det samme materielle innhold som et vedtak om fredning av en enkeltart. Men for jaktbare arter er fredningsprinsippet først og fremst et formelt utgangspunkt, som medfører et økt dokumentasjonskrav for å åpne for høsting. Fredningsprinsippet blir derfor også iblant kalt for ”speilvendingsprinsippet”, for å angi at utgangspunktet for høsting er snudd i forhold til regler der ”all høsting er tillatt med mindre det er forbudt”. Man kan også si at for jaktbare arter er det materielle innholdet i fredningsprinsippet knyttet til artens overlevelse, ikke det enkelte individ. Jaktbarheten kan for øvrig begrenses til nærmere bestemte geografiske områder, slik at f.eks. spesielt sårbare bestander fredes mot jakt.

Fredningsprinsippet er nærmere omtalt i kap. 13.4.2.

Er det tale om et artsvern i videre forstand enn fredning, det vil si en beskyttelse av arter der også vern av leveområder og funksjonsområder og beskyttelse mot bl.a. forurensning og introduksjoner trekkes inn, vil høsting av enkeltindivider ofte kunne tillates. Der hvor trusselen mot arten er selve etterstrebelser, vil imidlertid bruk måtte utelukkes.

9.3.4 **Vern av biologisk mangfold**

Det er et spørsmål om begrepet ”vern av biologisk mangfold” kan gi et nytt perspektiv på vern som ikke dekkes opp av områdevern og artsvern. Biologisk mangfold omfatter både økosystemer, arter og

genetisk mangfold (se kap. 4.1 og 4.2). Vern av økosystemer innebærer for områdevernets vedkommende at avgrensningen av et verneområde bør ta hensyn til sammenhengene i økosystemet, ikke bare til landskapets naturlige arrondering. Dette har igjen betydning for hvilke kriterier lovgivningen bør legge til grunn for områdevernet. For eksempel vil et strengt krav om urørthet ikke ta høyde for at soner som grenser til et uberørt område, men som selv er påvirket i betydelig grad, likevel kan gi viktige økologiske tjenester, f.eks. vanntilførsel, som sikrer verneverdiene. Videre har økosystemperspektivet betydning for hvilke begrensninger i bruken som bør innføres i og utenfor verneområdet for å opprettholde de økologiske funksjonene. Dette betyr bl.a. at områdevern må bli mindre statisk enn i dag, hvis det skal brukes for å ivareta økologiske funksjoner for arter som ikke er stedbundne. Vernet må ivareta den naturlige dynamikk hos arter og samspillet mellom disse.

Også målet om vern av det genetiske mangfold har betydning for hvordan områdevern og artsvern brukes. Innenfor områdevernet vil det være viktig å sikre et tilstrekkelig antall forekomster av f.eks. en bestemt naturtype slik at den genetiske variasjonen til artene i naturtypen sikres. Når det gjelder artsvernet blir det behov for å sikre et tilstrekkelig antall individer til å opprettholde et genetisk mangfold og behov for å skille mellom bestander.

For å sikre biologisk mangfold kan det også være behov for mange, små verneområder, f.eks. leveområder, yngleområder eller "matfatet" for en truet art, samtidig som bruk som ikke forringer de økologiske funksjonene i nevneverdig grad, kan tiltales.

Samlet betyr dette at biologisk mangfoldperspektivet reiser spørsmål om hvordan regelverket kan utformes dynamisk og fleksibelt og omfatte glidende overganger mellom bruk og vern.

Kapittel 10 Internasjonal rett

Bundet

Vann og bevegelse
og alle nerver på jorden
er ett, og bundet
til alt som føler og lever . . .

Forvitring og frø
og alle røtter på jorden
er ett, og bundet
til feste i den evige masse . . .

Ild og luft
og all vilje på jorden
er ett, og bundet
til bølger på godt og ondt . . .

Avstand og nærhet
og all tid på jorden
er ett, og bundet
til grenser som erfares nå.

Dagfinn Sæther

10.1 Innledning

Internasjonale forpliktelser omfatter folkerettslig sedvanerett og konvensjoner som en stat har sluttet seg til.¹ I tillegg utgjør vedtak i internasjonale organisasjoner eller konvensjonsorganer en internasjonal forpliktelse for staten når vedtaket er truffet i medhold av en konvensjon som staten er tilsluttet, og konvensjonen bestemmer at vedtaket er rettslig bindende.

Internasjonale forpliktelser er som hovedregel ikke umiddelbart bindende internt i Norge. Dersom det ikke kan konstateres at norsk rett er i samsvar med forpliktelsene, er det behov for lov- eller forskriftsvedtak for å gjennomføre dem. Dette er en konsekvens av det dualistiske system, som innebærer at folkerettslige regler som staten er

forpliktet til å følge, først må tas opp i nasjonal lovgivning for å bli gjort til en del av gjeldende rett. Dersom det oppstår konflikt mellom nasjonal rett og internasjonale forpliktelser, vil norsk rett i utgangspunktet gå foran, men samtidig gjelder det at norske regler så langt råd fortolkes på en måte som gjør at de er forenlige med folkeretten (det såkalte presumpsjonsprinsippet – norsk rett presumeres (antas) å være i samsvar med folkeretten).² Selv om man ved tolking på denne måten kan skape samsvar mellom folkerett og norsk rett, kan det bl.a. av rettspedagogiske grunner tenkes at det likevel er ønskelig med en lov- eller forskriftsendring for å gjøre den folkerettslige regelen tydeligere i norsk rett.

Når et forvaltningsorgan har myndighet innenfor rammen av lov og forskrift, må en folkerettslig bindende regel antakelig anses som en instruks for utøving av forvaltningsskjønnet, der beslutningen om ratifikasjon (som treffes av Kongen i statsråd) kan ses som det utløsende forhold. Den reelle betydning som instruks vil imidlertid avhenge av hvor presis den folkerettslige regelen er. Også ikke-bindende folkerettslige instrumenter kan ha betydning for skjønnsutøvingen, men kan neppe uten videre regnes som en instruks.

Det må trekkes en grense mellom vedtak som er rettslig bindende for statene og ikke-bindende instrumenter, såkalt "soft law". De siste bærer ofte betegnelser som rekommandasjoner, deklarasjoner eller erklæringer. Slike vedtak kan oppfattes som politisk mer eller mindre bindende for den enkelte stat. Hvor bindende et vedtak oppfattes å være, vil bl.a. kunne avhenge av hva den internasjonale avtalen som gir grunnlag for vedtaket bestemmer. For eksempel fremgår det av Bernkonvensjonen art. 14 at den Permanente Komité (se kap. 10.3.3) kan gi anbefalinger til partene "vedrørende tiltak som skal treffes for denne konvensjonens målsettinger". Selv om de ikke er rettslig bindende, vil partene kunne oppfatte vedtak av

¹ Konvensjoner blir til dels også betegnet som traktater, avtaler eller overenskomster. Konvensjoner som er utarbeidet i henhold til bestemmelsene i en annen konvensjon betegnes gjerne som protokoller, f.eks. Cartagena-protokollen under biomangfoldkonvensjonen.

² Om gjennomføring av internasjonale forpliktelser i norsk rett, se bl.a. Ruud og Ulfstein: Innføring i folkerett (2. utg., Oslo 2002) kap. 2. Om gjennomføring av internasjonale miljøregler se Jonas Ebbesson, *Compatibility of international and national environmental law* (Uppsala 1996) kap. 10.

denne type som mer forpliktende enn vedtak som ikke har noe slikt grunnlag. Det gjelder særlig hvis statenes oppfølging av ikke-bindende vedtak blir overvåket av konvensjonsorganer.

En grunn til at ikke-bindende vedtak kan bli foretrukket fremfor rettslige instrumenter, er at det ofte kan være enklere å oppnå enighet om hvordan stater bør opptre når de ikke blir rettslig bundet. Der det er forhandlinger om rettslig bindende krav, blir det lett tale om minimumsløsninger.

Samarbeidet under flere av de internasjonale avtalene om bevaring av biologisk mangfold er blitt videreutviklet gjennom ikke rettslig bindende instrumenter som vedtas av konvensjonsorganer eller på konvensjonsbestemte møter mellom partene i konvensjonen. Dette gjelder f.eks. biomangfoldkonvensjonen, Bernkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen. Denne utviklingen er nærmere beskrevet i kap. 10.3.

Den viktigste betydningen av ikke-bindende vedtak er at de gir uttrykk for bred internasjonal enighet om hvordan statene skal opptre. Vedtakene kan få konkret betydning, f.eks. som relevant tolkningsfaktor. Det er grunn til å påpeke at det primært er ikke-bindende vedtak i form av anbefalinger eller retningslinjer til *partene* i avtalene, som kan få en slik betydning. Vedtak som retter seg mot *organisasjonen*, f.eks. arbeidsprogram, sier mer om hvordan organisasjonen som sådan skal arbeide med forskjellige tema under avtalen enn hvordan de enkelte partene skal forholde seg.

10.2 Internasjonal rett og utvalgets arbeid

I *utvalgets* mandat nevnes det spesielt at FN-konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen) og tilhørende vedtak skal legges til grunn for utredningsarbeidet. Denne konvensjonen vil derfor bli viet ekstra oppmerksomhet i det følgende. Det er imidlertid flere andre internasjonale avtaler som det må tas hensyn til når ny lovgivning om biologisk mangfold skal utformes. Det dreier seg først og fremst om mer spesifikke internasjonale forpliktelser om vern av arter eller områder, herunder marine økosystemer. Forpliktelser knyttet til marine økosystemer er i større grad rettet mot ressursforvaltning enn andre forpliktelser om bevaring av arter eller områder. Det er derfor i fremstillingen foretatt et skille mellom disse kategoriene av forpliktelser (jf. kap. 10.3 og 10.4).

Internasjonale handelsregler, herunder regler om immaterialrettigheter, og regler om urfolks rettigheter vil også kunne ha betydning for utformin-

gen av *utvalgets* forslag. Det internasjonale handelsregelverket vil bli drøftet i kap. 10.7, mens regler om immaterialrettigheter og om urfolks rettigheter blir tatt opp i henholdsvis kap. 22 og kap. 21. Andre sentrale avtaler, f.eks. FAO-avtalen om plantegenetiske ressurser til mat og landbruksformål, vil bli behandlet i de relevante kapitler. Internasjonale avtaler om forurensning kan indirekte få betydning for bevaring av biologisk mangfold, men vil ikke bli omtalt i det følgende.

Av politiske instrumenter som *utvalget* skal ta hensyn til i sitt arbeid, nevner mandatet spesielt Strategien for et bærekraftig Norden. I tillegg vil utvalget se på instrumenter som har dannet en del av grunnlaget for utviklingen av internasjonalt anerkjente miljørettslige prinsipper, som f.eks. føre-var-prinsippet, siden *utvalget* skal vurdere i hvilken utstrekning slike prinsipper bør nedfelles i lovverket, jf. kap. 11.

Norges EØS-forpliktelser omfatter som hovedregel ikke naturforvaltning.³ Det vil si at EUs direktiver om naturvern og naturforvaltning ikke gjelder for Norge. EUs omfattende arbeid på naturnernsiden bør etter *utvalgets* syn likevel tas i betraktning når et norsk regelverk skal utformes på dette området. En nærmere omtale av EUs regelverk finnes derfor i kap. 10.8.

10.3 Internasjonale forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold

10.3.1 Innledning

Miljøproblemene var tidligere begrenset både artsmessig og geografisk. Dette gjenspeilet seg i folkeretten ved at de første internasjonale miljøvern-avtalene gjaldt konkrete miljøproblemer, f.eks. vern av enkelte truede dyrearter. De tidlige avtalene var også gjerne økonomisk motivert, f.eks. avtaler om vern av marine ressurser eller om vern av fugler til nytte for landbruksformål (bl.a. insek-tere).

Etter hvert som nye og mer komplekse miljøproblemer har oppstått, har det skjedd en gradvis utvikling av den internasjonale miljøretten. Denne utviklingen skjøt fart etter FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972. I tillegg til en rekke politiske vedtak finnes det nå flere hundre internasjonale miljøvern-avtaler. Blant disse er det mange avtaler – globale og regionale – som særlig retter seg mot bevaring av biologisk mangfold. De internasjonale

³ Et unntak er rammedirektivet om vann, som omtales nedenfor under kap. 10.3.7.

avtalene på dette området er preget av mangelfull samordning, og derav følger en del overlapping og uklare ansvarsforhold.

Noen av de mest sentrale internasjonale miljøavtalene om bevaring av biologisk mangfold ble vedtatt tidlig på 1970-tallet og er preget av at de forholder seg til enkelte problemstillinger, som f.eks. enkelte typer virkemidler, visse typer områder eller bestemte arter. Utviklingen i retning av en mer helhetlig tilnærming skjedde via både konvensjoner og ikke-bindende instrumenter som henholdsvis Bernkonvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres leveområder og FNs Verdenscharter for natur (1982). Ti år etter Verdenscharteret kom Rio-erklæringen for miljø og utvikling (1992), samt vedtakelsen av biomangfoldkonvensjonen. Biomangfoldkonvensjonen var den første globale avtalen som omfattet vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold, og har, som nevnt i kap.10.2, en særstilling i utvalgets mandat.

I det følgende gis en oversikt over de internasjonale avtalene om bevaring av biologisk mangfold som er mest sentrale for *utvalgets* arbeid. Det nærmere innholdet av forpliktelsene vil imidlertid ikke bli utredet her, men der det konkret hører hjemme i de påfølgende kapitlene.⁴

10.3.2 FN-konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)

Konvensjonen om biologisk mangfold ble vedtatt 22. mai 1992. Den ble ratifisert av Norge 9. juli 1993 og trådte i kraft for Norge 29. desember 1993, jf. St.prp. nr. 56 (1992–93) og Innst. S. nr. 168 (1992–93).⁵

Dette er den første konvensjonen som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Formålet med konvensjonen er i art. 1 fastsatt til å være bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av

utnyttelsen av genressurser, bl.a. gjennom hensiktsmessig tilgang til genressurser.

Konvensjonens art. 2 definerer ”biologisk mangfold” som ”variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå”.

Det geografiske virkeområdet for konvensjonen er i utgangspunktet begrenset til partenes ”nasjonale jurisdiksjon” (jf. art. 4). I tillegg til en parts landområde omfatter dette begrepet territorialfarvannet (12 nautiske mil) og den økonomiske sonen (200 nautiske mil). Utenfor konvensjonsstatenes jurisdiksjonsområde – dvs. på det åpne hav – gjelder konvensjonen etter art. 4 (b) for prosesser og aktiviteter som konvensjonsstatene har jurisdiksjon eller kontroll over. Dette skaper en viss uklarhet særlig når det gjelder spørsmålet om konvensjonen dekker områdevern på det åpne hav. Spørsmålet om anvendelse av biomangfoldkonvensjonen på åpent hav ble på det sjuende partsmøtet diskutert i forbindelse med både revisjon av arbeidsprogrammet om biologisk mangfold til havs og på kysten (partsmøtevedtak VII/5 punkt 31)⁶ og vedtak av arbeidsprogram om områdevern (partsmøtevedtak VII/28 punkt 29 (a))⁷, og vil bli drøftet videre.

Biomangfoldkonvensjonen omtales ofte som en ”rammekonvensjon”. I dette ligger at mye av innholdet i de konkrete forpliktelsene må fylles ut gjennom prosesser og vedtak under konvensjonen. Det betyr imidlertid ikke at konvensjonen ikke inneholder direkte forpliktelser. Av størst betydning med hensyn til utvalgets mandat er art. 6 om integrering av biologisk mangfold i relevante sektorer planlegging og virksomhet, art. 8 om *in situ*-bevaring, herunder kontroll med fremmede

⁴ I rettslitteraturen se bl.a. Patricia Birnie and Alan Boyle: *International Law and the Environment* (2nd ed., Oxford 2002) kap. 11 til 13, Philippe Sands: *Principles of International Environmental Law* (2nd ed., Cambridge 2003) s. 499 til 617, og – mer kortfattet og innrettet på et nordisk perspektiv Jonas Ebbesson: *Internasjonell miljørett* (2. oppl. Uppsala 2000) samt Veit Koester i Ellen Margrethe Basse (red.): *Miljøretten bind II* (København 2001) s. 35-84. De ”eldre” konvensjonene er mer inngående behandlet i Simon Lyster: *International Wildlife Law* (Cambridge 1985). En særlig inngående og oppdatert fremstilling er Nicolas de Sadeleer et Charles-Hubert Born: *Droit international et communautaire de la biodiversité* (Paris 2004).

⁵ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1993 s. 1102 flg. Her angis konvensjonen til 5. juni 1992 i samsvar med konvensjonens sluttord.

⁶ Partsmøtevedtak VII/5, punkt 31:

”31. Recognizes that the law of the sea provides a legal framework for regulating activities in marine areas beyond national jurisdiction and requests the Executive Secretary to urgently collaborate with the Secretary-General of the United Nations and relevant international and regional bodies in accordance with their mandates and their rules of procedure on the report called for in General Assembly resolution 58/240, paragraph 52, and to support any work of the General Assembly in identifying appropriate mechanisms for the future establishment and effective management of marine protected areas beyond national jurisdiction;”

⁷ Partsmøtevedtak VII/28 punkt 29:

”29. Suggests the following tasks need to be undertaken by the ad hoc open ended working group
(a) To explore options for cooperation for the establishment of marine protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction, consistent with international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, and based on scientific information;”

arter, art. 10 om bærekraftig bruk og art. 15 om tilrettelegging for tilgang til genetiske ressurser. Av betydning er også art. 9 om *ex situ*-bevaring og art. 14 om konsekvensutredninger m.v. Det nærmere innholdet og omfanget av forpliktelsene er utdypet gjennom det samarbeidet som partene har etablert under konvensjonen, men det varierer om denne oppfølgingen resulterer i rettslig bindende forpliktelser og presiseringer.

Flere bestemmelser i biomangfoldkonvensjonen (bl.a. art. 8 og art. 15) er formulert slik at partene "as far as possible and as appropriate" skal sette i verk nærmere bestemte tiltak. I St.prp. nr. 56 (1992–93) er dette oversatt slik at partene skal "så langt det er mulig og hensiktsmessig" sette i verk de nevnte tiltak. Etter *utvalgets* mening er dette neppe en korrekt oversettelse av den engelske teksten, og denne oversettelsen innebærer en svekkelse av graden av forpliktelse. Utvalget antar for sin del at den nevnte ordlyden er å forstå slik at "as far as possible" viser til kravet til måloppnåelse, mens "as appropriate" gjelder valg av virkemidler.⁸ Det kan sies slik at formuleringen innebærer at partene skal iverksette de aktuelle tiltakene så langt som mulig og som hensiktsmessig.

Partsmøtet (COP – Conference of the Parties) er det beslutende organ for konvensjonen, jf. art. 23. Partsmøtet treffer bl.a. vedtak om hvilket arbeid som skal utføres, og om hvordan konvensjonen skal gjennomføres.⁹ Partsmøtet har også kompetanse til å treffe vedtak om nye regler som utfyller konvensjonen, såkalte protokoller. Disse blir ikke bindende før et tilstrekkelig antall parter har sluttet seg til dem, jf. art. 36 (2), og binder bare disse statene. Hittil er det bare vedtatt én slik protokoll – Cartagena Protocol on Biosafety i 2000¹⁰ – som gir bindende regler om sikker håndtering av genmodifiserte organismer. Siden reguleringen av fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer faller utenfor utvalgets mandat, blir ikke denne protokollen nærmere omtalt.

Partsmøtet har vedtatt fem tematiske arbeidsprogrammer som tar for seg særskilte typer biologisk mangfold på økosystemnivå. Partsmøtet har dessuten utpekt et antall såkalte "cross-cutting issues" – tverrgående temaer, – dvs. temaer som går på tvers av de forskjellige naturtyper eller øko-

systemer, som f.eks. økosystemtilnærming, tilgang til genressurser og introduksjon av fremmede arter. I boks 10.1 gis en oversikt over disse arbeidsprogrammene og temaene.

De vedtak som er truffet under de tematiske arbeidsprogrammene, gjelder først og fremst hvordan det fortsatte internasjonale samarbeidet for å utfylle konvensjonen skal foregå. Vedtak som er truffet i forbindelse med de tverrgående temaene har i større grad vært rettet mot partene og hatt karakter av utvikling av prinsipper og retningslinjer for hvordan de konkrete forpliktelsene er å forstå. For eksempel er prinsippet om økosystemtilnærming utdypet i partsmøtevedtak V/6, jf. nær-

Boks 10.1 Tematiske arbeidsprogrammer og tverrgående temaer under biomangfoldkonvensjonen

Tematiske arbeidsprogrammer

- Biologisk mangfold i havet og ved kysten
- Biologisk mangfold i jordbruket
- Biologisk mangfold i skog
- Biologisk mangfold i ferskvann
- Biologisk mangfold i tørre landområder
- Biologisk mangfold i fjell
- Et program om biologisk mangfold på øyer foreslås vedtatt på partsmøtet i 2006

Tverrgående temaer

- 2010-målet for biologisk mangfold (jf. kap. 10.6.3 om Johannesburgkonferansen)
- Økosystemtilnærming
- Tilgang til genressurser og fordeling av fordelene
- Fremmede arter
- Tradisjonell kunnskap, oppfinnelser og praksis
- Biologisk mangfold og turisme
- Klimaforandringer og biologisk mangfold
- Økonomi, handel og økonomiske virkemidler
- Utdanning, informasjon og kommunikasjon
- Global strategi for bevaring av planter
- Globalt initiativ for taksonomi
- Konsekvensvurderinger, ansvar og kompensasjon
- Indikatorer
- Områdevern
- Teknologioverføring og -samarbeid
- Bærekraftig bruk av biologisk mangfold

⁸ Jf. også den franske ordlyden "dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra".

⁹ Partsmøtets beslutninger t.o.m. det sjette partsmøtet finnes samlet i Handbook of the Convention on Biological Diversity, utgitt av konvensjonssekretariatet (2003).

¹⁰ Vedtatt 29. januar 2000, ble ratifisert av Norge 13. februar 2001 (jf. St.prp. nr. 34 (2000–2001) og Innst. S. nr. 115 (2000–2001)), og trådte i kraft 11. september 2003.

mere kap. 11.9, og konvensjonens forpliktelser når det gjelder tilgang til genressurser er presisert – uten at dette i seg selv er et rettslig bindende instrument – i de såkalte Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization (partsmøtevedtak VI/24), som vil bli omtalt i kap. 22. Også når det gjelder fremmede arter, har partsmøtet vedtatt retningslinjer (partsmøtevedtak V/8), jf. kap. 14.2.2.1.

I samband med vedtaket på det sjette partsmøtet i 2002 om en strategisk plan for konvensjonen (partsmøtevedtak VI/26) ble det enighet om å introdusere målet om at tapsraten for biologisk mangfold skal reduseres betydelig innen 2010. Dette målet ble senere bekreftet på statsledernivå (World Summit on Sustainable Development (WSSD) i Johannesburg 2002). Som følge av dette ble arbeidsprogrammene vedtatt på det syvende partsmøtet i februar 2004 mer spesifikke, med formulering av tidfestede mål og angivelse av hvem som skal gjennomføre tiltakene. Hovedresultatene fra det syvende partsmøtet er:

- 2010-målet fra WSSD er retningsgivende for arbeidet
- arbeidsprogram for områdevern (inkl. marine områder)
- mandat for videre forhandlinger om genressurser
- enighet om bruk av indikatorer på nasjonalt nivå
- et sett med globale indikatorer i forhold til 2010-målet og bruk av tallfestede mål for oppfølging av ulike arbeidsprogram

Da biomangfoldkonvensjonen ble ratifisert, ble det konkludert med at det ikke var nødvendig med endringer i lover eller forskrifter. I ratifikasjonsproposisjonen (St.prp. nr. 56 (1992–93) s. 10 og 11) ble det likevel uttalt at det kunne bli aktuelt å utvikle nye lovbestemmelser på enkelte områder, herunder bestemmelser vedrørende fremmede arter og om genressurser.

10.3.3 Konvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres leveområder (Bernkonvensjonen)

Bernkonvensjonen ble vedtatt 19. september 1979. Den ble ratifisert av Norge 27. mai 1986, jf. St.prp. nr. 12 (1985–86) og Innst. S. nr. 92 (1985–86), og trådte i kraft for Norge 1. september 1986.¹¹

Bernkonvensjonen er en regional avtale vedtatt i Europarådet. Avtalen omfatter hele Europa, men er også åpen for andre land (siden den også omhandler trekkende arter). Konvensjonens formål er først og fremst å verne truede og sårbare arter mot overutnyttelse, men også å verne artene og deres naturlige leveområder mot andre trusler. Videre er det et formål å fremme regionalt samarbeid om slikt vern.

Konvensjonen omfatter all vill flora og fauna, herunder sopp og alger. Det skilles ikke mellom terrestriske og marine arter. Den generelle hovedforpliktelsen er å ”treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer¹² som lokalt er i fare” (art. 2). Konvensjonsstatene er forpliktet til å ta hensyn til bevaring av naturlig flora og fauna i arealplanlegging, utbygging og tiltak mot forurensning (art. 3 (2)).

Konvensjonen opererer med lister over henholdsvis truede plantearter (vedlegg I), truede dyrearter (vedlegg II) og sårbare dyrearter (vedlegg III). Klassifiseringen har betydning for hvilken plikt konvensjonsstatene har til å bevare artene og deres biotoper etter art. 4(7). I tillegg har konvensjonen en liste over fangstmetoder som i utgangspunktet er forbudt (vedlegg IV). Vedlegg I og II har ved flere anledninger vært revidert ved at arter er blitt føyd til eller flyttet til vedlegg III som innebærer et lavere beskyttelsesnivå.

Konvensjonen pålegger partene en plikt til å kontrollere introduksjon av fremmede arter. Partene har også en plikt til å samarbeide seg i mellom (art. 11).

Dersom et medlemsland, en organisasjon eller enkeltpersoner mener at en av konvensjonspartene ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til konvensjonen, kan parten klages inn for partskonferansen (Standing Committee, jf. art. 13). Konvensjonens sekretariat (som er i Europarådet) behandler alle henvendelser og ber eventuelt om tilleggsinformasjon før den aktuelle parten informeres om klagen. Sekretariatet avgjør om klagen er av en slik art at man vil gå videre med den. Dersom klagen tas opp til behandling, videresendes den til den innklagede parten for å få dennes vurdering og om nødvendig ytterligere informasjon. Parten må gi sin tilbakemelding på klagen innen fire måneder, og på bakgrunn av denne tilbakemeldingen avgjøres det om det er grunnlag for å behandle saken på

¹¹ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1986 s. 934 flg.

¹² I den engelske originalversjonen ”sub-species, varieties or forms”.

neste møte i partskonferansen. Alle konvensjonens medlemsland informeres om dette minst to måneder før møtet avholdes.

Norge har flere ganger vært klaget inn til Bernkonvensjonen grunnet mistanke om brudd på konvensjonens bestemmelser. En klage kan resultere i at konvensjonens parter vedtar å åpne sak eller såkalt "case file" mot et land fordi det anses å foreligge et brudd på konvensjonen. Når en slik sak er åpnet, må angjeldende land svare for sin forvaltning på en partskonferanse, og saken vil først bli avsluttet når partskonferansen finner at problemene med å oppfylle konvensjonens forpliktelser er løst. Så langt har innsendte klager ikke resultert i at det er åpnet noen sak mot Norge. Forut for partskonferansens beslutninger om ikke å åpne sak, er imidlertid norske myndigheter i forbindelse med hver enkelt klage avkrevet grundig redegjørelse. Kombinert med øvrige rapporteringskrav bidrar prosessene knyttet til klager og eventuell åpning av saker til at Bernkonvensjonen har en sterk posisjon som kontrollmekanisme overfor konvensjonsstatenes innsats på artsvernområdet. I kap. 13.3.2.3 gis noen eksempler på klager mot Norge fra de senere årene.

Utviklingen av Bernkonvensjonen har som nevnt i kap. 10.1 i stor utstrekning skjedd gjennom ikke-rettslige instrumenter. Det er vedtatt en rekke resolusjoner og rekommandasjoner innenfor konvensjonens område. Blant annet gir den Permanente Komité anbefalinger til partene vedrørende tiltak som skal treffes for å nå konvensjonens mål (jf. art. 14 (1)). Selv om disse anbefalingene ikke er rettslig bindende, gir de uttrykk for partenes felles oppfatning av hva forpliktelsene i konvensjonen i praksis innebærer, og de kan således ventes å få vekt ved vurderingen av i hvilken grad den enkelte part oppfyller sine forpliktelser og bidrar til å oppfylle intensjonen med konvensjonen.

Et viktig eksempel på anbefalinger som tar sikte på å utvikle konvensjonen, er etableringen av det såkalte "Emerald Network". Grunnlaget for nettverket ble lagt i den Permanente Komités resolusjon nr. 1 fra 1989 "on the provisions relating to the conservation of habitats". Resolusjonen inneholder bl.a. presiserende fortolkninger av sentrale begreper i konvensjonen, særlig "habitat of species (or population of species)" og "natural habitat" i art. 4. Samtidig med resolusjonen ble det vedtatt en anbefaling (nr. 16/1989) om kriterier for utvelgelse av habitater med spesielt behov for beskyttelse. Tanken var at disse habitatene skulle danne et internasjonalt nettverk av beskyttede områder.

Samtidig med utviklingen av nettverkstanken under Bernkonvensjonen pågikk arbeidet med å

opprette Natura 2000 innenfor EU. Disse to prosessene påvirket hverandre gjensidig, særlig ved at EU anså sitt Natura 2000 for å gjennomføre Bernkonvensjonen. Habitatdirektivet fra 1992 med senere endringer reflekterer i stor grad den nye utviklingen under Bernkonvensjonen, men går betydelig lenger i å detaljere innholdet i forpliktelsene (jf. kap. 10.8).

Den formelle videreføringen av Emerald Network ble iverksatt i 1996, jf. resolusjon nr. 3/1996. Nettverket blir her knyttet til arbeidet med "Pan European Ecological Network". Dette nettverket er en del av den europeiske strategien for vern av biologisk mangfold og landskap (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy) som ble vedtatt på ministerkonferansen "Environment for Europe" i Sofia, Bulgaria, i 1995. Sekretariatet for denne prosessen ligger til Europarådet og UNEP, og Bernkonvensjonen har en sentral rolle i gjennomføringen av strategien. Reglene for Emerald Network ble vedtatt i 1998 (resolusjon nr. 5/1998), og listene over truede naturtyper og leveområder ble vedtatt i henholdsvis 1996 (resolusjon nr. 4/1996) og 1998 (resolusjon nr. 6/1998).¹³ Med disse vedtakene var grunnlaget for et fungerende nettverk lagt. Nettverkstilnærmingen er nærmere omtalt i kap. 15.3.3.

Det ble ikke foretatt noen lovendringer i samband med ratifikasjon av Bernkonvensjonen. I norsk rett blir konvensjonens forpliktelser gjennomført særlig gjennom naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Også lovgivningen om arealplanlegging og utbyggingstiltak er av betydning for å sikre at konvensjonen blir oppfylt.

10.3.4 Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen)

Bonnkonvensjonen ble vedtatt i Bonn 23. juni 1979. Den ble ratifisert av Norge 30. mai 1985 og trådte i kraft for Norge 1. august 1985.¹⁴

Bonnkonvensjonen er en global avtale som ble forhandlet frem under UNEP¹⁵, og som har som overordnet mål å fremme vern av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Det skilles ikke mellom terrestriske og marine dyr. Formålet omfatter også vern av dyrenes leveområder.

Konvensjonens vedlegg I inneholder en liste over arter som er truet og skal ha et strengt vern

¹³ Listene svarer til henholdsvis vedlegg I og vedlegg II i EUs habitatdirektiv.

¹⁴ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1985 s. 1378 flg.

¹⁵ United Nations Environment Programme (FNs miljøprogram).

etter art. III. Partene er forpliktet til å beskytte artene og deres levesteder, hindre skadelige effekter av aktiviteter som kan påvirke trekkmuligheter, samt strengt kontrollere introduksjon av fremmede arter. Vedlegg II angir de trekkende arter som ikke er direkte truet av utryddelse, men som har behov for et internasjonalt samarbeid for å sikre et tilstrekkelig vern, jf. art. IV. Dette samarbeidet består i både bindende avtaler og ikke-bindende instrumenter om forvaltning av artene. Norge har ratifisert en bindende avtale, EURO-BATS, om bevaring av flaggermus.¹⁶

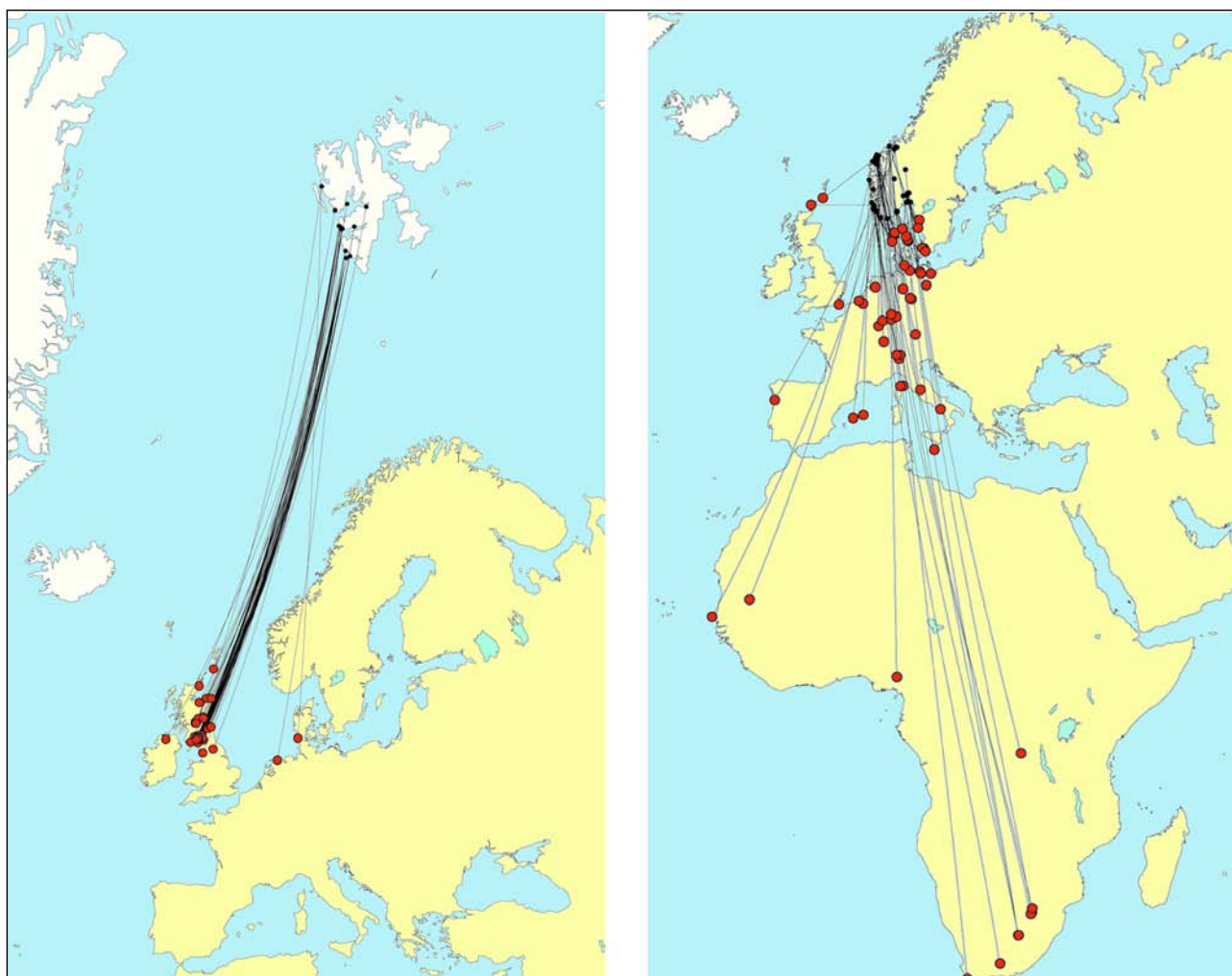
¹⁶ Agreement on the Conservation of Bats in Europe ble vedtatt 4. desember 1991. Norge undertegnet avtalen 3. februar 1993 uten forbehold om ratifikasjon, og den trådte i kraft for Norge 16. januar 1994. Avtalen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1994 s. 538 flg.

Det ble ikke ansett å være nødvendig med lovendringer for å gjennomføre Bonnkonvensjonen i norsk rett. Naturvernloven og viltloven er mest sentrale for gjennomføringen av forpliktelsene etter Bonnkonvensjonen.

10.3.5 Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsarkonvensjonen)

Ramsarkonvensjonen ble vedtatt 2. februar 1971. Norge sluttet seg til konvensjonen 9. juli 1974, og den trådte i kraft for Norge 21. desember 1975.¹⁷

¹⁷ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1976 s. 4 flg.



Figur 10.1 Norge deler mange arter med andre land. Bonnkonvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr regulerer vernet om trekkende arter. Konvensjonen skiller ikke mellom trekkende landdyr og marine dyr. Kart nr. 1 viser trekkruiter med gjenfunn for hvitkinngjess og kart nr. 2 viser trekkruiter for låvesvale. Norske låvesvaler er blitt funnet så langt sør som til Sør-Afrika.

Kilde: Vidar Bakken/Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Ramsarkonvensjonen er global og har som formål vern og bærekraftig bruk av våtmarker, så vel ferskvannsområder som marine områder (begrenset til 6 meters dyp). Artikkel 3 (1) pålegger partene så langt som mulig å fremme bærekraftig bruk av våtmarker ("wise use of wetlands") innenfor sitt territorium.

Statene plikter etter art. 2 å føre opp våtmarksområder på en liste over våtmarker av internasjonal betydning. Det er ikke konkrete krav knyttet til bruk og vern av våtmarker som er ført opp på listen. Dersom det er nødvendig av hensyn til presserende nasjonale interesser, er det adgang til å trekke ut områder fra listen, eventuelt begrense områdenes størrelse. I så fall skal konvensjonsstaten søke å erstatte dette området med et annet tilsvarende bevaringsområder (art. 4 (2)).

Det er vedtatt en rekke ikke rettslig bindende retningslinjer under konvensjonen. Av særlig interesse for utvalgets arbeid er anbefalingene knyttet til "wise use" (bærekraftig bruk).¹⁸ Det er utviklet et eget "wise use concept" og vedtatt retningslinjer for gjennomføringen av dette konseptet, der partene oppfordres til å vedta en nasjonal politikk for våtmarker, å utvikle programmer for bl.a. kartlegging, overvåking og forskning og å iverksette tiltak og utvikle forvaltningsplaner for våtmarker.

Ved ratifikasjonen av Ramsarkonvensjonen anså norske myndigheter ikke at et eget lovvedtak var nødvendig for å gjennomføre forpliktelsene. I Norge gis Ramsar-status bare til områder som allerede er vernet etter naturvernloven. Det er til nå meldt inn 37 områder.¹⁹

10.3.6 Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES)

CITES (Convention on International Trade in Endangered Species) ble vedtatt 3. mars 1973 i Washington. Den ble ratifisert av Norge 27. juli 1976, jf. St.prp. nr. 126 (1975–76) og Innst. S. nr. 295 (1975–76), og trådte i kraft 25. oktober 1976.²⁰

CITES er en global konvensjon som har som formål å verne truede dyre- og plantearter mot utryddelse som følge av internasjonal handel. Konvensjonen legger opp til bærekraftig bruk av arter der dette kan skje uten at det vil true artens overlevelse.

Det er i CITES etablert et system med import- og eksportlisenser for visse opplistede dyre- og plantearter og produkter av slike. Lisens kan gis på vilkår angitt i konvensjonen. Det er utarbeidet tre lister over arter med ulik grad av vernestatus og ulike regler for handel, jf. art. III til V. Arter oppført på liste I er underlagt et forbud mot innførsel uten tillatelse fra eksport- og importland. Når det gjelder handel med arter på liste II, kreves det tillatelse fra eksportlandet. For oppdrettede eksemplarer kreves opprinnelsesbevis. Liste III inneholder arter som er beskyttet i minst ett land som har bedt andre CITES-parter om assistanse med hensyn til kontroll med handelen. Statene skal utpeke en myndighet med ansvar for oppfølging av konvensjonen (i Norge er dette Direktoratet for naturforvaltning). Partene forplikter seg til å innføre straff for ulovlig handel med aktuelle arter og til å beslaglegge ulovlig innførte individer eller returnere dem til eksportlandet, jf. art. VIII.

Omkring 5000 dyrearter og 28 000 plantearter er gjenstand for vern under CITES. Marine arter har så langt bare unntaksvis blitt oppført på listene. Oppmerksomheten om marine arter er imidlertid nå i ferd med å øke.

Da Norge ratifiserte CITES, anså man forpliktelsene dekket av den alminnelige innførsels- og utførselsreguleringen (nå lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering). Blant annet av rettspedagogiske hensyn ble det i 2001 likevel vedtatt en egen CITES-forskrift.²¹

10.3.7 Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (WHC²²)

Verdensarvkonvensjonen ble vedtatt 16. november 1972. Den ble ratifisert av Norge 12. mai 1977, jf. St.prp. nr. 29 (1976–77) og Innst. S. nr. 104 (1976–77), og trådte i kraft for Norge 12. august 1977.²³

Verdensarvkonvensjonen er utarbeidet innenfor rammene av UNESCO og er den eneste globale konvensjonen som behandler kultur- og naturmiljøet som deler av en helhet og felles arv. Den har som formål å sikre unike kultur- og naturgjenstander og -områder mot ødeleggelse. Konvensjonen gjelder slike gjenstander og områder på partenes territorium, noe som i tillegg til landområder også må omfatte territorialfarvannet.

¹⁸ Se særlig anbefalingene 3.3, 4.10, 5.5 og 6.16.

¹⁹ Se kap. 16.10 for en oversikt over hvilke områder det dreier seg om.

²⁰ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1977 s. 24 flg.

²¹ Forskr. 15. november 2002 nr. 1276 om gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora and fauna (CITES).

²² World Heritage Convention.

²³ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1977 s. 942 flg.

Konvensjonen pålegger partene å identifisere, beskytte og overføre til fremtidige generasjoner vår kultur- og naturarv. Partene erkjenner samtidig at kultur- og naturvern er en sak som angår verdenssamfunnet. Konvensjonen gir ikke klare regler om hvordan vern skal finne sted, men påpeker at uberørte områder ikke bør ødelegges av sosiale og økonomiske endringer. Det er etablert to lister under konvensjonen, én over verdens kultur- og naturarv, og en over kultur- og naturarv som er truet. Det er lagt opp til at land som trenger assistanse i forbindelse med vern, kan motta ulike former for støtte fra organer under konvensjonen.

De norske områdene som er oppført på listen over verdens kultur- og naturarv er vernet gjennom kulturminneloven eller naturvernloven, jf. kap. 16.10.

10.3.8 Den europeiske landskapskonvensjon

Den europeiske landskapskonvensjonen ble vedtatt 20. oktober 2000. Den ble ratifisert av Norge 23. oktober 2001, og trådte i kraft for Norge 1. mars 2004.

Konvensjonen er regional og utarbeidet i regi av Europarådet. Den tar sikte på å fremme vern, forvaltning og planlegging knyttet til landskapsverdier og å legge et grunnlag for europeisk samarbeid (art. 3). Reglene i konvensjonen skal anvendes på hele Norges territorium, inkl. Svalbard og Bjørnøya. Dette er presisert til å omfatte land, ferskvann og marine områder (art. 2).

Partene er etter konvensjonen forpliktet til å vedta lovgivning som anerkjenner landskapet som et vesentlig element i folks omgivelser, som et uttrykk for mangfoldet i deres felles kultur- og naturarv og som fundament for deres identitet. Partene skal videre etablere en politikk for vern, forvaltning og planlegging knyttet til landskap, sikre offentligheten rett til deltakelse, samt integrere landskaphensyn i politikken på relevante områder. Avtalen foreskriver en del konkrete tiltak for å bedre kunnskapen om landskapsverdier. (Se art. 5 og 6.)

Det ble ikke ansett nødvendig med lovendringer for å ratifisere konvensjonen.

I regi av Nordisk Ministerråd har man forsøkt å klargjøre felles utfordringer som egner seg for videre nordisk samarbeid om oppfølgingen av konvensjonen, se TemaNord 2003:550 Nordens landskap – forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen. Under tema lovgivning nevnes i rapporten i tillegg til plan- og bygningsloven og naturvernloven også jordloven, kul-

turminneloven og skogbruksloven som viktige gjennomføringslover for Norge (s. 30).

10.3.9 EUs – rammedirektivet for vann

Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk (rammedirektivet for vann) skal bidra til å bevare, beskytte og forbedre vannforekomstene og vannmiljøet og å sikre en bærekraftig bruk av vann. En rekke direktiver og internasjonale konvensjoner er fastsatt med det formål å beskytte vann og vannmiljø. Rammedirektivet danner en overbygning for dette regelverket, og fastlegger rammene for hvordan forvaltningen av vann skal skje innenfor det europeiske fellesskapet. I EU trådte direktivet i kraft 22. desember 2000 med gjennomføringsfrist 22. desember 2003. Direktivet anses som EØS-relevant, men er hittil ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Vassdrag, grunnvann og kystvann ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen omfattes av direktivet. Med hensyn til forurensning gjelder direktivet ut til territorialgrensen (12 nautiske mil). Hovedformålet i direktivet er å beskytte og om nødvendig forbedre vannkvaliteten innen utgangen av 2015. All utnyttelse skal være bærekraftig over tid. Hvert land skal inndele sine vannforekomster i regioner som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystzone, såkalte vannregioner. Direktivet krever at vannforekomstene kartlegges og overvåkes. Det skal fastsettes konkrete miljømål for vannforekomster, og innen utgangen av 2009 skal det for hver vannregion utarbeides en forvaltningsplan med et handlingsprogram for de tiltak som må gjennomføres for å oppfylle målene. Forvaltningsplanene og handlingsprogrammene skal så jevnlig revideres og oppdateres.

Vannkvalitetsmålene etter direktivet er høye. I sin essens går målene ut på at vannkvaliteten skal være tilnærmet den i vann i uberørt tilstand. Hva som er god økologisk tilstand defineres etter direktivet etter både fysisk-kjemiske, hydromorfologiske og biologiske kriterier.

Under visse forutsetninger kan målene fravikes. Særlig gjelder dette vassdrag som allerede er sterkt påvirket av menneskers inngripen, f.eks. gjennom kraftutbygging, og vassdrag som av naturlige årsaker har en vannkvalitet som gjør det svært vanskelig eller uforholdsmessig dyrt å få vannkvaliteten opp på et høyt nivå. Målet for slike vassdrag er å få en best mulig økologisk tilstand, forholdene tatt i betraktning (art. 4 (1) (a) (iii) jf. (5)).

Boks 10.2 Eksempel på vannkvalitetsmål i EUs vanndirektiv

I bilag V til direktivet er det tatt inn definisjoner av hva som er høy, god og moderat økologisk tilstand i vassdrag, sjøer, brakkvann og saltvann. De biologiske kvalitetsmål er knyttet til forekomsten av både mikroorganismer, flora og fauna. Høy økologisk tilstand i vassdrag målt ut fra fiskefauna defineres f.eks. slik:

- "Artssammensætning og -tæthed svarer fuldstændig eller næsten fuldstændig til uberørte forhold.
- Alle typespecifikke miljøfølsomme arter forekommer.
- Fiskesamfundenes aldersstruktur viser næsten ikke tegn på menneskeskabt forstyrrelse og indicerer ikke manglende reproduktion eller udvikling for nogen bestemt art."

(Bilag V, tabell 1.2.1, dansk versjon.)

For eksempel kan et betydelig innslag av en introdusert art i fiskefaunaen neppe sies å være i tråd med målet om høy økologisk tilstand.

Direktivet har en egen bestemmelse for miljømål for "beskyttede områder". Her gjelder de målene som settes etter det EU-regelverket som krever beskyttelsen, f.eks. habitat- og fugledirektivet. Vanndirektivets mål gjelder hvis de er strengere (art. 4 (1) (c)). Siden EØS-avtalen ikke inneholder direktiver som forplikter Norge til å opprette verneområder, vil vanndirektivets kvalitetsmål gjelde for alle vannforekomster, også områder vernet etter f.eks. naturvernloven.

Etter direktivet skal det opprettes et "register over beskyttede områder". Igjen gjelder dette først og fremst områder utpekt etter habitat- og fugledirektivet, men også bl.a. "områder, der er udpeget til beskyttelse af økonomisk vigtige akvatiske arter" (bilag IV nr. 1 (ii)). Et slikt område kan f.eks. være en nasjonal laksefjord eller et nasjonalt laksevassdrag.

Direktivet er et minimumsdirektiv, og det enkelte land står fritt til å innføre strengere bestemmelser eller høyere ambisjonsnivå enn direktivets krav.

For gjennomføringen av planprosessene i direktivet – utviklingen av forvaltningsplan og handlingsprogrammer – vil ventelig plan- og bygningsloven stå sentralt. For selve

tiltaksgjennomføringen vil trolig vannressursloven og forurensningsloven ha størst betydning. Ved utformingen av vannressursloven søkte man å ta hensyn til forslaget til vanndirektiv, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–99) kap. 4.4 (s. 25). Det er ikke endelig avklart om norsk gjennomføring av direktivet vil kreve lovendringer.

10.4 Internasjonale forpliktelser om bevaring av marint biologisk mangfold

10.4.1 Innledning

De internasjonale avtalene som er beskrevet i kap. 10.3 kommer i ulik utstrekning til anvendelse på marine områder og arter. Det marine har likevel så langt ikke vært noe hovedtema for disse avtalene.

De avtalene som omtales i det følgende har et rent marint utgangspunkt. Som nevnt i kap. 10.2 er de mer vinklet mot ressursforvaltning enn hva som er vanlig i andre internasjonale miljøavtaler, og de behandles derfor separat.

10.4.2 FNs konvensjon om havrett (havrettskonvensjonen)²⁴

Havrettskonvensjonen ble vedtatt 10. desember 1982. Den trådte i kraft 16. november 1994 og ble ratifisert av Norge 24. juni 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–96) og Innst. S. nr. 227 (1995–96), med virkning fra 24. juli 1996.²⁵

Havrettskonvensjonen regulerer fredelig utnyttelse av havet. Konvensjonen omfatter alle havområder, luftrommet over disse og havbunnen og dens undergrunn. Den regulerer de rettigheter og plikter statene har i disse områdene, og den gir regler om miljøvern, havforskning og teknologioverføring. Konvensjonen kodifiserer i stor utstrekning folkerettslig sedvanerett.

Havrettskonvensjonen deler det marine miljø inn i fire: sjøterritoriet, den eksklusive økonomiske sone, kontinentalsokkelen og det åpne hav. Kyststaten har suverenitet i sjøterritoriet (for Norge 12 nautiske mil) og har for dette området rett til å vedta både forvaltnings- og vernebestemmelser.

I den eksklusive økonomiske sonen, som kan strekke seg til 200 nautiske mil fra grunnlinjene, har kyststaten suverene rettigheter med hensyn til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende

²⁴ Se nærmere f.eks. Ruud, Ulfstein og Fauchald: Utvalgte emner i folkerett (Oslo 1997) kap. 4.

²⁵ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1996 s. 670 flg.

og ikke-levende naturressurser. Til gjengjeld er kyststaten pålagt en rekke forpliktelser, bl.a. knyttet til forsvarlig bevaring og forvaltning av naturressursene og samarbeid med andre berørte stater. Det gjelder visse begrensninger for hvilke tiltak kyststaten kan iverksette, bl.a. i forhold til andre staters rett til skipsfart og til å legge og vedlikeholde undersjøiske kabler og rørledninger. Kyststaten kan håndheve vedtatte reguleringer overfor utenlandske fartøy.

Formålet med bestemmelsene om ressursforvaltning i de økonomiske soner er først og fremst å oppnå en optimal bærekraftig utnyttelse og å fremme tiltak som opprettholder beskattede arter på nivåer som kan gi maksimalt langtidsutbytte. Dette skal skje gjennom nasjonale tiltak og samarbeid mellom berørte stater om opprettholdelse og fordeling av levende ressurser. Bevaringsplikten innebærer bl.a. en plikt til på grunnlag av vitenskapelige data å fastsette største tillatte fangst som sikrer mot overbeskatning. I denne sammenheng skal det også tas hensyn til virkninger for arter som er forbundet med eller avhengige av de beskattede arter, herunder bifangst. Bestemmelsene om ressursforvaltning i de økonomiske soner får ikke anvendelse for sedentære arter.²⁶ Slike arter forvaltes etter konvensjonens bestemmelser om kontinentalsokkelen (jf. nedenfor).

For bestander som vandrer mellom kyststatenes økonomiske soner og tilstøtende områder, og som dermed deles med andre kyststater, pålegges kyststaten en plikt til å samarbeide med andre stater om et forsvarlig og hensiktsmessig totaluttak og fordeling av ressursene. Partene skal med andre ord samarbeide om å fastsette en største tillatte fangst for felles vandrende bestander.

Kyststaten har også suverene rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen.²⁷ Som nevnt ovenfor gjelder dette også de sedentære artene. Konvensjonen pålegger ikke kyststaten noen særlig plikt til å bevare ressursene på kontinentalsokkelen. I teorien er det imidlertid hevdet at prinsippet om bærekraftig bevaring og forvaltning også må anvendes i dette området. Det er i tillegg visse plikter knyttet til vern mot forurensning, jf. art. 194 og 208.

Havbunnen og dens undergrunn, utenfor kontinentalsokkelens yttergrense – og dermed utenfor nasjonal jurisdiksjon – kalles "Området", jf. definisjonen i konvensjonens art. 1. Nærmere bestem-

melser for forvaltningen av Området finnes i konvensjonens del XI samt i en særskilt avtale 28. juli 1994 om gjennomføringen av konvensjonens del XI. Ressursene i Området skal forvaltes til gagn for menneskeheten av et særskilt internasjonalt organ, Den internasjonale havbunnsmyndigheten. Denne myndigheten kan tildele rettigheter til å søke etter og utnytte forekomster i Området. Med "forekomster" menes alle mineralforekomster som er til stede på sin opprinnelige plass på eller under havbunnen i Området, jf. art. 133.

Det åpne hav reguleres i konvensjonens del VII. Reglene gjelder for alle havområder som ikke omfattes av den økonomiske sone, sjøterritoriet eller indre farvann, jf. art. 86. Stort sett vil vannmassene over havbunnen i Området utgjøre det åpne hav.²⁸ Statene skal samarbeide om bevaring og forvaltning av de levende ressurser på det åpne hav og som følge av dette samarbeidet gjennomføre begrensninger overfor egne borgere og fartøy.

Konvensjonens del XII etablerer generelle forpliktelser om vern og bevaring av det marine miljø i alle havområder. Reglene retter seg først og fremst mot forurensning, men art. 192 (generell forpliktelse til å beskytte og bevare det marine miljøet), art. 193 (partenes rett til å utnytte naturressurser og plikt til å beskytte miljøet) og art. 196 (introduksjon av fremmede arter) er av særlig betydning for bevaring av marine økosystemer.

Siden havrettskonvensjonen for en stor del kodifiserer og opprettholder tidligere sedvane- eller traktatrett, var en rekke av dens prinsipper allerede innarbeidet i norsk rett. Den norske ratifikasjonen medførte likevel enkelte mindre lovendringer.

10.4.3 Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander

Avtalen ble vedtatt 4. august 1995. Den ble ratifisert av Norge 30. desember 1996, jf. St.prp. nr. 43 (1995–96) og Innst. S. nr. 228 (1995–96), og trådte i kraft 11. desember 2001.²⁹

²⁶ Med sedentære arter menes arter som i liten grad beveger seg.

²⁷ Kontinentalsokkelen kan være både innenfor og utenfor den økonomiske sone. Se konvensjonens art. 76 for en definisjon av kontinentalsokkelen, herunder om kontinentalsokkelens yttergrense.

²⁸ Dette gjelder imidlertid ikke der kontinentalsokkelen går utenfor den økonomiske sone (eller sjøterritoriet der det ikke er opprettet noen økonomisk sone).

²⁹ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 2001 s. 1208 flg.

Avtalen innebærer en presisering og videreutvikling av reglene i havrettskonvensjonen art. 62 til 67 og har som formål å fremme vern og bærekraftig bruk av fisk som vandrer over store havområder. Avtalen regulerer i hovedsak fiske av vandrede arter på det frie hav, men enkelte av bestemmelsene gjelder også for områder innenfor statenes jurisdiksjon.

Bestemmelsene i avtalen er basert på føre-var-prinsippet og foreskriver iverksetting av tiltak for å unngå overbeskatning av artene. Avtalen har nærmere bestemmelser om plikt til å samarbeide om forvaltningen av artene. Det legges opp til regionalt samarbeid og oppstilles rammer for dette samarbeidet. Avtalen regulerer også rettigheter og plikter for stater som ikke velger å delta i det regionale samarbeidet. Den oppstiller videre plikter som må oppfylles av flaggstaten. Endelig inneholder avtalen en rekke bestemmelser for å sikre effektiv håndheving, herunder regler om tiltak som kan iverksettes av havnestaten.

Avtalen er i hovedsak gjennomført i norsk rett gjennom lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), samt forskrifter til disse lovene.

10.4.4 Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR)

OSPAR ble vedtatt 22. september 1992. Den ble ratifisert av Norge 8. september 1995, jf. St.prp. nr. 39 (1994–95) og Innst. S. nr. 163 (1994–95), og trådte i kraft 25. mars 1998.³⁰

OSPAR har som formål å beskytte det marine området mot skadevirkninger av menneskelig aktivitet og dermed å verne menneskenes helse og bevare marine økosystemer, og – der det er praktisk mulig – gjenopprette marine områder som er blitt skadet. Inkludert i det marine området er partenes territorium ut til grunnlinjen, territorialfarvannet og den økonomiske sone, samt det frie hav. Definisjonen av det marine området inkluderer også kontinentalsokkelen.

Avtalen er bygd opp av en hoveddel med generelle bestemmelser og fem vedlegg som regulerer henholdsvis landbaserte utslipp, dumping og forbrenning, offshore-aktiviteter, overvåking, samt vern og bevaring av økosystemene og det biolo-

³⁰ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1998 s. 200 flg. Akronymet OSPAR skyldes at konvensjonen er en konsolidering av to tidligere konvensjoner 15. februar 1972 og 4. juni 1974, som gjerne ble betegnet som henholdsvis Oslokonvensjonen og Pariskonvensjonen.

giske mangfold i sjøområdet. Det sistnevnte vedlegget (vedlegg V) innebærer en utvidelse av rammene for avtalen, og legger opp til at OSPAR skal fatte beslutninger også på dette området forutsatt at man ikke derved overlapper med initiativ etter andre avtaler. Partene er etter vedlegg V bl.a. pålagt å treffe nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og det biologiske mangfoldet i det marine området, samt i tillegg, der det er praktisk mulig, å restaurere marine områder som er negativt påvirket. Vedlegg V trådte i kraft for Norges vedkommende 22. juli 2001.³¹

I medhold av OSPAR fattes en rekke vedtak ("decisions"), og det vedtas anbefalinger ("recommendations"). Vedtakene er juridisk bindende for de parter som har stemt for, og som ikke innen 200 dager notifiserer sekretariatet om at de ikke vil være bundet. Andre parter må, for å bli bundet, notifisere sekretariatet om at de aksepterer vedtaket. Anbefalingene er ikke bindende for partene.

På ministermøtet i Bremen 25. juni 2003 ble det vedtatt en anbefaling om å opprette et nettverk av marine beskyttede områder.³² Utviklingen av nettverket skal skje i samarbeid med HELCOM³³ og EU, og målet er at det innen 2010 skal være et komplett nettverk av marine beskyttede områder, som, sammen med EUs Natura 2000-nettverk, er økologisk sammenhengende.

Relevante regler til gjennomføring av OSPARs forurensningsbestemmelser i norsk rett finnes særlig i forurensningsloven og sjødyktighetsloven (lov 9. juni 1903 nr. 7 om statskontroll med skibes sjødyktighet m.v. kap. 11) med tilhørende forskrifter. Ratifikasjonen av vedlegg V førte ikke til lovendringer.

10.5 Andre internasjonale avtaler om vern av arter

I tillegg til de instrumentene som er nevnt ovenfor i kap. 10.3 og 10.4, er Norge også part i flere internasjonale avtaler om vern av enkeltarter. Noen av disse kan ha betydning for utvalgets arbeid og vil derfor bli kort omtalt her.³⁴

³¹ Vedlegg V er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 2001 s. 908 flg.

³² Recommendation 2003/3.

³³ Helsekommisjonen (HELCOM) er det styrende organet for konvensjonen for beskyttelse av det marine miljø i Østersjøen (Helsinkikonvensjonen).

³⁴ Avtaler som Norge er part til, men som har et geografisk virkeområde som gjør den lite aktuelt i forhold til utvalgets mandat, vil ikke bli omtalt. Dette gjelder f.eks. avtalen 15. november 1973 om vern av isbjørn, jf. om denne NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard s. 80–81.

*Konvensjonen til vern av laks i det nordlige Atlanterhav*³⁵ tar sikte på vern av villaks og nedlegger forbud mot fiske av laks utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjene. I henhold til konvensjonen art. 3 er det opprettet et internasjonalt samarbeidsorgan for forvaltning av nord-atlantisk laks (NASCO – North Atlantic Salmon Conservation Organization). Innenfor samarbeidet etter konvensjonen er det vedtatt flere resolusjoner, bl.a. en resolusjon om å minimere de negative virkninger som fiskeoppdrett har på villaks (1994). Denne resolusjonen gir detaljerte anbefalinger om tiltak for å minimere rømning av oppdrettslaks og spredning av lakse-sykdommer og -parasitter.

*Overenskomsten om tiltak til beskyttelse av bestanden av dypvannsreker, hummer, bokstavhummer og krabbe*³⁶ gjelder mellom Danmark, Norge og Sverige og har som mål å verne bestandene av reke, hummer og krabbe. Den fastsetter minste maskevidde i forbindelse med reketrålning, samt minstestørrelse på hummer og krabbe. Avtalen etablerer en skalldyrkommissjon.

*Den internasjonale overenskomsten om regulering av hvalfangst*³⁷ (hvalfangstkonvensjonen) er global og blir administrert av Den internasjonale hvalfangstkommissjonen. Den tar sikte på å verne hvalarter mot overbeskatning og utryddelse. Avtalen er supplert med et omfattende regelverk ("Schedule") som revideres på møter i Den internasjonale hvalfangstkommissjon. I regelverket finnes detaljerte regler om fredning, fangsttider, fangstmetoder, vitenskapelige undersøkelser samt innsamling og videreformidling av informasjon. Norge har reservert seg mot det generelle vedtaket om forbud mot kommersiell hvalfangst (Schedule paragraf 10(e)) samt mot listingen av nordøst-atlantisk vågehval som en vernet art.

³⁵ Konvensjonen ble vedtatt 2. mars 1982, ratifisert av Norge 20. mai 1983, jf. St.prp. nr. 31 (1982–83) og Innst. S. nr. 161 (1982–83), og trådte i kraft for Norge 1. oktober 1983. Den er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1983 s. 954 flg.

³⁶ Overenskomsten ble vedtatt 7. mars 1952 (endret i 1959), ble ratifisert av Norge 26. november 1952 og trådte i kraft 26. januar 1953. Den er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1954 s. 1 flg.

³⁷ Hvalfangstkonvensjonen ble vedtatt 2. desember 1946 (endret 1956). Den trådte i kraft for Norge 10. november 1948 etter ratifikasjon samme år, jf. St. prp. nr. 3 (1948 og Innst. S. nr. 9 (1948)). Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1949 s. 547 flg.

10.6 Politiske erklæringer og handlingsplaner av betydning for bevaring av biologisk mangfold

10.6.1 Innledning

De ikke-rettslige instrumentene det er tale om i dette kapitlet, er ikke slike som er utviklet under bindende avtaler, men selvstendige erklæringer og handlingsplaner av betydning for bevaring av biologisk mangfold og dermed for *utvalgets* arbeid. Noen av instrumentene har karakter av prinsipper, mens andre stiller konkrete krav som kan oppfattes som viktige politiske føringer for statene.

Som nevnt i kap 10.1 skal utvalget i sitt arbeid spesielt ta hensyn til Strategien for et bærekraftig Norden. Hva denne strategien går ut på, er omtalt nedenfor under kap. 10.6.2.

Etter mandatet skal utvalget også vurdere i hvilken utstrekning internasjonalt anerkjente prinsipper bør nedfelles i lovverket. Førre-var-prinsippet og økosystemtilnærmingen peker seg ut her. Førre-var-prinsippet ble første gang formulert i prinsipp 15 i Rioerklæringen om miljø og utvikling fra 1992. Dette prinsippet er nærmere behandlet i kap. 11.11.2.

Johannesburg-erklæringen og gjennomføringsplanen (Plan of Implementation) fra 2002 innebærer en bekreftelse av prinsippene i Rioerklæringen. Ytterligere punkter fra handlingsplanen med relevans for utvalgets mandat vil bli omtalt nedenfor i kap. 10.6.3.

Økosystemtilnærmingen er bl.a. anvendt av Nordsjøkonferansene, som er en politisk prosess hvor vern av miljøet i Nordsjøen står i fokus. Betydningen av disse konferansene er nærmere beskrevet nedenfor i kap. 10.6.4.

10.6.2 Strategi for et bærekraftig Norden (Bæredygtig utvikling – en ny kurs for Norden)

De nordiske statsministre og de politiske ledere for de selvstyrende områder vedtok i november 1998 "Deklarasjonen om et bærekraftig Norden". Deklarasjonen inneholder elleve veiledende mål for utviklingen av et bærekraftig Norden og av en bærekraftig utvikling i nærområdene, herunder at det biologiske mangfoldet og økosystemenes produktivitet skal bevares og at urbefolkningens rolle for bærekraftig utvikling bør fremheves. I deklarasjonen ble Nordisk Ministerråd gitt i oppdrag å utarbeide en tverrsektoriell forankret strategi for en bærekraftig utvikling i Norden og nærområdene basert på de elleve målene.

Strategien (fra 2001) ga mål og innsatsområder for perioden 2001 til 2004 samt langsiktige mål for

en bærekraftig utvikling i Norden frem til 2020 (se kap. 9.2.2.2). Det ble valgt ut seks sektorer der arbeidet med integrasjon av miljøhensyn og bærekraftig utvikling skal vies særskilt oppmerksomhet. De seks sektorene er energi, transport, landbruk, næringsliv, fiskeri og skogbruk. Strategien konsentreres videre om fem innsatsområder som er tverrgående i forhold til de økonomiske sektorer: Klima, biologisk mangfold, havet, kjemikaler og matvaresikkerhet. Det er siden også utarbeidet indikatorer for å måle utviklingen i arbeidet.

Hovedansvaret for oppfølging av strategiens mål og innsatser ligger hos de nordiske regjeringer, og strategien er ment å skulle være et viktig element i å tilrettelegge nasjonal politikk for bærekraftig utvikling.

Strategien skal revideres hvert fjerde år, og gjennom en bred konsultasjonsprosess i og mellom de nordiske land er det utarbeidet en gjennomgripende revidert strategi for perioden 2005 til 2008. Den reviderte strategien legger bl.a. betydelige større vekt på sosiale og økonomiske forhold i tillegg de mer tradisjonelle miljøspørsmålene. Det vil i tiden fremover bli arbeidet med å gjøre strategien kjent i de berørte miljøer og videreutvikle indikatorene.

Særlig relevant for utvalget er ellers Nordisk ministerråds arbeid med genressurser. Dette arbeidet er nærmere omtalt i kap. 22.6.

10.6.3 Johannesburg-konferansen

Johannesburg-konferansen om miljø og utvikling ble avholdt i september 2002 som en oppfølgingskonferanse etter Rio-konferansen i 1992 og Agenda 21. Det ble i Johannesburg vedtatt en erklæring og en gjennomføringsplan.

I gjennomføringsplanen er det bl.a. fastsatt et mål om at tapet av biologisk mangfold skal begrenses vesentlig innen 2010.³⁸ I den delen av planen som gjelder havet, er det videre en uttrykkelig oppfordring til innen 2010 å ta i bruk økosystemtilnærmingen³⁹ og til å fremme integrert kystsoner- og havforvaltning.⁴⁰

Nasjonalt er anbefalingene fra Rio- og Johannesburg-konferansene fulgt opp med en Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling (Nasjonal Agenda 21).⁴¹

³⁸ Pkt. 42 " a significant reduction in the current rate of loss of biological diversity "

³⁹ Pkt. 30 (d) "Encourage the application by 2010 of the ecosystems approach "

⁴⁰ Pkt. 30 (e) "Promote integrated, multidisciplinary and multisectoral coastal and ocean management at the national level "

⁴¹ Se http://odin.dep.no/archive/finvedlegg/01/27/na21_024.pdf. Se også St.meld. nr 1 (2003–2004) kap. 6.4.1 s. 181 flg.

10.6.4 Nordsjøkonferansene

Den første Nordsjøkonferansen ble avholdt i Bremen i 1984, med deltakelse fra Belgia, Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederland, Sverige, Storbritannia og Norge, samt EU-kommisjonen. Målet var å bidra med politisk oppmerksomhet om en intensivering av arbeidet innen relevante internasjonale fora, og sikre mer effektiv gjennomføring av eksisterende internasjonale forpliktelser relatert til det marine miljø i Nordsjøen. Den første konferansen ble starten på en prosess med jevnlig ministerkonferanser. Hver konferanse har resultert i en erklæring, der ministrene påtar seg forpliktelser om tiltak knyttet til vern eller forbedring av miljøet i Nordsjøen. Disse forpliktelsene er ikke rettslig bindende, men tillegges stor vekt i den nasjonale politikktutviklingen på dette området.

De fem Nordsjøkonferansene, i Bremen, London (1987), Den Haag (1990), Esbjerg (1995) og Bergen (2002), har i stadig større grad anvendt en økosystemtilnærming til vern av havmiljøet. Ministererklæringen fra Bergen del I har således overskriften "Establishing an Ecosystems Approach to Management". Her blir behovet for å utvikle et samlet og integrert sett av økologiske kvalitetsmål fremhevet. Del II i erklæringen gjelder "Conservation, Restoration and Protection of Species and Habitats". I denne delen er ministrene bl.a. enige om at relevante områder i Nordsjøen innen 2010 skal utpekes som marine verneområder tilhørende et nettverk av representative områder.⁴² Det uttales også at ministrene er enige om, så langt som mulig og etter behov å treffe tiltak for å redusere uheldige virkninger på økosystemer, habitater og naturlig hjemmehørende arter fra introduksjon eller utslipp av fremmede arter (pkt. 11).

10.7 Det internasjonale handelsregelverket som begrensende faktor for hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre biologisk mangfold

10.7.1 Innledning

Hittil har fremstillingen dreid seg om internasjonale forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold. På den annen side finnes internasjonale regelsett som kan begrense hvilke tiltak som kan iverksettes for å

⁴² Jf. ovenfor kap. 10.4.3 om OSPAR Recommendation 2003/3 om etableringen av et nettverk med marine beskyttede områder.

sikre biologisk mangfold. Det internasjonale handelsregelverket er et slikt regelsett.⁴³ Det dreier seg dels om EØS-avtalens handelsregelverk og dels om avtalen om Verdens handelsorganisasjon (WTO).⁴⁴ WTO-avtalens vedlegg inneholder en rekke avtaler som Norge er bundet av og som vil bli omtalt nedenfor der det er relevant.

I det følgende diskuteres tre problemstillinger som kan være av betydning for *utvalgets* vurderinger i skjæringspunktet mellom hensynet til bevaring av biologisk mangfold og hensynet til de handelsrettslige forpliktelser: uttak og utnyttning og tjenester knyttet til uttak og utnyttning (kap. 10.7.2), innførsel og utførsel (kap. 10.7.3) samt andre handelsrelaterte tiltak for vern av biologisk mangfold (kap. 10.7.4).

10.7.2 Uttak og utnyttning av biologiske ressurser og tjenester knyttet til uttak og utnyttning

En regulering av uttak og utnyttning av biologiske ressurser (f.eks. jakt og fiske) samt tjenester knyttet til uttak og utnyttning (f.eks. bioprospektering) vil som hovedregel være uproblematisk i forhold til internasjonale handelsregler, så lenge det ikke stilles strengere krav eller vilkår overfor utlendinger enn overfor egne borgere. For enkelte biologiske ressurser, som fisk, har Norge regler som forskjellsbehandler på grunnlag av nasjonalitet. *Utvalget* vil ikke foreslå regler som åpner for forskjellsbehandling basert på nasjonalitet, men mener at det kan være grunnlag for å åpne for konkret forskjellsbehandling basert på om en privatperson eller tjenesteyter har spesiell tilknytning til et bestemt område. Et aktuelt eksempel på dette er forskjellsbehandling når adgangen til jakt, fiske og friluftsliv begrenses for å hindre overbeskatning og nedsliting av naturmiljøet.

Etter EØS-avtalen art. 31 og 36 er det fri etableringsrett og forbud mot restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innenfor EØS-området. Et generelt bostedskrav må, jf. Tradeparts-dommen fra EFTA-domstolen,⁴⁵ i de fleste tilfelle være å anse som ulovlig forskjellsbehandling. Det samme kan

være tilfelle når det gjelder positiv forskjellsbehandling av personer med lokaltilknytning. Når det gjelder vilkår for utbyttefordeling, kan en tenke seg forskjellige løsninger som tilgodeser lokalsamfunns og urfolks rettigheter i tråd med biomangfoldkonvensjonen art. 8 (j). Det kan imidlertid ikke innføres begrensninger som innebærer en ubegrunnet diskriminering av personer fra andre EØS-land hva gjelder f.eks. bioprospektering og lignende tjenester. Etter "Clean Car Autoservice-dommen" fra EF-domstolen⁴⁶ kan det gjøres unntak fra forbudet mot en forskjellsbehandling som innebærer ulovlig diskriminering dersom det kan anføres saklige grunner for forskjellsbehandlingen. Hva som kan regnes som saklige grunner, beror på en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak. I tillegg er det et krav om at tiltak må være nødvendige og proporsjonale (forholdsmessige). Positiv diskriminering av personer med lokal tilknytning, f.eks. knyttet til samenes lokale tradisjoner og kunnskap vedrørende genressurser, kan være et aktuelt eksempel på forskjellsbehandling som kan være lovlig. Etter unntaksbestemmelsen i EØS-avtalens art. 33 kan forskjellsbehandling uansett finne sted der det er begrunnet med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen. Det er i domstolspraksis oppstilt strenge vilkår for anvendelse av dette unntaket.

Etter WTO-regelverket er tjenesteavtalen (GATS) mest nærliggende. GATS er for tiden gjenstand for forhandlinger, og det er stor usikkerhet knyttet til utfallet av disse forhandlingene. Det vil både få betydning for i hvilke tilfeller ikke-diskrimineringsbestemmelsen i art. XVII kommer til anvendelse, og for hvilke regler som vil gjelde for innenlandske reguleringer, jf art. VI. For Norges vedkommende kan det nevnes at tjenester knyttet til uttak og utnyttning av biologiske ressurser i stor utstrekning er omfattet av bindingslistene,⁴⁷ og at regelen om ikke-diskriminering derfor kommer til anvendelse i de fleste tilfeller.

Generelt kan det vises til at bestemmelsene i WTO-regelverket har et noe annet innhold enn bestemmelsene i EØS-avtalen, og det kan hende at de unntaksvis vil kunne innebære andre forpliktelser enn dem som følger av EØS-avtalen. Imidlertid er mange bestemmelser i WTO-regelverket generelle og gjenstand for forhandlinger, og det finnes lite praksis som kan gi en nærmere pekepinn om bestemmelsenes innhold. Det kan følgelig ikke gis

⁴³ Begrensningene knyttet til regler om immaterielle rettigheter blir behandlet i kap. 22.5.

⁴⁴ Avtalen er av 15. april 1994 og ble ratifisert 7. desember 1994 på grunnlag av St.prp. nr. 65 (1993–94) og Innst. S. nr. 43 (1994–95). Konvensjonen trådte i kraft 1. januar 1995 og er inntatt i Overenskomsten med fremmede stater 1995 s. 6 flg. En nærmere oversikt over spørsmålene er gitt i Ruud, Ulfstein og Fauchald 1997 kap. 5.

⁴⁵ Sak E-3/98 Rainford-Towning [1998] EFTA Court Report 204.

⁴⁶ Sak C-350/96 Clean Car Autoservice mot Landeshauptmann von Wien [1998] ECR I-2521.

⁴⁷ Liste over tjenester der Norge har forpliktet seg til å gi adgang til det norske markedet og til ikke å forskjellsbehandle til fordel for norske borgere.

noe klart bilde av hvilke grenser disse bestemmelsene setter for bruken av ulike typer tiltak.

10.7.3 Innførsel og utførsel

En rekke avtaler regulerer innførsel og utførsel av biologisk materiale eller levende organismer, f.eks. Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer, mens andre tar sikte på å regulere innførsel og utførsel av farlige produkter og avfall som kan ha en negativ virkning på biologisk mangfold. Det er flere avtaler som tar sikte på vern av truede arter, f.eks. CITES.

Etter EØS-avtalen art. 11 og 12 er kvantitative import- og eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning forbudt. Rettspraksis aksepterer imidlertid slike tiltak der de er saklig begrunnet f.eks. i miljøhensyn. I tillegg innebærer EØS-avtalen art. 13 at slike tiltak vil kunne være lovlige dersom de bl.a. er begrunnet ut fra hensynet til menneskers og dyrs liv og helse og vern av plantelivet.

WTO/GATT-avtalen har i art. XI et generelt forbud mot restriksjoner på import og eksport. Forbudet må imidlertid leses i lys av unntakene i art. XX som åpner for tiltak som er tatt for å verne om uttømmelige naturressurser, herunder truede arter, og dyrs og planters liv og helse. Unntaksbestemmelsen har bl.a. vært diskutert i saker om importrestriksjoner knyttet til vern av delfiner og havskilpadder. En sentral forutsetning for å kunne benytte dette unntaket er at tiltaket ikke utgjør en skjult handelshindring eller innebærer vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandling.

WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) legger til grunn at handelsrestriksjoner på import og eksport ikke skal opprettholdes uten en tilstrekkelig vitenskapelig begrunnelse. Dersom det ikke finnes tilstrekkelig vitenskapelig belegg, kan det likevel iverksettes midlertidige tiltak ut fra føre-var-hensynet. Hvor det er relevant, skal det også her legges vekt på vitenskapelig informasjon. I de samme avtalene ligger det også en viss forpliktelse til å basere relevante tiltak på internasjonale standarder der slike finnes, og det oppstilles en presumpsjon for at tiltak som følger internasjonale standarder er i overensstemmelse med regelverket. Til tross for at de standardiseringsorganer som er nevnt i avtalene, ikke omfatter organisasjoner som har som primært siktemål å verne om biologisk mangfold, er det ikke noe prinsipielt i veien for at også slike organisasjoner kan anses som standardiseringsorganer under disse avtalene. Bestemmelsene nevnt foran er ikke i seg selv til hinder for å iverksette tiltak som er

strengere enn hva som følger av internasjonale standarder.

Endelig må det nevnes at det finnes en lang tradisjon for et internasjonalt regelverk som tar sikte på å hindre at plante- og dyresykdommer spres gjennom internasjonal handel. Det samarbeidet som finner sted, er i stor grad basert på standardisering innenfor International Plant Protection Convention (IPPC) og Office International des Epizooties. De relevante regelverkene har tradisjonelt rettet seg mot beskyttelse av landbruksinteresser. Man har imidlertid i den senere tid utvidet virkeområdet til også å omfatte problemstillinger knyttet til biologisk mangfold, særlig i forbindelse med plantevern.

I utgangspunktet må det antas at nasjonal regulering av import og eksport som er en oppfølging av forpliktelser i internasjonale miljøavtaler eller i avtaler om dyre- og plantehelse, kan gjennomføres uten å komme i konflikt med det internasjonale handelsregelverket.

10.7.4 Andre handelsrelaterte tiltak av betydning for vern av biologisk mangfold

En relevant gruppe av nasjonale reguleringer som kan ha konsekvenser for internasjonal handel og som kan komme til anvendelse på produkter basert på biologisk materiale, er regler om merking, om innhold av ulike ingredienser og om produksjonsmetoder. En annen gruppe nasjonale reguleringer av relevans knytter seg til krav til produkter og produksjonsmetoder som kan ha en negativ virkning på biologisk mangfold.

For nasjonale reguleringer gjelder for det første et krav om ikke-diskriminering. Et slikt krav finnes eksplisitt i WTO/GATT-avtalen art. III, og implisitt i art. 11 og 12 i EØS-avtalen. Hvor langt reglene om ikke-diskriminering rekker, er til dels uavklart og må vurderes individuelt fra sak til sak. Dersom en forskjellsbehandling av produkter er velbegrunnet ut fra hensyn til bevaring av biologisk mangfold, vil forskjellsbehandlingen normalt være uproblematisk i forhold til ikke-diskrimineringsreglene.⁴⁸ I tillegg vil man kunne påberope seg unntaksbestemmelsene i WTO/GATT-avtalen art. XX og EØS-avtalens art. 13. Dersom det er indi-

⁴⁸ Retten til å regulere omsetningen av visse typer varer når det er nødvendig ut fra viktige samfunnshensyn – selv om dette kan virke begrensende på det frie varebytte – ble første gang slått fast i en sak for EF-domstolen om en fransk solbærlikør, «Cassis de Dijon» (sak C-120/78, Rewe mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, [1979] ERC 649).

kasjoner på at nasjonale reguleringer i det vesentlige er utformet eller blir praktisert slik at de ivaretar interessene til innenlandske produsenter, vil de anses å være i konflikt med ikke-diskrimineringsforbudene. Dette vil f.eks. være tilfellet der forskjellsbehandlingen utelukkende er knyttet til produktets opprinnelsesland.

For det annet ligger det i handelsregelverket et forbud mot unødvendige handelshindringer. Forbudet finnes eksplisitt i art. 2.3 i WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) og art. 2.2 i WTO-avtalen om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen), og implisitt i art. 11 og 12 i EØS-avtalen. Hvorvidt en handelshindring er unødvendig, er et skjønnspreget tema, og tiltak vil neppe kunne rammes med mindre de har betydelige effekter på internasjonal handel og samtidig er svakt faglig begrunnet. Generelt vil det også her være vesentlig om det finnes indikasjoner på at nasjonale reguleringer er utformet for å ivareta interessene til nasjonale produsenter.

Endelig ligger det i art. 2 i TBT-avtalen og i art. 3 i SPS-avtalen en forpliktelse til å basere relevante tiltak på internasjonale standarder der slike finnes, og det oppstilles en presumpsjon for at tiltak som følger internasjonale standarder, er i overensstemmelse med regelverket. Til tross for at de standardiseringsorganer som er nevnt i avtalene ikke omfatter organisasjoner som har som primært siktemål å verne om biologisk mangfold, er det heller ikke her noe prinsipielt i veien for at også slike organisasjoner kan anses som standardiseringsorganer under disse avtalene. Bestemmelsene nevnt over er i seg selv ikke til hinder for å iverksette tiltak som er strengere enn det som følger av internasjonale avtaler så lenge man har tatt tilbørlig hensyn til standardene i forbindelse med utarbeidelsen av de nasjonale kravene.

Det finnes også andre internasjonale avtaler av betydning for handelen med biologiske ressurser. En slik avtale er den internasjonale avtalen 26. januar 1994 om tropisk tømmer,⁴⁹ som erstatter en tidligere avtale fra 1983.⁵⁰ Avtalen er grunnlaget for Den internasjonale organisasjon for tropisk tømmer (ITTO) med et råd der produsent- og konsumentstater er likt representert. Avtalen har til formål å fremme utviklingslandenes utnyttning av tropisk tømmer og å sikre at dette skjer på en bærekraftig måte. Bestemmelsene i avtalen er i hovedsak av organisatorisk art, med tillegg av eta-

blering av fondsordninger for bl.a. å støtte prosjekter for bærekraftig forvaltning av tropisk tømmerproduserende skog. Fra Partnerskapsfondet for Bali kan det således gis støtte til stater som avsetter bevaringsområder med tropisk regnskog (art. 21 (4) (b)). Det er også inngått en bilateral samarbeidsavtale mellom Norge og Indonesia (30. august 2002) for å bekjempe ulovlig og ikke-bærekraftig hogst av og handel med tropisk tømmer.

10.8 EUs naturvernregelverk

Norges EØS-forpliktelser omfatter som nevnt i kap 10.2 i hovedsak ikke EUs naturvernregelverk. Regelverket er likevel av betydning for utformingen av norske regler på dette området og vil derfor bli kort omtalt i det følgende. De to viktigste direktivene i EUs naturvernregelverk er direktiv 79/409/EEC om beskyttelsen av ville fugler (fugledirektivet) og direktiv 92/43/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (habitatdirektivet).

Fugledirektivet har som sitt formål å bevare, forvalte og regulere uttak av alle fuglearter som i vill tilstand har sitt naturlige opphold på medlemsstatenes territorium, også deres egg, reder og levesteder, samt å regulere utnyttelsen av disse artene. For å oppnå dette målet skal medlemsstatene bl.a. beskytte, opprettholde og gjenskape fuglenes biotoper og levesteder. Det skal vedtas særlige beskyttelsestiltak for levestedene for visse fuglearter (jf. vedlegg I) samt for trekkfuglartene.

Om artsvern fastsetter direktivet at fredningsprinsippet skal gjelde for alle fuglearter, men det gjelder lister over arter som det *kan* jantes på. Direktivet inneholder i tillegg et generelt handelsforbud, med visse unntak, samt regler om introduksjoner.

Formålet med *habitatdirektivet* er å fremme opprettholdelsen av det biologiske mangfold i medlemsstatene ved å fastlegge en felles ramme for bevaringen av ville dyr og planter samt naturtyper av fellesskapsbetydning. I henhold til direktivet opprettes det et økologisk nettverk under betegnelsen Natura 2000, som består av "særlige bevaringsområder" som utpekes av medlemsstatene i samsvar med direktivets bestemmelser, samt av de særlig beskyttede områdene som er fastsatt i medhold av fugledirektivet. Se om nettverkstilnærmingen også kap. 15.3.3.

Medlemsstatene er forpliktet til å fremme forvaltningen av de elementer i landskapet som er vesentlige for ville arters migrasjon, spredning og genetiske utveksling. Dessuten skal det innføres

⁴⁹ Konvensjonen ble ratifisert av Norge 1. februar 1995 og trådte i kraft 1. januar 1997. Den er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1997 s. 1608 flg.

⁵⁰ Den internasjonale avtale 18. november 1983 om tropisk tømmer, jf. St.prp. nr. 95 (1983–84).

en særlig streng beskyttelsesordning for visse truede dyre- og plantearter, og hensiktsmessigheten av å gjeninnføre disse arter til deres tidligere leveområde må undersøkes. Videre er det forbudt å anvende ikke-selektive metoder for henholdsvis innsamling, innfangning og avliving av visse dyre- og plantearter.

Direktivet har egne lister over dyr og planter som skal ha et strengt vern, og en liste over arter hvis leveområder skal være vernet. All handel og besittelse av vernede arter er forbudt. Det gjelder unntak fra fredningsprinsippet for nærmere oppregnede formål. Direktivet har også en liste over plante- og dyrearter som skal holdes under oppsyn.

Som nevnt tidligere har EUs oppfølging av Bernkonvensjonen skjedd gjennom fugle- og habitatdirektivet.

10.9 Utvalgets syn på gjennomføringen av internasjonale forpliktelser i norsk rett

Det fremgår av fremstillingen foran at Norge har påtatt seg en rekke internasjonale forpliktelser vedrørende bevaring av biologisk mangfold. I hovedsak synes disse gjennomført på tilfredstillende vis i norsk lovgivning. Det er imidlertid visse mangler, også som en følge av en utvikling som er skjedd etter ratifikasjonen. Av rettspedagogiske og andre grunner kan det også være et behov for å tydeliggjøre i norsk rett de regler som følger av våre internasjonale forpliktelser. Dette kan gjelde for flere konvensjoner, men trolig først og fremst for biomangfoldkonvensjonen.

Som nevnt i kap. 10.3.2 ble det ved ratifikasjonen av biomangfoldkonvensjonen i Norge konkludert med at det ikke var behov for nasjonale vedtak for å gjennomføre forpliktelsene. Det ble imidlertid påpekt at det kunne være behov for på et senere stadium å treffe lovvedtak på enkelte områder, herunder om fremmede arter og om

genressurser. Det kan i denne sammenheng vises til utviklingen med fastsettelse av retningslinjer og prinsipper som er skjedd på de nevnte områdene (jf. kap. 10.3.2). Det er også grunn til å vurdere gjennomføringen av art. 8 (j) om tradisjonell kunnskap og art. 10 om bærekraftig bruk.

Utvalget vil videre bemerke at det norske regelverket ikke ivaretar alle arter like godt. Blant annet er det for å oppnå vern av planter og virvelløse dyr nødvendig med et positivt fredningsvedtak. For alle arter kan det fremstå som en mangel at man for å verne deres leveområder må ty til områdevern. Regelverket er også mangelfullt når det er gjelder å beskytte truet og sårbar natur. Lovverket mangler i dag dessuten et overordnet grep for bærekraftig bruk.

Også gjennom samarbeidet under Bernkonvensjonen er det skjedd en utvikling som ikke er ivare tatt i norsk lovverk og forvaltningspraksis. Dette gjelder først og fremst nettverkstankegangen, jf. "Emerald Network". Det skal understrekes at denne utviklingen primært er av ikke-rettslig karakter. Det er likevel slik at de vedtakene det gjelder gir uttrykk for partenes oppfatning av hvordan samarbeidet bør skje, og de bør således tillegges betydning. Et ytterligere poeng for Norges del er at EU allerede har gjennomført "Emerald Network" i Natura 2000-prosessen.

Når det gjelder de internasjonale forpliktelsene knyttet til marint biologisk mangfold, har gjennomføringen i norsk rett for det meste skjedd gjennom fiskerilovgivningen. Ressursforvaltningsdelen av disse forpliktelsene er dermed godt integrert i lovgivningen. Det kan imidlertid være grunn til å spørre om hensynet til biologisk mangfold mer generelt er like godt integrert, bl.a. med hensyn til artsvern og områdevern.

I kap. 10.7 er det drøftet i hvilken grad handelsregelverket kan begrense tiltak for bevaring av biologisk mangfold. *Utvalget* antar at dette regelverket legger noen begrensninger på virkemiddelbruken, men at disse begrensningene ikke er av stor betydning for utvalgets arbeid.

Kapittel 11

Lovens formål, virkeområde og alminnelige bestemmelser

Ditt landskap

Det landskap du har elsket, blir ditt speil,
som lik en venn betror deg hvem du er.
Et strå i sand, et skjell, forvridde trær
vil tyde dine fortrinn, dine feil.

Og som din egen tommelfingernegl
vil strandens hvite musling stå deg nær.
Mot denne horisont av skjær bak skjær
ser du din skjebne folde ut sitt speil.

Det taler til deg som av lave røster
fra sten og bølge, sneglehus og siv,
om hva du er, om hva du blir og var.

Så spør ditt landskap, sjelens tvillingsøster:
"Hva er den skjulte mening med mitt liv?"
– og alt vil hviske sitt orakelsvar.

André Bjerke

11.1 Hvorfor ny lovgivning?

FNs toppmøte om bærekraftig utvikling ("World Summit on Sustainable Development", WSSD) i Johannesburg høsten 2002 vedtok at landene skal redusere det nåværende tapet av biologisk mangfold betydelig innen 2010. Det ble videre understreket at biomangfoldkonvensjonen er det viktigste instrument for å sikre jordas biologiske mangfold. Norge har – i likhet med EU – som nasjonalt mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 (St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Miljøverndepartementet, s. 36).

I kapitlene 5 til 7 foran har utvalget beskrevet hovedtrekk ved norsk natur, tilstanden for det biologiske mangfoldet i Norge, trekk ved samsfunnsutviklingen og tiltak som påvirker mangfoldet. Gjennomgåelsen viser at tilstanden for det biologiske mangfoldet i Norge varierer, bl.a. med landsdel og høyde over havet, og at en rekke naturtyper og arter er truete eller sårbare. Forskjellige former for menneskelig aktivitet fremstår som trusler mot det biologiske mangfoldet, direkte eller indirekte, og presset på ressursene

øker. En indikator på det siste er bl.a. andelen av villmarkspregede områder, som fra 1900 til 1998 ble redusert fra 48 % til 11,7 % av Norges landareal (se kap. 5.2 og 7.2.4). Det er videre utviklet ny kunnskap om artenes innbyrdes avhengighet og økosystemenes funksjoner som dagens virkemidler ikke uten videre er tilpasset til.

Utvalget bygger sitt lovforslag på en vurdering av dagens virkemiddelbruk sett i lys av de utfordringene som presenteres i kap. 5 til 7, samtidig som det tas hensyn til de internasjonale rammebetingelsene som presenteres i kap. 10. Biomangfoldkonvensjonen – med sitt formål om vern og bruk – står sentralt i så måte. Dagens lovgivning gjenspeiler i liten grad nye tanker om vern og bruk slik som økosystemtilnærming, selve begrepet biologisk mangfold inklusive det genetiske mangfold, spørsmålet om tilgang til genressurser og nettverkstilnærmingen (se kap. 9, 10, 15 og 22).

Utvalgets forslag kan oppsummeres i flere hovedpilarer: revisjon av naturvernloven (se særlig utredningen kap. 16 til 18 og 20, delvis kap. 13), tilgang til genetisk materiale (kap. 22), regler om fremmede arter (kap. 14) og prinsipper og regler om bærekraftig bruk (jf. kap. 9.2.2, 11.11 og kap. 13, 15 og 19). Noen spørsmål er det regler om i norsk lov fra før (særlig naturvernloven), en del spørsmål gjelder rettslig gjennomføring av et internasjonalt regelverk som går på tvers av norsk regelverkstruktur (særlig biomangfoldkonvensjonen), noen er ikke regulert i gjeldende norsk lovgivning i det hele tatt (tilgang til genetisk materiale og prinsipper for bærekraftig bruk) og enkelte er regulert spredt og til dels mangelfullt eller inkonsistent i forskjellige sektorlover (regler om fremmede arter). *Utvalgets* oppgave har derfor vært å *dekke opp mangler* i gjeldende regelverk, *samle* regler der utfordringene er de samme, og *samordne* der hvor regler bør støtte opp om hverandre.

I utforming av ny lovgivning ligger implisitt eller eksplisitt også et verdivalg (se også kap. 8). Et slikt verdivalg kommer gjerne til uttrykk i en lovs formålsbestemmelse. Mange ressursforvaltningslover har den ressurs- eller næringsmessige

verdi av naturen for øye, mens gjeldende naturvernlov går ut fra et bredere perspektiv med naturen som en "nasjonal verdi" som utgangspunkt (§ 1 første ledd, se kap. 11.4.2.3).

Ny lovgivning om naturmangfoldet kan også ha en viktig symbolfunksjon ved å fremheve verdien av naturen som menneskers livsgrunnlag sammen med et etisk ansvar for kommende generasjoner og alvoret ved at naturtyper og arters eksistens trues.

11.2 Ny lov eller endringer i eksisterende lover?

Et hovedspørsmål for utvalget er om det bør foreslås en felles lov eller om de nye reglene bør innpasses i eksisterende lovgivning på ulike områder.

De viktigste lovene som omhandler biologisk mangfold som en *ressurs*, er i dag viltloven, laks- og innlandsfiskloven og saltvannsfiskeloven. Også skogbruksloven kan nevnes her. Verken enkeltvis eller samlet omfatter disse lovene alt biologisk mangfold, slik at det uansett neppe er mulig å innpasse utvalgets forslag i sin helhet i gjeldende lovgivning. Sammenhengen i økosystemene gjør at utvalgets forslag skal omfatte alle slags organismer, noe som i seg selv taler for en egen lov med generell rekkevidde for biologisk mangfold.

Videre er det mange lover som regulerer *tiltak som påvirker* det biologiske mangfoldet. Utvalgets forslag om overordnede prinsipper og gjennomgripende normer for arts- og arealforvaltning vil ha betydning for forvaltningen etter slike lover. Fra et brukersynspunkt kan det spørres om reglene for de biologiske ressursene som det finnes særskilte lover om, burde tas inn i disse lovene. Også for tiltakslovene kan det reises spørsmål om alle normer og hensyn som må tas for å ivareta det biologiske mangfoldet, bør tas inn i den enkelte lov.

Utvalget mener at en slik løsning ville gjøre det vanskeligere å se den samlede forvaltningen av de ulike nivåer av biologisk mangfold og de ulike påvirkningsfaktorer i sammenheng. Dette ville bryte med økosystemtilnærmingen, som står sentralt bl.a. i biomangfoldkonvensjonen, og som er en viktig rettesnor for utvalgets arbeid. Det er videre forutsatt i St.meld. nr. 42 (2000–2001) at ivaretagelsen av biologisk mangfold skal være et sektorovergripende hensyn. Når ensartede bestemmelser spres på forskjellige lover, risikerer man at tolking og anvendelse vil bli påvirket av den særlige sammenheng som hver enkelt av bestemmelsene blir satt inn i, noe som vil motvirke jenen-

nomføringen av felles prinsipper. For øvrig vil brukerne gjennomgående ikke kunne nøye seg med å forholde seg utelukkende til den enkelte lov på deres område, de må se loven i sammenheng med det forskriftsverk som er fastsatt etter loven og med annen relevant lovgivning. Merbelastningen ved å forholde seg til en generell lov om naturmangfoldet i tillegg til vedkommendes sektorlov blir derfor begrenset. Noe annet er at det er grunn til å påse at sektorlovene blir harmonisert med den generelle loven.

Utvalget mener på denne bakgrunn at overordnede prinsipper og gjennomgripende normer for arts- og arealforvaltningen bør utformes i en generell lov.

Utvalgets forslag om de temaer som naturvernloven regulerer, særlig områdevern, innebærer i realiteten en totalrevisjon av loven (se særlig kap. 16 til 18). Det er også skjedd viktige endringer i grunnlaget for naturvernarbeidet i tiden etter at naturvernloven ble vedtatt, noe begrepene bærekraftig utvikling og biologisk mangfold er nærmest til å illustrere. Utvalget mener derfor at naturvernloven bør oppheves og avløses av en ny lov.

Spørsmålet er så om det er hensiktsmessig at en ny lov – i tillegg til å avløse naturvernloven – omfatter flere eller alle de temaer som utvalget foreslår regler om.

Å ta vare på biologisk mangfold er et helt sentralt mål i naturvernarbeidet. Mellom artsforvaltning og områdevern er det en gjensidig sammenheng. Regler om fremmede arter må ses som en del av artsforvaltningen, bl.a. med sikte på å unngå forstyrrelser i etablerte økosystemer. Artsforvaltningen er avhengig av arealdisponeringen også utenfor områder som blir underlagt særskilt områdevern. Dette er noe som må ivaretas gjennom den ordinære arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og etter sektorlovgivningen, men utvalget har funnet grunn til å foreslå nye rettslige virkemidler med tanke på å ivareta biologisk mangfold utenfor verneområder (se særlig utk. kap. II og VI og utredningens kap. 11.7, 11.11 og kap. 19). Dette er i tråd med den nettverkstankegang som er fremtredende i europeisk politikk og rett på området (jf. kap. 15.3.3). Det vil gi en unødvendig oppsplitting av regelverket om slike regler skulle falle utenfor det som ellers vil fremstå som en alminnelig lov om biologisk mangfold.

Utvalgets forslag om regler om tilgang til genetisk materiale skiller seg fra utvalgets øvrige forslag. Her er det tale om regler som i større grad kan sammenlignes med den regulering av individuelle rettigheter til utnytting som finnes rundt om

i sektorlovgivning. Men også de regler om tilgang til genetisk materiale som utvalget foreslår, har sitt utspring i biomangfoldkonvensjonen. En forutsetning for tilgang til genetisk materiale er videre at mangfoldet blir bevart, noe som er et hovedmål for de øvrige reglene som det er tale om.

Utvalget er på denne bakgrunn blitt stående ved å foreslå en felles lov med regler om de forskjellige hovedtemaer i utvalgets mandat.

En slik lov vil ikke kunne erstatte de gjeldende lover om biologiske ressurser i sin helhet. Det ville ligge utenfor utvalgets mandat å fremme forslag om den konkrete regulering av høsting av marine ressurser, f.eks. om høstingsmetoder og kvotefordeling. Dette inngår i Havressurslovutvalgets mandat. Viltloven og lakse- og innlandsfiskloven regulerer bl.a. også spørsmål om individuelle rettigheter til jakt, fangst og fiske ut over det som hensynet til å ta vare på biologisk mangfold tilsier. Det

er derfor heller ikke for disse lovene å anbefale at de i sin helhet tas inn i en ny naturmangfoldlov.

Det er videre åpenbart at en generell naturmangfoldlov ikke kan erstatte alle lover som regulerer forskjellige påvirkninger av mangfoldet.

11.3 Lovens tittel

Den nye loven må få en tittel som gjenspeiler dens virkefelt. Både innholdet av loven og bakgrunnen for den, medregnet bakgrunnen i biomangfoldkonvensjonen, tilsier at tittelen viser at det er en lov for biologisk mangfold. Loven spenner imidlertid betydelig videre, særlig ved at den avløser naturvernloven og dermed skal ivareta også andre naturverdier enn dem som er knyttet til biologisk mangfold, f.eks. landskap og geologi. Det bør derfor komme til uttrykk i tittelen at det er en lov som



Figur 11.1 Forslaget til ny naturmangfoldlov skal også ivareta andre naturverdier enn dem som er knyttet til biologisk mangfold, for eksempel landskap og geologi. Her fra dødisgroper i Dørålen landskapsvernområde i Rondane.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

generelt tar sikte på bevaring av natur og landskap ved siden av biologisk mangfold.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at loven får tittelen lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Med en slik tittel er det behov for en offisiell korttittel på loven. *Utvalget* foreslår naturmangfoldloven som korttittel.

11.4 Lovens formål

11.4.1 Formålsbestemmelsens betydning

De hensyn som ligger til grunn for den nye loven, bør gjenspeiles i en formålsbestemmelse. En slik bestemmelse vil ha betydning for tolkningen av de øvrige bestemmelsene i naturmangfoldloven. Den vil videre være veiledende for skjønnutøvingen ved vedtak etter loven, og for hvilke tyngende vilkår som kan settes ved ellers begunstigende vedtak etter loven. Bestemmelsen vil også ha pedagogisk betydning ved at den forklarer bakgrunnen for de etterfølgende bestemmelsene. Formålet i naturmangfoldloven kan også ha betydning for Riksrevisjonens arbeid med forvaltingsrevisjon når myndighetenes tiltak måles opp mot vedtatte mål. Mål som er vedtatt i lovs form vil i den sammenheng være særskilt viktige.

Formålsbestemmelsen sier noe om hva *naturmangfoldloven* skal bidra med. Etter utvalgets forslag – se kap. 11.4.2.4 – vil den bl.a. gi et mål for bærekraftig bruk. De fleste tiltak som kan påvirke det biologiske mangfold og andre naturverdier, vil fortsatt bli regulert etter *andre lover*. Et viktig spørsmål er derfor om formålsbestemmelsen også vil ha betydning ved lovtolkning og skjønnutøving etter annet lovverk. En slik forståelse er i juridisk teori og praksis lagt til grunn for tolkningen av gjeldende naturvernlov § 1.¹ I kulturminneloven er det tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om at den lovens formål skal vektlegges ”når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneresursene” (§ 1 tredje ledd).

Etter *utvalgets* mening må formålet med naturmangfoldloven også vektlegges ved avgjørelser etter andre lover, uten at det foreslås lovfestet uttrykkelig. Formålet vil være et tilleggshensyn i skjønnutøving, sammen med de formål som den aktuelle loven setter opp. Dette vil ikke være til hinder for at naturverdier i en del tilfeller må vike for andre samfunnsinteresser. Ut over formålsbestemmelsen vil andre bestemmelser i naturmangfoldloven ha mer direkte betydning for

samordning på tvers av sektorer, bl.a. annet reglene om utvalgte naturtyper (utk. kap. VI).

En formålsbestemmelse har ingen umiddelbar rettslig betydning overfor den enkelte borger. Heller ikke naturvernloven § 1 er tolket slik at den pålegger borgerne en selvstendig og direkte rettsplikt, som det kan kreves dom for gjennomføring av. *Utvalget* mener det samme bør gjelde for formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven. Også her er det derfor nødvendig med mer operative bestemmelser, jf. bl.a. aktsomhetsplikten i utk. § 6.

11.4.2 Formålsbestemmelsens innhold

11.4.2.1 Biomangfoldkonvensjonen

Biomangfoldkonvensjonen har vært en viktig ramme for utvalgets arbeid med utformingen av loven og dens formålsbestemmelse. Konvensjonens formålsbestemmelse – art. 1 – lyder i norsk oversettelse:

”Denne konvensjonens målsetninger, som skal gjennomføres i samsvar med dens relevante bestemmelser, er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser, bl.a. gjennom en hensiktsmessig tilgang til genressurser og en hensiktsmessig overføring av relevante teknologier, der det tas hensyn til alle rettigheter over slike ressurser og teknologier, samt gjennom en hensiktsmessig finansiering.”

Som det fremgår av kap. 9.1, er begrepsbruken i konvensjonen ikke alltid konsekvent, men de tre elementene ”vern”, ”bærekraftig bruk” og ”rettferdig fordeling” kan sies å være viktige pilarer som gjennomsyrrer de øvrige bestemmelsene i konvensjonen og det arbeidet som gjøres for å konkretisere konvensjonens bestemmelser (se kap. 10.3.2).

Bærekraftig bruk og vern som deler av en skala med virkemidler og restriksjoner (jf. kap. 9) er så sentrale for utvalgets lovforslag at de bør komme til uttrykk i formålsbestemmelsen i utk. § 1. Den siste pilaren i konvensjonens formålsbestemmelse om rettferdig fordeling av godene ved utnyttelsen av genressurser, gjenspeiles imidlertid ikke i den generelle formålsbestemmelsen i utk. § 1. Konvensjonens sentrale forpliktelser på dette siste punktet berører først og fremst forhold stater imellom som ikke lar seg løse ved nasjonal lovgivning alene. Målet om rettferdig fordeling har særlig betydning ved spørsmålet om tilgang til genressurser og fordelsfordelingen i den sammenheng. *Utvalget* har derfor valgt å la dette

¹ Backer 1986 s. 404, Rt. 1993 s. 278 og Rt. 1995 s. 1939.

spesifikke målet komme særskilt til uttrykk i utk. kap. VII (utk. § 55).

11.4.2.2 Grunnloven

En viktig premiss for utvalgets arbeid ligger også i grunnlovsbestemmelsen om miljø (§ 110 b). Bestemmelsen ble vedtatt i 1992, etter en mangeårig historie med flere lovforslag som ble forkastet, fordi de enten ga for svake eller for sterke rettigheter. Bestemmelsen som ble vedtatt, søker å finne en balanse mellom rettigheter direkte i medhold av Grunnloven, og en plikt til å utarbeide utfyllende lovgivning. Grunnloven §110 b lyder:

”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsevne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsetninger.”

Bestemmelsen fastslår to prinsipper i henholdsvis første og annet ledd: rett til miljøkvalitet og rett til miljøinformasjon. Med hensyn til miljøkvalitet gir bestemmelsen ikke borgerne noe selvstendig grunnlag for materielle miljørettigheter. Det vil si at domstolene som utgangspunkt ikke kan anvende bestemmelsen som en selvstendig hjemmel for et krav om en bestemt miljøkvalitet. Bestemmelsen kan likevel få indirekte betydning for domstolene, ved at den anvendes som et tolkningsmoment i rettsanvendelsen. For forvaltningen kan bestemmelsen ha betydning som et direktiv med krav til skjønnsutøving og saksbehandling.

Grunnloven § 110 b tredje ledd innebærer at grunnsetningene i bestemmelsens første ledd først og fremst skal gjennomføres ved lovgivning som Stortinget vedtar. Utvalgets lovforslag vil bidra til å virkeliggjøre retten til ”en Natur hvis Produktionsevne og Mangfold bevares”.

Retten til miljøinformasjon omfatter informasjon om miljøtilstanden og om miljøvirkningene av naturinngrep. Grunnloven § 110 b er på dette punktet gjennomført i lovgivningen særlig gjennom lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og

deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

11.4.2.3 Naturvernlovens faneparagraf

Nåværende naturvernlov § 1 lyder slik:

”Naturen er en nasjonalverdi som må vernes.

Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.

Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen.

Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.”

Bestemmelsen er dermed en blanding av formålsbestemmelse, definisjonsbestemmelse og hensynsplikt. Det formuleres et bredt ”naturvern”-begrep, selv om loven nærmest utelukkende omhandler vern i klassisk forstand (se kap. 9.3). Plasseringen i formålsbestemmelsen har gjort at hensynsplikten ikke er blitt oppfattet som direkte bindende. Siste ledd anviser hvilke hensyn som skal ligge til grunn for at inngrep i naturen skal kunne finne sted. Her uttrykkes også en form for verdisyn ved å vektlegge naturen som ”grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel”.

Utvalgets lovforslag medfører at naturvernloven foreslås opphevet og erstattet av bestemmelser i naturmangfoldloven. Formålet med naturmangfoldloven bør dermed bl.a. ta høyde for at område- og artsvern er en del av lovens formål.

11.4.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget mener at lovens formålsbestemmelse må angi den overordnede, sentrale målsettingen loven skal fremme. Det sentrale siktemålet med utvalgets lovforslag skal i følge mandatet være å bidra til *bevaring av naturen*. Slik Grunnloven sier det, er det en rett for den enkelte borger i Norge at vi har ”en natur hvis mangfold og produksjonsevne er i behold”. Naturmangfoldloven vil være en viktig lov for å bidra til at denne rettigheten operasjonaliseres. I et internasjonalt perspektiv kan det bl.a. vises til fortalen til biomangfoldkonvensjonen, der det i tredje ledd heter at ”bevaring av biologisk mangfold er et fellesanliggende for menneskeheten”.



Figur 11.2 Huldrestry (*Usnea longissima*), rødlistet art i gammel skog. Det sentrale siktemålet med lovforslaget er å bidra til bevaring av naturen. Slik Grunnloven sier det, er det en rett for den enkelte borger i Norge at vi har "en natur hvis mangfold og produksjonsevne er i behold".

Foto: Bjørn Rørslett/NN/Samfoto

Utvalget vil i denne sammenheng understreke at det ikke oppfatter begrepene "bevaring" eller "sikring" som statiske begreper. Utvikling av arter og naturtyper er en kontinuerlig prosess og en naturlig del av "naturmiljøet". Målet må være å ta vare på denne dynamikken, noe som i utvalgets utkast kommer til uttrykk ved hjelp av begrepet "økologiske prosesser".

Det kan i denne sammenheng også vises til regjeringens strategiske mål for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, som lyder slik:

"Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets *fortsatte utviklingsmuligheter*" (St.meld. nr. 25 (2002–2003) s. 40 (boks 4.1) vår kursivering).

Dette utelukker ikke at man i spesielle tilfeller søker å opprettholde en tilstand slik den er på et bestemt tidspunkt. "Sikring" som bevaringsmål innebærer heller ikke nødvendigvis et fravær av tiltak eller virksomhet. Aktiv skjøtsel, bruk eller restaurering kan inngå i begrepet. Særlig i kulturlandskapet, der mangfoldet er betinget av bestemte former for bruk, kan dette være aktuelt. En "naturlig" utvikling i et slikt område, dvs. uten nærmere bruk, ville normalt føre til at kultur-betingete mangfold går tapt.

Med begrepene "bevaring" eller "sikring" siktes det til det målet som ønskes oppnådd, mens begrepene "bærekraftig bruk" og "vern" i utvalgets utkast først og fremst henspiller på virkemiddelbruken, jf. ordet "ved" i første setningsdel av utk. § 1. Som det går frem av kap. 9, kan virkemidlene for å oppnå bevaringsmålet variere fra strenge begrensninger i bruken til positiv stimulering av bruk som bidrar til bevaring, og bruk der naturverdiene i en del tilfeller må vike for andre samfunnsinteresser. Bærekraftig bruk og vern er kjernene i denne skalaen av virkemidler. *Utvalget* foreslår i samsvar med biomangfoldkonvensjonen at naturmangfoldloven skal inneholde virkemidler innen hele spektret, og dette bør etter utvalgets syn gjenspeiles i formålsbestemmelsen. For en drøftelse av det nærmere innhold i disse begrepene vises til kap. 9.

Naturen kan ikke ses uavhengig av menneskers tilstedeværelse og *samspeillet mellom mennesker og natur*. Slik begrepet bærekraftig bruk er utviklet på nasjonalt og internasjonalt nivå (se kap. 9.2), er nettopp kjernen i begrepet at bevaring av naturen må ses i lys av menneskers sosiale og økonomiske behov, men slik at menneskers bruk foregår innenfor de grensene naturen setter. I en lov som skal samordne overordnede prinsipper for forvaltning av biologisk mangfold og andre naturverdier, er det derfor sentralt at den bærekraftige bruken blir en del av formålsbestemmelsen. I begrepet vil også inngå samisk og annen tradisjonell, bærekraftig bruk, slik det fremheves i bl.a. biomangfoldkonvensjonen, jf. kap. 21.2.3.2.

Både internasjonalt og nasjonalt legges det vekt på at målet om bevaring av naturmiljøet er et *langsiktig* mål. Blant annet brukes ordene "på lang sikt" både i bevaringsmålet for naturtyper og i bevaringsmålet for arter i EUs habitatdirektiv.² I Grunnloven §110 b heter det at naturens ressurser skal disponeres "ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning" som "ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten". *Utvalget* mener at dette må være et

² Art. 1 (e) og (i).

sentralt mål for naturmangfoldloven, og at det bør komme til uttrykk i formålsbestemmelsen.

Hvilket *verdivalg* som ligger til grunn for målet om bevaring av naturmiljøet fremgår ikke av selve målformuleringen. Målet kan begrunnes ut fra menneskers nåværende eller fremtidige ressursmessige behov, ut fra opplevelsesverdi eller ut fra naturens økologiske verdi eller "egenverdi". Også naturkvalitetenes betydning for menneskers helse er viktig. En nærmere omtale av verdier som grunnlag for bevaring finnes i kap. 8.

I utenlandsk rett finnes eksempler på at verdi-grunnlaget er kommet til uttrykk i formålsbestemmelser i naturforvaltningslovgivning. For eksempel heter det i den svenske miljöbalken at

"Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl" (1 kap. 1 § första stycket).

Og i det tyske Bundesnaturschutzgesetz begrunnes bevaringsmålet i § 1 med naturens "egenverdi" ("eigenen Wertes") og "som livsgrunnlag for mennesker" ("als Lebensgrundlagen des Menschen").

Utvalget foreslår ikke å lovfeste verdi-grunnlaget, men de forskjellige verdiene og betydningen for utvalgets lovutkast drøftes i kap. 8.

Et viktig formål med loven er også å bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser. Ved utformingen av lovutkastet er det derfor gjennomgående tatt hensyn til hva slike forpliktelser innebærer for norsk lovgivning. Dette utgangspunktet foreslås imidlertid heller ikke uttrykkelig lovfestet. Bakgrunnen for dette er at lovutkastet er kun ett blant flere juridiske så vel som ikke-juridiske virkemidler for å gjennomføre internasjonale forpliktelser. En rekke av utvalgets forslag bygger desuten på selvstendig faglig grunnlag uten at det ligger internasjonale forpliktelser til grunn for forslagene.

11.5 Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover

Naturmangfoldloven vil etter utvalgets forslag være en felles lov for alle biologiske naturressurser, som skal gjelde på alle samfunnsområder. Lovforslaget omfatter imidlertid ikke alle regler

som er aktuelle. Det vil fortsatt være behov for forskjellige lover som gir regler for nærmere bestemte biologiske ressurser. Dette reiser spørsmål om grensesnittet mellom naturmangfoldloven og annen lovgivning, og om hvilken gjennomslagskraft naturmangfoldloven bør ha i forhold til lovgivningen for særskilte biologiske ressurser.

Fordelingen av regler på de ulike lovverk kan etter *utvalgets* mening naturlig ta utgangspunktet i naturmangfoldlovens formål. Regler som skal være felles for de forskjellige biologiske ressurser, og regler som tar sikte på å bevare biologisk mangfold for fremtiden, hører fortrinnsvis hjemme i naturmangfoldloven. Dette gjelder også for regler om rammene for høsting av biologiske ressurser, særlig så lenge de ikke er sektorspesifikke. Dette utgangspunktet har til følge at utvalget foreslår å oppheve og eventuelt overføre enkelte bestemmelser fra f. eks. viltloven og lakse- og innlandsfiskloven til naturmangfoldloven. Regler om hvem som har rett til høsting, høstingsmetoder og høstingskvanta (kvoteordninger) bør derimot plasseres i annen lovgivning, særlig når reglene blir detaljerte og særskilt tilpasset bestemte biologiske ressurser. Det samme gjelder for bestemmelser som retter seg mot bestemte næringer. Også der det er ønskelig å presisere naturmangfoldlovens generelle regler med sikte på bestemte biologiske ressurser eller næringssektorer, vil det være naturlig å ta slike bestemmelser inn i særlovgivningen.

De alminnelige reglene i naturmangfoldloven bør ha gjennomslagskraft overfor særlovgivning om bestemte biologiske ressurser. Dette bør oppnås ved at særlovgivningen blir utformet under hensyntaken til bestemmelsene i naturmangfoldloven. Det er av betydning for å fremme en samlet økosystemtilnærming at regelbrukerne ikke bare forholder seg til sin særskilte ressurslov, men også til den alminnelige felles lov som naturmangfoldloven skal være. Det kan være grunn til å ta inn en henvisning til naturmangfoldloven i de særskilte ressurslover for å sikre dette. Gjør særloven et begrenset avvik fra naturmangfoldlovens alminnelige regel, kan det også være aktuelt å gjenta denne i særloven, men ellers bør duplisering av regelverket unngås.

Utvalget har i sitt lovforslag ikke fullt ut tatt stilling til hvilke endringer i andre lover som kan være aktuelle som følge av forslaget til naturmangfoldlov. Men utvalget har foreslått endringer i andre lover på en del punkter som det har vært nærliggende for utvalget å ta opp. *Utvalget* forutsetter at spørsmålet om ytterligere endringer i andre lover vil bli drøftet videre under arbeidet med å følge opp lovforslaget.

Når naturmangfoldloven som alminnelig lov også kan betegnes som overordnet lov, er det fordi den etter utvalgets mening skal være retningsgivende for utformingen av særlovgivning av betydning for biologiske ressurser. Utvalget forutsetter videre at naturmangfoldloven skal ha betydning for tolkingen av og skjønnsutøvingen etter slike lover. Utvalget foreslår imidlertid ikke at naturmangfoldloven skal ha noen særskilt formell trinnhøyde i forhold til annen lovgivning, noe som – bortsett fra Grunnloven – etter norsk rett bare forekommer etter menneskerettsloven og EØS-loven.

I tilfeller der det forekommer regler både i naturmangfoldloven og i annen lovgivning om samme forhold, vil utgangspunktet være at begge sett regler gjelder. Skulle de medføre motstridende krav, slik at de to bestemmelsene ikke lar seg etterleve samtidig, må naturmangfoldloven som yngre lov gå foran eldre særlover. Blir bestemmelsene i en særlov gitt etter at naturmangfoldloven er vedtatt, vil disse gå foran hvis det er klart at særlovens bestemmelse tar sikte på å presisere eller avvike fra de felles regler og prinsipper i naturmangfoldloven.

11.6 Stedlig virkeområde

Etter folkeretten har statene lovgivningsmyndighet over sitt land- og sjøterritorium. Miljølovgivning kan i tillegg – med noen begrensninger – gjelde i den økonomiske sonen og for kontinentalsokkelen. Spørsmålet om lovens virkeområde skal gjelde så langt norsk lovgivningsmyndighet kan strekke seg, eller begrenses i forhold til dette, må vurderes ut fra lovens formål. Selv om hav og land til dels kan ses som atskilte økosystemer, er det også nær sammenheng. Målet om å sikre biologisk mangfold er like viktig i hav som på land. Det er også et reelt behov for å gjøre gjeldende for sjøområder flere av de regler som i dag primært er rettet mot landterritoriet. Utvalgets forslag om prinsipper for artsforvaltning, områdevern og utvalgte naturtyper er utformet med tanke på både terrestriske og akvatiske organismer eller naturtyper.

Utvalget mener dette bør lede til at loven skal gjelde både på land og i sjø. I sjøterritoriet (12 nautiske mil fra grunnlinjen) er den norske stats reguleringsmuligheter nesten like store som på land. Unntaket er at kyststaten skal tillate ”uskyldig gjennomfart”. Når det gjelder den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen, er reguleringsmulighetene noe mer begrenset. Hvis det f.eks. opprettes et verneområde som strekker seg

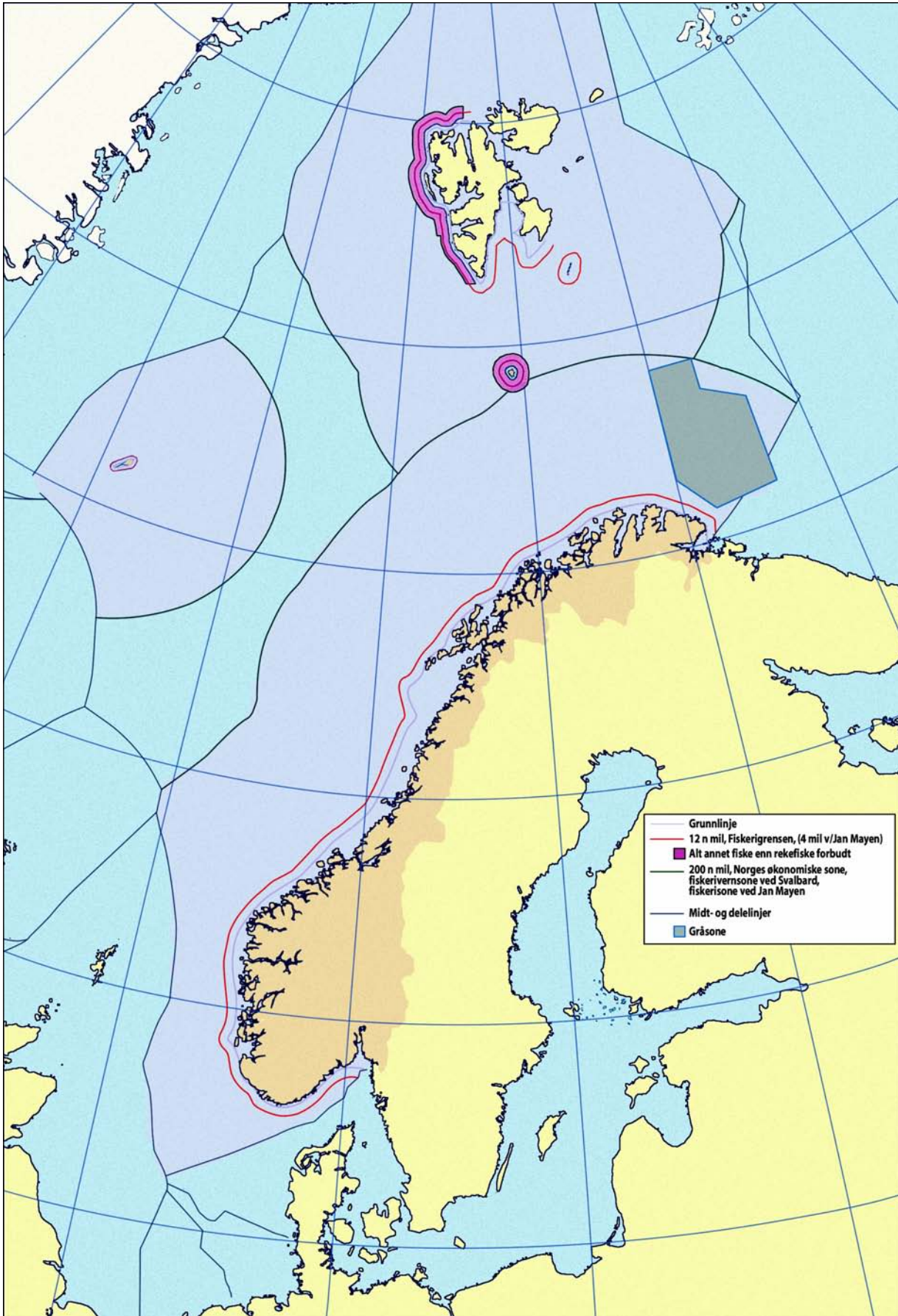
over både sjøterritoriet og den økonomiske sonen, kan folkeretten medføre at tiltak som i sjøterritoriet er underlagt begrensninger eller forbud, må tillates i den økonomiske sonen. Sett fra et økologisk synspunkt kan en slik forskjell oppfattes som vilkårlig. Men på grunn av folkerettens regler om statenes jurisdiksjon er dette ikke til å unngå. Folkerettens begrensninger hindrer likevel ikke at kyststaten vedtar og gjennomfører en god del regler som bidrar til å sikre naturmiljøet (se kap. 16.5). Det er f.eks. akseptert at det opprettes verneområder også i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen så lenge folkerettens rammer respekteres.

Ut fra lovens formål og det reelle behovet er det derfor ønskelig at lovens virkeområde omfatter alle områder der Norge kan utøve jurisdiksjon, dvs. både land- og sjøterritoriet, den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen. Utk. § 2 gir uttrykk for disse synspunkter.

Svalbardmiljøloven (lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard) og lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen med tilhørende forskrifter har bestemmelser om vern og annen forvaltning av naturmiljøet som gjelder på land- og sjøterritoriet. For Svalbard fremgår det uttrykkelig av svalbardmiljøloven § 2. I all hovedsak gjør dette regelverket bestemmelsene i naturmangfoldloven overflødige. Disse lovene har imidlertid ingen bestemmelser om bruk og utnytting av genetisk materiale. I utk. § 2 annet ledd foreslår *utvalget* derfor en regel som gir lovens kap. VII anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. På Svalbard må bestemmelsene anvendes på en måte som ikke diskriminerer mellom traktatpartene i Svalbardtraktaten.

Det nevnte regelverket for Svalbard og Jan Mayen gjelder ikke utenfor sjøterritoriet, dvs. i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen. Utenfor Svalbard og Jan Mayen er det ikke opprettet noen økonomisk sone, men henholdsvis en fiskevernsonen og en fiskerisone. *Utvalget* mener at naturmangfoldloven bør gjelde innenfor disse sonene og på kontinentalsokkelen, med de begrensninger som følger av folkeretten. De økologiske sammenhengene i havområdene og mellom hav og land tilsier en slik løsning, sammen med den store internasjonale oppmerksomhet om behovet for vern i marine miljøer.³

³ Se også NOU 2003: 32 om utfordringene knyttet til nordområdene. Ekspertutvalget for nordområdene uttaler bl.a. at ”selv om diskusjon av temaet ligger utenfor mandatet, registrerer utvalget at det er økende oppmerksomhet i de arktiske randstatene om jurisdiksjonsspørsmål nordover i Polhavet” (kap. 3.2.7, side 32).



Figur 11.3 Kartet viser sjøterritoriale soner for Norge med Svalbard, Jan Mayen og Bjørnøya.

Statens kartverk

Utvalget foreslår ikke at loven skal gjelde for Bouvet-øya, Peter Is øy og Dronning Maud land. Utvalget mener at både de juridiske og de praktiske forhold i Antarktis er så spesielle at det ville føre for langt å gi naturmangfoldloven anvendelse. Kongen kan imidlertid senere gjøre loven helt eller delvis gjeldende for de antarktiske besittelser, med påkrevde modifikasjoner, med hjemmel i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter Is øy, Dronning Mauds land m.m. § 2 første ledd annet og tredje punktum.

Et annet spørsmål er om loven bør gjelde for norske personer, fartøy eller selskap utenfor områder som er underlagt norsk jurisdiksjon. Spørsmålet kan særlig være aktuelt med hensyn til oppfølging av biomangfoldkonvensjonen når det gjelder innhenting av genressurser i andre land (se kap. 22), og med hensyn til norske fartøyers oppføringen i fremtidige verneområder i internasjonalt farvann. *Utvalget* foreslår derfor en hjemmel som kan gjøre slik anvendelse mulig i henhold til forskrift, jf. utk. § 2 tredje ledd. Det er særlig utviklingen i internasjonalt samarbeid som kan gjøre at spørsmålet aktualiseres i fremtiden.

11.7 Bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter

11.7.1 Innledning

EUs habitatdirektiv fastsetter bevaringsmål for både naturtyper og arter. Direktivet krever at medlemsstatene iverksetter tiltak for å opprettholde eller gjenopprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter av felleskapsbetødning. Det er gitt nærmere kriterier for hva som regnes som gunstig bevaringsstatus.

Utvalget foreslår at også naturmangfoldloven skal inneholde slike bevaringsmål. Bestemmelser om dette er foreslått i utk. §§ 4 og 5. Bestemmelsene gjenspeiler de overordnede kriteriene for økologisk bærekraftig bruk som utvalget beskriver i kap. 9.2.2.3, og er i samsvar med de internasjonale forpliktelsene Norge har påtatt seg på dette området.

Bevaringsmålene retter seg først og fremst mot forvaltningens skjønnsutøvelse etter denne loven og etter annet lovverk av betydning for område- og artsforvaltningen, men vil også kunne legges til grunn som relevant faktor i lovtolkningen. Videre vil målene kunne spille en rolle f.eks. ved prioritering av tilskuddsmidler og ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Målene har i tillegg betydning for hva som kan anses som aktsom oppføringen

etter utk. § 6. I utvalgets lovutkast henviser enkelte bestemmelser uttrykkelig til bevaringsmålene, se utk. §§ 23 og 49.

Bevaringsmålene er ikke til hinder for bruk, men forutsetter at bruken skal være bærekraftig. Også bærekraftig by- og tettstedsutvikling ligger innenfor rammen av målene. Generelt kan det sies at målene skal søkes nådd, men måten å oppnå det på avstemmes mot andre mål i samfunnet.

Om begrepet "bevaring" og ivaretagelse av den naturlige utviklingen i økosystemene vises for øvrig til kap. 9.1.

11.7.2 Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer

For å sikre verdiene knyttet til biologisk mangfold både i og utenfor verneområdene bør det etter *utvalgets* syn settes en felles standard for områdeforvaltning som skal gjelde på tvers av sektorene. Utvalget foreslår derfor å lovfeste et eget bevaringsmål for naturtyper og økosystemer, jf. utk. § 4. I gjeldende rett er det formulert mål for bevaring av naturen i naturvernloven § 1.

Bestemmelsen i utk. § 4 forutsetter at forvaltningen skal skje på en slik måte at mangfoldet av naturtyper, samt det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype, bevares. Dette innebærer at det ikke er nok i seg selv at naturtypene som sådanne bevares. Det kreves også en økologisk tilfredsstillende kvalitet både innenfor den enkelte naturtype og innenfor systemer der flere naturtyper må ses i sammenheng. Bestemmelsen fastsetter også mer generelt at økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes over tid i størst mulig grad (se kap. 4.2.2). Bestemmelsen er et utslag av at økosystemtilnærmingen er lagt til grunn for utvalgets lovforslag.

Bevaringsmålet retter seg mot forvaltningen av så vel hverdagslandskapet (jf. kap. 15.2.1 og 15.4.2.3) som de utvalgte naturtypene (jf. kap. 19). Det vil være retningsgivende for utvalg og fastsettning av verneområder og for utvelgning av naturtyper, og for øvrig ligge til grunn for skjønnsutøvelse etter utk. kap. V og VI. Målet vil også ha betydning for skjønnsutøvelse etter annet lovverk som regulerer områdeforvaltning.

Utvalget har ikke ansett det nødvendig å fastsette et bevaringsmål for geologi og landskap. Forvaltningen av geologi og landskap er ikke preget av samme detaljeringsgrad som den øvrige områdeforvaltningen, og for disse elementene angir derfor formålsbestemmelsen et tilstrekkelig mål.

11.7.3 Bevaringsmål for arter

Utvalget foreslår videre et mål for bevaringsstatus for artene, jf. utk. § 5 første ledd. Fastsettelse av et mål for artsforvaltningen er et virkemiddel for en mer enhetlig forvaltning og vern av arter. Utformingen av målet bygger bl.a. på de mål som i dag finnes i viltloven § 1 første punktum og lakse- og innlandsfiskloven § 1 første punktum.

Bevaringsmålet for arter bør etter utvalgets syn innebære at artene og deres økologiske funksjonsområder skal forvaltes slik at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Forvaltningen skal skje på en slik måte at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og deres naturlige utvikling på lang sikt, er til stede. Det betyr at høsting og annen påvirkning av artene ikke skal føre til at arter eller bestander får en dårlig økologisk tilstand, eller til at arten eller bestanden går fra å være levedyktig til å bli truet, sårbar eller hensynskrevende. Også her må begrepet "bevaring" tolkes slik at det ikke hindrer en naturlig utvikling.

Bevaringsmålet for arter skal bl.a. legges til grunn for vurderinger etter utk. § 23 om prioriterte arter. Målet vil også ha betydning for skjønnsutøving og lovtolkning knyttet til de øvrige bestemmelsene i utk. kap. III, samt for andre lover som regulerer artsforvaltning.

Fremmede arter, både introduserte og migrerte, bør unntas fra bevaringsmålet. For slike arter bør det kunne gis tillatelse til høsting og annet uttak, selv om det vil bety at arten utrykkes eller blir truet. Det faktum at en art er unntatt fra bevaringsmålet, innebærer ikke at loven oppstiller en *plikt* for forvaltningen til å utrykke den aktuelle

arten, men folkerettslige forpliktelser kan eventuelt medføre en slik plikt.

Under biomangfoldkonvensjonen er mangfoldet innen *domestiserte* arter bl.a. tema i arbeidsprogrammet om biologisk mangfold i jordbruket og den globale strategien for bevaring av planter (jf. kap. 10.3.2). Viktigheten av å bevare det genetiske mangfoldet innen plantegenetiske ressurser kommer spesielt frem i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (jf. kap. 22.4.3). I fortalen til traktaten heter det bl.a. at "de kontraherende parter er foruroliget over det kontinuerlige tapet av disse ressursene". Videre fremheves at "bevaring, utforskning, innsamling, karakterisering, evaluering og dokumentering" av slike ressurser er "av avgjørende betydning for å nå målene i Roma-deklarasjonen fra verdens matvaresikkerhetskonferanse og handlingsplanen fra verdens matvaretoppmøte samt for å oppnå en bærekraftig utvikling av jordbruket for denne og fremtidige generasjoner". *Utvalget* mener at naturmangfoldloven bør reflektere noen av disse hensyn, og foreslår en bestemmelse med et bevaringsmål for det genetiske mangfoldet innen domestiserte arter i utk. § 5 tredje ledd. Målet om å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden understrekes.

FAO-traktaten innleder sin fortale med at "de kontraherende parter er overbevist om at plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk har en spesiell karakter, og at deres særpregede egenskaper og problemer krever egne løsninger". *Utvalget* foreslår derfor en egen hjemmel til å gi forskrift om særskilte bevaringstiltak for domestiserte arter i utk. § 26 annet ledd. Det vises for øvrig til kap. 13.7.6.2.

11.8 Kunnskapsgrunnlag

I kap 5.7 understrekes betydningen av et godt kunnskapsgrunnlag i gjennomføringen av målsettinger om vern og bærekraftig bruk. Det er der også vist til Norges forpliktelser til å kartlegge biologisk mangfold, jf. biomangfoldkonvensjonen art 7.

Utvalget foreslår i utk. § 7 første ledd at myndighetsutøving som berører biologisk mangfold i størst mulig omfang skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters og naturtypers økologiske tilstand.

Kunnskapsgrunnlaget vil være av stor betydning for forvaltningen, f.eks. ved avgjørelse av om det skal åpnes for høsting eller annet uttak av en art. De virkemidlene som utvalget foreslår, vil

Boks 11.1 Eksempel på unntak fra bevaringsmålet

Mårhund (*Nyctereutes procyonoides*) er et eksempel på en fremmed art som anses å kunne påvirke det biologiske mangfold på en uheldig måte, og som derfor vil være unntatt fra bevaringsmålet. Mårhund har sin naturlige utbredelse i østlige deler av Russland, men er blitt introdusert i vestlige deler av landet, og har spredd seg videre vestover. Det er ikke kjent at den har etablert seg i Norge, men en rekke enkeltindivider er påvist flere steder. Etter gjeldende rett er det jakttid på mårhund hele året i hele Norge.

kunne anvendes mer effektivt jo bedre og bredere kunnskapsgrunnlaget er.

Det er i denne sammenheng ønskelig at kartleggingen av det biologiske mangfoldet får høy prioritet. Like viktig er det at den informasjonen som finnes, er sammenstilt og lett tilgjengelig både for den offentlige forvaltningen og for grunneiere, organisasjoner og andre aktører som er direkte eller indirekte involvert i forvaltningen av biologisk mangfold. Lett tilgjengelig og godt fremstilt informasjon er også sentralt av hensyn til allmenheten, bl.a. for å sikre medvirkning i beslutningsprosesser som berører biologisk mangfold. Informasjonen bør så vidt mulig være gratis. *Utvalget* imøteser den videre utviklingen av Artsdatabanken, da denne forventes å få en viktig rolle i sammenstilling og formidling av data om biologisk mangfold i årene som kommer.

Om betydningen av lokal og tradisjonell kunnskap vises til kap. 21.2.3.1 i utredningen.

11.9 Økosystemtilnærming

Under biomangfoldkonvensjonen er økosystemtilnærmingen beskrevet som en strategi for integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser.⁴ Kjernen i økosystemtilnærmingen er at menneskers aktivitet ikke skal forrykke økosystemets funksjoner, og at økologiske funksjoner skal opprettholdes i størst mulig grad.

Det vises i partsmøtevedtak V/6 til en liste med 12 prinsipper som utpensler ulike sider av en økosystemtilnærming. Prinsippene er meget generelle og gir liten veiledning for den nasjonale operasjonaliseringen av økosystemtilnærmingen, jf. boks 11.2

I tradisjonelt bevaringsarbeid har man gjerne rettet oppmerksomheten mot enkeltkomponenter i naturen som enten blir fredet eller ikke fredet. En økosystemtilnærming retter seg mot helheten og samspillet mellom levende organismer, det ikkelevende naturmiljøet og menneskers aktivitet. Det er med andre ord tale om en ny *tilnærming* til bevaring av naturmiljøet.

⁴ Se partsmøtevedtak V/6 bokstav A nr 1: "The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Thus, the application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention: conservation; sustainable use; and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources."

Det er vanskelig å uttrykke det nærmere innholdet i økosystemtilnærmingen i én definisjon, men det innebærer i alle fall at man skal

- vurdere alle menneskeskapt påvirkninger på økosystemene i sammenheng
- styre menneskers aktiviteter slik at vi totalt sett får en bærekraftig bruk av økosystemene
- skaffe kunnskap om hvordan økosystemene fungerer

Boks 11.2 Boks Prinsipper for økosystemtilnærming under biomangfoldkonvensjonen (partsmøtevedtak V/6)

1. Målsettingene for forvaltning av biologiske ressurser vil alltid være gjenstand for kulturelt baserte valg og prioriteringer i det aktuelle område.
2. Forvaltningen bør så langt det er hensiktsmessig, delegeres til et lokalt nivå.
3. Forvaltningen skal ta hensyn til virkninger som tiltak vil kunne ha på tilgrensende områder/økosystemer.
4. Det er nødvendig å forstå og forvalte økosystemene i en sosioøkonomisk sammenheng.
5. Et hovedmål i forvaltningen må være å bevare økosystemenes struktur og funksjon. De ulike habitater og arter må derfor bevares i sammenheng.
6. Forvaltningen må være problemorientert og arbeide i en hensiktsmessig skala både i tid og i rom.
7. Forvaltningen må være langsiktig og ta hensyn til forsinkede effekter.
8. Forvaltningen må være dynamisk adaptiv og tilpasset til å møte fluktuasjoner og økosystemendringer.
9. Forvaltningen må skje innenfor økosystemenes økologiske funksjonelle rammer ("tålegrensene" må identifiseres og respekteres).
10. Det må skapes større fleksibilitet enn ved den vern-/ikke vern-tenkning som før har vært vanlig. Det finnes et kontinuum av forvaltningsregimer fra strengt vern til intensiv utnyttelse.
11. Tradisjonell og lokal kunnskap skal integreres med vitenskapelige data som grunnlag for forvaltningen.
12. Forvaltningen må involvere alle relevante interessegrupper, sektorer og disipliner i det aktuelle området.

- ivareta økosystemenes funksjoner, det vil si å sørge for at man f.eks. ivaretar næringskjedene fra sollys og planteplankton frem til fisk, sjøpattedyr og fugl
- forvalte naturen ut fra et langsiktig perspektiv og ta hensyn til at forvaltningsstrategier og bestemte reguleringstiltak kan ha forsinkede effekter, og også effekter på tilgrensende områder og økosystemer

Som nevnt i kap. 9.2.2.2 er økosystemtilnærmingen beskrevet i St. meld. nr. 1 (2003–2004) (nasjonalbudsjettet) kap. 6.4.1 som et av de sentrale handlingsprinsippene som Regjeringen bygger på i sitt arbeid for en bærekraftig utvikling. Tilnærmingen innebærer at tiltak skal baseres på vitenskapelig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser. Tiltak skal planlegges slik at de er tilpasset over tid til økolo-

giske variasjoner og effekter på tilgrensende økosystemer.

Flere internasjonale avtaler og prosesser – i tillegg til biomangfoldkonvensjonen – bygger på en økosystemtilnærming. Det gjelder bl.a. FN-avtalen om fiske på det åpne hav, EUs rammedirektiv for vann og arbeidet under OSPAR. Også Nordsjøkonferansene legger til grunn økosystemtilnærmingen i sitt arbeid.

I Nordsjø-sammenheng er økosystemtilnærmingen basert på tre elementer: 1) identifisering av prosesser og påvirkningsfaktorer som er avgjørende for å opprettholde økosystemene, 2) at det tas hensyn til samspillet mellom de ulike komponentene i næringskjeden og andre faktorer, og 3) at det sørges for et miljø som kjemisk, fysisk og biologisk er forenlig med et høyt beskyttelsesnivå for disse avgjørende prosessene i økosystemet. Dette videreutvikles for tiden ved å utarbeide økologiske miljøkvalitetsmål for ti områder.



Figur 11.4 En økosystemtilnærming retter seg mot helheten i naturen, og samspillet mellom levende organismer, det ikke-levende naturmiljøet og menneskers aktivitet. Måker langs finnmarkskysten kan tjene som symbol på sammenhengen mellom land og sjø.

Foto: Bård Løken/NN/Samfoto

Innen *artsforvaltningen* har økosystemtilnærmingen særlig betydning hva gjelder sammenhengen mellom arten man høster og andre arter i det samme økosystemet. F.eks. er lundefuglbestanden på Røst avhengig av et tilstrekkelig antall sildeyngel for å overleve. Skal man lykkes med vern av denne bestanden, forutsetter det derfor at sildebestanden blir holdt på et akseptabelt nivå.

En økosystemtilnærming innebærer også at man for å bevare artene må utpeke viktige økologiske funksjonsområder og hindre gjennomføring av tiltak som kan ha negativ effekt på disse områdenes økologiske verdi. En avgjørelse i EUDomstolen om spanske myndigheters gjennomføring av fugledirektivet illustrerer dette.⁵ Domstolen uttaler her at fugledirektivet forplikter medlemslandene til å opprettholde den økologiske verdien av et område som fuglene er avhengig av, uten hensyn til utviklingen i bestandsstatus hos de enkelte artene i området.

Fremmede organismer kan forårsake forstyrrelser i økosystemer og være en trussel mot biologisk mangfold. I naturlige økosystemer går utviklingen langsomt, og planter og dyr tilpasser seg til hverandre i et samspill. Fremmede organismer har ofte ikke naturlige fiender i de økosystemene de føres inn i eller migrerer til, og kan derfor få spesielle konkurransefortrinn som gjør at de raskt kan øke i antall og spre seg til nye områder. Et kjent eksempel er kongekrabben som har etablert seg og økt i antall i fjordområdene i Finnmark (se også kap. 7.2.5.6). Krabben antas å kunne påvirke økosystemet i Barentshavet ved både predasjon på stedegne arter og konkurranse med lokale krepsdyr og fisk. En tilnærming til økosystemet som helhet vil være grunnleggende for forvaltningen av fremmede organismer generelt og i vurderingen av i hvilken utstrekning introduksjon av fremmede organismer bør unngås. Økosystemtilnærmingen vil legge føringer både på utforming av reglene og på forvaltningens anvendelse av dem.

Økosystemtilnærming har stor relevans for *områdeforvaltning*, både innenfor og utenfor verneområder. Økosystemtilnærmingen vil f.eks. kunne få betydning for hvilke begrensninger som bør gjelde for arealbruken i og utenfor verneområder for å opprettholde de økologiske funksjonene.

Økosystemtilnærmingen kan også ha betydning for fastsettingen av et verneområdes størrelse og hvordan det avgrenses. Ut fra en økosystemtilnærming bør grensene for et verneområde trekkes på en måte som sikrer en naturlig økologisk helhet

og ikke bryter opp områder som er gjensidig økologisk avhengige.

Vern av områder er ett virkemiddel i en helhetlig forvaltning basert på økosystemtilnærming, men vern alene kan ikke løse problemer som er forbundet med sammenbrudd i økosystemene, f.eks. nedbeiting av tareskog på havbunnen. Avhengig av hva som er årsaken, må også andre virkemidler settes inn.

Et eksempel på bruk av økosystemtilnærmingen i norsk forvaltning er arbeidet med å etablere en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, der hensynet til miljø, fiskerier, petroleumsvirksomhet og sjøtransport vurderes samlet.⁶ Barentshavområdet er fortsatt relativt lite påvirket av menneskers aktivitet. Det er et av verdens rikeste områder for fisk, sjøfugl og marine pattedyr. Økosystemene i området er i hovedtrekk kjente, men man har lite kjennskap til hvordan forurensninger påvirker arter og systemer. Forvaltningsplanen skal baseres på konsekvensutredninger for de enkelte sektorene. Disse utredningene vil identifisere og vurdere problemene knyttet til den samlede menneskeskapte påvirkningen på havområdet. Hver sektor skal beskrive egen aktivitet og forventet utvikling, samt kartlegge konsekvensene for økosystemene og for andre samfunnsinteresser. Hovedformålet med planen er å medvirke til konsensus om forvaltningen av havområdet mellom næringsinteressene, lokale, regionale og sentrale myndigheter, samt miljøvernorganisasjoner og andre interessegrupper, innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Forvaltningsplanen vil gi de overordnede rammene, men vil suppleres med sektorvise planer på mer detaljert nivå, f.eks. for petroleumsvirksomhet, fiskerier, sjøtransport osv.

Økosystemtilnærmingen lar seg vanskelig "fange" i én enkelt bestemmelse, men kommer til uttrykk flere steder i utvalgets lovutkast. Særlig inneholder de generelle mål og prinsipper i utk. kap. II flere elementer fra økosystemtilnærmingen. Den helt generelle beskrivelsen av prinsippet er desuten tatt inn i utk. § 4 annet punktum. Også bestemmelsen om miljøkvalitetsmål i utk. § 13 må ses i sammenheng med økosystemtilnærming. Bestemmelsen gjør det mulig å lage en helhetlig forvaltningsplan for ett eller flere økosystemer der flere påvirkninger ses i sammenheng og i forhold til klare miljømål. Ellers kommer økosystemtilnærmingen bl.a. til uttrykk i utk. § 23 tredje ledd om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter, i utk. §§ 32 og 33 om mål for og fastsettelse av verneområder, samt i reglene om fremmede arter. Og i reglene om

⁵ Saken er beskrevet i boks 11.4.

⁶ Jf. St.meld. nr. 12 (2001–2002) kap. 2.3 (s. 18 til 19).

utvalgte naturtyper fører økosystemtilnærmingen bl.a. til at menneskers aktiviteter skal tilpasses slik at naturtyper ikke blir truet, samtidig som det tilrettelegges for bærekraftig bruk.

11.10 Forvalteransvar

Grunntanken bak forvalteransvaret er at vi skal etterlate et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Det innebærer et ansvar for å forvalte en ressurs med respekt for ressursens betydning i et bredere samfunnsmessig og økologisk perspektiv, også av hensyn til fremtidige generasjoner. Dette generasjonsperspektivet gjenspeiles i målet om bærekraftig utvikling og har internasjonalt rotfeste i Verdens naturcharter vedtatt av FN i 1982. I gjeldende rett er forvalteransvaret kommet til uttrykk bl.a. i Grunnloven § 110 b og i naturvernloven § 1.



Figur 11.5 Grunntanken bak forvalteransvaret er at vi skal etterlate et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Ikke minst generasjonsperspektivet må gjenspeiles i målet om en bærekraftig utvikling.

Foto: Svein Grønvold/NN/Samfoto

Forvalteransvaret tilsier bl.a. at den økonomiske utviklingen må være tilpasset en langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene, og at økonomisk vekst skal skje med stadig lavere økologisk belastning.⁷

Forvalteransvaret har en side til myndighetene så vel som til den enkelte. Om den enkeltes forvalteransvar heter det f.eks. i St.meld. nr. 17 (1998–99) (skogmeldingen) kap. 1.1 (9):

”Ansvaret for å forvalte naturressursene – og det spekteret av verdier de representerer – hviler både på samfunnet og på enkeltmennesker. Ikke minst er det viktig at de som eier og råder over ressursene ivaretar sitt forvalteransvar - det hviler en forpliktelse på den som eier til også drive bærekraftig forvaltning. Utøvelsen av forvalteransvaret sier noe om respekten for tidligere generasjoners innsats og om solidaritet med kommende generasjoner, og er et uttrykk for verdisyn i samfunnet og hos den enkelte.”

I regjeringens nasjonale handlingsplan for bærekraftig utvikling kommer et forvalteransvar til uttrykk i to av handlingsprinsippene for bærekraftig bruk, nemlig prinsippet som heter ”forvalteransvaret” og prinsippet om ”medansvar og fellesinnsats”, se kap. 9.2.2.2.

I *utvalgets* forslag kommer forvalteransvaret for den enkelte særlig til uttrykk i utk. § 6 annet ledd, der betydningen av å forvalte naturressursene ut fra et langsiktig perspektiv er understreket. Myndighetenes ansvar er ikke foreslått uttrykkelig lovfestet, men ligger til grunn for og kommer til uttrykk i de konkrete bestemmelsene i lovforslaget.

11.11 Almennelige prinsipper for myndighetsutøving

11.11.1 Om miljørettslige prinsipper

Miljøvernlovgivningen bygger på en rekke miljørettslige prinsipper, som f.eks. føre-var-prinsippet, forurensere-betaler-prinsippet og prinsippet om samlet belastning. Prinsippene kan ha betydning både for valg og utforming av virkemidler og for stillingtaken til enkeltspørsmål. Et prinsipp gir likevel ikke alltid direkte svar på et konkret spørsmål. I den konkrete situasjonen må prinsippets innhold fastlegges nærmere og budskapet prinsippet målbærer gis et mer direkte uttrykk. For eksempel kan føre-var-prinsippet operasjona-

⁷ Jf. St. meld. nr. 1 (2003–2004) kap. 6.4.1 s. 183.

liseres i form av en rettsregel om strenge dokumentasjonskrav for virkningene av virksomhet som kan skade miljøet. *Utvalgets* oppgave er å vurdere hvilke prinsipper lovforslaget skal bygge på, om prinsippene bør lovfestes og i tilfelle i hvilken form.

Betydningen av at noe regnes som et rettslig prinsipp er flere. For *regelgiveren* kan prinsippene virke retningsgivende for utformingen av nytt regelverk, eller prinsippene kan sette minimumskrav til innholdet i bestemmelsene som foreslås. For *rettsanvenderen* kan prinsippene være en ulovfestet regel, eller en rettesnor for tolkning av skrevne rettsregler. Hvis loven bruker betegnelsen prinsipp, kan det f.eks. tale for at unntak krever særskilt grunnlag eller begrunnelse. Prinsipper har også ofte betydning for utøvingen av *skjønn* innenfor etablerte rammer, f.eks. ved å angi relevante og pliktige hensyn. Slik fungerer prinsippene ofte som retningslinjer. En retningslinje angir retningen for en avgjørelse, men gir ikke i ethvert tilfelle anvisning på et bestemt resultat. Funksjonen som retningslinje kan være uttrykkelig lovfestet, slik som i forurensningsloven § 2. Et prinsipp kan også virke som en pedagogisk sammenfatning av enkeltregler.

For *utvalget*, som står fritt til å foreslå ny lovgivning, er det i utgangspunktet mindre viktig å sondre skarpt mellom etablerte rettslige prinsipper og andre hensyn eller prinsipper. Ny lovgivning kan innføre nye hensyn eller styrke rettsstillingen til kjente men ennå ikke rettslig "etablerte" prinsipper. Lovfesting av viktige prinsipper, og en videreutvikling og konkretisering av disse, kan bidra til å utvikle miljøretten på dette området eller mer generelt. Enkelte etablerte rettslige prinsipper stiller visse krav til nye lovgivere som disse må respektere eller iallfall ta uttrykkelig stilling til. Grunnlovsfestede prinsipper står i en særstilling, i og med at Grunnloven som høyeste rettskilde setter grenser for og stiller krav til all lovgivning og lovanvendelse. Prinsipper nedfelt i internasjonale forpliktelser stiller også visse krav – iallfall forventninger – til nasjonal lovgivning og praksis. Det utvalget av miljørettslige prinsipper som presenteres her, er de prinsippene som antas å ha størst relevans for bevaring av biologisk mangfold.

Bestemmelser som lovfester prinsippene i generell form kan utformes på to måter. For det første kan en prinsippbestemmelse gi direkte rettigheter, slik at den kan påberopes direkte som grunnlag for vern eller inngrep. Svakheten med denne løsningen er at lovfesting av et prinsipp normalt vil gi en bestemmelse med vagt innhold, og at rekkevidden av rettighetene som bestemmelsen

gir, derfor vanskelig kan leses ut av lovteksten. Dette gir dårlig forutberegnelighet for borgerne. Det andre alternativet er å lovfeste prinsippet som en retningslinje for rettsanvenderen. *Utvalget* foreslår denne løsningen, jf. utk. § 8, der det er bestemt at de relevante prinsippene skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet enten det gjelder fastsetting av generelle forskrifter eller individuelle avgjørelser. Det er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen at prinsippene også skal legges til grunn når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd og utøver eierrådighet.⁸ I tilfeller der utøving av myndighet ikke overlater rom for skjønn eller ulike tolkninger, må hensyntagen til prinsippene skje i forbindelse med etableringen av hjemmelen for myndighetsutøvingen, f.eks. når det skal fastsettes forskrift om tilskuddsordninger.

Formuleringen i utk. § 8 innebærer at de lovfestede prinsippene vil bli retningsgivende for forvaltning både etter naturmangfoldloven og etter sektorlover. I tillegg vil prinsippene ha betydning for innholdet i privates aktsomhetsplikt ved at utk. § 6 viser til prinsippene.

11.11.2 Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet er et grunnleggende miljørettslig prinsipp både nasjonalt og internasjonalt. Prinsippet kommer til uttrykk i Rio-erklæringen fra 1992, og er der uttrykt slik at man skal gjennomføre tiltak for å unngå alvorlig og uopprettelig skade på miljøet selv om det ikke foreligger fullstendig vitenskapelig visshet om problemets omfang og konsekvenser.⁹

Føre-var-prinsippet er nedfelt i forskjellig språkdrakt i en rekke internasjonale miljøvern-avtaler.¹⁰ Dets rettslige stilling er blitt befestet og styrket i helt nye og globale miljøvern-avtaler som f.eks. Cartagenaprotokollen om handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer til konvensjonen om biologisk mangfold fra 2000¹¹ og Stockholmkonvensjonen om persistente¹² organi-

⁸ Bruk av det offentliges eierrådighet for å fremme bærekraftig utvikling er nærmere omtalt i kap. 12.8.2.

⁹ Rio-erklæringen prinsipp 15 uttrykker føre-var-prinsippet slik: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as reason for postponing cost effective measures to prevent environmental degradation".

¹⁰ En bred komparativ analyse av internasjonal rett, EF-rett og nasjonal rett finnes hos Nicolas de Sadeleer: *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford 2002), særlig s. 91 til 224.

¹¹ Cartagenaprotokollen 29. januar 2000 fortalen og art. 1.

¹² Lite nedbrytbare.

Boks 11.3 Føre-var-prinsippet i noen internasjonale avtaler

Internasjonalt kommer føre-var-prinsippet på artsområdet bl.a. til uttrykk under CITES. På det niende partsmøte under konvensjonen i 1994 ble det uttalt om kriterier for endringer i vedleggene I og II (artslistene):

”Recognising that by virtue of the precautionary principle, in cases of uncertainty, the Parties shall act in the best interest of the conservation of the species when considering proposals for amendments of appendices I and II;

Resolves that when considering any proposal to amend appendix I or II the Parties shall apply the precautionary principle so that scientific uncertainty should not be used as reason for failing to act in the best interest of the conservation of the species”.

Selv om en slik uttalelse ikke er rettslig bindende, sier den noe om på hvilken måte partene mener at ev. endringer i artslistene bør skje.

Den nordatlantiske laksevernorganisasjonen, NASCO, fattet i 1998 vedtak om å benytte en føre-var-tilnærming (The Precautionary Approach) i all forvaltning av atlantisk laks. NASCO har utviklet en prosedyre som skal være et hjelpemiddel for å ivareta føre-var-tilnærmingen i reguleringen av laksefisket. Prosedyren ble vedtatt i 2002 og er konsentrert om to målsettinger: å sikre en tilstrekkelig ungfiskproduksjon sett i forhold til produksjonsgrunnlaget, og å unngå at fisket medfører uheldige endringer i bestandens sammensetning og mangfold. Norge har forpliktet seg til å ta i bruk NASCOs prosedyre, og Direktoratet for naturforvaltning har bl.a. på bakgrunn av prosedyren utarbeidet retningslinjer som skal legges til grunn for regulering av fiske etter laks i Norge.

ske forbindelser fra 2001.¹³ I FN-avtalen om fiske på åpent hav er prinsippet tatt inn i art. 6, jf. også OSPAR art. 2 (2) (a)¹⁴. Prinsippet blir lagt til grunn for bevaring av biologisk mangfold i fortalen til biomangfoldkonvensjonen:

” når det finnes en trussel om vesentlig reduksjon eller tap av biologisk mangfold, bør ikke mangelen på full vitenskapelig visshet brukes som grunn til å utsette tiltak for å unngå eller begrense denne trusselen.”

Føre-var-prinsippet har fått en fremtredende plass i EUs traktatgrunnlag ved at det er nevnt uttrykkelig som et av de prinsippene som fellesskapets politikk på miljøområdet bygger på, jf. EF-traktaten art. 174 (2) og i traktaten om en forfatning for Europa, jf. art. III-129.

På nasjonalt nivå kommer prinsippet til uttrykk i generell og styrket form i svalbardmiljøloven § 7.¹⁵ Prinsippet er ellers ikke uttrykkelig nedfelt i lovs form i norsk miljølovgivning. Det er likevel på

det rene at prinsippet er overordnet i norsk miljøvernpolitikk og skal være styrende for de høyest prioriterte politikkområdene som er klima, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold har regjeringen lagt til grunn at føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming skal være ”grunnleggende forvaltningsprinsipper for alle myndighetsområder” (s. 20).¹⁶

Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i situasjoner der vurderingsgrunnlaget med hensyn til om det foreligger fare for alvorlige miljøtrusler er usikkert. Manglende visshet om trusselens konsekvenser skal ikke hindre at man setter i verk forebyggende tiltak. Prinsippet har sin særlige berettigelse der irreversibel skade truer. Arter som dør ut, kan ikke gjenskapes og et ødelagt naturområde lar seg ikke alltid gjenopprette. Prinsippet er derfor sentralt for gjennomføringen av målet om bevaring av biologisk mangfold.

Prinsippet har i første rekke adresse til regel-giverne, og innebærer at lovgiverne må sørge for et regelverk som gjør det mulig å forhindre negative miljøvirkninger. Føre-var-prinsippet har også betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse. Prinsippet kan berettege at det legges vekt på om tiltak betyr en risiko for miljøskade, selv om det ikke kan konstateres sannsynlighetsovervekt for

¹³ Stockholmkonvensjonen 22. mai 2001 om persistente organiske forbindelser (ratifisert av Norge 11. juli 2002, i kraft 17. mai 2004), art. 1, 8 (7) og 8 (9).

¹⁴ I forhold til vandrende fiskebestander er føre-var-prinsippet i folkerettslig sammenheng drøftet av Tore Henriksen: Utviklingen av internasjonal forvaltning av vandrende fiskebestander: Mot et lukket hav? (Tromsø 2001) kap. 3.

¹⁵ Bestemmelsen lyder: ”Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.”

¹⁶ Prinsippet ble i hovedsak også støttet av komiteen, jf. Innst. S. nr. 206 (2001–2002).

Boks 11.4 Avgjørelser av EU-domstolen der føre-var-prinsippet ble lagt til grunn med hensyn til biologisk mangfold

Sak C-435/92 Association pour la protection des animaux sauvages og andre mot Préfet de Maine-et-Loire og Préfet det la Loire-Atlantique [1994] ECR I-67

Saken gjaldt bl.a. spørsmålet om en fastsatt jakttid var i strid med fugledirektivets art. 7 (4) tredje punktum. Art. 7 omhandler regler for jakt, og nr. 4 tredje punktum setter særlig strenge krav til fastsetting av jakttid på trekkende arter. I bestemmelsen heter det at regler om jakt på trekkende arter skal sikre at det ikke jaktes på slike arter i hekke- og yngletiden eller under deres trekk til hekkeområdene.¹ For et område i Frankrike var slutten på jakttiden satt til tidspunktet når flertallet av fuglene hadde begynt på trekket. Domstolen fant at dette ikke ivaretok verneinteressene i tilstrekkelig grad. Domstolen fremholdt at formålet med art. 7 (4) er å ”sikre full beskyttelse i de perioder der fuglenes overlevelsesmuligheter er særlig truet”.² Ifølge domstolen innebærer dette også at jakttidens slutt må settes likt for alle aktuelle trekkende arter i samme område, og da til det tidspunktet den første arten begynner å trekke. Domsgrunnene gir uttrykk for et føre-var-prinsipp, selv om prinsippet ikke er nevnt uttrykkelig i dommen. Fra dommen siteres:

“ pursuant to Art 7 (4) of the Directive the closing date for the hunting of migratory birds and waterfowl must be fixed in accordance with a method which guarantees complete protection of those species during the period of pre-mating migration and that, as a result, methods whose object or effect is to allow a certain percentage of the birds of a species to escape such protection do not comply with that provision ” (avsnitt 13).

¹ ”In the case of migratory species, they (medlemslandene) shall see in particular that the species to which hunting regulations apply are not hunted during their period of reproduction or during their return to their rearing grounds” (art 7 (4) tredje punktum).

² ”...secure a complete system of protection in the periods during which the survival of wild birds is particularly under threat”, dommens avsnitt 9. Domstolen siterer her sin egen uttalelse i en tidligere sak, C-157/89.

“Fixing one single date for all the species concerned for the closing of hunting, which is equivalent to that fixed for the species which is the earliest to migrate, guarantees in principle that the objective laid down in the third sentence of Article 7 (4) of the Directive is realized. However, it is possible that the member State concerned may be able to adduce evidence, based on scientific and technical data relevant to each individual case, that staggering the closing dates for hunting does not impede the complete protection of the species of bird liable to be affected by such staggering.”

Domstolen legger altså til grunn at reglene kan gjøres lempeligere av hensyn til jaktinteressene bare hvis det foreligger vitenskapelig bevis på at en slik endring ikke innebærer en fare for artsvernet.

Sak C-355/90 Kommisjonen mot Spania [1993] ECR I-4221

Saken gjaldt også her gjennomføring av fugledirektivet. Spanske myndigheter hadde opprettet et reservat i et våtmarksområde som var viktig for flere fuglearter. Likevel ble det tillatt en rekke inngrep, som forringet området verdi som leveområde. Reservatet dekket heller ikke hele området som på økologisk grunnlag måtte anses som viktig leveområde for artene. Domstolen slo fast at Spania ikke oppfylte sine forpliktelser etter direktivet. Spania argumenterte bl.a. med at det ikke var påvist en negativ utvikling i de aktuelle fugleartenes bevaringsstatus. Domstolen avviste imidlertid dette argumentet og uttalte at forpliktelsen etter direktivet er å opprettholde den økologiske verdien av området, uavhengig av en påvist negativ utvikling i bestanden.³ Både regelverket og praksis må her sies å legge føre-var-prinsippet til grunn, selv om det heller ikke i dette tilfelle ble nevnt uttrykkelig i avgjørelsen.

³ ”The obligations on Member States under Articles 3 and 4 of the directive therefore exist before any reduction is observed in the number of birds or any risk of protected species becoming extinct has materialized” (avsnitt 15).

(Boks 11.4 forts.)

Sak C-405/92 Mondiet mot Armement Islais [1993] ECR I-6133

Saken gjaldt gyldigheten av en EU-forskrift som innskrenket bruk av drivgarn i fiskeriene. Hensikten var å bidra til å sikre en balansert og langsiktig utnyttelse av de biologiske ressursene i havet. Problematikken med bifangst av bl.a. delfin oppført på Bernkonvensjonens liste II, utgjorde en del av begrunnelsen. Forbudet rammet først og fremst fisket etter "albacore tuna" (albakor, også kalt langfinnet tunfisk). Et av stridspunktene var hvilket vitenskapelig grunnlag man måtte ha for å kunne fastsette begrensninger for bruk av drivgarn. Den berørte part hevdet at det aktuelle forbudet mot slike garn på over 2,5 kilometers lengde ikke var vitenskapelig fundert. Parten viste til at den eneste vitenskapelige tilråding som forelå, ikke så noen trussel mot arten "albacore tuna", og at effekten av begrensninger i drivgarnbruk ikke var dokumentert. Domstolen påpekte for det første at den fore-

liggende vitenskapelige tilrådingen var begrenset til den ene arten og ikke tok i betraktning de totale biologiske ressursene. Dessuten uttalte domstolene seg på mer generelt grunnlag og slo fast at man ikke trengte å ha full vitenskapelig klarhet for å kunne handle:

"..the measures for the conservation of fishery resources need not be completely consistent with the scientific advice and the absence of such advice or the fact that it is inconclusive cannot prevent the Council from adopting such measures as it deems necessary for achieving the objectives of the common fisheries policy.." (avsnitt 3).

Det ble i den sammenheng også vist til at Ministerrådet hadde handlet i tråd med en utbredt internasjonal oppfatning om at fiske med store drivgarn burde begrenses, og at EU hadde internasjonale forpliktelser med hensyn til vern og forvaltning av levende ressurser i havet.

at slik skade vil inntre. Dette kan i realiteten innebære en omvendt bevisbyrde i forvaltningssaker, i den forstand at tiltakshaveren må dokumentere at tiltaket ikke kan være til skade for miljøet. Krav om konsekvensutredninger bygger også på en føre-var-tankegang, ved at tiltakshaveren er pålagt å analysere mulige miljøvirkninger før tiltak settes i verk.

Når det gjelder *artsvern*, ligger føre-var-prinsippet til grunn for en rekke reguleringer, både nasjonalt og internasjonalt. I norsk rett er fredningsprinsippet i viltloven og i laks- og innlandsfiskeloven det viktigste utslaget. Føre-var-prinsippet innebærer at det må dokumenteres at en bestand tåler høsting før høsting tillates, i stedet for at tiltak først iverksettes når det skjer eller er fare for en negativ bestandsutvikling.

EU-domstolen har lagt føre-var-betraktninger til grunn for noen avgjørelser som gjelder vern eller forvaltning av arter. Sakene er nærmere omtalt i boks 11.4.

Også for regulering av *introduksjoner* av fremmede organismer i norsk natur står føre-var-prinsippet sentralt. Partsmøtet til biomangfoldkonvensjonen har fremhevet at konsekvensene som introduksjoner kan ha for biologisk mangfold, er uforutsigbare, og at tiltak for å motvirke tilsiktede så vel som utilsiktede introduksjoner derfor må bygge på en føre-var-

tankegang.¹⁷ Dette ligger bl.a. til grunn for *utvalgets* forslag i utk. §§ 28 og 29, som har som utgangspunkt at innførsel og utsetting av en rekke organismer er forbudt uten tillatelse fra relevant myndighet. Disse bestemmelsene gir også uttrykk for et føre-var-prinsipp ved at tillatelse ikke skal gis hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold, jf. utk. § 28 tredje ledd og utk. § 29 tredje ledd.

Ved *områdevern* har føre-var-prinsippet betydning på flere måter. Prinsippet kan berettige bruk av områdevern som virkemiddel for bevaring av biologisk mangfold, fremfor andre tiltak.

Føre-var-prinsippet kan også være utslagsgivende i vurderingen av hvilke områder som skal vernes. Der det foreligger en konkret trussel mot bestemte områder, kan prinsippet være en retningslinje i vurderingen av om områdevern skal settes i verk og med hvilken styrke. Prinsippet må også kunne begrunne et midlertidig vernevedtak, dersom det er fare for at det kan forårsakes irreversibel skade på miljøet, eller at den ordinære ver-

¹⁷ Partsmøtevedtak V/8, prinsipp nr 1: "Given the unpredictability of the impacts on biological diversity of alien species, efforts to identify and prevent unintentional introductions as well as decisions concerning intentional introductions should be based on the precautionary approach"

neprosessen fremskyndes. Det kan også tilsi at lovverket etablerer mekanismer som gjør det mulig for myndighetene å få vite om slike tilfeller, slik at man har anledning til å opptre føre var. Det kan f.eks. være overvåking av utviklingen av arter og naturområder, jf. nærmere kap. 23.2.

Føre-var-prinsippet kan komme til anvendelse selv om det ikke foreligger en konkret trussel mot biologisk mangfold. Den usikre faktoren kan være om det i et område eksisterer ukjente arter og populasjoner som eventuelt kan bli skadelidende ved manglende vern. Slik usikkerhet kan særlig gjelde for genetisk mangfold, siden dette ikke er kartlagt i samme utstrekning som artsmangfoldet. Et føre-var-synspunkt kan i denne situasjonen berettigede at man setter i verk bevaringstiltak for et utvalg av områder som er representative for norsk natur, med den begrunnelse at dette kan sikre bevaring av biologisk mangfold som ennå ikke er kjent. Føre-var-prinsippet kan altså tilsi områdevern, selv om det ikke foreligger noen konkret trussel mot vedkommende område.

I tillegg til at føre-var-prinsippet som nevnt ovenfor ligger til grunn for flere av bestemmelsene i lovutkastet, foreslår *utvalget* å lovfeste føre-var-prinsippet for utøvelse av forvaltningsmyndighet i utk. § 9.

11.11.3 Prinsippet om samlet belastning

Prinsippet om samlet belastning sikter til den totale belastning som et økosystem utsettes for. Prinsippet er først og fremst utviklet med tanke på sur nedbør og høsting av naturlige bestander, men har også betydning for utbygginger eller andre fysiske inngrep som skjer gradvis i naturområder, slik at man etter hvert fortrenger det opprinnelige naturlige miljøet. Det avgjørende for miljøet er den samlede effekten av *alle* faktorer som påvirker miljøtilstanden. Svalbardmiljøloven lovfester uttrykkelig prinsippet i § 8.

Prinsippet innebærer at ett miljøproblem eller én faktor ikke kan ses isolert, men må vurderes sammen med de andre faktorene som kan påvirke miljøet negativt. Det må tas hensyn til negative sumvirkninger og synergieffekter, f.eks. av eller mellom forurensning og andre stressfaktorer miljøet utsettes for. Å overskue alle disse sammenhengene kan være komplisert. Prinsippet om samlet belastning innebærer en mulighet til å forhindre forringelse gradvis over tid, og tilsier at det ved regulering av visse tiltak bygges inn en margin i miljøets favør. På denne måten har prinsippet likhetstrekk med føre-var-prinsippet, som også bygger på erkjennelsen av at sammenhengene i

naturen og miljøproblemene er komplekse. Prinsippet ligger til grunn for etableringen av en plikt til å gjennomføre strategiske miljøkonsekvensvurderinger, der målet nettopp er å danne grunnlag for å se virkningene av enkeltstående prosjekter i lys av den samlede belastning miljøet vil utsettes for.

I praktisk forvaltning vil prinsippet bl.a. bety at konsekvensene av et enkelt tiltak eller inngrep ikke kan vurderes bare ut fra dette ene tiltaket eller inngrepet isolert, men også må vurderes i lys av andre faktorer, tiltak eller inngrep. For *områdevern* kan prinsippet f.eks. innebære at man bør innføre beskyttelse mot alle relevante faktorer som kan påvirke miljøtilstanden i et område. Er det uaktuelt å legge bånd på aktiviteter utenfor verneområdet, kan prinsippet tilsi strengere restriksjoner på virksomhet innenfor verneområdet.

Anvendelse av prinsippet innebærer at det bør legges vekt på det forhold at en tillatelse eller dispensasjon vil kunne gi økt press for innvilgelse av enten lignende dispensasjoner eller andre sannsynlige tillatelser i fremtiden som hver for seg ikke vil ha noen betydning, men som samlet sett vil kunne virke uheldig.

Utvalget foreslår å lovfeste prinsippet om samlet belastning i utk. § 10.

11.11.4 Prinsipper vedrørende miljøforringelse som er en følge av ellers samfunnsnyttig virksomhet

11.11.4.1 Generelt

En rekke prinsipper i norsk og internasjonal miljørett har som formål å redusere miljøskadene som følger av ulike samfunnsaktiviteter. Dette er prinsipper av litt ulik og ofte noe teknisk karakter, som kan operasjonaliseres på forskjellig vis – og mer eller mindre detaljert. Mange av prinsippene er utviklet med tanke på forurensningsproblemer og er derfor ikke nødvendigvis like relevante for andre tiltak som påvirker det biologiske mangfoldet. Enkelte kan likevel ha betydning, noe som fremgår av omtalen nedenfor.

11.11.4.2 Prinsipper for å unngå miljøforringelse Best mulig lokalisering

Prinsippet går ut på at man skal velge den lokalisering for en virksomhet som tilsier minst inngripende miljøvirkninger. Et utslag av prinsippet finnes i oppdretsloven § 5 nr 3, som forbyr at oppdrettsanlegg får en "klart uheldig plassering". I Sverige og Danmark er prinsippet

lovfestet.¹⁸ I konsekvensutredninger vil en viktig problemstilling ofte være å utrede alternative lokaliseringer med mindre skadelige miljøvirkninger. Prinsippet må på ulovfestet grunnlag kunne oppstilles som bindende retningslinje for forvaltningsskjønnet.¹⁹ I svalbardmiljøloven er prinsippet lovfestet i § 55. *Utvalget* foreslår å lovfeste prinsippet i utk. § 12.

Beste tilgjengelige teknologi

Prinsippet går ut på at den minst miljøbelastende teknikk som kan brukes for å oppnå formålet, blir tatt i bruk. Prinsippet forekommer i forskjellige utforminger, hvor man i varierende grad trekker inn økonomiske vurderinger ved siden av miljømessige. Prinsippet er lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 3. En parallell som er relevant for bevaring av biologisk mangfold, er bestemmelsen i den såkalte Markafor-skriften om valg av metode for behandling av skogen i områdene i og rundt Oslo.²⁰ Det går frem av § 4-1 at "Valg av foryngelsesmetoder skal skje etter en samlet vurdering av økologiske, miljømessige og driftsøkonomiske forhold". I svalbardmiljøloven er prinsippet lovfestet som en retningslinje i § 10. *Utvalget* foreslår å lovfeste prinsippet i utk. § 12.

Restaurering og rehabilitering etter naturinngrep

Prinsippet innebærer en plikt til å tilpasse de inngrep som foretas til naturmiljøet. Det kan begrunne en plikt til opprydding etter anleggsarbeid, eller restaurering av landskap etter en nedlegging av et anlegg. Plikten til slike tiltak vil gjerne følge av konsesjonsvilkår, eller av enkeltbestemmelser i lovverket. Prinsippet kan også tilsi at man pålegges en plikt til restaurering etter *ulovlige* naturinngrep. Ifølge forurensningsloven § 7 annet ledd og § 28 tredje ledd har den som forurenser eller forsøpler, en plikt til å treffe gjenopprettende tiltak. *Utvalget* foreslår å innføre en plikt for den som er ansvarlig for skade på naturmiljøet, til å gjenopprette den tidligere tilstand i miljøet så langt det er mulig, jf. utk. §§ 66 og 67. Se nærmere kap. 23.3.5 og 23.3.6.

¹⁸ Se for svensk rett den generelle regelen i miljöbalken (SFS 1998:808) 2 kap. 4 § og for dansk rett regelen i miljøbeskyttelsesloven (lbkg 25. august 2001 nr. 753) § 4 stk. 1 med sikte på forurensning.

¹⁹ Backer 2002 s. 68.

²⁰ Forskrift 2. april 1994 nr. 268 om skogbehandling og skogsdrift for skogområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka), Røyken, Lier, Hole, Ringerike, Jevnaker, Lunner, Asker, Bærum, Oslo, Nittedal, Nannestad, Gjerdrum, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Enebakk, Ski og Oppgård kommuner, Akershus, Buskerud og Oppland.

11.11.4.3 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren

Prinsippet innebærer at tiltakshaveren må bære merutgiftene ved forebyggende tiltak og tilpasning til miljøet, og at tiltakshaveren holdes ansvarlig for eventuelle skader. Man kan se dette prinsippet som en konsekvens av flere av de andre miljørettslige prinsippene. For eksempel vil en gjennomføring av prinsippet om restaurering og rehabilitering etter naturinngrep bety at den ansvarlige for miljøforringelsen bærer kostnadene ved de gjenopprettende tiltak.

Prinsippet er vel etablert i forurensningssaker i formen "forurenseren skal betale".²¹ Det bygger på rekommendasjoner fra OECD og er tatt opp i EF-traktaten art. 174 nr. 2 og forfatningstraktaten for Europa art. 129, EØS-avtalens art. 73, samt flere internasjonale miljøinstrumenter, jf. bl.a. OSPAR art. 2 (2) (b) og Rio-erklæringen (prinsipp nr. 16). I norsk rett er prinsippet lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5.

Det er naturlig at prinsippet om at forurenseren skal betale forstås slik at det også gjelder ved andre miljøforstyrrelser enn forurensning, med andre ord at det som utgangspunkt gjelder et generelt prinsipp om at tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved forebyggende og avbøtende tiltak.²² Slik synes forurenseren-skal-betale-prinsippet i alle fall å være forstått i EU, der prinsippet er konkretisert gjennom et direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og avhjelping av miljøskader.²³ I norsk rett ses prinsippet i sin generelle form i svalbardmiljøloven § 9 og kulturminneloven § 10. *Utvalget* foreslår å lovfeste prinsippet, slik at det gjelder for alle tiltak, jf. utk. § 11.

Et spørsmål er om prinsippet kan strekkes så langt at tiltakshaveren skal dekke alle samfunnsmessige kostnader ved miljøbelastningen. Dette kan være en nærliggende tanke når det legges beslag på ikke-fornybare ressurser (f.eks. arealer) som det kan bli knapphet på. Når det gjelder forurensningssaker har Norge internasjonalt tidligere

²¹ Se om prinsippet Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret (Oslo 1999), særlig s. 176 til 206..

²² Backer 2002 s. 71. Følgende formulering fra agenda 21 (Rio) pkt. 8.28 kan tyde på det ikke dreier seg om en utvidet forståelse av forurenseren skal betale-prinsippet, men snarere et eget konsept: "During the past several years, many Governments, primarily in industrialized countries but also in Central and Eastern Europe and in developing countries, have been making increasing use of economic approaches, including those that are market-oriented. Examples include the polluter-pays principle and the more recent natural-resource-user-pays concept."

²³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og avhjelping av miljøskader, se nærmere kap. 23.3.3.

gått inn for en slik forståelse av prinsippet, selv om det bare har vært delvis gjennomført nasjonalt. Det synes imidlertid ennå ikke å være grunnlag for å trekke prinsippet så vidt langt utenfor forurensningsområdet.²⁴

En konsekvens av prinsippet er at man ikke kan kreve erstatning når det offentlige pålegger restriksjoner i handlefriheten for å unngå miljøforringelse. Se nærmere om dette i kap. 18.

11.11.5 Prosessuelle prinsipper

Prosessuelle prinsipper legger ikke føringer på innholdet i rettsreglene, men stiller krav til prosessen frem mot avgjørelser som kan påvirke miljøverninteresser. Det er flere prinsipper som kan være viktige i denne sammenheng.

Først og fremst vil alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper komme til anvendelse. Viktig i denne sammenhengen er prinsipper om offentlighet, jf. offentlighetsloven, og regler om høring, utredningsplikt og klagerett, jf. forvaltningsloven §§ 16, 17 og 28. Videre kan nevnes prinsippet om at privatpersoner kan be myndighetene om å gi pålegg om opprydding etter miljøskadelige aktiviteter eller om betaling for slik opprydding, jf. forurensningsloven § 37.

Ut over dette kan et prinsipp om borgermedvirkning sies å utgjøre et miljørettslig prinsipp. I folkeretten kommer prinsippet til uttrykk i Århuskonvensjonen art. 6-8, som er gjennomført i norsk rett ved miljøinformasjonsloven 9. mai 2003 nr. 31. For øvrig er prinsippet tydeligst fremme i reglene i plan- og bygningsloven om samråd, offentlighet og informasjon.

En forutsetning for at borgernes medvirkning skal innebære at de har reell innflytelse i en prosess, er at de kan bygge sin deltakelse på korrekt

faktisk informasjon. Retten til miljøinformasjon er fremhevet i Århuskonvensjonen og er nedfelt i Grunnloven § 110 b.

De ovennevnte prinsippene er lovfestet på generelt grunnlag og behøver ikke bli gjentatt som prinsipp i naturmangfoldloven. *Utvalget* har imidlertid i tillegg på flere punkter sett behov for å lovfeste visse mer spesifikke prosessuelle prinsipper. For eksempel skal en sak i henhold til utk. § 14 alltid forelegges for Sametinget før det etter loven treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen. Selv om høring av Sametinget som oftest vil følge av de alminnelige reglene i forvaltningsloven, er bestemmelsen i utk. § 14 en konkretisering på et område av særskilt betydning for samisk kulturutøvelse.

Lovutkastet inneholder videre særskilte saksbehandlingsregler for vernesaker, jf. utk. § 40. Denne bestemmelsen fastsetter uttrykkelig at det i vernesaker skal legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med bl.a. rettighetshavere og berørt lokalbefolkning. Påtenkte verneforslag og de viktigste følger de antas å få, skal kunngjøres, samtidig som grunneiere og andre rettighetshavere skal underrettes og høres. I tillegg skal det på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen søkes samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket. Dersom et verneforslag berører samiske interesser, skal et forslag til verneforskrift forelegges Sametinget. Dette supplerer et krav til kunngjøring av forslaget.

I utk. § 7 foreslår *utvalget* som nevnt i kap. 11.7 at all myndighetsutøvelse som berører det biologiske mangfold i størst mulig omfang skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters og naturtypers økologiske tilstand. Denne bestemmelsen kan ses som et uttrykk for det alminnelige prinsippet om forvaltningens utredningsplikt.

²⁴ Backer 2002 s. 67–68.

Kapittel 12

Generelt om virkemidler for bevaring av biologisk mangfold, geologi og landskap

Ei naki grein

Ei naki grein med blodraud bær
og ei som bladrik blømer,
på kvar sin måte fagre er
for den som kjærleg dømer.

Den eine gjev sin ange, ho,
der ljuv ho ligg og blømer.
Den andre gjev sitt hjarteblod
når lauv for haustvind rømer.

Den eine skin og strålar, ho,
den andre brenn og mognar
og gjev til sist sitt hjarteblod,
der tung av bær ho bognar.

*

Eg gav deg den med blomar på.
Eg gjev deg den med bæri.
Kven rikast er vil du få sjå
litt lenger fram på ferdi.

Olav Aukrust

12.1 Innledning

12.1.1 Forskjellige virkemiddelkategorier

Utvalget skal i dette kapitlet gi en generell redegjørelse for forskjellige virkemidler for å bevare landskap og biologisk mangfold. Begrepet virkemiddel brukes her på et overordnet nivå til å skille mellom ulike generelle virkemiddelkategorier og til å betegne typer av rettslige reguleringsmåter. Begrepet brukes også på et mer konkret nivå til å beskrive ulike strategier for bevaring av biologisk mangfold og landskap, som f.eks. biotopjustering og *ex situ*-bevaring. I tråd med mandatet konsentrerer utvalget seg om rettslige virkemidler.

Gjeldende lovgivning – i Norge og i andre land – gir mange eksempler på bruk og utforming av forskjellige virkemidler. Gjeldende regelverk og utenlandsk rett er ellers omtalt i tilknytning til de enkelte spørsmål som utvalget behandler eller i vedlegg 7 og 8 til utredningen.

De forskjellige slags virkemidler kan på generelt nivå grupperes på forskjellige måter. En firedeling består i å skille mellom rettslige (normative), økonomiske, fysiske og informative (pedagogiske) virkemidler.¹ I en viss forstand korresponderer inndelingen med et skille mellom ulike mekanismer som påvirker adferd: Normative virkemidler (for så vidt de etablerer plikter) skal appellere til pliktfølelsen, økonomiske til atferd som anses som lønnsom, informative virkemidler skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag for den enkeltes valg, og fysiske virkemidler skal legge fysisk til rette for den ønskete atferden.

Rettslige virkemidler omfatter både regler som retter seg direkte til publikum og håndheves direkte for domstolene, og regler som fastsettes og gjennomføres av forvaltningsorganer, f.eks. ved konsesjoner og individuelle pålegg. Avtaler som er rettslig bindende, er også en type rettslig virkemiddel. Det samme gjelder regler som etablerer rettigheter, enten det er eneretter eller allemannsretter. Likeledes er erstatningsansvar og andre sanksjoner er rettslige virkemidler, fordi de forutsetter rettsregler.

Også bruk av andre virkemiddeltypen må i mange tilfelle ha et rettslig grunnlag. Det kreves lovhjemmel for å pålegge avgifter, og den nærmere utforming av en avgiftsordning vil kreve rettslig regulering. Skal det treffes fysiske tiltak på andres eiendom, må det lovhjemmel eller avtale til. Informative virkemidler kan også kreve rettslig regulering, f.eks. for å sikre eller begrense tilgangen på informasjon. Men virkningsmåten for disse virkemiddeltypene beror ikke først og fremst på at de er rettslig regulert.

Virkemidlene kan ses som alternativer for å nå et bestemt mål, men vil i stor grad også supplere hverandre. For eksempel må rettslig regulering

¹ Jf. Torstein Eckhoff: Statens styringsmuligheter – særlig i ressurs- og miljøspørsmål (Oslo 1983) s. 29 flg. I NOU 1995: 4 Virkemidler i miljøpolitikken benyttes en noe annen inndeling, med administrative og økonomiske virkemidler som hovedgrupperinger, og juridiske virkemidler, informasjon og fysiske virkemidler som undergrupper av administrative virkemidler.

ofte kombineres med informasjon for at rettsreglene skal bli fulgt. Det forhold at mange virkemidler er avhengige av et rettslig grunnlag, bidrar også til at det ofte trengs en kombinasjon av virkemiddeltyper.

Normative virkemidler omfatter mer enn de rent rettslige. Bransjemessige atferdsnormer og god skikk-normer ("codes of good practice") trenger ikke ha rettslig betydning, men kan virke i kraft av internalisering hos individene eller sosial håndheving. Rent etiske normer, f.eks. i samband med jakt, kan ha betydning for jaktutøvelsen uten at de er rettslig bindende. Såkalte "frivillige ordninger" kan – avhengig av hva de går ut på – i realiteten være å anse som et normativt virkemiddel som ikke er rettslig bindende.

12.1.2 Generelt om rettslige virkemidler

Rettslige virkemidler består i sin enkleste form av rettigheter eller plikter som kan håndheves for domstolene. En rettighet kan være en enerett eller tilkomme flere. Rettigheten kan gå ut på fritak fra en plikt. En plikt kan bestå i forbud eller påbud. Rettighetens eller pliktens innhold kan variere: regelen kan knytte seg direkte til det biologiske mangfold eller landskapet, eller mer indirekte – f.eks. hvis det gjelder forbud mot handel med produkter fra truede arter eller rett til tilskudd eller til informasjon om miljøet. For både rettigheter og plikter kan det variere hvem som er subjekter for regelen – hvem som er berettiget eller forpliktet. Det kan være både individer og offentlige myndigheter.

Mange av de aktuelle rettslige virkemidlene utgjøres av mer komplekse sammenhenger av rettigheter og plikter. Både vedtak om områdevern etter naturvernloven og arealplaner etter plan- og bygningsloven er typiske eksempler på det.

Reglene kan være fastsatt i lov eller forskrift (som må ha hjemmel i lov hvis det er tale om bestemmelser som pålegger individer plikter eller fratrar dem rettigheter) eller avtale. Det kan også forekomme regler på ulovfestet grunnlag, som følge av domstolens praksis eller på grunnlag av sedvane. Dette er imidlertid lite praktisk hvis rettslige virkemidler skal brukes aktivt og bevisst for å fremme bestemte mål.

En regel kan angi direkte det resultat som skal oppnås eller stille krav til atferd og fremgangsmåter som er egnet til å gi det ønskede resultat.² Det

mål som ønskes, kan være resultatet av en lang handlingskjede. Skal man påvirke måloppnåelsen med rettsregler, kan det i så fall være et valg mellom hvilke ledd i handlingskjeden man skal rette den rettslige regulering mot. Ønsker man å bevare en art eller annen naturressurs, kan det f.eks. være formålstjenlig å innføre regler som tar sikte på å redusere etterspørselen etter ressursen.

Er det vanskelig å angi entydig i en generell bestemmelse hva som skal være tillatt eller forbudt, kan ett alternativ være å gi den generelle regelen form av en mer skjønnsmessig standard der innholdet lettere lar seg tilpasse omstendighetene i den enkelte sak. Generelle aktsomhetskrav eller hensynsregler som retter seg mot borgerne, faller i denne kategori som eksempel på regler om atferden. Et annet alternativ er å regulere beslutningsprosessen frem til den avgjørelse som påvirker naturmiljøet, f.eks. ved å stille krav til faktagrunnlaget, saksbehandlingen eller kriteriene for avgjørelsen. Med sikte på forvaltningsvedtak kan det siste skje gjennom minimumskrav som må være oppfylt for å treffe en bestemt avgjørelse, generelle retningslinjer for skjønnsutøvingen eller angivelse av bestemte hensyn som kan eller skal tas i betraktning og deres vekt ved avgjørelsen. Dette kan særlig være aktuelt om reguleringen helt eller delvis overlates til avgjørelser av forvaltningen i det enkelte tilfelle.

Hvilke motiver den enkelte aktør har for å etterleve regelen, kan variere. I noen situasjoner kan det fremstå som lite meningsfylt å følge en pliktregel når man ikke vet hvorfor man skal gjøre det. I regelverket kan dette gi opphav til bestemmelser som synliggjør formål og verdier bak de enkelte reglene. Faren for sviktende etterlevelse skaper behov for håndhevingsregler av forskjellige slag. Det kan gjelde regler om kontroll og om ansvar for eller sanksjoner mot manglende etterlevelse, foruten regler som gir interesserte adgang til å få dom for etterlevelse eller som utløser en form for ansvar eller sanksjoner. Slike regler kommer utvalget mer tilbake til i kap. 23.

Risikoen for mangelfull etterlevelse kan også påvirke hvilket innhold en regel får. Det kan for det første gjøre at man velger å ta inn kriterier i regelen som lett lar seg observere og kontrollere. Når en regel skal sikre en bestemt miljøtilstand som kan bli påvirket av en rekke handlinger, gjort det forhold at man ikke kan regne med fullstendig etterlevelse det undertiden nødvendig å stille strengere miljøkrav for å nå målet enn man behøvde om alle hadde etterlevd pliktregelen.

² Sondringen er beslektet, men faller ikke helt sammen med skillet mellom funksjonskrav og metodekrav.

12.1.3 Valget mellom forskjellige virkemidler

Utvalget vil under drøftelsen av de forskjellige virkemidler til dels gi uttrykk for generelle synspunkter på anvendelsen av dem. Valg av virkemiddel for å løse et gitt miljøspørsmål beror imidlertid også på visse generelle synspunkter, som bl.a. har vært diskutert i forurensningssammenheng i NOU 1995: 4 Virkemidler i miljøpolitikken.

Virkemidlene skal tjene til å nå bestemte mål. Av vesentlig betydning for valget av virkemiddel er derfor graden av styringseffektivitet (resultateffektivitet), dvs. hvor godt egnet det er til å nå målet. Spørsmålet kan da sies å være hvor *miljøeffektivt* virkemidlet er.

Tilgjengelige ressurser for virkemiddelbruken er ofte begrenset. Det gjelder typisk for offentlige bevilgninger, men også for andre ressurser. Valget av virkemiddel bør derfor være *kostnadseffektivt*, dvs. at det gir størst mulig måloppnåelse for hver anvendt ressursenhet. Det ligger imidlertid visse farer i en ensidig oppmerksomhet om kostnadseffektiviteten i stedet for miljøeffektiviteten.

Også et tredje effektivitetsbegrep kan ha betydning, nemlig virkemidlets *dynamiske effektivitet*. Med dette siktes til hvilken evne virkemidlet har til å skape en kontinuerlig forbedring av miljøtilstanden. Rene forbud eller påbud kan sies å ha liten dynamisk effektivitet ved at de ikke stimulerer til fortsatt forbedring så snart regelen er overholdt. Suksessiv iverksetting av høyere miljømål og rettslige standarder kan sies å ha større dynamisk effektivitet.

Også andre vurderinger kan legges til grunn for valg av virkemidler. Ulik virkemiddelbruk kan inneholde forskjellige verdibudskap. For eksempel kan en avgift gi et signal om at det er mulig å kjøpe seg fri fra handlinger som er uønsket fra et miljøsynspunkt. Normative virkemidler vil signalisere hvilke normer samfunnet mener bør ligge til grunn for den enkeltes handlinger og dermed kunne ha en mer allmenn normgivende betydning. Forskjellige virkemidler kan slå forskjellig ut i et fordelingsperspektiv eller ut fra rettferdighetshensyn. Det kan også være forskjeller i hvilken grad de tilgodeser rettssikkerhetshensyn.

Utvalget har til oppgave å fremme et forslag til nye lovregler innenfor sitt mandat. Hvilke virkemidler som bør komme til uttrykk gjennom lovgivningen, må vurderes mer konkret ettersom spørsmålene melder seg.

12.2 Vern

12.2.1 Avgjørelser om vern og deres betydning

Vern av områder eller arter er både nasjonalt og internasjonalt et utbredt virkemiddel for å bevare natur. En avgjørelse om vern innebærer en samlet vurdering av at verneobjektet bør bevares mot menneskelige påvirkningsfaktorer i sin alminnelighet. *Utvalget* har i kap. 9 drøftet forholdet mellom vern, bruk og bevaring.

Et vern vil begrense handlefriheten med hensyn til verneobjektet. Særlig når det gjelder områdevern, vil det i norsk rett følge av nærmere fastsatte vernebestemmelser hvor gjennomført eller strengt vernet er, noe som henger sammen med hvor langt de begrenser handlefriheten. Men det forekommer knapt at et områdevern gir beskyttelse mot all påvirkning, og påvirkning utenfra vil falle utenfor vernebestemmelsenes rekkevidde. Artsvern forekommer oftere uten nærmere vernebestemmelser og vil da lett bli oppfattet bare som en beskyttelse mot direkte etterstrebelser. Er det ikke gitt nærmere vernebestemmelser, må vernets innhold fastlegges ved en tolking av begrepet vern eller fredning.

De nærmere vernebestemmelser som fastsettes i og supplerer et vedtak om vern, kan ha forskjellig karakter. De fleste har karakter av *rådighetsreguleringer* som begrenser den rådighet som en eier, rettighetshaver eller allmennheten ellers ville ha hatt over verneobjektet. Rådighetsreguleringene retter seg normalt bare mot den faktiske (fysiske) rådighet over verneobjektet, ikke mot den juridiske rådighet. Et vedtak om vern innebærer ikke i seg selv noen overføring av eiendomsretten til verneobjektet. I stedet for rådighetsreguleringer kan vernebestemmelsene bestå av *miljøkvalitetsnormer*, som skal sikre en bestemt miljøtilstand. Dette betyr på den annen side i prinsippet at all aktivitet er tillatt så lenge den ikke alene eller sammen med andre virksomheter endrer den beskrevne miljøtilstanden. Miljøkvalitetsnormer som virkemiddel blir ellers behandlet særskilt under kap. 12.3. For det tredje kan vernebestemmelsene gi *pålegg om aktiv handling* for å bevare naturverdiene, typisk skjøtselstiltak. Dette blir nærmere behandlet i kap. 17.3.

Vedtaket om vern innebærer altså en *generell* markering og prioritering av verneobjektets bevaringsverdi, til forskjell fra det som vil være situasjonen når det tas stilling til valget mellom bevaring og inngrep som følge av et bestemt planlagt utnyttingsiltak. Krever tiltaket tillatelse, vil det inne-

bære et vern dersom søknaden om utnytting avslås. Men dette er et "vern" som er begrenset til å gjelde overfor det tiltaket søknaden gjelder, og innebærer ikke noe vern i forhold til fremtidige søknader eller annen utnytting. Det er en utbredt erfaring at når det er investert planleggingsressurser i et konkret tiltak, og dette tilgodeser viktige samfunnsmessige eller andre legitime behov, vil bevaringshensynet ofte ha vanskelig for å hevde seg.

12.2.2 Rettsgrunnlaget for avgjørelser om vern

Vern må bygge på et rettslig grunnlag. Vernet kan følge direkte av lov, av vedtak truffet med hjemmel i lov, plenarvedtak i Stortinget, privatrettslig avtale eller en ensidig eierdisposisjon. Hva eller hvem vernet gir rettslig beskyttelse mot, avhenger i stor grad av grunnlaget for vern.

I praksis treffes avgjørelser om vern først og fremst ved forvaltningsvedtak med hjemmel i lov. I nordisk rett for øvrig finnes forskjellige eksempler på vern av naturtyper som følger direkte av loven, eventuelt med etterfølgende supplerende avgrensning. I norsk rett har vi eksempler på lovfestet vern i kulturminneloven § 4 når det gjelder faste kulturminner fra før 1537 og samiske kulturminner som er eldre enn hundre år. For øvrig kan strandvernet etter plan- og bygningsloven § 17-2 anses som et lovfestet, men i realiteten svakt vern. Bestemmelsen i vannressursloven § 11 om bevaring av kantvegetasjon i et belte langs vassdrag kan ses som et eksempel på lovfestet vern, men den nøyaktige bredden på beltet må fastsettes særskilt av kommunen. Vernskogreglene i skogbruksloven §§ 32 og 33 er ikke et eksempel på direkte lovfestet vern, men en hjemmel for departementet til ved forskrift å gjøre dem gjeldende for skog som oppfyller lovens kriterier. Disse kriteriene er at skogen "skjønnnes å tjene til vern mot skred og ras, elvebrudd, skadeflom, sandflukt ellet lignende eller til særlig vern for annen skog, dyrket jord eller bebyggelse" (§ 32 første ledd første punktum). Videre kan skog legges ut som vernskog hvis den "på grunn av sin beliggenhet opp mot fjellet, ut mot havet eller høyt mot nord har så vanskelige forynghesforhold eller så liten veksterlighet at den kan ødelegges ved mishandling eller feilaktig hogst" (§ 32 første ledd annet punktum).

Det lovhjemlede vernet som områdevern etter naturvernloven er det fremste eksempel på, kan rette seg mot enhver. Om en tredjeperson hogger et fredet tre eller legger vei gjennom et naturreser-

vat, er dette en krenkelse både av eierens rett og av vernevedtaket.

Det har også forekommet vedtak om vern som er truffet som plenarvedtak i Stortinget uten noen hjemmel i lov. Eksempler på det er Verneplan for vassdrag³ og vedtak om vernete laksefjorder og laksevassdrag.⁴ Slike vedtak må betraktes som en instruks om forvaltningens skjønnsutøving i saker om å tillate inngrep i verneobjektene, eventuelt også – for verneplanene for vassdrag – en tilkjenning av at Stortinget selv ikke vil gi samtykke til en fremtidig søknad om kraftutbygging.⁵ I allfall for verneplanene for vassdrag var det klart at disse plenarvedtakene primært var rettet mot én inngrepstype, som riktignok var dominerende, nemlig kraftutbygging. Som følge av legalitetsprinsippet vil ikke plenarvedtak om vern ha noen direkte rettsvirkning i forhold til private, men plenarvedtakene kan indirekte få betydning ved at de ikke oppnår den tillatelse som de må ha for den ønskede utnytting.⁶

"Frivillig vern" forekommer primært i to former: ved selvåndlegging og ved avtale. Dessuten kan en grunneier selv ta initiativ til at eiendommen blir vernet etter naturvernloven.⁷ Den form for frivillig vern som består i at det offentlige treffer vernevedtak etter naturvernloven fortrinnsvis blant lokaliteter som er tilbudt fra grunneiernes side, vil bli omtalt nærmere i kap. 16.13.1.7.

Bygger vernet på *avtale*, typisk mellom en eller flere private grunneiere og det offentlige, vil innholdet i vernet fullt ut bero på avtalen. Dette avhenger av hva partene blir enige om under forhandlingene i saken. Under forhandlingene kan man imidlertid godt ta utgangspunkt i en form for standardavtale i tråd med de maler som er utarbeidet for vedtak om områdevern etter naturvernloven. Forhandlingene vil som utgangspunkt foregå bare mellom det offentlige forvaltningsorgan og den private grunneier, noe som reduserer de mulighe-

³ Se vannressursloven § 32, jf. Stortingets vedtak 6. april 1973, 30. oktober 1980, 19. juni 1986 og 1. april 1993 og forslaget om supplerende i St.prp. nr. 75 (2003–2004).

⁴ Stortingets vedtak 23. februar 2003, se boks 15.2.

⁵ Det er ikke grunn til her å gå inn på hvilken betydning slike vedtak kan ha for statens utøving av eierrådighet.

⁶ Hvorvidt en privat part kan basere seg på en tillatelse som vedkommende har fått i strid med plenarvedtaket, er et annet spørsmål. Den vanlige lære er at et forvaltningsvedtak som går ut på en tillatelse, er gyldig selv om det er i strid med en instruks. Men det er tvilsomt hvorvidt det kan fastholdes når det er motstrid med et plenarvedtak i Stortinget, se om forholdet til verneplanene for vassdrag Backer 1986 s. 303–304.

⁷ Det finnes flere tilfeller av dette, f.eks. Auesøya landskapsvernområde i Aust-Agder.

ter andre interesserte – ikke minst miljøinteresserte – har for deltakelse i beslutningsprosessen.⁸

Regelen er at en avtale bare kan regulere forholdet mellom avtalepartene, og den kan ikke svekke tredjepersoners rettsstilling. Allemannsretten kan ikke begrenses ved en avtale mellom grunneieren og det offentlige. Om tredjepersoner foretar fysiske naturinngrep i verneområdet, vil ikke det offentlige kunne gripe inn mot dette uten at avtalen gir adgang til det (hvis da ikke inngrepet unntaksvis må anses som et skadeverk hvor allmenne hensyn tilsier offentlig påtale etter straffeloven). Dersom den private avtalepart skulle krenke det avtalte vernet, kan det offentlige bare gjøre gjeldende de sanksjoner som er fastsatt i avtalen eller som følger av alminnelige kontraktsrettslige regler. Dette vil som utgangspunkt bety at det offentlige ikke kan gripe inn på egen hånd med faktiske tiltak for å begrense eller gjenopprette skaden, med tvangsmulkt eller med straff. Når det offentlige ikke lider noe økonomisk tap som følge av et avtalebrudd fra den private parts side, vil de alminnelige kontraktsrettslige reglene ikke føre til erstatningsansvar. Det som da gjenstår som sanksjon, er at et avtalebrudd kan få konsekvenser for den motytelse som den offentlige part måtte ha forpliktet seg til. Dersom det avtalte vernet viser seg utilstrekkelig for å nå det mål som vernet tar sikte på, kan ikke det offentlige ensidig skjerpe avtalen, men dette forutsetter en endringsavtale etter nye forhandlinger med de private parter.

Slike avtaler er hittil lite brukt for rene naturvernformål, men ligger til grunn for sikring av mange friluftsområder, f.eks. skjærgårdsparkene.

Avtaler kan tenkes å ha en særlig funksjon når det gjelder å sikre en aktiv motytelse fra den private parts side. Avtaleformen kan også ellers gjøre det lettere å få aksept for vernetiltaket, men man er til gjengjeld avhengig av slik aksept. Avtaleformen gjør det ikke mulig å innføre restriksjoner med virkning for tredjepersoner. Sammenlignet med forvaltningsvedtak kan avtaleformen sies å legge vesentlig dårligere til rette for allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessen og for effektiv håndheving av vernereglene.

En eier kan treffe beslutning om vern som en form for *selvbåndlegging*. Et slikt vernevedtak kan ikke binde andre enn eieren selv uten at de har samtykket i det. Med mindre beslutningen er kom-

met til uttrykk som et løfte overfor andre, vil den heller ikke hindre eieren i når som helst å ombestemme seg, og normalt kan dette skje gjennom faktisk atferd uten noen beslutning om å begrense eller oppheve vernet. Såkalte *administrative fredninger* av offentlig eiendom er eksempler på denne formen for vernevedtak, som har vært brukt bl.a. for statseiendom av det tidligere Direktoratet for statens skoger (nå Statskog SF) og for kommunal eiendom av Oslo kommune. Høyesterett har lagt til grunn at en slik administrativ fredning ikke hindrer eieren i å ombestemme seg når som helst, og at eieren, dersom området blir fredet etter naturvernloven, derfor har krav på erstatning som om den administrative fredningen ikke hadde funnet sted, jf. Rt. 1999 s. 138 (Østmarka). Andre eksempler på selvbåndlegging kan være at private grunneiere i et jaktområde avstår fra eller begrenser jakten på visse arter i den hensikt å bygge opp bestanden.⁹ Som det fremgår, vil imidlertid selvbåndlegging rettslig sett gi et svakt vern sammenlignet med lovhjemlete vernevedtak.

12.3 Miljøkvalitetsnormer

Miljøkvalitetsnormer setter krav til miljøtilstanden. Miljøtilstanden kan angis på forskjellige måter og ved bruk av ulike kriterier, f.eks. ved utbredelsen (i tid, sted og mengde) av en bestemt art. Det er da viktig at kriteriet er egnet til å gi uttrykk for den samlede miljøtilstanden eller for særskilte verdier som ønskes bevart. Det siste vil være tilfellet om kriteriet knyttes til nøkkelarter, det første om det bygger på indikatorarter (miljøindikatorer).

Slike miljøkvalitetsnormer angir altså et (minimums)mål for miljøtilstanden, men gir ikke uten videre svar på hva som skal gjøres for å sikre etterlevelse. Dette spørsmålet kan melde seg i forskjellige situasjoner: dersom miljøkvalitetsnormen ikke er oppfylt når den vedtas, hva som må gjøres for å forebygge at den senere blir overtrådt, eller hva som skal gjøres om den blir overtrådt senere. I praksis vil det bli spørsmål om å gripe inn mot påvirkningsfaktorer som har endret eller vil endre miljøtilstanden. Det kan ligge nær at en miljøkvalitetsnorm bare skal ha betydning for menneskers påvirkning og ikke for naturlige endringer og svingninger, selv om grensen mellom disse to kategoriene ikke alltid er klar, slik f.eks. spørsmålet om klimaendringer kan illustrere. Er det tale om flere

⁸ Dette var én viktig side ved kritikken som i sin tid ble reist mot den såkalte Nordmarka-avtalen mellom Kommunaldepartementet og Løvenskiold-Vækerø, se om denne bl.a. Ombm. 1972 s. 54, St.meld. nr. 51 (1971–72), Fleischer: *Makt og rett* (Oslo 1972) og Backer 1986 s. 589–90 og 706–09 med videre henvisninger.

⁹ En tidsbegrenset selvbåndlegging som nevnt i eksemplet kan det være mer naturlig å se som et virkemiddel for bærekraftig bruk enn som vern.

påvirkningsfaktorer av samme eller forskjellig slag, blir det spørsmål om hvordan begrensningene skal fordeles mellom de forskjellige ansvarlige.

Miljøkvalitetsnormer har så langt vært mest brukt til å oppstille mål for forvaltningen som ikke er rettslig bindende. Slike mål kan ha stor betydning for arbeidet i forvaltningen, ikke minst om de følges opp med slik kontroll som forvaltningsrevisjon innebærer, og bidra til å sikre at forvaltningsorganer som kan sies å representere kryssende interesser, samarbeider mer effektivt for å oppnå det felles mål som miljøkvalitetsnormen fastsetter.

Rettslig bindende miljøkvalitetsnormer kan lettest brukes til å utløse en plikt og en kompetanse for offentlige organer til å treffe tiltak, ofte i form av vedtak rettet mot privatpersoner. Dette er tilfellet med miljøkvalitetsnormene for lokal forurensning og støy, som er fastsatt på grunnlag av EU-direktiver i medhold av den generelle hjemmelen i forurensningsloven § 9 første ledd nr. 2.¹⁰ Det kan være tale om revisjon av gitte tillatelser og om krav til utredning av avbøtende tiltak eller skjerpede konsekvensutredningskrav for nye tiltak. Miljøkvalitetsnormer kan også medføre umiddelbare rettsplikter for private personer, særlig ved å sette grenser for en bestemt påvirkning. Et eksempel på dette er vilkår om minstevannføring og minstevannstand i konsesjoner etter vassdragslovgivningen, jf. vannressursloven §§ 9 og 10. Her får miljøkvalitetsnormen ofte preg av en grense for inngrep eller drift satt av hensyn til naturmiljøet. Det forekommer også at miljøkvalitetsnormer blir innført mer generelt. Mange vernevedtak har med en generell bestemmelse om forbud mot å endre den naturgitte tilstand i området, riktignok gjerne formulert som forbud mot tiltak med en slik virkning. Internasjonalt får miljøkvalitetsnormer stigende betydning, slik bl.a. EUs habitatdirektiv og vanddirektiv viser.

Utvalget ser behov for en generell adgang til å fastsette miljøkvalitetsnormer som et middel både til å gjennomføre en økosystembasert forvaltning og til å gjennomføre EUs vanddirektiv for sjøområder. Det kan også trenge av hensyn til oppfølgingen av beslutninger under OSPAR-konvensjonen. Hvilken rettsvirkning en miljøkvalitetsnorm bør ha, kan avhenge av hvilket innhold normen får. Også dette bør kunne fastsettes i et vedtak om en miljøkvalitetsnorm. Det bør også kunne bero på en konkret vurdering av det aktuelle økosystemet og

dets tilstand hvilke kriterier som miljøkvalitetsnormen skal bygge på. Ved kriterievalget kan det også ha betydning hvor enkelt det vil være å verifisere forskjellige mulige kriterier. *Utvalget* foreslår på denne bakgrunn en generell hjemmel i utk. § 13 til å fastsette miljøkvalitetsnormer for naturtyper og biologisk mangfold. Siden slike miljøkvalitetsnormer vil ha sektorovergripende betydning, bør myndigheten legges til Kongen, hva enten miljøkvalitetsnormen skal være rettslig bindende eller ikke. I lys av de eksisterende regler for miljøkvalitetsnormer i forurensningsloven og vannressursloven, foreslår *utvalget* at miljøkvalitetsnormer som utelukkende gjelder forurensning eller vassdrag, fastsettes etter disse lovene i stedet.

12.4 Arealplanlegging og verneplaner

12.4.1 Oversikt

Planlegging kan ha forskjellige funksjoner: For eksempel å vurdere et større antall tiltak eller større områder under ett, å forberede alternative tiltak som skal settes i verk avhengig av hvilken vei utviklingen tar, eller å sikre en kostnadseffektiv gjennomføring av et bestemt prosjekt. For bevaring av landskap og biologisk mangfold vil det særlig være planer for den samlede arealdisponering eller for utvelgning av aktuelle vernetiltak som er av betydning. Men også god planlegging av det enkelte utbyggingsprosjekt eller virksomhet kan gjøre at prosjektet blir billigere og bedre kan tilpasses landskapsestetiske hensyn og hensynet til å ta vare på biologisk mangfold. Denne formen for planlegging kan imidlertid ses som en del av reguleringen av påvirkningsfaktorer og blir derfor behandlet under kap. 12.5.

Arealplanleggingen omfatter i prinsippet all slags virksomhet på et bestemt område. Verneplaner tar bare for seg områder som oppfyller oppstilte kriterier for verneverdi med sikte på utvelgning og prioritering av vernetiltak. Det kan også forekomme samlede planer for bestemte naturtyper med sikte på disponeringen av de forskjellige lokalitetene, eller samlede planer for visse slags utbyggingstiltak der prioriteringen skjer ut fra en samlet vurdering av kryssende hensyn som også omfatter hensyn til landskap og biologisk mangfold. Samlet plan for vassdrag, som vurderer vannkraftprosjekter særlig ut fra kraftøkonomisk lønnsomhet og virkningene for miljøet, er først og fremst eksempel på den siste formen for planlegging.

¹⁰ Se nå forurensningsforskriften 1. juni 2004 nr. 931 kap. 5 og 7.

12.4.2 Arealplanlegging

Arealplanleggingen skjer etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77, som for tiden er under revisjon. Planlovutvalget fremsetter i sine utredninger Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven (NOU 2001: 7 og særlig sluttutredningen NOU 2003: 14 med lovforslag) flere forslag som vil gi større rom for å bruke planlegging etter plan- og bygningsloven som middel til å ta vare på landskap og biologisk mangfold.¹¹ Hovedtrekkene ved det eksisterende plansystem vil imidlertid stå ved lag. Gjennomgåelsen nedenfor tar utgangspunkt i den gjeldende plan- og bygningsloven.

Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven skal for de arealene som omfattes av planarbeidet, ta i betraktning alle slags hensyn som kan bli berørt av arealdisponeringen. Det ligger godt innenfor lovens formålsbestemmelse å ivareta hensyn til landskap og biologisk mangfold (plan- og bygningsloven § 2 første ledd). Planleggingen skjer primært på kommunalt nivå gjennom plantypene kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Planen er derfor begrenset til arealer innenfor den enkelte kommune. Innholdet i planen er – innenfor lovens ramme – i utgangspunktet opp til kommunens eget skjønn.

En overordnet styring kan skje gjennom rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven § 17-1 første ledd¹² eller fylkesplan etter plan- og bygningsloven § 19-1. Dessuten kan Kongen for en begrenset tid fastsette rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 17-1 annet ledd, som er et lite brukt virkemiddel, men i motsetning til de to forannevnte virkemidlene rettslig bindende for privatpersoner. Muligheten til å gi statlig reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 18 har vært brukt i noen få tilfeller. I den enkelte plansak kan statlige myndigheter ved bruk av innsigelse oppnå at den endelige vurdering av planens innhold skjer i Miljøverndepartementet.

Kommuneplanens arealdel er en grovmasket plan for å styre det fremtidige utbyggingsmønster i kommunen etter en avveining bl.a. mot bevaringshensyn. Fordi arealkategorien LNF-område (landbruks-, natur- og friluftsområde, plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2) ikke kan splittes opp,

kan ikke kommuneplanen brukes til å styre konflikter mellom landbruk og bevaringshensyn. Også ellers er adgangen til å gi mer spesifiserte bestemmelser meget begrenset, idet de må holde seg innenfor adgangen til å fastsette utfyllende bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd. Med reguleringsplanen stiller dette seg annerledes. Det er fri adgang til å bevare landskap og biologisk mangfold ved å regulere arealer til spesialområder (plan- og bygningsloven § 25 nr. 6), og loven gir vide – men ikke helt klare – rammer for å fastsette spesifiserte reguleringsbestemmelser for arealbruken (plan- og bygningsloven § 26).

Dette innebærer at kommunene kan regulere områder til naturvernområder. Mens reguleringsplaner for andre formål i all hovedsak kan vedtas uten at det oppstår erstatningsplikt for kommunen (jf. kap. 18.6.4), gjelder for regulering til naturvernområder de samme regler som for områdevern etter naturvernloven (plan- og bygningsloven § 32 nr. 1 første ledd tredje punktum). Dersom restriksjonene i et naturvernområde kan likestilles med reservatfredning, vil kommunen etter dette bli erstatningspliktig.

Utvalget har foretatt en undersøkelse blant landets kommuner om bruken av regulering til spesialområde naturvern. Av 434 tilskrevne kommuner svarte 253 (58 %), og av disse oppga 82 at de har reguleringsplaner som inneholder spesialområde naturvern eller er i ferd med å utarbeide eller vedta en slik plan. De regulerte naturvernområdene representerer et stort spenn i naturtyper, men de fleste har verneverdier som knytter seg til biologisk mangfold, og for få av dem er det kvartærgeologiske eller andre geologiske verneverdier som ligger til grunn. Flere kommuner peker på at regulering til spesialområde naturvern kan bli mer aktuell med et forbedret beslutningsgrunnlag som følge av kartlegging av biologisk mangfold. På den annen side er det flere kommuner som oppgir at dette virkemidlet er uaktuelt fordi kommunen ikke ser seg i stand til å møte eventuelle erstatningskrav. – En nærmere redegjørelse for undersøkelsen finnes i vedlegg 9.

Et fellestrekk for arealplaner etter plan- og bygningsloven er at de bare har virkning for fremtidige bruksendringer. Kommunen kan imidlertid dispensere fra planen når det noe uklare dispensasjonskriterium ”særlige grunner” er oppfylt (plan- og bygningsloven § 7), og dispensasjonsmyndigheten er regelmessig lagt til kommunens faste utvalg for plansaker. Igangværende arealbruk kan fortsette hvis det ikke blir gjennomført ekspropriasjon på grunnlag av en reguleringsplan (jf. nærmere kap. 17.4). Ingen av plantypene er ment å ha varig

¹¹ Se særlig oppsummeringen i NOU 2003: 14 s. 211.

¹² I forhold til landskap og biologisk mangfold er nok de viktigste rikspolitiske retningslinjene de to om planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen og om vernete vassdrag (henholdsvis kgl. res. 9. juli 1993 nr. 726 og 10. november 1994 nr. 1001. I de senere år er plan- og bygningsloven § 17-1 ikke brukt til å fastsette nye rikspolitiske retningslinjer.

virkning. Kommuneplanen skal revurderes i løpet av hver kommunevalgperiode på 4 år, og private interesser kan fremme private reguleringsforslag som de kan kreve vurdert av kommunen selv om det er fastsatt en reguleringsplan for området (plan- og bygningsloven § 30).

Rettsvirkningene av arealplaner etter plan- og bygningsloven gjør at de er vesentlig dårligere egnet til en varig sikring av bevaringshensyn enn reglene om områdevern i naturvernloven. Siden kommunen har hovedansvaret for arealplanleggingen, vil det også være vanskeligere å gjennomføre nasjonale hensyn og foreta vurderinger på tvers av region- og kommunegrenser ved plan- og bygningsloven. *Utvalget* finner det derfor klart at arealplaner etter plan- og bygningsloven ikke kan erstatte vedtak om områdevern etter naturvernloven. *Utvalget* mener samtidig at arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kan være et viktig supplement til områdevern etter de regler vi foreslår i naturmangfoldloven, og et virkemiddel av meget stor betydning når det gjelder å ta vare på landskap og biologisk mangfold utenfor slike verneområder. Vi kommer tilbake til dette i kap. 15. En aktiv bruk av plan- og bygningsloven til dette formålet kan også tenkes å redusere behovet for områdevern etter naturmangfoldloven i enkelte tilfelle. Blir Planlovutvalgets forslag gjennomført, vil det gjøre arealplanleggingen til et bedre virkemiddel for å ivareta naturvernhensyn, men *utvalget* mener like fullt at det vil være nødvendig med særskilte regler i naturmangfoldloven om områdevern vedtatt av Kongen i statsråd. Også Planlovutvalget går inn for å opprettholde egne regler om statlig områdevern, jf. NOU 2003: 14 s. 212.

12.4.3 Verneplaner og samlet planlegging for bestemte naturtyper

Verneplaner og samlede planer for bestemte naturtyper har til felles at de innebærer en samlet kartlegging og vurdering av mange forskjellige områder eller lokaliteter. Mens verneplaner har til formål å legge til rette for prioritering med sikte på vedtak om områdevern, kan en samlet plan for bestemte naturtyper, alt etter forholdene, være mer forutsetningsløs med tanke på fremtidig disponering og ta sikte på å gjøre en prioritering for forskjelligartede formål. Begge formene for planlegging vil gjøre det lettere å sikre vern av de mest bevaringsverdige lokalitetene og bety en administrativ rasjonalisering fremfor en helt separat behandling av hver enkelt lokalitet.

Det er først og fremst verneplaner som har spilt en viktig rolle i arbeidet med å ta vare på norsk

natur gjennom lovhjemlet vern etter naturvernloven. De fleste nasjonalparkene er opprettet i medhold av to større planer for nasjonalparker som ble lagt frem for Stortinget før den nærmere behandling av det enkelte nasjonalparkforslag tok til etter reglene i naturvernloven.¹³ For en rekke naturtyper eller særskilte forekomster er det utarbeidet verneplaner (såkalte tematiske verneplaner) som en del av saksforberedelsen etter naturvernloven.¹⁴ Verneplanenes geografiske omfang har variert: fylkesvise (edelløvsskog, myr, våtmark, sjøfugl), regionale – med varierende regioninndeling (barskog, kvartærgeologi, mineraler, fossiler) – og landsdekkende (kristtorn, barlind). Enkelte verneplaner omfatter bare deler av landet.

Det har også ligget samlet planlegging til grunn for plenarvedtak i Stortinget. For vassdrag har verneplan for vassdrag mot kraftutbygging ført til felles plenarvedtak om vassdragsvern, som senere er lovfestet i vannressursloven §§ 32 flg. Samlet planlegging ligger også til grunn for stortingsvedtaket om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.¹⁵

Samlet plan for vassdrag har en noe annen karakter. Her har hovedmålet vært å finne frem til og gjennomføre en prioritering av vannkraftprosjekter som ikke skaper alvorlige konflikter med andre interesser, herunder bevaring av landskap og biologisk mangfold. Når prosjektene i et vassdrag er blitt lavt prioritert i Samlet plan (dvs. for tiden i kategori II), har det som en refleksvirkning gitt vassdraget en faktisk beskyttelse mot kraftutbygging.

Planlegging som nevnt har i hovedsak vært et administrativt tiltak, ofte med grunnlag i Stortingets tilslutning til igangsetting av planarbeidet, men i liten grad regelstyrt. Det finnes ikke lovregler om plikt til eller om fremgangsmåten ved slik planlegging. Når det gjelder verneplaner for vassdrag (og planer av typen Samlet plan for vassdrag), gir vannressursloven § 22 regler om konsekvensene for behandlingen av en konsesjonssøknad. Mens planleggingen pågår, kan en konsesjonssøknad avslås uten videre (dvs. med den begrunnelse at planlegging pågår, og uten den saksbehandling som ellers må finne sted), og konsesjon kan bare gis hvis tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen. Når en plan er fullført, skal den leg-

¹³ Se Naturvernrådets innstilling til landsplan for nasjonalparker (1964) med St.meld. nr. 64 (1965–66) og Innst. S. nr. 140 (1966–67) og NOU 1986: 13 med St.meld. nr. 62 (1991–92) og Innst. S. nr. 124 (1992–93).

¹⁴ Se bl.a. NOU 1980: 23 og St.meld. nr. 68 (1980–81).

¹⁵ Se NOU 1999: 9, St.prp. nr. 79 (2001–2002) og Innst. S. nr. 134 (2002–2003).

ges til grunn for konsesjonsbehandlingen, og en konsesjonssøknad som er i strid med planen, kan avslås av den grunn uten videre.

Utvalget mener at slik planlegging som har vært brukt i administrativ praksis, er et nyttig virkemiddel for å fremme bevaring av landskap og biologisk mangfold. Vi ser ikke bort fra at planleggingsarbeidet kan utvikles ytterligere, men finner ikke grunn til å foreslå regler om plikt til slik planlegging eller om hvordan den skal gjennomføres. Planleggingen må imidlertid legges slik an at saksforberedelsen for det endelige vedtak som skal treffes etter naturmangfoldloven eller annen lovgivning, f.eks. om områdevern, blir reell i forhold til grunneiere og andre interesser som blir berørt.

12.5 Biotopjustering med sikte på biologisk mangfold

De virkemidler som er nevnt ovenfor, tar sikte på å bevare biologisk mangfold gjennom bevaring av økosystemer og biotoper med deres naturlige prosesser. I tillegg kan det reises spørsmål om aktive tiltak for å opprettholde en bestand av en art. Det kan gjelde restaurering etter tidligere menneskelige inngrep, tiltak for å opprettholde en biotop med visse kvaliteter som vil forsvinne om naturlige prosesser får virke fritt, anlegg av en biotop tilpasset de krav som en art stiller (f.eks. anlegg av kunstige øyer eller oppsetting av rugekasser) eller tilrettelegging av en eksisterende biotop så den bedre oppfyller artens krav til leveområde, eller gjeninnføring av en art som er forsvunnet fra området. Utvalget ser biotopjusterende tiltak som et supplerende virkemiddel, som det nok kan være grunn til å bruke i noe større utstrekning enn hittil for å bevare biologisk mangfold.

Mer generelt kan slike tiltak reise spørsmål om noen – det offentlige, grunneieren eller en tidligere tiltakshaver – bør ha *plikt* til å utføre dem under visse omstendigheter. I så fall må dette fastslås i loven eller i vedtak med hjemmel i lov. Det kan riktignok tenkes at det på ulovfestet grunnlag kan kreves gjenoppretting etter et ulovlig naturinngrep, men det kan likevel være grunn til å lovregulere dette – noe utvalget kommer tilbake til i kap. 23. Grunneierens enerådighet over sin eiendom gjør som hovedregel at andre, både det offentlige og andre privatpersoner, må ha grunnlag i lov – eller avtale med grunneieren – for å kunne utføre biotopjusterende tiltak på eiendommen. Utførelsen av biotopforbedrende tiltak har som oftest en umiddelbar kostnadsside. Dette kan gjøre det aktuelt med regler om hvordan kostnadene skal dekkes,

eller med regler om *tilskudd* som kan stimulere en grunneier eller andre til å utføre tiltakene.

12.6 Regulering av påvirkningsfaktorer

12.6.1 Innledning

Som det går frem av kap. 7, er det en lang rekke forhold som kan påvirke det biologiske mangfold og landskapet. Det er tale om både naturlige og menneskeskapte påvirkningsfaktorer eller trusselfaktorer. Blant slike menneskeskapte faktorer er høsting og annen avlaving, introduksjoner, forurensning, tekniske inngrep, ferdsel og klimaendringer. Noen faktorer er stedbundne, men de kan iblant likevel ha virkninger langt ut over stedet, f.eks. der en nøkkelbiotop blir ødelagt. Andre er diffuse og sammensatte, som klimaendringer. Noen er umiddelbare, andre i høy grad indirekte – f.eks. etterspørselen etter visse naturprodukter som blir en stimulans til overbeskatning.

Et virkemiddel til å ivareta hensynet til landskap og biologisk mangfold er følgelig regulering av slike påvirkningsfaktorer. Det vil være en konsekvens av målet om å integrere prinsippet om bærekraftig utvikling og hensynet til biologisk mangfold i all virksomhet. Det kan gjøres rettslig på forskjellige måter som utvalget vil redegjøre for nedenfor. Om bruk av arealplaner vises til kap. 12.4.2 og 15.2.1.2. Valget av reguleringsmåte bør foretas ut fra lignende betraktninger som valg av virkemiddel generelt, jf. kap. 12.1.

12.6.2 Generelle forbud

Generelle forbud mot bestemte tiltak som påvirker landskap eller biologisk mangfold forekommer først og fremst som utgangspunkt for et krav om tillatelse ved forskrift eller enkeltvedtak. Man kan i slike tilfelle si at forbudet virker som et hjemmelskrav: Tiltaket trenger et særskilt rettsgrunnlag. Slik er det også med høsting og annen avlaving av vilt, der fredningsprinsippet i viltloven § 3 innebærer et slikt forbud som det blir gjort nærmere unntak fra bl.a. ved forskrifter om jaktbarhet og jakttid etter viltloven § 9.

Om lovgivningen knytter et krav om særskilt tillatelse opp mot et generelt forbud eller ikke, avhenger mye av hvilket underliggende verdibudskap som man ønsker at loven skal gi. Dreier det seg om tiltak som i seg selv anses ønskelige, men som bør tilpasses andre hensyn, kan det være at lovgiverne ønsker å unngå å ta utgangspunkt i et generelt forbud, siden det kan bli oppfattet som et

restriktivt budskap. Det er her illustrerende at det kreves tillatelse til både vassdragsreguleringer og utsetting av genmodifiserte organismer, men for ingen av disse tiltakene er det formulert et generelt forbud i loven.

Absolutte lovforbud forekommer sjelden og vil i tilfelle virke som et krav om lovhjemmel. Men vanligvis har lovgiverne sammen med forbudet gitt forvaltningen en fullmakt til å dispensere. Det gjelder til og med for forbudet mot å foreta atomeksplosjon eller deponere radioaktivt avfall i Norges antarktiske besittelser (lov 27. februar 1930 nr. 3 § 4). Men det kan forekomme at et absolutt forbud følger av forskrift.

Derimot er det absolutte lovforbud mot visse slags bruksretter til høsting, særlig bruksretter for lengre tid. Etter lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom §§ 11 til 14 er det forbudt bl.a. å hefte beiterett for geit på barskog og å gi bruksrett til å svi lyng og gras i skog. Uthogstkontrakter må – i samsvar med en tidligere lov av 1908 – begrenses til tre år. Disse forbudene har til formål å sikre skogen som ressursgrunnlag og er dermed regler som skal fremme bærekraftig bruk av ressursgrunnlaget.

12.6.3 Hensyns- og aktsomhetsregler

En annen type regler setter generelle krav om å vise aktsomhet eller ta hensyn ved utføring av tiltak og virksomhet som kan virke inn på landskapet eller det biologiske mangfold. I gjeldende lovgivning finnes det mest generelle eksemplet i naturvernloven § 1 tredje ledd, som bestemmer at "enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen". Mer spesifikke regler av denne type finnes i viltloven § 3 tredje ledd om at "ved enhver virksomhet skal det tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødige skade", og i skogbruksloven § 16 tredje ledd om at "avvirkning skal planlegges og foretas under rimelig hensyn til naturmiljøet og friluftslivet". Lignende regler finnes på andre lovområder, f.eks. i sjødyktighetslovens regler om skipsforurensning, produktkontrollloven og vegtrafikkloven.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt slike regler har selvstendig betydning og hva de betyr i konkrete situasjoner. Selv om regelen ikke har selvstendig betydning, kan den likevel ha rettslig betydning ved å påvirke forståelsen og anvendelsen av andre regler. Hvis en hensyns- eller aktsomhetsregel ikke har umiddelbar virkning i seg selv, kan den få det ved å bli anvendt når forvaltningsorganet treffer individuelle vedtak om tillatelser eller pålegg. I tillegg kan den tenkes å virke holdnings-

skapende og derigjennom påvirke atferden, men det er et empirisk spørsmål om dette skjer eller om regelen tvertimot bidrar til å skjule de reelle forhold.

Det er tvilsomt om naturvernloven § 1 tredje ledd kan utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag. På den annen side har vegtrafikklovens grunnleggende aktsomhetsregel – "enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade" (lov 18. juni 1965 nr. 4 § 3 første ledd) – gitt opphav til en omfattende rettspraksis som medfører krav til trafikantene i konkrete situasjoner. Når det gjelder skogbruksloven § 16 tredje ledd, har Høyesterett derimot i kjennelsen i Rt. 2003 s. 1630 lagt til grunn at det ikke kan kreves dom for å stanse hogsten på grunnlag av § 16 tredje ledd, og særlig ikke dom for tiltak som går ut over det som skogoppsynet har uttrykkelig hjemmel til å pålegge etter skogbruksloven §§ 16 fjerde ledd og 21.

Utvalget mener at aktsomhets- og hensynsregler har en nyttig funksjon når det gjelder å bidra til en bærekraftig utvikling. De vil innebære et krav om at hensynet til å ta vare på landskap og biologisk mangfold skal integreres i all virksomhet på det området som regelen gjelder for. Dette kan etter utvalgets mening bare oppnås dersom slike regler får virke som et selvstendig rettsgrunnlag. På den annen side må det tas i betraktning at aktsomhets- og hensynsregler kan gi den private part dårlig veiledning om hva som kreves av ham eller henne i den konkrete situasjon. Dette kan imidlertid møtes på andre måter. Hensynsregelen kan gis selvstendig betydning uten å bli straffesanksjonert, men det kan være aktuelt å la overtredelse bli møtt med andre og mindre inngripende sanksjoner. Den kan kombineres med en hjemmel for forvaltningsorganet til å gi konkrete pålegg på grunnlag av regelen og en adgang for partene til å kreve en slik vurdering. Skal man sikre at regelen får en reell funksjon, bør det være mulig å bringe anvendelsen av den inn for domstolene, se nærmere kap. 23.3.1. Utvalget foreslår på denne bakgrunn aktsomhets- og hensynsregler i utk. §§ 6, 27 og 56, med tilhørende bestemmelser i kap. IX om håndheving. De prinsipper som foreslås her, skal også ligge til grunn ved anvendelsen av aktsomhets- og hensynsregler i annen lovgivning som berører landskap og biologisk mangfold.

12.6.4 Individuell regulering

Tiltak og virksomhet som berører landskap og biologisk mangfold kan reguleres gjennom individuelle vedtak. Det kan skje ved et krav om tillatelse til

virksomheten eller ved at forvaltningsorganet gir pålegg, som kan innebære et konkret forbud eller påbud.

Tillatelser går til dels under andre betegnelser (konsesjon, løyve, godkjenning, fritak, dispensasjon, unntak mv.) og kan som nevnt i kap. 12.6.2 være knyttet til et generelt forbud. Et krav om tillatelse er vanligvis knyttet til en søknadsordning, men det kan også være adgang for forvaltningsorganet til å gi tillatelse uten noen forutgående søknad. Tillatelsen kan være regelbundet, slik at tillatelse skal gis når de kriterier som er fastsatt i lov eller forskrift er oppfylt. Det vanlige er imidlertid at forvaltningsorganet har et fritt (forvaltningsmessig) skjønn når det skal treffe avgjørelse om tillatelse. Kravet om byggetillatelse etter plan- og bygningsloven er det mest kjente eksemplet på en tillatelse som i utgangspunktet er regelbundet, men både flere av de lovsatte kriteriene (f.eks. skjønnhetsparagrafen i plan- og bygningsloven § 74 nr. 2) og adgangen til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud (plan- og bygningsloven § 33) gir rom for skjønn.

Når lovgivningen skal oppstille krav om tillatelser, oppstår flere spørsmål.

For det første er det spørsmål om loven bør sette minstekrav for å få tillatelse. Slike minstekrav kan være mer eller mindre spesifikke. Ved dispensasjonshjemler forekommer ofte meget uspesifikke minstekrav, f.eks. krav om at det må foreligge "særlige grunner" (f.eks. plan- og bygningsloven § 7). Minstekrav av denne typen gir opphav til stor tvil om innholdet i dem. De kan i praksis gi stor fleksibilitet til vedtaksorganet, men forutberegneligheten – iallfall før det foreligger en nærmere og velkjent praksis – blir liten, og regelens styringseffektivitet kan bli begrenset.

Innenfor rammen av det frie skjønn som forvaltningsorganet skal utøve når minstekravene for tillatelse er oppfylt, blir det spørsmål om hvor mye mer som skal til for å få tillatelse, og om hvilke hensyn (argumenter) som har betydning ved skjønnutøvingen. Er minstekravene strenge, kan det tale for at tillatelse normalt skal gis og bare rent unntaksvis avslås når de er oppfylt, men det trenger ikke være slik. Loven kan også ha bestemmelser som sier noe om hvor lett eller vanskelig det skal være å få tillatelse. Loven kan angi nærmere hvilke hensyn som skal tas i betraktning eller ses bort fra, og også hvilken vekt bestemte hensyn skal ha ved den samlede avveining. Et eksempel på regler av denne type er genteknologiloven § 10 annet ledd, som setter som minstekrav for å godkjenne utsetting av genmodifiserte organismer at "det ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skade-

virksomheter", og bestemmer videre at når dette vilkåret er oppfylt, skal det ved avgjørelsen legges vesentlig vekt på om "utsettingen har samfunnsmessig nytteverdi og er egnet til å fremme en bærekraftig utvikling". Et annet eksempel er konsesjonsloven 28. november 2003 nr. 98 §§ 9 og 10 om konsesjon til erverv av fast eiendom, som bl.a. lovfester at det taler til fordel for søkeren om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning og om søkeren er skikket til å drive eiendommen og vil bo på den. Når loven gir anvisning på meget generelle hensyn, kan det imidlertid være problematisk å vurdere hva det konkrete tilfellet – alene eller sett i sammenheng med tilsvarende saker – betyr for ivaretagelsen av det generelle hensynet, og dermed hvilken betydning dette skal ha for avgjørelsen av saken.

Det oppstår også spørsmål om i hvilken grad avgjørelser om tillatelser kan standardiseres. Dette er ofte et spørsmål om forvaltningsorganet kan utvikle et begrenset antall kriterier som blir avgjørende for utfallet av skjønnutøvingen, eller om det ved hver enkelt sak må vurdere alle konkrete særegenheter i saken og om de kan motivere et annet utfall enn i lignende tidligere saker. Dette beror på alminnelige forvaltningsrettslige synspunkter, som er lite avklart – i den grad ikke loven med forarbeider gir beskjed – noe den sjelden gjør. Prinsippet om å unngå usaklig forskjellsbehandling gjør at det fordres en viss konsekvens i vedtaksorganets avgjørelser, men det er ikke noe til hinder for en bevisst og formålsrettet omlegging av praksis innenfor rammen av forvaltningsskjønn.

Hva en tillatelse kan gå ut på, blir som oftest avledet av hva det etter loven kreves tillatelse for. Innenfor denne rammen blir tillatelsens innhold opp til forvaltningsorganets praksis. Særlig når det er tale om tillatelse til avgrensede tiltak som kan gjenta seg, kan det bli spørsmål om hvor generell og varig en tillatelse skal være, f.eks. ved tillatelser til terrengkjøring.

Alminnelige forvaltningsrettslige regler vil gjennom den såkalte vilkårlæren gi vid adgang til å knytte tyngende tilleggsvilkår til en tillatelse. Dette gjelder særlig vilkår som tilgodeser lovens formål eller som er egnet til å motvirke skadevirkninger av det tiltaket som får tillatelse. Skal det være adgang til å sette vilkår ut over denne rammen – f.eks. pålegge tiltakshaveren å utføre eller finansierte kompensatoriske tiltak som ikke er direkte knyttet til den tillatte virksomheten – kan det være grunn til å gi en uttrykkelig lovhjemmel som kan avskjære tvil om den rettslige adgangen til å sette slike vilkår. En lovfesting kan også bidra

til å fremheve at det er tale om standardvilkår, slik oppregningen i vassdragsreguleringsloven § 12 gjør.

Utvalget vil fremheve at naturmangfoldloven må sikre at ved alle tillatelser som kan påvirke landskap eller biologisk mangfold, kan dette bli tatt i betraktning og gi grunnlag for å avslå eller justere tillatelsen eller sette vilkår. Dette må gjelde uten hensyn til hvilken lov tillatelsen bygger på.

Når det gjelder forslag om krav om tillatelse etter naturmangfoldloven, vil *utvalget* komme tilbake til hvordan ordningen bør utformes i de aktuelle sammenhenger.

Individuelle *pålegg* forutsetter at forvaltningsorganet er blitt kjent med de faktiske omstendigheter som kan gi grunn til å vurdere et pålegg. Påleggshjemler er derfor ofte kombinert med en meldeplikt. Skal en meldeplikt bli et effektivt virkemiddel sammen med en påleggsadgang, må den kombineres med en frist før tiltaket kan settes i verk. En påleggshjemmel vil likevel i praksis bety en høyere terskel for at forvaltningsorganet griper inn, enn det et krav om tillatelse vil gjøre.

Blir pålegg gitt for å konkretisere en generell hensyns- eller aktsomhetsregel (jf. kap. 12.6.3), vil det oppstå spørsmål om hvordan domstolene skal forholde seg til forvaltningsorganets vurdering. Aktsomhetsregelen må forstås som et minstekrav som forvaltningsorganet ikke kan lempe på uten at det er lovhjemmel for det. Hvorvidt forvaltningsorganet kan stille strengere krav enn det som naturlig ligger i aktsomhetsregelen, vil avhenge av hvordan påleggshjemmelen er utformet. Må den forstås slik at forvaltningsorganet skal holde seg til en konkret anvendelse av aktsomhetsregelen, blir spørsmålet om en domstol uten videre skal sette sin forståelse og anvendelse av aktsomhetsnormen i stedet. Når forvaltningsorganet gir pålegget på bakgrunn av en fagkyndighet som domstolene ikke besitter, taler det for at de bør utvise en viss varsomhet med å sette forvaltningens vurdering til side, iallfall hvor den har preg av at de kryssende hensyn er tatt i betraktning på en tilstrekkelig balansert måte. Det må antas at en slik dempet intensitet i prøvingen harmonerer med alminnelige regler om domstolskontroll med forvaltningen.

12.6.5 Planer for særskilt virksomhet

For mange slags tiltak og virksomhet gjelder det at det er mulig å innpasse hensyn til landskap og biologisk mangfold, siden det ofte er mulig å utføre driften på forskjellige måter. For å få dette til, kan planer for driften være et virkemiddel av betyd-

ning. Bestemmelser om slike planer finnes særlig i lovgivningen om primærnæringer.

I utgangspunktet er det frivillig for eieren å utarbeide skogbruksplan etter skogbruksloven § 29. Jordbrukere som mottar produksjonstilskudd (jf. forskr. 22. mars 2002 nr. 283) har plikt til å utarbeide miljøplan i samsvar med forskr. 15. januar 2003 nr. 54 (som er gitt med hjemmel i jordloven §§ 3 og 18). For bygde- og statsallmenninger skal det foreligge en skogbruksplan (lover 19. juni 1992 nr. 59 og 60, henholdsvis § 3-6 og § 4-3). Etter reindriftsloven § 8 a skal distriktsstyret utarbeide en driftsplan som ledd i kontrollen med etablering, drift og reintall, og denne planen er bindende for alle driftsenheter når den er godkjent av områdestyret, jf. § 8 b. Det varierer i hvilken grad hensynet til landskap og biologisk mangfold er trukket inn i lovgrunnlaget for disse planene.

Slike planer reiser spørsmål om hvem som skal stå for utarbeidingen av dem, og om de skal godkjennes av offentlige organer og hvilken virkning det skal ha. Selv om det ikke kreves offentlig godkjenning, kan offentlige myndigheter tenkes å spille en rolle ved rådgivning om utarbeiding av planen. Uansett om planen er bindende i seg selv, kan den bli gjort til rettslig forutsetning for å få tilskudd eller tillatelse til tiltak som ønskes utført. I denne sammenheng kan det stilles krav til hvordan planen behandler hensynet til landskap og biologisk mangfold.

Det foreligger lite dokumentert kunnskap om hvordan slike planer faktisk har bidradd til å ivareta hensynet til landskap og biologisk mangfold. *Utvalget* ser imidlertid på dem som et nyttig virkemiddel og kommer tilbake til spørsmålet om regeleendringer i kap. 19.3.

12.6.6 Områder med særskilt beskyttelse mot visse påvirkninger

En annen måte å regulere bestemte påvirkningsfaktorer på, er å avsette særskilte områder som skal ha en særskilt beskyttelse mot slik påvirkning. I praksis må dette skje ved forskrift på grunnlag av en lovhjemmel.

I dag finnes slike regler for det første i skogbruksloven § 17 b med sikte på skogbruk i områder av særlig betydning for naturvern og friluftsliv. Bestemmelsen har vært brukt for Osloområdet og i ett annet tilfelle.¹⁶ Hjemmelen omfatter etter ordly-

¹⁶ Se forskr. 2. april 1993 nr. 268 om skogbehandling og skogsdrift i skogsområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka). Det andre eksemplet gjelder Vestfjella, et mindre område i Halden og Aremark kommuner, jf. forskr. 15. januar 1993 nr. 70.

den også adgang til å fastsette restriksjoner som vil begrense muligheten for regningssvarende drift på vedkommende skogeiendom. I praksis er bestemmelsen imidlertid tolket innskrenkende, slik at den ikke blir brukt til å pålegge restriksjoner som hindrer regningssvarende drift. Ettersom markedsforholdene vil påvirke om driften er regningssvarende, er det uklart hva denne innskrenkende tolkingen vil bety under skiftende markedsforhold.

Reglene om vernskog i skogbruksloven §§ 32 og 33 gir beskyttelse mot avvirkning av skog som tjener til vern mot naturskade eller som pga. beliggenheten (høyt til fjells, ut mot havet eller langt mot nord) har vanskelige vekstforhold. I vernskogen er lovens hovedregel at hogst bare kan skje etter blinking i skogoppsynets regi. Hvis avvirkningen går ut over vedhogst til husbehov, må det gis melding til skogoppsynet. Reglene om vernskog kan derfor indirekte gi beskyttelse for sårbare biotoper. Men de gjelder bare for de områder som Landbruks- og matdepartementet har gitt en særskilt forskrift for.

Motorferdselloven (lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag) § 7 gir Miljøverndepartementet adgang til å gi forskrift med forbud eller særskilte begrensninger på motorferdsel i "særlig verdifulle natur- og friluftsområder". Denne hjemmelen har vært brukt til å forhindre helikopterskiing mv. (forskr. 14. mars 1988 nr. 225).

For områder av særlig verdi for akvatiske organismer fikk oppdrettsloven (lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv.) i 2000 en hjemmel i § 19 for Fiskeridepartementet til å sette forbud mot eller særlige vilkår for oppdrettsvirksomhet. Hjemmelen har foreløpig ikke vært benyttet. Saltvannsfiskeloven § 4 første ledd bokstav b, jf. også bokstav n og o, gir også adgang til ved forskrift å etablere områder med særskilt beskyttelse mot fiske og fangst og mot beskatning av flora og fauna for øvrig.

Utvalget mener at slike regler kan være et aktuelt virkemiddel for å ta vare på landskap og biologisk mangfold overfor bestemte påvirkningsfaktorer. Hjemmelsgrunnlaget bør da utformes slik at reglene kan gi effektiv beskyttelse. Det nærmere behov for regler av denne type må ses i lys av oppfølgingen av Planlovutvalgets utredning.

12.7 Bevaring *ex situ*

De virkemidler som er nevnt hittil, tar sikte på å bevare biologisk mangfold på stedet (*in situ*). Når

dette ikke lar seg gjøre, eller som en sikkerhet i tilfelle bevaring *in situ* ikke lykkes, blir det aktuelt å treffe tiltak for bevaring *ex situ*. Dette er særlig aktuelt for å sikre tilgang til genetisk materiale for fremtiden, jf. nærmere kap. 22, og for domestiserte arter, se også kap. 13.7.3. Bevaring *ex situ* kan skje i genbanker eller i særskilte områder som botaniske hager.

Rettslige spørsmål ved bevaring *ex situ* har vært lite fremme, og det er ikke regler om dette i norsk rett. Biomangfoldkonvensjonen anerkjenner bevaring *ex situ* som et tiltak for å bevare genetisk mangfold og medfører en viss forpliktelse for konvensjonspartene (art. 9).

Gjelder det bevaring *ex situ* av planter som faller inn under grunneierens eiendomsrett, krever det lovhjemmel eller avtale med grunneieren å fjerne arten, selv om det skjer for å bevare den et annet sted. Arter eller deler av dem som grunneieren ikke har eiendomsrett til, kan uhindret tas med i kraft av allemannsretten. Det kan imidlertid gjelde krav om tillatelse fordi arten er beskyttet mot forstyrrelse i et verneområde eller vernet mot innfangning etter viltloven.

For å fremme bevaring *ex situ* kan det tenkes lovfestet en plikt for det offentlige eller andre, f.eks. forskningsinstitusjoner, til å etablere genbanker eller samlinger for bevaring *ex situ* og innlemme arter i dem. Det kan også tenkes regler for hvordan genbanken eller samlingen skal være innrettet med sikte på så sikker bevaring som mulig, og for disponeringen av materialet.

Utvalget ser generelt ikke bevaring *ex situ* som et sentralt virkemiddel i naturmangfoldloven når det gjelder å bevare viltlevende arter. Det vil ha større betydning for domestiserte arter, jf. utk. § 26 annet ledd. I hovedsak mener utvalget at bevaring *ex situ* tilfredsstillende kan skje på grunnlag av faktiske tiltak og avtaler. Enkelte spørsmål kommer utvalget likevel tilbake til i kap. 13.7.6.

12.8 Bruk av eierrådighet

12.8.1 Etablering av eneretter

Eierrådigheten gir i utgangspunktet eieren en enerett over eiendomsgjenstanden. Denne eneretten kan benyttes på en måte som fremmer bevaring av biologisk mangfold og ivaretagelse av landskapet. Spørsmålet er om en enerett i seg selv er en modell som disponerer for en bærekraftig bruk som bidrar til bevaring av ressursgrunnlaget.

Den velkjente beskrivelsen av allmenningens tragedie viser hvordan en naturressurs som kan

utnyttes av mange interessenter samtidig, står i fare for overbeskatning med et påfølgende økologisk sammenbrudd fordi ingen er interessert i å redusere sin utnytting når dette bare gir de andre interessentene mer å høste. Denne situasjonen kan tenkes unngått ved å etablere en tvungen felles styring eller et system med eneretter.

Eneretten vil gi eieren en langsiktig interesse i å ta vare på ressursgrunnlaget, forutsatt at han eller hun vil opprettholde eierskapet som grunnlag for ressursutnytting også i fremtiden. Denne forutsetningen er ikke til stede der eiendomsretten ses på som en finansiell investering, som eieren vil gå ut av etter å høstet et maksimalt utbytte som så kan reinvesteres i annen eiendom. Etablering av eneretter som middel til å sikre bærekraftig bruk og bevaring av biologisk mangfold kan derfor forutsette en kontroll med omsetning og erverv av eneretter. Det kan heller ikke utelukkes at en eier ut fra egne behov ser seg mer tjent med en overutnytting på kort sikt, slik at det av den grunn kan være behov for kontroll med måten eierrådigheten utøves på. En enerett kan også være til liten hjelp hvis enerettshaveren er uten praktisk mulighet til å hindre at andre bemektiger seg ressursen.

I forhold til vandrende bestander oppstår særlig spørsmål når det gjelder å etablere eneretter. Det reelle innhold av eneretten vil da variere med bestandens vandring, og den ene interessents utnytting av bestanden vil påvirke de andres mulighet for å utnytte den. Hvis de alle har en slik tilknytning til vandringsområdene at de har stort sett sammenfallende behov for å se bestanden komme tilbake, kan dette gi en felles interesse i en bærekraftig bruk.

Etter norsk rett er hovedregelen at grunneieren har enerett til jakt og fangst av vilt og innlandsfisk, også for bestander som vandrer over eiendomsgransene. Denne eneretten kan nok ha økt mange grunneieres interesse for viltstell og fiskeskulterings tiltak. Eneretten er imidlertid kombinert med regler som kan sikre felles forvaltning av flere eiendommer under ett (viltloven kap. VIII og lakse- og innlandsfiskloven kap. V) og regler som begrenser grunneierens rådighet, bl.a. ved fredning. Det er derfor på ingen måte tale om noe rendyrket forvaltningssystem basert på eneretter.

Spørsmålet om å innføre eneretter kan tenkes reist med sikte på marine arter. Dette vil i tilfelle gripe inn i forvaltningssystemet for marine arter på en måte som går lenger enn utvalgets mandat. *Utvalget* går derfor ikke nærmere inn på dette, og viser også til de synspunkter ovenfor som gjør at etablering av eneretter alene iallfall ikke er et til-

strekkelig virkemiddel for å sikre bærekraftig bruk og bevaring av biologisk mangfold.

12.8.2 Bruk av det offentliges eierrådighet

Særlig staten, men i noen grad også kommunene, har eiendomsretten til store arealer. De har også eiendomsretten til en del virksomheter som driver produksjon og tjenesteyting. Eierrådigheten kan utnyttes på forskjellige måter som i større eller mindre grad fremmer bevaring av biologisk mangfold og hensyntaken til landskapet.

Det er i dag en tendens – iallfall i staten – til å vurdere bruken av eierrådigheten først og fremst ut fra hvilken økonomisk avkastning den gir. Statens eierinteresser er i stigende grad blitt organisert med sikte på at eierrådigheten utøves selvstendig av den enkelte virksomhet. Den statseiendom som tidligere ble forvaltet av Direktoratet for statens skoger, ble i 1991 overført til statsforetaket Statskog SF. Produksjons- og tjenesteytende virksomhet er i stor grad skilt ut i egne selskaper, vanligvis som aksjeselskaper, og forvaltningen av statens eierinteresser i selskapene er nå for en stor del lagt til Nærings- og handelsdepartementet. Spørsmål knyttet til forvaltningen av statens eierskap, særlig i selskaper, har vært drøftet i flere stortingsmeldinger (senest St.meld. nr. 22 (2001–2002)) og utredninger, jf. NOU 2003: 34 og 2004: 7.¹⁷

Disse forholdene gjør det vanskeligere å få til en utøving av statens eierrådighet som sikrer ivaretagelse av hensyn til landskap og biologisk mangfold og ikke bare forfølger økonomiske mål. Det er ønskelig at staten tar i bruk de virkemidler som finnes for å fremme en bærekraftig bruk på sitt område. Staten kan videre ha mulighet for å utvikle nye former for bruk som bedre enn tidligere fremmer hensynet til landskap og biologisk mangfold. Utviklingsresultater av denne karakter kan så bli tatt i bruk i privat sektor og bidra til å fremme bærekraftig bruk også der. På denne bakgrunn er det grunn til å overveie om utøvingen av statens eierrådighet i større grad bør lovreguleres med dette for øye.

Spørsmålet har trolig størst betydning for statens arealforvaltning som grunneier gjennom Statskog SF, men har også betydning for annen stateieendom, som Forsvarets eiendommer. I den løpende arealforvaltning er det spørsmål om en aktiv integrering av hensynet til å bevare biologisk

¹⁷ En av hovedtilrådingene fra Eierskapsutvalget i NOU 2004: 7 er at målene med statens eierskap blir gjort klarere enn i dag for det enkelte selskap.

mangfold og landskap. I saker om områdevern har det vært spørsmål om det ikke finnes områder av statsgrunn som tilfredsstillende de aktuelle verneverdiene, og som kan vernes i stedet for privat eiendom. Alternativt har det vært spørsmål om make-skifte med statseiendom. *Utvalget* foreslår på denne bakgrunn at hensynet til bevaring av landskap og biologisk mangfold bør trekkes inn før det tas stilling til avhending av statseiendom fordi den ikke lenger tjener til sitt tidligere formål, se nærmere kap. 16.4.3.

Utvalget foreslår at de grunnleggende prinsipper som skal gjelde for offentlig myndighetsutøving, også bør gjelde for det offentlige utøving av eierrådighet, herunder offentlige anskaffelser – om nødvendig ved at det blir innarbeidet i anbuds-vilkår, jf. lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 6. Dette kommer til uttrykk i utk. § 8. Siden kommunene etter kommuneloven § 1 skal legge til rette for en bærekraftig utvikling, bør det samme her gjelde for kommunene som for staten.

Utvalget vil fremheve at det statlige eierskapet gir staten en mulighet til å gå foran privat sektor med et godt eksempel når det gjelder å sikre en bærekraftig bruk og bevaring av landskap og biologisk mangfold. Slike eksempler kan i sin tur virke ansporende f.eks. gjennom referansetesting. *Utvalget* vil tilrå at inntjenings- og utbyttekrav til statlig eide selskaper blir fastsatt under hensyntaken til dette.

12.8.3 Erverv av eierposisjon

Utøving av positiv, faktisk rådighet over eiendom forutsetter som hovedregel at man er i eierposisjon eller har en avtale med eieren. Dette gjelder også for staten.

Tiltak for å fremme bevaring av landskap eller biologisk mangfold kan være så omfattende at de bare kan utføres i kraft av eierrådighet. Som eksempel kan nevnes biotopjusteringer, jf. kap. 12.5 og kap. 17.3.3.

Utenom avtale er det særlig ekspropriasjon eller bruk av forkjøpsrett som kan gi grunnlag for å komme i eierposisjon med slike formål for øye. Konesjonsloven hadde regler om forkjøpsrett ved omsetning av fast eiendom, og denne forkjøpsretten kunne brukes til naturvernformål. Reglene om forkjøpsrett ble opphevet ved lov 4. mai 2001 nr. 17, og den nye konsesjonsloven (lov 28. november 2003 nr. 98) har ikke med regler om forkjøpsrett for det offentlige. *Utvalget* regner ikke med at det er aktuelt å gjeninnføre en forkjøpsrett for det offentlige. Spørsmålet om ekspropriasjon kommer *utvalget* tilbake til i kap. 17.4.

12.9 Økonomiske virkemidler

12.9.1 Innledning

Økonomiske virkemidler omfatter både positive stimulanser, som tilskudd og skattefordeler, og negative stimulanser, som avgifter. Erstatning kan ses både som et økonomisk virkemiddel og som et rettslig, og er under enhver omstendighet styrt av rettsregler. Spørsmål om erstatning blir tatt opp i kap. 23.

Avgifter kan være av forskjellige slag. *Avgifter til statskassen* har særlig vært tatt i bruk på foruren-sende utslipp og produkter. Spørsmålet om mer utstrakt bruk av slike avgifter har vært utredet i en rekke sammenhenger, og *utvalget* finner det ikke naturlig å ta opp dette spørsmålet her. Den rettslige forankringen for disse avgiftene ligger i Stortingets årlige avgiftsvedtak og lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter med tilhørende forskrift. *Utvalget* finner ikke tilstrekkelig grunn til å vurdere endringer her.

Spørsmålet om en *naturavgift* på (for)bruk av areal, eventuelt på bruk av andre naturressurser, har vært reist flere ganger, bl.a. i St.meld. nr. 42 (2000–2001) s. 204. Det går frem av *utvalgets* mandat at dette ville bli overveid i annen sammenheng. I St.meld. nr. 2 (2002–2003) s. 65 har regjeringen gitt uttrykk for at innføring av en naturavgift vil reise en rekke problemer, og gått inn for at spørsmålet stilles i bero, og dette fikk tilslutning fra Stortingets flertall gjennom budsjett-innst. S. II (2002–2003) s. 32 og 33.

Utvalget vil under kap. 12.9.2 gå inn på generelle rettslige spørsmål som tilskuddsordninger reiser. Under kap. 12.9.3 vil *utvalget* ta opp et annet økonomisk virkemiddel, avgifter til finansiering av tiltak innenfor den sektor hvor de oppkreves.

12.9.2 Tilskuddsordninger

Tilskuddsordninger kan være en viktig stimulan-s til at tiltak blir satt i verk og hvordan det skjer. I NOU 1996: 9 er daværende tilskuddsordninger gjennomgått i lys av hvordan de påvirker naturmiljøet. EØS-avtalens regler om statsstøtte (art. 61 til 64) setter snevre rammer for bruk av tilskudd på de områder som avtalen omfatter, men dette betyr lite for bruk av tilskudd i landbruksnæringen. Den forestående revisjon av WTO-avtalen vil få større betydning i så måte.

Tilskuddsordningene bygger på bevilgninger fra Stortinget og et regelverk som stort sett er vedtatt som forskrift, vanligvis én for hver tilskudds-

ordning.¹⁸ I forhold til ivaretagelse av landskap og biologisk mangfold kan tilskuddsordningene inndeles i tre grupper:

- Tilskudd som ivaretar eller fremmer hensyn til landskap og biologisk mangfold. Tilskudd til miljøtiltak i skog¹⁹ faller i denne kategorien, likeledes f.eks. tilskudd til restaurering og skjøtsel av kulturlandskap.
- Tilskudd som kan motvirke landskapsmessige hensyn og bevaring av biologisk mangfold, og som primært ivaretar andre formål. Tilskudd til bygging av skogsveier og til drift i tungt terreng faller i denne kategorien.²⁰
- Noen tilskudd har ingen direkte betydning for landskap og biologisk mangfold, men kan virke indirekte: Tilskudd til produksjon av ull²¹ fremmer sauehold som kan gjøre det lettere å opprettholde et kulturlandskap som er avhengig av beiting.

En tilskuddsordning kan utformes på forskjellige måter. Tilskuddet kan være gjort til en rettighet, eller det kan være avhengig av at det er gitt tilstrekkelige bevilgninger til formålet. Det kan være betinget av et forvaltningsskjønn eller bundet opp til regelfestede kriterier. I nyere forskrifter er det blitt mer vanlig enn før å kreve at et tiltak må være forenlig med miljøhensyn for å få tilskudd.²² Ved tildeling av tilskudd som gis etter fritt skjønn vil det være mulig å sette vilkår i samsvar med den forvaltningsrettslige vilkårs læren, men det er rimelig å tro at praksis med å sette vilkår er avhengig av at vilkårene er uttrykkelig nevnt i tilskuddsforskriften. Når tilskudd gis etter fritt skjønn, varierer det om landskap og biologisk mangfold er nevnt i forskriften som forhold det skal tas hensyn til ved skjønnsutøvingen.

Avgjørelsen om slike tilskudd som det er tale om her, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er bare søkeren som er part i saken. Det er ikke et avklart spørsmål om miljøinteresserte i

kraft av rettslig klageinteresse kan påklage et tilskuddsvedtak. Gjelder det tilskudd til tiltak som det ikke stilles krav om tillatelse for, taler gode grunner for at de kan ha klagerett.

Utvalget kommer i kap. 18 tilbake til spørsmålet om hvilken betydning tilskuddsordninger kan ha i forhold til erstatning ved områdevern.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å gjennomgå de enkelte tilskuddsordninger og deres regelverk. Utvalget ser tilskudd som et aktuelt virkemiddel for å fremme tiltak for å bevare landskap og biologisk mangfold og stimulere til en bærekraftig bruk. Utvalget finner på den annen side grunn til å peke på at tilskuddsordninger bør utformes så de ikke motvirker disse hensynene. Det beror på flere forhold som mer og mer synes å bli tatt i betraktning: om det overhodet gis tilskudd til tiltak som virker uheldig for landskap og biologisk mangfold, og særlig om det gis tilskudd til slike tiltak i områder som er mest verdifulle i en miljøsammenheng; om det i slike tilskuddsordninger stilles krav om at tiltakene så langt mulig skal tilpasses landskapet og bevaring av biologisk mangfold; og om ekstra kostnader til miljøtilpasning inngår i tilskuddsgrunnlaget og dermed gir høyere tilskudd. Gir tilskuddsordningen rom for skjønn, bør slike forhold tas i betraktning, og *utvalget* foreslår derfor å fastslå uttrykkelig at prinsippene for offentlig myndighetsutøving også skal gjelde ved tildeling av tilskudd, jf. utk. § 8. Dersom tilskuddsmottakeren bruker tilskuddet på en uforutsett måte som strider mot hensyn til landskap og biologisk mangfold, bør det være adgang til å kreve tilskuddet tilbake helt eller delvis. Det bør etter utvalgets syn ikke være adgang til å gi tilskudd til tiltak i områder som er under vurdering med sikte på mulig områdevern, jf. utk. § 41 tredje ledd.

12.9.3 Avgifter til finansiering av tiltak innenfor sektoren

Visse avgiftsordninger tjener til å sikre midler for investering i fremtidige tiltak i den sektor hvor de oppkreves, enten hos den enkelte utøver eller som en fellesordning. Skogbruket gir eksempler på begge deler.

Skogavgiften har hjemmel i skogbruksloven kap. VIII og er den viktigste finansieringskilden for langsiktige investeringer i skogbruket. Skogavgiften er en tvungen fondsavsetning av en del av det vederlag skogeieren får ved salg og ekspropriasjon,²³ med sikte på reinvestering på eiendommen

¹⁸ For enkelte næringer er de fleste tilskuddsordningene samlet i én forskrift, se således forskr. 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket.

¹⁹ Jf. forskr. 4. februar 2004 nr. 447 § 6.

²⁰ Jf. forskr. 4. februar 2004 nr. 447 §§ 5 og 7 og den tidligere forskr. 28. april 1994 nr. 335 om tilskudd til drift i vanskelig terreng.

²¹ Forskr. 12. juni 1997 nr. 599 om tilskott til norsk ull. I vid forstand kan denne gruppen omfatte de fleste tilskudd og tollvern som bidrar til å opprettholde en jordbruksdrift med dyrehold som bevarer eksisterende kulturlandskap.

²² Se f.eks. forskr. 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket, som i § 8 bestemmer at foretak som mottar produksjonstilskudd, ikke uten kommunens samtykke må foreta inngrep som er av betydning for kulturlandskapet.

²³ Det fremgår ikke klart av loven (§ 41 første ledd) om det skal svares skogavgift av erstatning for områdevern.

som salget skriver seg fra. I dette ligger en klar skattemessig fordel. Avgiftssatsen fastsettes årlig i forskrift, og ligger for 2004 mellom 4 % og 40 % av virkets bruttov verdi etter skogeierens valg.²⁴ Hva skogavgiften kan brukes til, er fastsatt i skogbruksloven § 46 med tilhørende forskrift.²⁵ Disse reglene gir en viss hjemmel for å bruke skogavgiften (også) til tiltak som ivaretar landskapsmessige hensyn eller biologisk mangfold,²⁶ og avgiftsmidler må kunne brukes til å dekke merkostnader ved skogbrukstiltak som skyldes at skogeieren skal ivareta disse hensynene i samsvar med landbruksmyndighetenes krav eller godkjenning.

Etter *utvalgets* mening vil det være et bidrag til å fremme et bærekraftig skogbruk å sikre at det er klar hjemmel for å bruke skogavgiftsmidler til tiltak som ivaretar landskapshensyn og biologisk mangfold. Utvalget tilrår derfor at skogbruksloven § 46 – og eventuelt også den tilhørende forskriften – blir endret for å oppnå dette.

Det kan også pålegges avgift til å *finansiere felletiltak* for skogbruket. Avgiften har hjemmel i lov 9. november 1956 nr. 4 med tilhørende forskrift.²⁷ Avgiften betales av det virke som gir grunnlag for skogavgift, og avgiftsmidlene inngår i Skogtiltaksfondet og disponeres av fondets styre i samsvar med fondets vedtekter.²⁸ Hovedformålet er tiltak innen forskning og utvikling. Etter *utvalgets* mening bør det komme klarere frem i regelverket at fondets midler kan – og bør – brukes til å fremme et bærekraftig skogbruk som ivaretar miljøhensyn.

12.10 Regler om kunnskap og informasjon

12.10.1 Innledning

Informasjon er på forskjellige måter av betydning for hvordan biologisk mangfold og landskapshensyn kan bli ivaretatt. Informasjonen kan gjelde for-

skjellige forhold: hva slags biologisk mangfold eller landskapskvaliteter som finnes på et bestemt sted, i hvilken utstrekning arter eller landskapsformer er sjeldne eller utsatt for å forsvinne, og hvordan ulike typer tiltak kan innvirke på landskap og biologisk mangfold. Informasjonen kan altså gi opplysninger om forholdene på det enkelte sted eller generelt om norsk natur.

Slik informasjon kan ha betydning på flere måter. For offentlig myndighetsutøving har den betydning når et offentlig organ skal anvende gjeldende regler eller overveie behov for nye regler. For den enkelte tiltakshaver kan informasjonen være viktig for å kunne etterleve regelverket eller frivillige standarder. Informasjon kan være avgjørende for at miljøinteresserte kan utøve sin rolle eller for at forbrukere og næringsdrivende kan handle miljøbevisst ved kjøp og annen kontrahering.

Regler om informasjon kan gjelde forskjellige spørsmål. De kan angå fremskaffing av informasjon eller tilgang til informasjon. Det kan på den annen side reises spørsmål om rettslig vern mot misbruk av informasjon. Et klart eksempel er at informasjon om reirtrær for truede arter kan misbrukes til å plyndre reiret. Unnlater offentlige myndigheter å bruke foreliggende relevant informasjon ved sin myndighetsutøving i enkeltsaker, kan det etter omstendighetene gjøre at vedtaket blir ugyldig.

12.10.2 Fremskaffing av informasjon

Fremskaffing av informasjon kan reise spørsmål både om å avgi informasjon og om tiltak for å skaffe til veie informasjon.

Et eksempel på oppgaveplikt er viltloven § 50 om plikt til å gi opplysninger om jaktutbytte. Meldeplikten etter nødrettsregelen i viltloven § 11 har derimot større betydning for håndhevingen av loven enn for fremskaffing av kunnskap.

Det er ikke lovfestet noen regler om at noen har som oppgave eller plikt å fremskaffe opplysninger om forskjellige sider ved norsk natur. Slikt arbeid gjøres i økende omfang, både i offentlig og i privat regi. Det pågår et program for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene som Miljøverndepartementet startet i 1999. Arbeidet utføres i kommunene, og Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet flere veiledere til bruk i arbeidet.²⁹ Det er etablert en artsdatabank som bl.a. vil inne-

²⁴ Forskr. 1. juli 2004 nr. 482 om skogavgift for 2004 § 2. Regler om innbetaling er fastsatt i forskr. 12. juni 1995 nr. 560 om innbetaling av skogavgift og måling av skogsvirke m.v.

²⁵ Forskr. 20 april 1994 nr. 311 om bruk m.v. av skogavgift.

²⁶ Se særlig forskr. 20. april 1994 nr. 311 § 3-1 nr. 3 om bruk til skjøtselstiltak med sikte på å fremme spesielle miljøverdier i skog.

²⁷ Forskr. 10. april 2000 nr. 351 om avgift til fremme av felles tiltak for skogbruket.

²⁸ Se vedtekter fastsatt av Landbruksdepartementet 20. juni 2000 i medhold av kgl. res. 21. januar 2000. Styret består av fire medlemmer oppnevnt av skogeierorganisasjonene og ett medlem oppnevnt av Landbruksdepartementet, jf. vedtektene § 4.

²⁹ DN-håndbok 13-1999 om kartlegging av naturtyper, DN-håndbok 11-1996 (rev. 2000) om viltkartlegging og DN-håndbok 15-2001 om kartlegging av ferskvannlokaliteter.

holde nasjonale arts- og naturtyperegistre med rødlistene over truede arter, jf. kap. 5.7.2.6.

I den enkelte sak innebærer regler om *konsekvensutredninger* særskilte krav til fremskaffing av informasjon om det planlagte tiltak og dets konsekvenser for naturmiljøet. Konsekvensutredningen kan ses som en særskilt prosess for informasjonsinnhenting. Hovedreglene om konsekvensutredninger er plan- og bygningsloven kap. VII-a med forskr. 21. mai 1999 nr. 502, som bygger på EU-direktiver.³⁰ Konsekvensutredningen skal tjene både til overveieelse for tiltakshaveren i hans planlegging og som en viktig del av beslutningsgrunnlaget for forvaltningsorganer som skal avgjøre en søknad om tillatelse til tiltaket.

Den særskilte bestemmelsen i naturvernloven § 2 tredje ledd – som ikke er satt i kraft – gir adgang til å kreve at en tiltakshaver foretar vitenskapelige undersøkelser for å dokumentere naturvitenskapelige verdier som tiltaket vil volde vesentlig skade på.

12.10.3 Allmennhetens tilgang til informasjon

Spørsmålet om tilgang til informasjon reiser spørsmål om rett til informasjon og taushetsplikt. Retten til miljøinformasjon er fastslått i Grunnloven § 110 b annet ledd og er nå nærmere regulert i miljøinformasjonsloven 9. mai 2003 nr. 31 og offentlighetsloven. Reglene i miljøinformasjonsloven medfører f.eks. at miljøopplysninger i en skogbruksplan vil være tilgjengelige for miljøinteresserte. Det er nå gitt uttrykkelig hjemmel i offentlighetsloven § 6 a for å unnta fra offentlighet opplysninger som kan bety en fare for truede arter om de kommer på avveie.

På bakgrunn av den nylig vedtatte miljøinformasjonsloven, som bygger på Århuskonvensjonen 25. juni 1998 om rett til deltakelse og informasjon i beslutningsprosesser om miljøet, foreslår *utvalget* ingen endringer her. Utvalget vil imidlertid foreslå at det lovfestes et elektronisk miljøvedtakregister som gir miljøinteresserte og andre enkel mulighet for å gjøre seg kjent med enkeltavgjørelser av betydning for miljøet.³¹ Dette kan bidra til å styrke rettssikkerheten for miljøverdiene. I registeret bør det bl. a. inngå vedtak om områdevern (selv om

disse også er kunngjort som forskrifter), dispensasjoner fra vernevedtak og etter nærmere vurdering også andre tillatelser til naturinngrep.

12.10.4 Merke- og sertifiseringsordninger. Markedsføringskrav

Merke- og sertifiseringsordninger for produkter innebærer at forbrukeren gjennom merking eller opplysning om sertifisering får beskjed om at produktet – kanskje til forskjell fra konkurrerende produkter – oppfyller visse kvalitetskrav. Disse kvalitetskravene kan være av miljømessig art og kan utformes slik at de refererer seg til hvordan det er tatt hensyn til biologisk mangfold ved frembringelsen av produktet. Den miljøbevisste forbruker – enten denne er næringsdrivende eller vanlig forbruker – kan da la seg styre av denne informasjonen ved kjøp og bruk. Informasjon virker da sammen med et fungerende marked til å fremme hensyntaken til biologisk mangfold: Den som ikke tar slike hensyn, får ikke solgt varene sine.

Slike merke- og sertifiseringsordninger kan være frivillige. I stor grad blir det da etterspørselen som gjennom markedsmekanismene blir avgjørende for om produsentene slutter seg til ordningen. Det kan også tenkes lovfestet plikt til å gjøre bruk av slike ordninger – f.eks. som vilkår for å omsette et produkt – eller lovregler om hvordan en merke- og sertifiseringsordning skal være. Enten ordningen er frivillig eller lovregulert, vil det oppstå spørsmål om hvilke kriterier sertifisering skal bygge på og hvordan man skal sikre at produktet oppfyller kriteriene, og hvordan det skal merkes, og om sanksjoner mot villedende merking.

Det finnes lovregler som gir grunnlag for plikt til å merke forbruksvarer, jf. lov 18. desember 1981 nr. 90 om merking av forbruksvarer. Denne loven gir også hjemmel for EØS-regler om miljøinformasjon, som kan dels gjelde plikt til å gi miljøinformasjon i markedsføringen, dels om den frivillige EØS-ordningen for miljømerking. Disse reglene er imidlertid mer innrettet mot forurensning, produktsikkerhet og energiøkonomisering enn mot ivaretagelse av biologisk mangfold. Flere miljømerke- eller sertifiseringsordninger kan synes å tillate miljømerking av produkter som under frembringelsen har belastet eller ved bruken kan belaste det biologiske mangfold.

Av større interesse for biologisk mangfold er forskjellige frivillige merkeordninger som ikke er regulert i lov eller forskrift. Dette gjelder bl.a. merker for økologisk produksjon av jordbruksvarer (f.eks. Debio) og merker for forsvarlig skogbruk (som Levende skog, Pan European Forest Certifi-

³⁰ Det såkalte prosjektdirektivet, dir. 85/337/EF som endret ved dir. 97/11/EF. Det såkalte plandirektivet (dir. 2001/42/EF) om miljøvurderinger av visse planer og programmer er gjennomført i samsvar med forslag i Ot.prp. nr. 47 (2003–2004), jf. lov 24. september 2004 nr. 72.

³¹ Lov og forskrifter om miljøspørsmål er tilgjengelig elektronisk på www.lovdata.no. Utlegging av saksdokumenter på internett i kommuner og forvaltningen ellers gir også muligheter for søkbar informasjon.

cation og Forest Stewardship Council. Selv om disse merkene ikke er regulert i lov eller forskrift, kan offentlige myndigheter ha spilt en rolle og stimulert til etableringen av ordningen. I andre tilfelle har forhandlinger mellom nærings- og miljøvernorganisasjoner hatt stor betydning for utformingen av ordningen.

Markedsføringen kan skje på måter som fremmer eller motvirker miljøhensyn. Det vil rammes av markedsføringsloven (lov 16. juni 1972 nr. 47) § 2 om en næringsdrivende gir villedende miljøinformasjon om et produkt hvis det er egnet til å påvirke etterspørselen. Markedsføringsloven nevner ikke selv hensynet til biologisk mangfold eller andre miljøhensyn, og det kan derfor være temmelig usikkert hvor langt den kan nyttes til å gripe inn ut fra slike hensyn. Det gjelder f.eks. hvis markedsføringen retter oppmerksomheten mot lovlig, men miljøbelastende bruk av produktet. Dersom det gjelder bruk som helt eller for en stor del er forbudt etter andre regler, kan det lettere tenkes at markedsføringen kan bli rammet av generalklausulen i § 1 fordi den blir ansett "urimelig i forhold til forbrukere", eller av forbudet i § 3 mot utilstrekkelig veiledning.

Utvalget har ikke funnet grunn til å ta opp forslag om nærmere regler om merke- og sertifiseringsordninger med sikte på biologisk mangfold, men mener at næringslivets organisasjoner og miljøvernorganisasjonene kan gjøre et positivt arbeid med å utvikle pålitelige ordninger som er egnet til å påvirke omsetningen av varer og tjenester i en bærekraftig retning som opprettholder det biologiske mangfold.

12.11 Generelle spørsmål om offentlig myndighetsutøving og miljøinteressertes rolle

Når lovverket gir offentlige myndigheter i oppgave å ivareta miljøhensyn, skjer det som oftest gjennom regler som gir forvaltningsorganer myndighet (rettslig kompetanse) til å treffe nærmere vedtak som forplikter borgerne. Vanligvis er kompetansen forbundet med et fritt skjønn, dvs. et rettslig spillerom, for forvaltningsorganet (jf. kap. 12.6.4). For myndighetsutøvingen gjelder det ellers alminnelige forvaltningsrettslige regler. De særskilte miljørettslige prinsipper som utvalget foreslår lagt til grunn, er drøftet i kap. 11.11. *Utvalget* vil i dette avsnitt kort peke på enkelte generelle forvaltningsrettslige spørsmål med særlig vekt på miljøinteressertes stilling.

Miljøinteressertes og særlig miljøorganisasjonenes betydning for å ivareta miljøhensyn – her

under å fremme en bærekraftig utvikling og bevaring av biologisk mangfold – er alminnelig anerkjent både nasjonalt og internasjonalt. Reglene i miljøinformasjonsloven, i offentlighetsloven og om klage- og søksmålsrett legger til rette for at de kan engasjere seg i saker som forvaltningen har til behandling. Norge må regnes som et foregangsland når det gjelder å sikre miljøvernorganisasjoner søksmålsadgang i miljøsaker, jf. særlig Alta-kjennelsen i Rt. 1980 s. 569. Etter norsk rett er dette ikke forbeholdt bestemte organisasjoner som har fått en særskilt godkjenning. Den miljøinteresserte blir imidlertid som hovedregel ikke regnet som part i en forvaltningssak.

Selv om et forvaltningsorgan har myndighet (kompetanse) til å gi pålegg for å ivareta miljøhensyn, behøver det ikke ha noen plikt til å bruke sin myndighet. Blir den ikke brukt, kan det lett innebære at regelen blir uten praktisk effekt, jf. kap. 23.2 om kontroll. Et mulig virkemiddel er derfor å pålegge det offentlige en handlingsplikt sammen med kompetansen. Denne handlingsplikten kan eventuelt bli utløst etter krav fra miljøinteresserte eller andre privatpersoner (jf. som eksempel forurensningsloven § 37 om opprydding i avfall). Dette kan betegnes som en regel om *initiativrett*.

Innføring av en handlingsplikt for offentlige myndigheter vil i tilfelle reise spørsmål om hvilke virkninger en overtredelse skal ha. Overtredelsen kan skyldes manglende offentlige ressurser, og f.eks. et erstatningsansvar til fordel for skadelidende interesser kan da virke lite hensiktsmessig. Under enhver omstendighet kan imidlertid en handlingsplikt bli fulgt opp gjennom Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon.

Når et forvaltningsorgan skal treffe vedtak, må det bygge på visse oppfatninger om faktiske forhold. Det kan her være spørsmål om eksisterende forhold (f.eks. utbredelsen av en art), om årsaksforhold bak den bestandsutvikling som har funnet sted, og om de fremtidige virkninger av mulige inngrep eller forstyrrelser i naturen. Det trengs et best mulig kunnskapsgrunnlag om dette, og *utvalget* vil bidra til å sikre dette gjennom regelen i utk. § 7, jf. kap. 11.8. Krav om konsekvensutredninger, som vil være forankret dels i plan- og bygningsloven og dels i naturmangfoldloven, skal også tjene til dette. Likevel vil det ofte hefte usikkerhet ved oppfatninger om slike faktiske forhold. Skal man unngå alvorlige feilslag, er det da behov for å la usikkerheten virke til fordel for miljøet. Et føre-var-prinsipp, som *utvalget* foreslår lovfestet i utk. § 9, vil være med på å sikre dette, jf. kap. 11.11.2.

Også saksbehandlingsreglene er av betydning for hvordan hensyn til landskap og biologisk mang-

fold blir ivaretatt i forvaltningssaker. Miljøinteresserte vil etter vanlige regler ofte ikke ha den samme partsstilling under saksbehandlingen som utnyttingsinteressen kan ha. Det kan bøtes på dette med særskilte regler som sikrer partsstilling eller særskilte rettigheter under saksbehandlingen, f.eks. om høring, rett til begrunnelse og underretning og klagerett. Krav til begrunnelse for vedtakene kan i seg selv virke disiplinerende for myndighetsutøvingen. *Utvalget* foreslår nye regler om begrunnelse for vernevedtak og dispensasjoner fra vernevedtak samt etablering av et elektronisk register for kunngjøring av miljøvedtak, jf. særlig utk. §§ 43 første ledd og 45 tredje og fjerde ledd. Frivillige miljøvernorganisasjoner vil etter forvaltningslovens regler gjennomgående ha rett til å bli hørt i saker om forskrifter og ha klagerett på grunnlag av rettslig klageinteresse ved enkeltvedtak. Skal miljøinteresserte enkeltpersoner uten tilknytning til en berørt eiendom ha slike rettighe-

ter, må det normalt bestemmes særskilt. Miljøinteressertes rolle i samband med håndheving og kontroll blir drøftet noe nærmere i kap. 23.3.1.

I mange tilfelle kan et tiltak forutsette behandling etter forskjellige lover og bestemmelser, til dels av forskjellige myndigheter. I slike tilfelle taler hensynet til partene i saken, og som regel også til miljøinteresserte, samt behovet for å motvirke unødvendig bruk av administrative ressurser, for at det skjer en samordnet behandling etter de forskjellige lovene. Det kan både fremme en effektiv saksbehandling og ha betydning for å unngå motstridende vedtak. *Utvalget* foreslår i utk. § 31 en bestemmelse for å sikre en samordnet saksbehandling når det gjelder krav om tillatelse etter forskjellige lover til innførsel eller utsetting av en art. Det kan på den annen side tenkes hensyn som taler for at behandlingen bør skje i en bestemt rekkefølge, jf. diskusjonen i tilknytning til utk. § 45 annet ledd.

Kapittel 13 Artsforvaltning

Sommerbilde fra skjær

Manetene pumper som hjerter
i oransje og rødt
under sundets bølgeblikkhimmel
Tjelden bruker brakkvannspyttene
som negle fjerner for sine katastrofale bein
Svartbaken står stramt stille
og speiler sitt røde nebb i
fyrårnets irrete kuppel

Terje Skulstad

13.1 Innledning

Det anslås at det samlet er rundt 60 000 arter i Norge, se kap. 5.5. Det er foretatt statusvurdering av omkring 15 000 av artene, og av disse er i overkant av 3 000 arter rødlistet (20,9 %), se kap. 7.3.1.

Tradisjonelt er artsfredning et virkemiddel som er mye brukt for å sikre artenes overlevelse i Norge. Dette virkemidlet har, som det fremgår av kap. 13.2, sine begrensninger og må anses som et nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig virkemiddel for å sikre artenes overlevelse. Det kan være nødvendig å ta i bruk flere typer virkemidler for å sikre bevaring av en art:

1. den tradisjonelle artsfredning
2. prinsipper for høsting
3. sikring av levesteder for kjente stedbundne eller lite mobile arter (biotopvern)
4. sikring av økologiske funksjonsområder for kjente mobile arter (herunder utvidet biotopvern, som kan "følge" arten)
5. sikring av naturtyper som inneholder eller antas å inneholde arter som ikke er kjent
6. regulering av handel med arter
7. rammer for introduksjoner av fremmede arter
8. rammer for annen virksomhet som påvirker artenes livsbetingelser negativt uavhengig av geografisk tilknytning

I dette kapitlet drøftes først og fremst punktene 1, 2 og 6. Punktene 3 og 4 drøftes delvis her i kap. 13, delvis i kap. 16 om områdevern. Dette skyldes bl.a. at for stedbundne arter og arter med lav mobilitet

vil artsvern og områdevern langt på vei falle sammen. Punkt 5 omtales bl.a. i kap. 16.1, punkt 7 i kap. 14 om introduksjoner av fremmede organismer og punkt 8 i kap. 11.7 til 11.11 og 15.4.

Om begrepene *fredning* og *vern* vises til kap. 9.3.2.2.

13.2 Artsfredning som virkemiddel

13.2.1 Når er artsfredning et hensiktsmessig virkemiddel?

Artsfredning innebærer vern mot direkte uttak av arten, og det vil derfor først og fremst være i de tilfeller trusselen mot arten består i slikt uttak, at dette er et hensiktsmessig virkemiddel. Det kan være at arten står i fare for å bli overhøstet til forbruk eller felt som skadegjørere, eller at eksemplarer av arten er interessante i et samlerperspektiv, eventuelt i forbindelse med bioprospektering. Et eksempel på fredning mot *overhøsting* er den internasjonale fredningen av hvalarter gjennom hvalfangstkonvensjonen av 1946, da flere hvalarter var utrydningstruet av fangst. Etter hvert som hvalarter ble tatt inn på fredningslisten, tok bestandene seg opp.¹ Plantefredninger etter naturvernloven av bl.a. enkelte orkideer er et eksempel på fredning mot uttak til *innsamlingsformål*. Fredning av de store rovdyrene i Norge har også hatt til formål å gi artene en viss beskyttelse mot direkte uttak i form av *avliving av individer som gjør skade*. Ikke sjelden trues imidlertid arter av andre forhold enn direkte uttak, f.eks. utbygging eller en annen bruk av artens leveområde. I slike tilfeller vil artsfredning alene ikke være tilstrekkelig. Se nærmere om artsfredningens begrensninger og behovet for områdevern for artsvern i kap. 13.2.2.

Forutsetningen for at en artsfredning mot direkte uttak skal være effektiv, er at det finnes hensiktsmessige kontrollmekanismer og sanksjonsmuligheter. Det er også viktig at arten er forholdsvis lett identifiserbar for folk flest, eller i det

¹ I Norge er fredning av hval fastsatt i årlige forskrifter etter saltvannsfiskeloven § 4 jf. § 2. For 2004 gjelder det forskr. 25. februar 2004 nr. 475. Vågehval er unntatt fra fredningen.

Boks 13.1 Fredning av og bestandsutvikling for bjørn, gaupe, jerv og ulv

Bjørn (*Ursus arctos*) ble fredet i hele landet i 1973. Etter at bjørnen nærmest var utryddet i Norge på midten av 1900-tallet, antar man at det i 2003 var mellom tre og seks ynglinger. Det er registrert yngling i Finnmark, Hedmark og Nord-Trøndelag, og det ventes økt innvandring av bjørn fra Sverige. Bjørnen i Finnmark er del av en norsk-finsk-russisk bestand, mens bjørnen i resten av landet er del av en felles skandinavisk bestand.

Gaupe (*Lynx lynx*) ble nesten utryddet i Norge på 1930-tallet. Bestanden av gaupe var på et lavmål på 1950-tallet og tidlig på 1960-tallet. Deretter økte bestanden noe, og fra slutten av 1960-tallet skjedde det nyetableringer nordover, dvs. nord for Saltfjellet. Nyetableringene nordover fant sted både i Sverige og Norge. Gaupa er i dag utbredt over hele landet, med unntak av Hordaland og Sogn og Fjordane som ikke har kjente forekomster av reproduserende gaupe. I 1980 ble ordningen med helårsjakt og statlig skuddpremie avviklet, og i 1992 ble gaupa fredet i Sør-Norge inntil kvotejakten ble innført i 1994. Gaupebestanden økte vesentlig i perioden fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet. Fra 1996 til 2004 ble gaupebestanden i Norge redusert med rundt 35 %, fra en – for deler av landet – stor bestand på minimum 69 ynglinger i 1996 til 43 ynglinger før jakt i 2004. Det er i Midt-Norge og i Sørvest-Norge at nedgangen har vært størst. Årsaken til bestandsreduksjon er bevisst avskyting.

Jerv (*Gulo gulo*) ble fredet i Sør-Norge fra 1973 og i hele landet fra 1982. Etter at de siste individene i Sør-Norge ble skutt i Jotunheimen på 1960-tallet etablerte jerven seg i Rondane-Snøhetta på slutten av 1970-tallet. Etableringen skjedde trolig som en direkte følge av fredning både i Sverige (1968) og Norge. Fredningen ga dermed jerven mulighet til å reetablere seg i et område der man ikke hadde hatt fast bestand på mer enn 50 år. Ut fra dette området har ynglende tisper senere etablert seg i nærliggende fjellområder. Det er pr. august 2004 registrert 47 ynglinger av jerv fordelt på 26 ynglinger i Sør-Norge og 21 ynglinger i Nord-Norge. Bestanden i Nord-Norge er en del av en sammenhengende bestand i Sverige, Finland og Russland og strekker seg sørover langs svenskegrensa til Femunden. Bestanden i Sør-Norge har de siste årene økt i antall og utbredelse, og det skjer i dag utveksling mellom bestandene.

Ulv (*Canis lupus*) ble fredet i hele landet i 1971. Den skandinaviske ulvebestanden har økt etter å ha vært nærmest utryddet på midten av 1900-tallet. Bestandsregistrering av ulv viser at det vinteren 2003 til 2004 var 11 familiegrupper og 11 revirmarkerende par registrert i Skandinavia. For 2004 er det forventet 11 til 15 ynglinger i Skandinavia. Pr. august 2004 er det registrert 3 helnorske ynglinger av ulv.

Kilde: St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur, og Direktoratet for naturforvaltning.

minste for dem som eventuelt er interessert i å ta ut individer av arten eller av en lignende art.

Artsfredning kan også ha andre funksjoner. Den kan tjene til å *utløse andre tiltak* for å bevare det biologiske mangfoldet. Særlig når det gjelder truete eller sårbare arter, vil det faktum at arten fredes, gi uttrykk for en spesiell status som f.eks. kan gi grunnlag for å nekte konsesjon til et tiltak som vil true artens eksistens ytterligere. At en art er fredet på nasjonalt nivå, kan også foranledige at arten plasseres på liste III under CITES, jf. kap. 13.3.4. En slik plassering innebærer at det ved internasjonal handel skal følge opprinnelsesbevis med arten.

Bruk av artsfredning som virkemiddel kan videre være rent *prinsipielt begrunnet*. Det gjelder eksempelvis fredningsprinsippet i viltloven (lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet). I forarbeidene til viltlo-

ven begrunnes prinsippet først og fremst med høstingshensyn, men det vises også til at "viltarter uten jaktlig betydning har verdi i økologisk sammenheng, og for naturopplevelse, vitenskap og undervisning".²

Det kan dessuten være nødvendig med artsfredning for å følge opp *internasjonale forpliktelser*. Biomangfoldkonvensjonen art. 8 forutsetter artsfredning som et aktuelt virkemiddel, og Norge har påtatt seg konkrete forpliktelser om artsfredning f.eks. gjennom ratifikasjonen av Bernkonvensjonen og av Bonnkonvensjonen. I disse konvensjonene er fredningen mot uttak for øvrig koblet direkte opp mot vern av leveområder og funksjonsområder. Se kap. 13.3.2.4 og 13.3.3.

² Jf. Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 38.

13.2.2 Behov for annen beskyttelse enn artsfredning

13.2.2.1 Områdevern for spesielle arter

Artsfredning vil ikke være et hensiktsmessig virkemiddel der det er inngrep mot leveområdet – og ikke direkte uttak – som truer artens overlevelse. I slike tilfeller er det mer hensiktsmessig å verne voksestedet eller biotopen.

Generelt kan sies at for stedbundne arter eller arter med faste funksjonsområder vil som regel vern og eventuelt skjøtsel av leveområdet være viktige virkemidler, i det minste i tillegg til en artsfredning, noen ganger istedenfor. For mer mobile arter vil derimot artsvernet ofte ha en viktigere funksjon, særlig som vern mot jakt og fangst. Artsvernet vil her kunne kombineres med tiltak for å bevare områder med viktige økologiske funksjoner for arten, f.eks. hiområder.

Forutsetningen for at vern av faste områder skal være hensiktsmessig, er at arten har fast tilholdssted i området eller iallfall benytter det regelmessig. Dette betyr ikke at arten må bruke området kontinuerlig. For eksempel kan verneområder for sjøfugl omfatte overvintringslokaliteter som fuglene kun benytter deler av året. For noen arter kan det være at hekkeplassene ikke er faste lokaliteter over lang tid. Det finnes eksempler på at sjøfugl har flyttet ut av sjøfuglreservatene, slik at disse områdene ikke lenger har betydning som hekkeområde. Senere kan imidlertid lokaliteten på ny bli tatt i bruk som hekkeplass.

Et slikt eksempel er storskarven (*Phalacrocorax carbo*), som hekker i kolonier fra Sør-Trøndelag til Finnmark. De viktigste områdene finnes i Trøndelag og sørlige deler av Nordland; ca. 70 % av den norske bestanden hekker her. Koloniene ligger oftest på vegetasjonsløse holmer og skjær, ofte helt ut mot åpent hav. Valg av hekkeplass er bl.a. avhengig av tilgang til mat. Dette kan føre til at en mye brukt hekkeplass kan bli forlatt til fordel for alternative holmer. Blir næringsforholdene bedre, kan lokaliteten på nytt bli viktig som hekkeplass.

For noen arter, bl.a. flere av våre største rovfugler, kan gode hekkeplasser bli stående tomme i perioder med små bestander. Slike hekkeplasser har vist seg å ha stor betydning når bestandene på nytt har vokst. Bevaring av tomme hekkeplasser kan derfor være av betydning for vern på lang sikt.

13.2.2.2 Artsvern gjennom naturtypevern

Mange rødlistede arter holder til i truede naturtyper eller vegetasjonstyper. Det gjør at vern av truede naturtyper eller vegetasjonstyper kan være et

effektivt virkemiddel for å ta vare på truede og sårbare arter. De truede naturtypene inneholder både myr, kulturmark, ferskvann, havstrand og skog.

Et eksempel er kalkskog, hvor man finner flere rødlistede karplanter som bittergrønn (*Chimaphila umbellata*), flueblomst (*Ophrys insectifera*), hvitrot (*Laserpitium latifolium*), marisko (*Cypripedium calceolus*) og rød skogfrue (*Cephalanthera rubra*). En del rødlistede sopparter har også tilknytning til kalkskog, f.eks. glatt storpigg (*Sarcodon leucopus*), kopperrød slørsopp (*Cortinarius orichalceus*), kronebegersopp (*Sarcosphaera coronaria*) og flere arter av jordstjerner (*Geastrum* spp.).

For flere rødlistede planter, bl.a. svartkurle (*Nigritella nigra*), er truede naturtyper som rikmyr og slåttemyr viktige leveområder. For å sikre disse plantenes overlevelse er vern av disse naturtypene viktig. Flere rødlistede planter er kulturbetingede arter som er avhengig av beite eller slått. Utmarks slått er ikke lenger aktuelt, og mange av disse områdene blir heller ikke beitet lenger. Ivaretagelse av områdene gjennom skjøtsel vil også kunne være effektive virkemidler for å bevare arter.

Våtmarksarealene er viktige leve-, hekke-, beite-, trekk- og overvintringsområder for en rekke fuglearter, og av artene på rødlisten lever 11,7 % i myr og våtmarksområder. Myr og våtmarker er utsatt for en rekke inngrep som gjenfylling, drenering, eutrofiering, sur nedbør og regulering til vannkraft. Andre naturtyper, som elvedelta og naturlig fisketomme innsjøer og tjern, har fått redusert sin utbredelse på grunn av inngrep som endret arealbruk og utsetting av fisk. Deltaområder er viktige beite- og rasteområder for trekkende fugl, herunder rødlistearter. I naturlig fisketomme innsjøer og vann finnes flere sjeldne og sårbare arter, så som tusenbeinkreps (*Branchinecta paludosa*), måneblåvannymfe (*Coenagrion lunulatum*), torvmoseøyenstikker (*Aeshna subarctica*) og stavtege (*Ranatra linearis*). For salamanderartene er dette blitt særdeles viktige biotoper. Begge våre salamanderarter er på rødlisten, og utsetting av fisk i slike tjern er en reell trussel for disse artene. Rødlistearten havelle (*Clangula hyemalis*) er nært knyttet til fisketomme vann som hekkelokalitet på grunn av avhengigheten av bunndyr eller dyreplankton som utkonkurreres ved forekomst av fisk.

13.2.2.3 Andre utfordringer

Vanlig forekommende arter som ikke er truet, er opp gjennom årene blitt ofret mindre oppmerksomhet enn truede eller fredede arter, når en ser

Boks 13.2 Bestandsutvikling for klubbeelveøyenstikker

Arten klubbeelveøyenstikker (*Gomphus vulgatissimus*), som er knyttet til små og middels store elver i leirjordområder i lavlandet på Østlandet, forekom på første halvdel av 1900-tallet i store mengder ved egnede elver. Beregnet tetthet ved Hobølelva i Østfold var 10 000 klekkede individer pr. km elvebredd. I dag er arten direkte truet, og den er antagelig den av øyenstikkerartene som har mest dramatisk tilbakegang i Norge. Undersøkelse av 183 lokaliteter de senere årene resulterte i bare to funn av arten. I 1994 ble det på en 4 km lang strekning langs Hobølelva funnet 55 larvehanner. Arten er ikke fredet, og det er heller ikke satt i gang tiltak for en systematisk sikring av leveområdene.

¹ <http://www.naturvern.no> med henvisning til Olsvik, Kvifte & Dolmen 1990 og Insekt-Nytt nr. 2/3 1999.



Figur 13.1 Klubbeelveøyenstikker (*Gomphus vulgatissimus*)

Foto: Ove Bergersen/NN/Samfoto

bort fra de jaktbare artene. At en art er vanlig, utgjør ikke nødvendigvis noen garanti for at arten overlever på sikt. Når arter går over fra å være vanlige til å bli sjeldne, sårbare eller truet, ser man gjerne først i ettertid at tiltak burde vært satt inn for disse artene eller deres leveområder tidligere.

Flere arter som tradisjonelt utgjorde et vanlig innslag i "hverdagslandskapet", har gått sterkt tilbake. Særlig gjelder dette arter som tåler lite konkurranse, eller som stiller spesielle krav til miljøet. Når arealene med våtmarker, naturskog, slåttinger og beitemarker går tilbake, reduseres også artene som er knyttet til disse naturtypene i antall.

Dette gjelder både hvis arten oppholder seg gjennom de fleste av sine livsfaser i den aktuelle naturtypen og hvis arten benytter naturtypen kun i visse deler av sin livssyklus, f.eks. i yngletida eller under trekk. For slike arter vil artsvern isolert sett ha liten effekt utover å fungere som et "vær varsom"-signal. Lovlig virksomhet som forringer leveområdene vil ikke forhindres av dette annet enn i den utstrekning grunneieren, planmyndigheten og andre aktører i disse områdene lar vernestatusen få konsekvenser for virksomheten.

Et eksempel på at artsfredning kan være *utilstrekkelig*, er spurvefugler i jordbrukslandskapet.

Disse omfattes av fredningsprinsippet i viltloven, mange av dem var for få tiår tilbake svært vanlige, og det foregår ikke direkte uttak av dem. Dette hjelper imidlertid lite hvis insektene de lever av, blir borte som følge av intensivt landbruk. Selv om de jordbrukstilknyttede spurvefuglene ser ut til å greie seg bedre i Norge enn ellers i Vest-Europa,³ er ikke en art som gråspurven et like dagligdags syn som den en gang var.

Langt mer dramatisk er situasjonen for åkerriksa (*Crex crex*), en direkte truet art som også omfattes av viltlovens fredningsprinsipp. Åkerriksa er sterkt knyttet til jordbrukslandskapet og benytter graseng som hekkeplass. Tidligere og mer effektiv høsting av gras er en viktig årsaksfaktor for artens tilbakegang, og i dag finnes det trolig færre enn 50 åkerriksepar igjen i Norge. Det er gjort en innsats for å redde de gjenværende individene og deres avkom gjennom Norsk Ornitologisk Forenings "Prosjekt åkerrikse", finansiert av bl.a. Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Rogaland. Der det er grunn til å tro at fuglene vil hekke, er det inngått samarbeid med bønder om

tilpasning av høsting for å berge reiret, ev. med kompensasjon for tap. Samarbeidet har vist seg å fungere godt, og prosjektet er et eksempel på at andre virkemidler må tas i bruk der vernet av arten ikke strekker til.

Eksemplene viser at fredningsprinsippet i viltloven, som skal innebære vern – både av arten som sådan og dens egg, reir og bo – ikke nødvendigvis forhindrer annet enn direkte og bevisst uttak, mens lovlig virksomhet, strukturendringer osv. finner sted uten noen form for restriksjoner eller tilpasninger. Eksemplene viser videre at heller ikke et tradisjonelt områdevern vil sikre artene. For åkerriksas vedkommende må man rette tiltakene mot de hekkeplassene som faktisk tas i bruk det enkelte år. Både hekkelokalitet og leveområde vil variere fra år til år. Dessuten er den viktigste trusselen mot både åkerriksa og småfuglene ikke knyttet til konkrete arealinngrep, men endringer i landbruksdriften.

Lakse- og innlandsfiskloven (lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.) er den eneste loven som uttrykkelig nevner *bestandsforvaltning* i formålsbestemmelsen. I § 1 heter det at lovens formål er "å sikre at naturlige bestander

³ <http://www.forskning.no>



Figur 13.2 Tanaelva i Finnmark er gjennom behandlingen av St.prp nr. 79 (2001-2002) opprettet som et nasjonalt laksevassdrag sammen med 36 andre vassdrag og 21 tilhørende laksefjorder.

Foto: Stig Tronvold/NN/Samfoto

av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevarer". I den konkrete forvaltningen gir dette særlig sitt utslag i at fiskereglene fastsettes pr. vassdrag eller bestand, og i opprettelsen av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Bestanden av atlantisk laks (*Salmo salar*) har vært i sterk tilbakegang i hele sitt utbredelsesområde i 1980- og 1990-årene, også i Norge, selv om nedgangen her ikke har vært så betydelig som i enkelte andre områder. Om bestandsutviklingen hos laks vises til kap. 7.3.1. Som grunnlag for en bestandsrettet forvaltning av laksebestandene benyttes fangststatistikk, vassdragenes plassering i *kategorisystemet*, årlige rapporter fra Arbeidsgruppen for bestandsstatus for laks og tilrådinger fra Det internasjonale havforskningsråd (ICES), i tillegg til lokal informasjon, løpende overvåkingsprogrammer, enkeltundersøkelser og utredninger. Kategorisystemet er en inndeling av vassdrag ut fra tilstanden til laksebestanden sett i forhold til skadelig menneskeskapt påvirkning, der kategori plasseringen for et vassdrag blir basert på en samlet vurdering av de forhold som har betydning for bestandens eksistens og produksjon.

Stortinget vedtok ved plenarvedtak 23. februar 2003 opprettelsen av 37 nasjonale laksevassdrag med 21 tilhørende nasjonale laksefjorder (vedtak nr. 294–299, jf. St.prp. nr. 79 (2001–2002) og Innst. S. nr. 134 (2002–2003)). De fleste av de nasjonale laksevassdragene er også vassdrag vernet etter Verneplanen for vassdrag. Stortinget ga også sin tilslutning til Regjeringens forslag om at ordningen skal suppleres og i alt omfatte om lag 50 nasjonale laksevassdrag med tilhørende fjordområder. Regjeringen tar sikte på å fremme en stortingsproposisjon høsten 2005 med forslag til ferdigstilling av ordningen. Opprettelsen av nasjonale laksevassdrag innebærer først og fremst at et utvalg særlig viktige villaksbestander gis særskilt beskyttelse mot skadelige tiltak og aktiviteter i vassdragene. Et sentralt element i forslaget er etablering av nasjonale laksefjorder utenfor de fleste nasjonale laksevassdragene, der man bl.a. søker å beskytte mot effekten av oppdrettsvirksomhet. Dermed oppnås et helhetlig forvaltningsregime for de laksebestandene som omfattes av ordningen. Disse bestandene skal også prioriteres i det øvrige arbeidet med å styrke villaksen. Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder vil inngå som et av bæreelementene i en langsiktig satsning for de ville laksebestandene.

13.3 Internasjonale forpliktelser

13.3.1 Innledning

Internasjonale forpliktelser knyttet til artsvern kan ha betydning i ulike relasjoner. De kan innebære forpliktelser for Norge til å verne arter mot direkte uttak, til å verne artenes leveområder, eller til å iverksette andre tiltak for å sikre artenes overlevelsessevne.⁴ Vedtak i internasjonale organer kan også ha betydning for hvilke arter norske myndigheter skal anse som ansvarsarter, det vil si arter som Norge har et spesielt ansvar for å sikre levedyktige bestander av. Eksempler på slike vedtak finnes under Bernkonvensjonen, se kap. 13.3.2.3. For slike arter vil det være et særlig behov for å anvende føre-var-prinsippet i forbindelse med forvaltningen av arten.

13.3.2 Bernkonvensjonen

13.3.2.1 Generelt

Bernkonvensjonen er omtalt generelt i kap. 10.3.3. Konvensjonen medfører viktige artsvernforpliktelser for Norge. Konvensjonen omfatter all vill flora og fauna, herunder sopp og alger. Den generelle hovedforpliktelsen etter konvensjonen er å "treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller former⁵ som lokalt er i fare" (art. 2).

Konvensjonen krever totalfredning av planteartene i Vedlegg I og av dyreartene i Vedlegg II. Vedleggene har vært revidert ved flere anledninger ved at ytterligere arter er blitt føyd til, og ved at arter er blitt flyttet til Vedlegg III som har lavere beskyttelseskrav.

13.3.2.2 Totalfredning av planter

Totalfredning innebærer for planters vedkommende at det skal være forbudt å plukke, samle inn, kutte eller ta opp med rot (art. 5). Hvis hensiktsmessig, skal også besittelse eller salg av disse artene forbys. Vedlegg I inneholder karplanter og moser som skal totalfredes. Atten av karplantene og åtte av moseartene er kjent i Norge, men ikke alle disse har en slik utbredelse at de regnes etter rødlisten som direkte truet. Norge har reservert

⁴ Se også kap. 10.3, 10.4 og 10.5.

⁵ "sub-species, varieties or forms".

seg mot to arter av karplanter (aurlandsrabarbra (*Rheum rhaponticum*)⁶ og drakehode (*Dracocephalum ruysciana*)⁷) og de åtte moseartene på Bernkonvensjonens liste I.⁸ Ved brev 14. juni 2004 har Direktoratet for naturforvaltning – etter gjennomført høring – foreslått for Miljøverndepartementet at både drakehode og de åtte moseartene fredes med hjemmel i naturvernloven.

13.3.2.3 Totalfredning av dyr

Vedlegg II inneholder dyrearter som skal ha et strengt vern, og omfatter både terrestriske og akvatiske pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk og virvelløse dyr. Vernet skal sikre både dyrene og deres levesteder, noe som innebærer totalfredning. Totalfredning for dyr vil etter Bernkonvensjonens art. 6 si at det skal være forbudt å:

- forsettlig fange, holde i fangenskap og drepe
- forsettlig skade eller ødelegge ynglesteder eller hvilesteder
- forsettlig forstyrre vill fauna, særlig i yngletiden, oppveksttiden og dvaletiden, i den grad forstyrrelsen er betydelig i forhold til konvensjonens målsettinger
- forsettlig ødelegge eller plukke egg
- besitte eller handle innenlands med disse dyrene, levende eller døde, hvis dette anses som et hensiktsmessig virkemiddel.

For visse begrensede formål, bl.a. "for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom", kan det gjøres unntak fra totalfredningen (art. 9). To hovedforutsetninger må i tilfelle være oppfylt: Det skal ikke være noen annen tilfredsstillende løsning, og unntaket skal ikke være skadelig for vedkommende bestands overlevelse.

En oversikt over hvilke norske virveldyr som omfattes av liste II finnes i vedlegg 10.

Av norske *ferskvannsfisk* finnes ingen arter på Bernkonvensjonens vedlegg II.

⁶ Regnes som en fremmed art i Norge.

⁷ Ikke oppført på den norske rødlisten.

⁸ Moseartene ble tilføyd til liste I i 1991. På det tidspunktet var det lite kunnskap om forekomsten av disse artene i Norge. Det gjelder følgende arter: Råtetvebladmose (*Scapania carinthiaca* var. *massalongi*), sylmose (*Atractylopus alpinus*), grønnsko (*Buxbaumia viridis*), storskortemose (*Cynodontium suecicum*), stammesigd (*Dicranum viride*), alvemose (*Hamatacaulis vernicosus*), stakesvanemose (*Meesia longiseta*), sporebustehette (*Orthotrichum rogeri*). Status på den norske rødlisten for råtetvebladmose og stammesigd er henholdsvis direkte truet og sårbar. Storskortemose er ikke oppført på rødlisten, mens de andre artene har status bør overvåkes.

Boks 13.3 Bernkonvensjonen og norsk rovviltforvaltning

Forpliktelsene etter Bernkonvensjonen og deres betydning for norsk rovviltforvaltning har vært gjenstand for offentlig debatt i en årrekke. Fremtredende i debatten har vært spørsmålet om hvorvidt Norge har "selvstendig" ansvar for å bevare både bjørn, jerv, ulv og gaupe innenfor egne grenser. Bernkonvensjonens sekretariat har i brev 17. juni 1996 til Direktoratet for naturforvaltning gjort det klart at kontraherende parter har klare forpliktelser under konvensjonen til å bevare populasjoner av alle truede arter (listet i både vedlegg I og II), og at disse forpliktelsene ikke er "overførbare" til andre land gjennom adoptering av felles forvaltningsprogrammer. Slike forvaltningsprogrammer er velkomne der de tillater en ensartet og koordinert forvaltning med det siktemål å bevare bestander av truede arter på tvers av landegrensene. Bernkonvensjonens sekretariat presiserer at alle nordiske land har forpliktelser til å bevare bestander av alle arter som har tilhold i deres territorium, uten hensyntagen til de positive bevaringstiltak som blir gjennomført av naboland.

Gjennom flere rekommendasjoner er Norge og andre land blitt oppfordret til å iverksette eller vurdere iverksatt tiltak for å bygge opp igjen bestander av de ulike rovdyrartene.

De viktigste rekommendasjonene er:

- No. 10 (1988) on the conservation of brown bears,
- No. 17 (1989) on the conservation of the wolf,
- No. 20 (1991) on the conservation of European lynx,
- No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe,
- No. 59 (1997) on the Drafting and Implementation of Action Plans of Wild Fauna Species,
- No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores,
- No. 82 (2000) on urgent measures concerning the implementation of action plans for large carnivores in Europe.

Når det gjelder *marine arter*, omfatter vedlegg II 17 hvalarter. For tre av disse artene (seiqual, spermhval og vågehval) er bare middelhavsbestanden listet, slik at forpliktelsene faller bort for Norges del. I tillegg har Norge – pga. manglende viten-

skapelig grunnlag for listeføringen – reservert seg mot fem hvalarter: finnhval (*Balaenoptera physalus*), kvitnos (*Lagenorhynchus albirostris*), kvitskjeving (*Lagenorhynchus acutus*), narhval (*Monodon monocerus*) og spekkhogger (*Orcinus orca*). I praksis er det dermed ni arter som er aktuelle for Norge.

Av *virvelløse* dyr på vedlegg II finnes fem billearter, tre øyenstikkerarter (libeller) og tre sommerfuglarter i Norge. Noen av disse regnes etter

rødlisten som truet, andre som sårbare, noen som hensynskrevende. Pr. i dag er alle disse arter fredet etter naturvernloven med unntak for en vannkalvart (*Graphoderus bilineatus*) og eremitten (*Osmoderma eremita*). Vannkalvarten foreslås nå fredet i det forannevnte brevet fra Direktoratet for naturforvaltning. Eremitten regnes som utdødd i Norge. Se for øvrig vedlegg 10 for en oversikt over virvelløse dyr på Bernkonvensjonens vedlegg II sammenlignet med norsk rødlistestatus, fredningsstatus og listeføring under habitatdirektivet.

Bernkonvensjonen har i tillegg egne bestemmelser om trekkende arter, som det ikke går nærmere inn på her.

Boks 13.4 Klager over norsk oppfyl- ling av artsfredningsforpliktelsene i Bernkonvensjonen

Dersom et medlemsland, en organisasjon eller enkeltpersoner mener at en av partene i konvensjonen ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til konvensjonen, kan parten klages inn for partskonferansen (Standing Committee). Klageprosedyren er nærmere beskrevet i kap. 10.3.3. Nedenfor gis noen eksempler på klager mot Norge fra de senere årene.

I 1996 ble den første klagen relatert til norsk rovviltforvaltning fremmet, idet Miljøstiftelsen Bellona klaget over norsk forvaltning av gaupe (*Lynx lynx*), som er ført opp på konvensjonens vedlegg III (se kap. 13.3.2.5). På bakgrunn av en redegjørelse fra Direktoratet for naturforvaltning om en rekke aspekter ved gaupeforvaltningen, slo partskonferansen fast at det var grunnlag for å hevde at Norges gaupeforvaltning var i tråd med konvensjonens bestemmelser.

I 1999 fremmet Foreningen Våre Rovdyr en klage over norsk ulveforvaltning. Foreningen hevdet at avgjørelsen om å felle et ulvepar i Stor-Elvdal og Rendalen kommuner var i strid med viltloven og et brudd på Bernkonvensjonen når det gjelder å opprettholde levedyktige stammer av ulv i Norge. På bakgrunn av informasjon fra norske myndigheter vedtok partskonferansen å ikke reise sak mot Norge. I 2001 ble klagen forsøkt fremmet på nytt, men heller ikke denne gang fikk de frivillige organisasjonene gjennomslag for å åpne noen "file" mot Norge. Saken ble kun fremmet som "document for information".

I 2001 ble det forsøkt fremmet en klage over norsk forvaltning av jerv. Denne ble avvist av tekniske årsaker, da klagen ikke var fremmet på formelt riktig måte.

13.3.2.4 Områdevern knyttet til artsvern

Artsfredningene etter Bernkonvensjonen er kombinert med en forpliktelse for partslandene til å verne om de samme artenes leveområder. Denne forpliktelsen er etter konvensjonsteksten knyttet til alle ville arter av flora og fauna, men spesielt dem som er angitt i vedleggene I og II. Av disse er det igjen laget en anbefalt liste over de artene som spesielt trenger biotopvern (Standing Committee resolusjon nr. 6, 1998). Listen over anbefalt biotopvern omfatter ikke alle arter på vedleggene I og II, men inneholder på den annen side noen andre arter enn på disse vedleggene.

Koblingen mellom arter og leveområder kommer også til uttrykk gjennom de sakene som er åpnet under Bernkonvensjonen. Mange av disse har sitt utspring i planlagte utbyggingsprosjekter. Også Norge er klaget inn for Bernkonvensjonen med utgangspunkt i planlagt arealbruk som kan ha uheldige konsekvenser for arter som omfattes av konvensjonen. Blant annet ble planene for vindmøllepark på Smøla klaget inn til konvensjonen av Norsk Ornitologisk Forening i 2001, se boks 13.5.

I 1998 klaget Bellona Norge inn for Bernkonvensjonen på grunn av planer for legging av kraftkabler fra Norge til kontinentet. Kraftkablene ville slik de var planlagt, berøre en rekke miljøverdier på Lista og flere eksisterende og planlagte verneområder, herunder et Ramsarområde. Heller ikke denne klagen førte til at det ble åpnet noen sak mot Norge.

13.3.2.5 Arter under observasjon – vedlegg III

I tillegg til arter som skal totalfredes, inneholder Bernkonvensjonen en liste over *dyrearter* der utnyttelsen skal *reguleres* for å holde bestanden utenfor fare (vedlegg III). Dette gjelder spesielt

Boks 13.5 Bernkonvensjonen og vindmøllepark på Smøla

Sentralt i saken sto havørnbestanden i det aktuelle utbyggingsområdet, jf. havørnens status som ansvarsart for Norge. Partskonferansen pekte på at kunnskapen om konsekvenser av slike installasjoner for fuglelivet er mangelfull, men vedtok ikke å åpne noen sak mot Norge. Samtidig ble Norge bedt om ikke å tilate et trinn 2 av utbyggingen før virkningene av trinn 1 er evaluert.

Trinn 1, bestående av 20 møller ble satt i drift høsten 2003. NINA gjennomførte, som en del av konsesjonsbetingelsene, en bestands- og reproduksjonskontroll av havørn i 2003.¹ NINA konkluderer i sammendraget til rapporten bl.a. som følger: "Det er ikke konstatert vellykket hekking for havørn i 2003 innenfor området for Smøla vindpark trinn 1. Nærmeste vellykkede hekkinger er gjennomført i en avstand av 1 km og 1,2 km fra nærmeste mølle/bygning. Dette er samme avstand som tidligere er erfart som målbar reaksjonsavstand for havørn i Smølalandskapet i forhold til offentlige bilveier og helårsboliger."

Byggingen av trinn 2 som omfatter 48 møller startet likevel opp i november 2003 og er planlagt satt i drift høsten 2005. Det krevdes ikke ny konsesjon for trinn 2. Smøla vindkraftanlegg vil få en samlet produksjon på 450 GWh, tilsvarende elektrisitetsbehovet til rundt 20 000 husstander.

¹ Follestad & Reitan 2003.

arter der kommersiell utnyttelse kan være en trussel. Etter hvert mente man at det var en svakhet ved konvensjonen at en slik liste kun var vedtatt for fauna. En del ville planter som i utgangspunktet kunne høstes, sto i fare for overbeskatning. Standing Committee vedtok derfor en *anbefalt liste for planter* som man mente står i fare ved overutnyttelse, og som medlemslandene ble anbefalt å holde under observasjon som et ledd i oppfølgingen av de generelle forpliktelsene under konvensjonen (Recommendation nr. 49 (1996)).

Blant artene i vedlegg III er det flere hvalarter (alle som ikke er med i vedlegg II) og flere viltarter, bl.a. gaupe. I tillegg er en rekke fugler, fisk og andre ferskvannsdyr listet på vedlegg III (bl.a. maisild (*Alosa alosa*), stamsild (*Alosa fallax*), laks

(*Salmo salar*), ferskvannskreps (*Astacus astacus*) og elveperlemusling (*Margaritifera margaritifera*)).

13.3.3 Bonnkonvensjonen

Formålet med Bonnkonvensjonen er vern av trekende arter – både terrestriske og akvatiske – og deres leveområder. Konvensjonens vedlegg I inneholder arter som er truet og skal ha et strengt vern. Partslandene er forpliktet til å beskytte både artene og deres levesteder, hindre skadelige effekter av aktiviteter som kan påvirke trekkmuligheter, samt strengt kontrollere introduksjon av fremmede arter. Vedlegg II inneholder arter som sett i lys av vernestatus krever eller vil ha store fordeler av internasjonale avtaler under konvensjonen. For disse artene skal partslandene bestrebe seg på å inngå regionale avtaler som sikrer artene gunstig vernestatus.

Av norske arter er en rekke fugler, flaggermus og hvalarter listeført under Bonnkonvensjonen. På vedlegg I finnes fire hvalarter (blåhval (*Balaenoptera musculus*), grønlandshval (*Balaena mysticus*), knølhval (*Megaptera novaeangliae*) og nordkaper (*Eubalaena glacialis*)), og tre fuglearter (dverggås (*Anser erythropus*), havørn (*Haliaeetus albicilla*) og stellerand (*Polysticta stelleri*). Norge har reservert seg mot listeføring av flere hvalarter på listene II og III, også arter som ikke forekommer i norske farvann, samtidig som det også forekommer norske hvalarter på disse listene som Norge ikke har reservert seg mot.⁹

Samtlige norske arter som er listeført under Bonnkonvensjonen er også listeført under Bernkonvensjonen. Slik artene pr. i dag er listeført, er ingen av dem gjenstand for sterkere verneforpliktelser under Bonnkonvensjonen enn de er under Bernkonvensjonen. En tilleggsdimensjon ved Bonnkonvensjonen er imidlertid systemet med avtaler knyttet til vedlegg II. I avtalene blir virkemidler og tiltak konkretisert med utgangspunkt i angjeldende art eller artsgruppes verne- og forvaltningsbehov. Videre bidrar avtalene til tettere samarbeid mellom land som ligger innenfor trekkruten for samme art. For eksempel vil man med slike avtaler kunne sikre at forholdene for en fugleart er akseptable både på hekkelokalitetene, i vinteroppholdsområdene og langs trekkruten.

Flere avtaler er utarbeidet under konvensjonen. Tre av disse er har et geografisk virkeområde som dekker hele eller deler av Norge: Den europeiske flaggermusavtalen (EUROBATS), den

⁹ Se vedlegg 10.

internasjonale vannfuglavtalen (AWEA) og småhvalavtalen (ASCOBANS). Juridisk sett er det bare flaggermusavtalen som er bindende for Norge, da dette er den eneste Norge har ratifisert.

Partene i flaggermusavtalen har forpliktet seg til å arbeide for vern av flaggermus i Europa gjennom lovgivning, vernetiltak, kunnskapsoppbygging og internasjonalt samarbeid. Tolv av artene som omfattes av flaggermusavtalen, finnes i Norge.

13.3.4 CITES

Hensikten med CITES er å begrense og kontrollere internasjonal handel med truede dyre- og plantearter. De stater som har sluttet seg til konvensjonen, er forpliktet til å etablere en meget streng inn- og utførselsregulering for de mest truede artene, inkludert deler og produkter av disse. I praksis har det ført til et tilnærmet forbud mot inn- og utførsel av de angjeldende artene. I tillegg er statene forpliktet til å innføre en regulering av inn- og utførselen av en rekke sjeldne dyre- og plantearter, inkludert deler og produkter, som står i fare for å bli vesentlig redusert dersom handelen med disse artene øker. Dette skjer gjennom et system hvor særskilt tillatelse i form av en lisens skal innhentes. De arter som omfattes av konvensjonen, er listet opp på tre forskjellige artslistene, alt etter hvor strenge inn- og utførselsrestriksjoner som skal gjelde for den enkelte art. Listene er gjenstand for fortløpende vurderinger og justeringer.

Liste I omfatter *dyre- og plantearter som er truet av utryddelse*. For disse artene tillates normalt ikke internasjonal handel. Nesten 500 arter omfattes av denne listen, inkludert de norske artene jaktfalk (*Falco rusticolus*), vandrefalk (*Falco peregrinus*) og oter (*Lutra lutra*).

Liste II omfatter *arter hvor det er nødvendig å føre kontroll med omsetningen for å unngå overbeskatning og fare for utryddelse på lengre sikt*. Handel med disse artene er tillatt, men er underlagt lisensplikt. Over 2500 dyrearter omfattes av denne listen, derav alle rovfugler og rovdyr. Over 20 000 plantearter omfattes av listen.

Liste III omfatter *arter som er fredet eller regulert på annen måte i en eller flere av konvensjonspartene*, og hvor de aktuelle partene har ført artene opp på liste III. For disse artene skal det ved internasjonal handel følge opprinnelsesbevis, som dokumenterer at de ikke stammer fra en av de statene som har ført dem opp på liste III.

Endringer i artslistene vedtas på konvensjonens partskonferanser.

Norge har reservert seg mot finnhval (*Balaenoptera physalus*) (liste I), seihval (*Balaenoptera*

borealis) (liste I) og vågehval (*Balaenoptera acutorostrata*) (liste I).

13.3.5 Biomangfoldkonvensjonen

Konvensjonen om biologisk mangfold har få konkrete forpliktelser som gjelder vern av arter, men partene forplikter seg til, så langt det er mulig og som hensiktsmessig, å iverksette ulike tiltak for vern, rehabilitering og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Konvensjonen legger til grunn prinsippet om *in situ*-bevaring (dvs. i sine naturlige leveområder, jf. art. 8), men oppstiller også forpliktelser for partene til, så langt det er mulig og som hensiktsmessig, å iverksette tiltak for *ex situ*-bevaring (dvs. utenfor leveområdene, f.eks. i genbanker, dyrehager eller på plantaser, jf. art. 9). Dette er hovedsaklig for å supplere *in situ*-tiltak. Viktige biologiske ressurser, enten de er i eller utenfor verneområder, skal forvaltes på en måte som sikrer vern og bærekraftig bruk. Det skal også lages planer eller forvaltningsstrategier for å restaurere ødelagte økosystemer og styrke truede arters overlevelse. Partene forplikter seg i tillegg til å forhindre introduksjon av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som kan true det biologiske mangfoldet.

De fleste arbeidsprogrammene under konvensjonen omfatter også forvaltning av arter. Artsforvaltningen behandles i de fleste dokumentene som en integrert del av forvaltningen av biologisk mangfold mer generelt. Spesifikt artsrettet er det globale taksonomiinitiativet¹⁰ og den globale strategien for bevaring av planter.¹¹ Målet er bl.a. at man innen år 2010 skal ha en bredt tilgjengelig liste over alle kjente plantearter i verden, en foreløpig vurdering av deres økologiske tilstand og modeller for vern og bærekraftig bruk av planter. Videre er det bl.a. satt som mål at 90 % av truede plantearter skal være tilgjengelig i *ex situ*-kolleksjoner og 20 % av disse skal inkluderes i bevarings- og gjenoppbyggingsprogrammer, 30 % av dyrket jord skal dyrkes i tråd med målet om bevaring av plantediversitet og 70 % av det genetiske mangfold i landbruksvekster ("crops") og andre sosioøkonomisk særlig viktig plantearter skal bevares. Også disse målene skal nås innen 2010. For øvrig understrekes betydningen av det overordnede målet for områdevern – at det innen 2010 etableres og opprettholdes et nettverk av økologisk representative beskyttede terrestre områder – for bevaring av planter.¹²

¹⁰ Se bl.a. partsmøtevedtak VII/9.

¹¹ Se bl.a. partsmøtevedtak VI/9 og VII/10.

¹² Se også boks 15.3.

13.3.6 FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser

FAO-traktaten 3. november 2001 om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk anerkjenner bl.a. at plantegenetiske ressurser for mat og landbruk er et uunnværlig råmateriale for genetisk forbedring av kulturplanter, enten dette skjer ved foredlingsarbeid utført av bønder, ved tradisjonell planteforedling eller ved moderne bioteknologi, og at plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk er av avgjørende betydning for kulturplanters tilpasning til uforutsigbare miljøendringer og fremtidige menneskelige behov. Artikkel 5 inneholder en rekke pålegg til partene, men er vagt formulert og gir stor handlefrihet for hvordan påleggene gjennomføres nasjonalt. Traktaten pålegger partene bl.a. å kartlegge plantegenetiske ressurser, fremme innsamling av plantegenetiske ressurser, samt begrense eller dersom det er mulig, eliminere truslene mot de plantegenetiske ressursene. Traktaten ble ratifisert av Norge 3. august 2004, jf. St.prp. nr. 51 (2003–2004) og Innst. S. nr. 198 (2003–2004). Det vises til St.prp. nr. 51 (2003–2004) og til kap. 22.4.3 for nærmere omtale av traktaten.

13.3.7 Internasjonale forpliktelser om marine arter

13.3.7.1 Innledning

De ovennevnte internasjonale avtalene gjelder både landbaserte og marine arter. Det finnes imidlertid flere internasjonale avtaler som bare retter seg mot arter i det marine miljø. Den mest omfattende av disse avtalene er FNs havrettskonvensjon, men også FN-avtalen om fiske på det åpne hav, den internasjonale hvalfangstkonvensjonen, NASCO-konvensjonen og OSPAR-konvensjonen inneholder sentrale forpliktelser for Norge (se nærmere nedenfor og henholdsvis kap. 10.5 og 10.4.4).¹³

Marine arter er i en særstilling i forhold til landbaserte arter ved at Norge forvalter ca. 90 % av bestandene i fellesskap med andre land. Internasjonale fiskeriforhandlinger spiller således en stor rolle i den norske fiskeriforvaltningen. Norge har inngått flere langsiktige fiskeriavtaler og -arrangementer, bl.a. om forvaltning av delte bestander med Russland for Barentshavet, EU for Nordsjøen

og Grønland (Danmark) og Island for Norskehavet. Under disse avtalene blir det årlig fremforhandlet kvoteavtaler som legges til grunn for den nasjonale fiskeriforvaltningen. Det norske regelverket må bygge på disse internasjonale forutsetningene. Det nærmere innholdet i kvoteavtalene endres fra år til år, og vil ikke bli redegjort for i det følgende. Systemet med kvoteforhandlinger er kort omtalt i boks 13.8.

13.3.7.2 Havrettskonvensjonen

Etter havrettskonvensjonen har kyststaten suverenitet i territorialfarvannet. Det vil si at staten her har full frihet med hensyn til hvordan naturressursene skal forvaltes. I den økonomiske sonen er statens kompetanse funksjonelt utvidet, ved at staten har suverene rettigheter knyttet til forvaltningen av levende og ikke levende naturressurser og annen økonomisk utnyttelse. I denne sonen har imidlertid andre stater visse rettigheter som griper inn i kyststatens jurisdiksjon, herunder bl.a. retten til skipsfart og til legging av undersjøiske kabler og rørledninger.

Det fremgår uttrykkelig av havrettskonvensjonen at kyststaten har lovgivningskompetanse når det gjelder utenlandsk fiske i den økonomiske sonen, jf. art. 62(4). Bestemmelsen gir en ikke uttømmende liste over reguleringer kyststaten kan fastsette. Kyststatens kompetanse er imidlertid begrenset av plikten til å bevare fiskebestandene.

Kyststatens bevaringsplikt innebærer at staten har plikt til å fastsette den totalt tillatte fangstmengde (TAC) (art. 61(1)), vedta bevaringstiltak for å sikre at bestandene ikke blir satt i fare ved overbeskatning (art. 61(2)), og fastsette tiltak for å bringe bestandene opp på et nivå som skal sikre et maksimalt langtidsutbytte (MSY), dog slik at det kan tas hensyn til relevante miljømessige, økonomiske og andre faktorer (art. 61(3)).

En stor andel av det norske fisket skjer på såkalt vandrende bestander, dvs. bestander som vandrer inn i andre staters 200-mils soner eller i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Havrettskonvensjonen fastsetter en samarbeidsplikt for de relevante kyststater om bevaring av vandrende bestander (art. 63). Som nevnt ovenfor har Norge inngått flere langsiktige fiskeriavtaler.

Etter FN-avtalen om gjennomføring av havrettskonvensjonens bestemmelser om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (også kalt FN-avtalen om fiske på det åpne hav)¹⁴ art. 5 (a) er kyststater og stater som fisker på det åpne hav, forpliktet til å vedta tiltak for å sikre langsiktig bærekraftighet for

¹³ For en mer omfattende oversikt over internasjonale arrangementer, konvensjoner og organisasjoner innen forvaltning av marine ressurser vises til Fiskeridepartementets publikasjon Faktaark, Ressurs- og havavdelingen 2003–2004, Faktaark IV.

fiskebestandene og fremme målet om en optimal beskatning. Slike tiltak skal etter art. 5 (b) bygge på de beste tilgjengelige vitenskapelige data, og ta sikte på å opprettholde og gjenoppbygge bestander til nivåer som kan gi maksimalt langtidsutbytte, under hensyntaken til relevante miljømessige og økonomiske faktorer. I St.prp. nr. 43 (1995–96) legges bl.a. til grunn at innsamling av data vil måtte skje ved toktprogram,¹⁵ dvs. at det dels er snakk om innhenting av ny kunnskap.

Avtalen legger sterk vekt på føre-var-prinsippet, jf. art. 6 (1). Dette kommer bl.a. til uttrykk i art. 6 (6) der det heter at: "For nye fiskerier eller forsøksfiskerier skal statene så snart som mulig vedta forsiktighetstiltak for bevaring og forvaltning, som bl.a. omfatter fangst- og innsatsbegrensning. Disse tiltak skal forbli i kraft til det foreligger tilstrekkelige data til å kunne vurdere fiskets innvirkning på bestandenes bærekraftighet på lang sikt, og deretter skal bevarings- og forvaltningstiltak gjennomføres på grunnlag av denne vurdering. De sistnevnte tiltak skal eventuelt åpne for en gradvis utvikling av fisket."

Økosystemtilnærmingen kommer bl.a. til uttrykk i avtalen art. 5 (d), der det heter at statene skal "vurdere hvilken innvirkning fiske, annen menneskelig aktivitet og miljøfaktorer har på de bestander fisket er rettet mot, og på arter som tilhører det samme økosystem eller er forbundet med eller avhengig av disse bestander". Økosystemtilnærmingen er i avtalen også koblet til anvendelsen av føre-var-prinsippet, jf. art. 6 (3) (c), der det heter at statene ved gjennomføring av føre-var-prinsippet skal "ta hensyn til bl.a. fiskets innvirkning på arter fisket ikke er rettet mot og på forbundne eller avhengige arter" og (d), der det heter at statene skal "utvikle datainnsamlings- og forskningsprogrammer for å vurdere fiskets innvirkning på arter det ikke er rettet mot og på forbundne eller avhengige arter og deres miljø."

Havrettskonvensjonen har også bestemmelser om forvaltningen av spesielle artsgrupper, herunder sjøpattedyr. For denne gruppen arter fastslås det i art. 65 at statene har rett til å forby, begrense eller regulere utnyttelsen, også utover det som måtte være nødvendig for å sikre optimal utnyttelse. Statene har med andre ord en rett til å treffe bevaringstiltak med det formål å verne dyrene. Det oppstilles videre en plikt til å samarbeide om bevaring. Når det gjelder hval skal sam-

arbeidet særlig skje gjennom internasjonale organisasjoner for bevaring, forvaltning og utforskning av disse. I praksis dreier det seg om den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) og North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO).

Det fremgår av havrettskonvensjonen art. 68, jf. art. 77 (4) at statene har full jurisdiksjon til å regulere utnyttning av sedentære arter.¹⁶

13.3.7.3 OSPAR

OSPARs vedlegg V regulerer vern og bevaring av økosystemene og det biologiske mangfoldet i sjøområdene. Fiskeriforvaltning er unntatt fra dette vedlegget. Til vedlegget hører en strategi, og i henhold til denne skal bl.a. OSPAR-kommisjonen vurdere hvilke arter og leveområder som har behov for beskyttelse. I den forbindelse pågår det under OSPAR arbeid med listeføring av truede og sårbare marine arter samt sjøfugl. Det er vedtatt en foreløpig rødliste for slike arter, og det er vedtatt kriterier for identifikasjon av arter og leveområder som trenger beskyttelse.¹⁷

13.3.7.4 Den internasjonale hvalfangstkonvensjonen

Hvalfangstkonvensjonen er global og blir administrert av Den internasjonale hvalfangstkommissjonen. Den tar sikte på å verne hvalarter mot overutnyttelse og utryddelse samt å sikre utviklingen av hvalfangstnæringen. Avtalen er supplert med et omfattende regelverk ("Schedule") som revideres på møter i Den internasjonale hvalfangstkommissjon. I regelverket finnes detaljerte regler om fredning, fangsttider, fangstmetoder, vitenskapelige undersøkelser, samt innsamling og videreformidling av informasjon.

Norge har reservert seg mot det generelle vedtaket om forbud mot kommersiell hvalfangst (Schedule paragraf 10 e), samt mot listingen av nordøst-atlantisk vågehval som en vernet art.

13.3.7.5 NASCO-konvensjonen

Konvensjonen om vern av laks i det nordlige Atlanterhav er en avtale mellom nasjoner som grenser til Nord-Atlanteren, og som har ville laksebestander innenfor sine grenser. Avtalen har syv parter, som igjen er delt inn i tre kommisjoner. Norge del-

¹⁴ Se generelt om konvensjonen kap. 10.4.3. Den er behandlet bl.a. i Tore Henriksen: Utviklingen av internasjonal forvaltning av vandrende fiskebestander: Mot et lukket hav? (Tromsø 2001).

¹⁵ St.prp. nr. 43 (1995–96) s. 11 sp. 1.

¹⁶ Med sedentære arter menes arter som i liten grad beveger seg.

¹⁷ Se OSPAR 03/17/1-E pkt 4.7–4.15 og vedlegg 5 og 6.

tar i den nord-øst atlantiske kommisjonen. Konvensjonen har opprettet "North Atlantic Salmon Conservation Organisation" – NASCO. Organisasjonen skal gjennom samråd og samarbeid bidra til vern, gjenoppbygging og rasjonell forvaltning av laksebestandene i det nordlige Atlanterhavet nord for 36°N. Konvensjonen førte til at det omfattende fisket etter laks i internasjonale farvann i Norskehavet opphørte, og NASCO har bl.a. konsentrert seg om å fastsette kvoter for fiske etter laks ved Færøyene og Grønland. I tillegg drøfter NASCO ulike tema med relevans for laksevern og lakseforvaltning i medlemslandene og kommer med råd, anbefalinger og forslag f.eks. om forskning og bestandsovervåking. Innenfor NASCO-samarbeidet er det vedtatt flere resolusjoner. Norge har forpliktet seg til årlig å rapportere fangststatistikk til NASCO.

NASCO har de senere årene lagt stor vekt på å utvikle felles normer og retningslinjer for forvaltning av laksefiskeriene og har gjort vedtak om å benytte en føre-var-tilnærming med hensyn til bevaring, forvaltning og utnytting av laksen (se nærmere kap. 10.5).

13.4 Gjeldende rett

13.4.1 Hvilke arter er omfattet av lovgivningen

Begrepet "art" er forklart i kap. 4.1.2.1. Rettsreglene om artsfredning og artsforvaltning bygger delvis på de til enhver tid gjeldende biologisk-vitenskapelige artsinndelingene slik de er beskrevet i kap. 4.1.2.1. Viltloven bruker begrepene "pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr" (§ 2), som biologisk regnes som "klasser", og lakse- og innlandsfiskloven bruker begrepet "anadrome laksefisk" (§ 2). Begrepet anadrome angir ingen klasse eller slekt, men er kun en betegnelse på fisk eller dyr som regelmessig går fra sjøen og opp i elvene for å forplante seg. Ved fredningsvedtak etter naturvernloven brukes de biologiske artsavgrensningene, ved at artene angis både med norsk artsnavn og det toleddede latinske navnet etter det taksonomiske systemet. I juridisk terminologi brukes imidlertid også andre begreper enn de rent biologiske, særlig for å gi en fellesnevner for flere artsgrupper. Dette gjelder f.eks. begrepene "innlandsfisk" i lakse- og innlandsfiskloven og "vilt" i viltloven. Utvalget etterstreber så langt mulig å bruke biologisk og juridisk sammenfallende begreper. Der hvor rent juridiske begreper benyttes, vil dette bli presisert.

Regler om arter finnes i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og saltvannsfiskeloven (lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.). Artene som omfattes er henholdsvis

- alle arter av *landpattedyr, fugler, amfibier og krypdyr* (viltloven § 2 første ledd)
- artene av *anadrome laksefisk* (laks, sjøørret og sjørøye) og *innlandsfisk, ferskvannskreps, og alle andre ferskvannsorganismer* (lakse- og innlandsfiskloven § 2 første ledd, § 3 og forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 med hjemmel i § 3 og § 5 bokstav b annet ledd). Begrepet innlandsfisk omfatter all annen fisk i vassdrag enn anadrome laksefisk, samt rogn og unger av slik fisk. Også ål regnes som innlandsfisk etter loven. Enkelte av lovens bestemmelser er med hjemmel i § 3 gjort gjeldende for andre ferskvannsorganismer enn fisk, også planter.¹⁸
- alle arter av *saltvannsfisk, marine skall- og bløtdyr*, herunder *kreps og skjell, sel og hval* (saltvannsfiskeloven § 2 og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)).
- alle arter av *tang og tare* (forskr. 13. juli 1995 nr. 642 med hjemmel i saltvannsfiskeloven og lov 21. juni 1963 nr. 12 om undersjøiske naturforekomster¹⁹).

Plantearter og insekter, når bortses fra ferskvannsartene samt tang og tare, er ikke omfattet av tilsvarende særskilte regler.

Naturvernloven på sin side hjemler *artsfredning* som kan omfatte *alle plante- og dyrearter* (§§ 13 og 14).

Reguleringene i alle disse lovene er begrenset til *ville* arter.

Saltvannsfiskeloven og deltakerloven regulerer strengt tatt ikke artene, men *aktiviteter* rettet mot de nevnte artene, nemlig fiske og fangst. I praksis har forvaltningen derfor først og fremst dreid seg om de kommersielt interessante artene, selv om man også har noen eksempler på at regelverket er anvendt for å verne om andre arter, se kap. 13.4.4.4.

¹⁸ §§ 7, 8, 10 og 34 i lakse- og innlandsfiskloven er gjort gjeldende også for andre ferskvannsorganismer enn fisk, jf. forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 § 1.

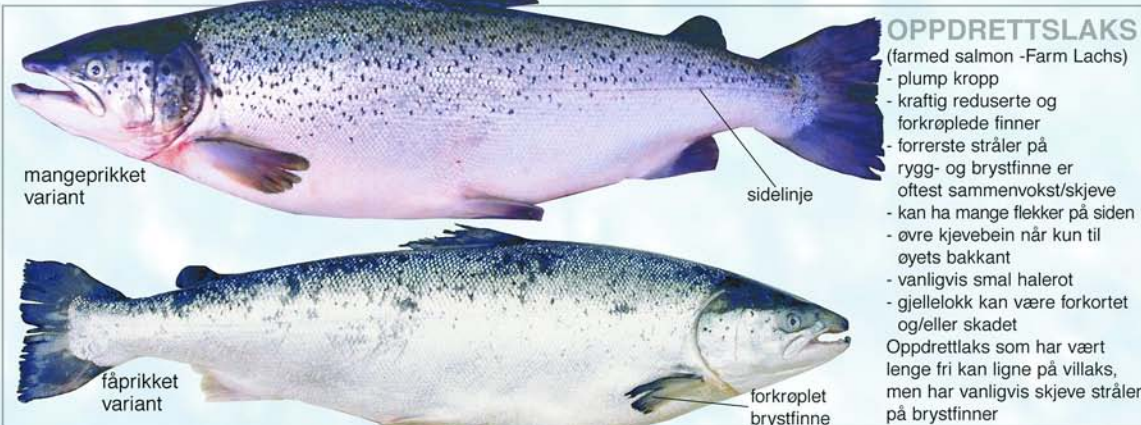
¹⁹ Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster.

Se forskjell på sjøvandrende laksefisk

Characteristics of anadromous salmonids - Beachte den Unterschied zwischen den anadromischen Salmoniden

VILLAKS (wild salmon - Wild Lachs)

- torpedoformet kropp
- få flekker under sidelinjen
- få (2-4) prikker på gjellelokk
- øvre kjevebein når kun til øyets bakkant
- smal halerot
- hele finner
- v-formet avslutning på halefinne



OPPDRETTSLAKS

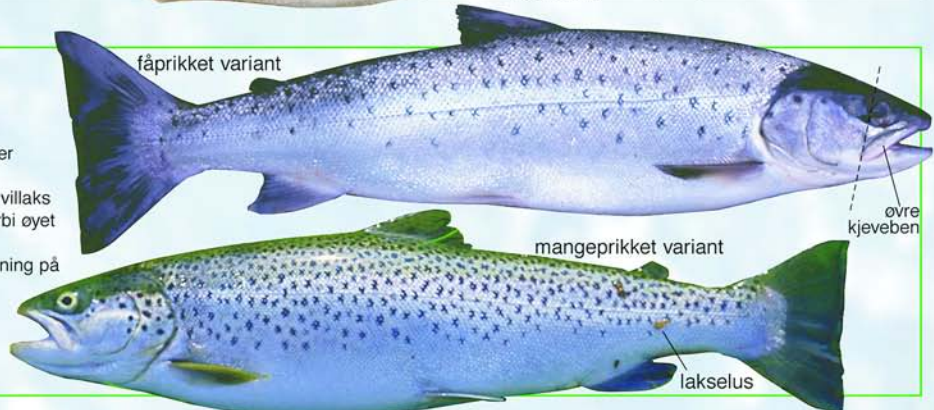
(farmed salmon - Farm Lachs)

- plump kropp
 - kraftig reduserte og forkrøplede finner
 - forreste stråler på rygg- og brystfinne er oftest sammenvokst/skjeve
 - kan ha mange flekker på siden
 - øvre kjevebein når kun til øyets bakkant
 - vanligvis smal halerot
 - gjellelokk kan være forkortet og/eller skadet
- Oppdrettslaks som har vært lenge fri kan ligne på villaks, men har vanligvis skjeve stråler på brystfinner

SJØØRRET

(sea trout - See Forelle)

- oftest mange store flekker nedenfor sidelinjen
- mer kompakt kropp enn villaks
- øvre kjevebein rekker forbi øyet
- bred halerot
- nesten rett formet avslutning på halefinne
- hele finner, men ryggfinner kan være skadet av lakselus



REGNBUEØRRET

(rainbow trout - RegenbogeForelle)

- små prikker over hele kroppen
- alene om å ha mange prikker på halefinne
- rosa skjær på siden
- kort, ofte plump kropp
- kort og butt snute
- bred halerot
- ofte kraftig reduserte finner

Foto: Steen Larsen, Rolf A. Lund, Berntsen - 6/15 09 20

Figur 13.3 Utvalget foreslår at naturmangfoldloven også skal ivareta det genetiske mangfoldet, både innenfor ville arter og innenfor domestiserte arter. Bildet illustrerer genetiske forskjeller innenfor arter.

Illustrasjon/foto: Tomm Charles Olsen

13.4.2 Fredningsprinsippet

13.4.2.1 Innledning

Viltloven og delvis lakse- og innlandsfiskeloven har som prinsipielt utgangspunkt for artsforvaltningen et lovfestet fredningsprinsipp. Som det fremgår av vedlegg 11, er de fleste artsfredningene gjennomført ved bruk av fredningsprinsippet. Dette gjelder for alle viltarter og de tre artene av anadrome lak-

sefisk – laks (*Salmo salar*), sjørret (*Salmo trutta*) og sjørøye (*Salvelinus alpinus*).

Utgangspunktet i saltvannsfiskeloven er at høsting i sjø (med unntak for anadrome laksefisk) er tillatt, med mindre det er satt begrensninger ved forskrift. I motsetning til for laksefisk og vilt gjelder det med andre ord ikke noe fredningsprinsipp for marine arter. Reglene om begrensninger i fisket, jf saltvannsfiskeloven § 4, strammer imidlertid inn høstingsadgangen, i ett tilfelle helt til null.²⁰ For sel- og hvalarter er det innført tidsbegrensede høstingsforbud. Se nærmere om disse begrensningene under kap. 13.4.4.4.

Innenfor fredningsprinsippet's anvendelsesområde kan man skille mellom arter som er *totalfredet*, det vil si at jakt, fangst eller fiske ikke er tillatt, og arter som det er tillatt med en *begrenset høsting eller annet uttak av*. Nedenfor drøftes de aktuelle fredningsbestemmelsene i viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven.

Unntakene fra fredningsprinsippet blir angitt på forskjellig måte i lovgivningen, avhengig av formålet med uttaket, fremgangsmåten ved uttaket og resultatet av uttaket. Terminologien varierer også med hvilke klasser organismer det er tale om. Avliving betegnes med forskjellige uttrykk, som jakt, fiske og fangst. *Utvalget* finner det mest hensiktsmessig å bruke "uttak" som et overbegrep som dekker all avliving og fjerning av organismer, uansett art, formål og fremgangsmåte, jf. utk. § 3 bokstav o. Når organismen er levende etter inngrepet, vil dette være et tilfelle av fjerning. Begrepet "høsting" brukes av utvalget om uttak av både planter og alle slags dyr med sikte på forbruk eller bruk som innsatsfaktor i produksjon, jf. utk. § 3 bokstav g. Dette vil i praksis omfatte jakt og fangst av vilt og fisk og plukking eller sanking av blomster, bær, mose og sopp, og hogst for virkesproduksjon eller ved. Innsamling med sikte på herbarier, flytting av planter eller hold av dyr i fangenskap regnes derimot ikke som høsting.

Boks 13.6 Eksempler på jakttid på fremmede arter (jf. forskr. 11. februar 2002 nr. 149 § 2).

Eksempler på arter i Norge som det er fastsatt jakttid på ut fra et ønske om å hindre etablering og spredning av arten, er bl.a. mårhund (*Nyctereutes procyonoides*), muflon (*Ovis musimon*)¹ og stripegås (*Anser indicus*). Mårhund har sin naturlige utbredelse i østlige deler av Russland. Den har blitt utsatt i vestlige deler av Sovjetunionen og har deretter spredd seg vestover. Det er ikke kjent at den har etablert seg i Norge, men en rekke enkeltindivider er påvist i flere deler av landet. Mårhund har jakttid hele året i hele landet. Jakttiden for muflon er perioden 25. september til 23. desember i hele landet. Stripegås har sin naturlige forekomst i Asia og er en fremmed art for Europa. Norske forekomster stammer fra utsettinger og rømninger i det øvrige Europa. Mengden av stripegjess i Norge synes å ha økt de senere år, og hekking er påvist i flere tilfeller. Det er fastsatt jakttid på stripegås i hele landet i perioden 10. august til 23. desember.

¹ Muflon finnes ikke viltlevende i Norge pr. i dag.



Figur 13.4 Stripegås (*Anser indicus*) opprinnelig fra Asia.

Foto: Tom Schandy/NN/Samfoto

13.4.2.2 Viltloven

Fredningsprinsippet i viltloven innebærer etter § 3 første ledd at alt vilt er "fredet", "med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov". "Fredning" betyr etter bestemmelsens annet ledd at "det er forbudt å fange, jage, drepe, eller skade fredet vilt". I § 3 første ledd siste punktum presiseres også at "ingen skal holde vilt i fangenskap med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov".

²⁰ Etter forskr. 24. juli 1998 nr. 745 § 2 er det "forbudt å fiske makrellstørje". Forbudet er absolutt og uten tidsbegrensning.

Dette siste forbudet må – ut fra plasseringen i loven – regnes å gjelde for både jaktbart og totalfredet vilt.

Viltloven gir hjemmel for flere unntaket fra fredningsprinsippet. Det mest alminnelige unntaket gjelder de artene som det kan utøves *vanlig jakt* på innenfor visse tidsrammer, jaktbare viltarter (§ 9). Vilkaene for å åpne for høsting er etter § 3 første ledd annet og tredje punktum at arten produserer et høstingverdig overskudd, og at den har ressursbetydning. Det skal også legges vekt på jakt- og fangsttradisjon i vedkommende område. Jakttid bør i prinsippet ikke fastsettes i hekke- og yngletiden for vedkommende art (§ 9 annet ledd siste punktum). Jakt på introduserte arter er i praksis blitt tillatt noe uavhengig av disse vilkaene. Disse artene er det fra et bevaringsbiologisk utgangspunkt ikke ønskelig å bevare, og bærekraftig høsting er derfor ikke et forvaltningsmål. Gjeldende regelverk legger likevel til grunn dyreetiske hensyn som f.eks. human jakt og fangst, og prinsippet om yngletidsfredning settes ikke uten videre til side for introduserte arter. Jakt på introduserte arter fastsettes ut fra en helhetsvurdering der bl.a. fare for skade på andre, stedegne arter blir veid opp mot rent dyreetiske hensyn.

Det andre viktige unntaket fra fredningsprinsippet er *felling av vilt som gjør skade* (§§ 12 til 14). For slik felling gjelder andre vilkår enn for alminnelig jakt. Bestemmelsene om skadefelling er gitt for å forhindre skade på person, bufe eller tamrein, og skade på fast eiendom, avling, frukttrær eller bærbusker samt vesentlig skade på skog. Strengest er vilkaene for skadefelling for de store rovdyrene – ulv (*Canis lupus*), jerv (*Gulo gulo*), bjørn (*Ursus arctos*) og gaupe (*Lynx lynx*). De første tre står på Bernkonvensjonens vedlegg II om totalfredning, mens gaupe står på vedlegg III. Spørsmål om fellingstillatelse, særlig når det gjelder ulv, har vært omstridt i Norge, spesielt sett i forhold til Bernkonvensjonens krav om at felling kun kan tillates hvis det ikke finnes annen tilfredsstillende løsning, og bestanden tåler beskatning.²¹ I viltloven § 12, som regulerer felling for å forhindre at rovvilt gjør skade, er det nedfelt i lovteksten en forutsetning om at unntaket ikke skal være skadelig for vedkommende bestands overlevelse. Denne forutsetningen gjentas i forskr. 30. juni 2000 nr. 656 om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe, og her er også innarbeidet vilkaet om at det ikke skal foreligge noen annen tilfredsstillende løsning. Dette vilkaet forutsettes imidlertid vurdert i henhold til

prinsippet om geografisk differensiert forvaltning slik at hensynet til vern av rovviltbestandene og hensynet til beitebruk vektlegges forskjellig i forskjellige områder og for de ulike rovviltartene (jf. forskriften § 1). Bernkonvensjonens organer har ikke funnet grunn til å kritisere Norge for brudd på konvensjonens forpliktelser på dette området.

Fredningsprinsippet etter viltloven innebærer *artsfredning*, men det omfatter også artenes "... reir og bo", jf. § 3 første ledd første punktum. Særlig begrepet "bo" har vært noe uklart i praksis. For eksempel har ikke forekomster av stor salamander (*Triturus cristatus*) alltid vært nok til å stanse tørrlegging og nedbygging av deres biotoper.

Om denne manglende beskyttelsen skyldes uklartheter omkring begrepet "bo", mangelfull rettsbeskyttelse gjennom "fredningen" eller manglende etterlevelse av loven, er usikkert. Bestemmelsen i viltloven § 3 er i hvert fall tolket slik at den ikke hindrer lovlig virksomhet. Paragraf 3 tredje ledd inneholder en aktsomhetsplikt ved at det "ved enhver virksomhet skal tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade". Dette er i juridisk teori ansett som en tilleggsregel, ikke som et utslag av fredningsprinsippet.²²

Boks 13.7 Eksempler på forvaltning av leveområder for stor salamander

Hanevoll dammen i Asker, en av de viktigste dammene for stor salamander (*Triturus cristatus*) i kommunen, ble gjenfylt i 1999.

Samme år ble *Høybakk dammen*, også gyteplass for stor salamander i Asker, delvis fylt ut på grunn av veibygging. Dette var forøvrig en av de viktigste salamanderdammene i Akershus.

I Oslo førte sterke protester til at byrådet våren 2001 stanset utbyggingsplaner på Tåsen som ville ha rammet *Berg dammen*, som er leveområde for både stor og liten salamander (*Triturus vulgaris*). Saken ble fulgt opp med vedtak om omregulering fra byggeområde for boliger til en kombinasjon av byggeområde for bolig og spesialområde naturvernområde, jf. Oslo bystyrevedtak 15. oktober 2003, saksnr. 200111070. Saken var for øvrig også oppe i Stortingets spørretime 14. mars 2001.

I utkast til reguleringsplan for *Nedre Vetta kollen* i Oslo tas det også sikte på å inkludere et spesialområde naturvern for å bevare en salamanderdam (utk. 10. juni 2003, saksnr. 199606023).

²¹ Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) s. 14. Når det gjelder forvaltning av ulv i Norge er forholdet til Bernkonvensjonens krav også behandlet i Oslo byretts dom 20. desember 1999 (RG 2000 s. 1125).

Viltloven § 44 regulerer retten til egg og dun. Etter denne bestemmelsen kan grunneieren eller brukeren bare ta bort egg og dun fra fuglereir av slike fuglearter, til slike tider og i slike områder som departementet bestemmer. Forskr. 11. februar 2002 nr. 149 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra 1. april 2002 til og med 31. mars 2007 åpner i § 6 for sanking av egg og dun fra bestemte arter (gråmåke, svartbak, fiskemåke, krykkje, kvinand, sildemåke, ærfugl, stripegås, kanadagås, snøgås og hvitkinngås). Retten gjelder i visse områder innenfor fastsatte tidsrom. I tillegg kan Direktoratet for naturforvaltning gi tillatelse til sanking av egg fra grågås i områder hvor dette inngår i en godkjent forvaltningsplan for grågås. Dun av ærfugl kan tas bort hele sommeren etter at klekking har funnet sted. Med forskriften i 2002 ble antallet arter det er tillatt å sanke egg fra utvidet ut fra et ønske om å begrense skader på avlinger forårsaket av beiting fra gjess. Utvidelsen var også begrunnet i et ønske om å redusere mengden introduserte gjess, særlig kanadagås (*Branta canadensis*). Sanking av egg fra introduserte arter er en del av en helhetlig forvaltningsstrategi for å begrense slike bestander. Se nærmere kap. 13.4.4 om høstingsregler.

Viltloven gjelder bare for "viltlevende" dyr (§ 2 første ledd). Virkeområdet avgrenses derved mot husdyr. Her kan det imidlertid være glidende overganger. Rømt oppdrettsmink som etablerer seg i norsk natur, regnes f.eks. som "vilt" etter viltloven. Det samme gjelder moskus (*Ovibos moschatus*) som er satt ut for å bygge opp en viltlevende bestand i Norge.²³

Viltloven inneholder ingen spesielle regler knyttet til om arten er oppført på rødlisten, eller til om internasjonale forpliktelser tilsier et spesielt vern. Dette kan heller ikke "leses ut" av reglene for jaktbare arter, siden det for de fleste arter ikke er tradisjon for jakt, helt uavhengig av deres status som truet.

13.4.2.3 Lakse- og innlandsfiskloven

Fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskloven omfatter i utgangspunktet anadrome laksefisk. For at fredningsprinsippet skal få reell effekt, omfattes imidlertid annen fisk i vassdrag og deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk (§ 4).

Loven gir i § 33 hjemmel for å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i samsvar med lovens formål. Det er åpnet for fiske innenfor visse tidsrammer og geografiske områder, slik at i praksis er

ingen arter omfattet av lakse- og innlandsfiskloven totalfredet. Selv om både viltloven og lakse- og innlandsfiskloven bruker begrepet "fredningsprinsipp", har dette forskjellige utslag. Etter viltloven er mange arter totalfredet, siden kun noen arter er jaktbare (se vedlegg 12). Etter lakse- og innlandsfiskloven er det kun bestander av anadrome laksefisk i enkelte vassdrag og sjøområder med truet eller sårbar bestandssituasjon som er fredet.

Lakse- og innlandsfiskloven sier ikke noe om hva begrepet "fredet" innebærer, men ut fra sammenhengen og forarbeidene må det forstås slik at det gir beskyttelse mot all fangst og fiske. Det vil derimot ikke bryte med fredningsprinsippet om f.eks. en bekk blir tørrlagt slik at laksen dør.

Åpning for fiske etter anadrome laksefisk skjer gjennom en forskrift som angir tillatte redskaper for fiske i sjø og vassdrag. I tillegg er det fastsatt fisketider for de enkelte redskapstypene. Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat, jf. laks- og innlandsfiskloven § 2 fjerde ledd. For fiske i grensevassdrag som bl.a. Tana og Neiden legges lakse- og innlandsfisklovens fredningsprinsipp som utgangspunkt til grunn, selv om det i disse vassdragene er fastsatt egne reguleringer som bl.a. omfatter særskilte bestemmelser om redskapsbruk og fisketid.

13.4.2.4 Oppsummering

Saltvannsfiskeloven skiller seg fra viltloven og lakse- og innlandsfiskloven på den måten at fredningsprinsippet ikke er det lovfestede utgangspunktet.

Fredningsprinsippet etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven er i praksis først og fremst et prinsipp om kontrollert høsting. Slik forarbeidene til viltloven formulerer det, innebærer prinsippet at "det bare skal fastsettes jakttid for de arter, og til den tid og sted som er forsvarlig. Dette stiller krav til biologisk viten om den enkelte arts status, og det må begrunnes at jakt er biologisk forsvarlig og at jakt også av andre grunner bør tillates. Rimelig tvil bør komme viltet til gode".²⁴ Med "andre grunner" siktes det bl.a. til human jakt (yngletidsfredning) og sedvane (helge- og søndagsfredning). Innebygd i fredningsprinsippet ligger dermed en konkretisering av føre-var-prinsippet: Har man ikke gode nok data som sannsynliggjør at arten tåler beskatning, så er beskatning forbudt. Unntak gjøres for skadegjørende vilt, men heller ikke for

²² Backer 1986 s. 353.

²³ Se bl.a. Backer 1986 s. 332.

²⁴ Jf. Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 38.

dette viltet er uttak lovlig hvis det truer artens overlevelse i Norge, jf. kap. 13.4.2.2.

Det kan reises spørsmål om fredningsprinsippet innebærer et forbud mot total utryddelse av en art. Atskillig taler for en slik forståelse, særlig hvor en slik forpliktelse følger av internasjonale konvensjoner. Spørsmålet er imidlertid ikke drøftet i forarbeidene til f.eks. viltloven.

Fredningsprinsippet etter viltloven omfatter også viltarter uten betydning for høsting. Som begrunnelse er det i forarbeidene vist til artenes "verdi i økologisk sammenheng, og for naturopplevelse, vitenskap og undervisning".²⁵ I lovgivningen blir fredningsprinsippet anvendt på større organismegrupper, og skiller da ikke mellom arter som er truet og vanlig forekommende arter. At en art er fredet, sier derfor ikke noe om den er fredet fordi den er truet, fordi den er prioritert internasjonalt, eller fordi det ikke er interesse for jakt eller annen høsting knyttet til arten.

Fredningsprinsippet freder arten kun mot direkte uttak – først og fremst avliving uansett formål. Også skadetilføyelse må anses forbudt om det ikke er holdepunkter for annet. Det samme må trolig gjelde innfangning eller flytting av organismer av en fredet art til en annen biotop. I hvilken grad fredningsprinsippet også rammer forstyrrelser av annen art uten at det er klargjort i loven, kan være mer tvilsomt. Fredningsprinsippet medfører ikke i seg selv noen aktive bevaringstiltak eller plikt til å treffe slike tiltak. Det kan f.eks. være vern av leveområder eller krav til konsekvensutredning av inngrep som kan true arten, slik Bernkonvensjonen legger opp til som en konsekvens av fredningen. Slike tiltak må bygge på annet rettslig grunnlag.

Både viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og naturvernloven inneholder imidlertid visse *hjemler* for noen slike tiltak (jf. biotopvernbestemmelsene i viltloven § 7, lakse- og innlandsfiskloven § 7 og naturvernloven §§ 13 og 14), men denne typen tiltak følger ikke automatisk av at en art er fredet eller f.eks. truet. Ved en del av de fylkesvise verneplanene har man nok lagt vekt på nettopp arter som det knytter seg internasjonale forpliktelser til. Særlig gjelder dette for våtmarksplanene med deres betydning for fuglers trekk-, raste- og leveområder.

13.4.3 Vedtaksfredning av arter – naturvernloven

Naturvernloven har et eget kapittel med særskilte bestemmelser om fredning av planter (§ 13) og dyr (§ 14). Bestemmelsene beskriver ikke innholdet i

begrepet "fredning". Det mest omfattende artsfredningsvedtaket som er truffet etter disse bestemmelsene, er forskr. 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av en rekke karplanter og virvelløse dyr. Ifølge vedtaket er artene fredet mot "direkte skade og ødeleggelse, innsamling og annen form for direkte etterstrebelse" (pkt. II). I foredraget til kgl. res. heter det at "fredningen er kun en artsfredning og innebærer ikke et vern av artenes leveområder".

I juridisk teori er det hevdet at en artsfredning ikke innebærer mer enn et forbud mot handlinger som påvirker vedkommende art direkte, og at artsfredningen ikke er til hinder for handlinger som bare påvirker artens livsmiljø. Det er hevdet at dette også gjelder påvirkninger som har avgjørende betydning for artens overlevelsesmuligheter. Med hensyn til plantefredninger er det imidlertid fremholdt at disse også bør ramme grunddisponeringstiltak som tar livet av planten, dersom plantens forekomst på det aktuelle stedet er kjent.²⁶ Når det gjelder dyr, er det uklart hvor langt fredningen går. Etter § 14 omfatter dyrefredningen også artenes hi og reir. Bestemmelsen ligger altså nær opp til viltloven § 3. Som nevnt i kap 13.4.2.2 har det vært noe usikkerhet rundt tolkningen av uttrykket "bo" i denne bestemmelsen. En tilsvarende usikkerhet gjør seg gjeldende ved tolkingen av § 14.

Etter bestemmelsene er det ikke bare plante- eller dyrearter som kan fredes. Også plante- eller dyresamfunn eller dyrelivet av pattedyr og fugler kan fredes. Dette siste er ofte brukt sammen med nasjonalparkfredning eller landskapsvern. Hva som menes med "plantесamfunn" har vært noe uklart. Ut fra ordlyden synes det å måtte eksistere en form for økologisk sammenheng (jf. ordet "samfunn") ved at plantene naturlig forekommer sammen, med utgangspunkt i levevilkårene på stedet. Av og til brukes begrepet plantebestand synonymt med plantесamfunn, mens vegetasjonstype er klassifiseringsenhet for plantесamfunn som oppfyller visse fellestrekk.²⁷ I forbindelse med vern av enkelte landskapsvernområder er ordet "plantесamfunn" i naturvernloven § 13 gitt en videre tolkning, ved at bestemmelsen er blitt brukt til å frede alt plantelivet som forekommer i verneområdet.²⁸

Bestemmelsene i §§ 13 og 14 gjelder henholdsvis viltvoksende og viltlevende arter. For planter er

²⁵ Jf. Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 38.

²⁶ Backer 1986 s. 352 og 354.

²⁷ Fremstad & Moen (red.) 2001, s. 229 til 231.

²⁸ Se f.eks. forskr. 17. september 1993 nr. 971 om Synesvar-den landskapsvernområde med plantelivsfredning, Hå og Time, Rogaland kommune og forskr. 22. august 1997 nr. 976 om Eldøya-Sletter landskapsvernområde med plantelivsfredning, Råde og Rygge kommuner, Østfold.

dette uttrykkelig presisert, mens det for dyrearter og -samfunn må tolkes inn i bestemmelsen ut fra naturvernlovens formål og rekkevidde. Begrepet "viltvoksende" må trolig tolkes slik at plantene må kunne danne levedyktige bestander og kunne spre seg i norsk natur.²⁹ Her kan det oppstå en del grensetilfeller, særlig for arter som er introdusert til Norge og har forvillet seg her, se også kap. 20 om forholdet mellom kulturminnevern og naturvern og kap. 14 om introduksjoner.

Vilkår for fredning er at arten eller plante- eller dyresamfunnet er "sjelden eller står i fare for å forsvinne". Disse kriteriene skriver seg fra en tid før rødlistene ble utarbeidet. Skulle man forstå det strengt vitenskapelig og sammenligne med terminologien i rødlisten, ville det muligens tilsvare kategoriene "sjelden" (R), "direkte truet" (E) og "sårbar" (V).³⁰ Bestemmelsen kan imidlertid neppe forstås så snevert, og hjemmelen har vært brukt for å frede f.eks. huldrenøkkel (*Botrychium matricariifolium*) og marisko (*Cypripedium calceolus*), som etter rødlisten skal "holdes under oppsyn" (kategori DC), og høstmarinøkkel (*Botrychium multifidum*), som ikke er oppført på rødlisten i det hele tatt. Bestemmelsen gir ikke generell hjemmel til å verne alle de arter som Norge etter internasjonale avtaler er forpliktet til å verne, jf. omtalen av Bernkonvensjonen.

Bestemmelsene gir rom for å frede spesielle bestander, uten å måtte frede hele arten, jf. hjemmelen til å frede "i bestemte områder".

13.4.4 Høstingsregler

13.4.4.1 Innledning

De sentrale lovverk for høsting av arter i dagens regelverk er viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og saltvannsfiskeloven. *Selv* om det lovfestede utgangspunkt både i viltloven og i lakse- og innlandsfiskloven er fredning, er fredningsprinsippet i praksis kun et utgangspunkt for høsting. I viltloven § 3 og lakse- og innlandsfiskloven § 33 jf. § 1 er det fastsatt vilkår for når det kan åpnes for jakt eller fiske. For planter er det ikke fastsatt høstingsregler (med unntak av multekartloven fra 1970 som ble opphevet ved matloven³¹). Siden det ikke gjel-

der noe alminnelig fredningsprinsipp for dem, betyr det som utgangspunkt at høstingen er fri for enhver så langt ikke grunneierens rett er til hinder. Saltvannsfiskeloven på sin side gir hjemmel til å fastsette begrensninger for høstingen av arter som omfattes av loven.

13.4.4.2 Høsting av landlevende viltarter

Etter viltloven § 9 fastsetter Kongen hvilke arter som kan være gjenstand for jakt og innenfor hvilke tidsrammer jakten kan foregå. Direktoratet for naturforvaltning fastsetter innenfor disse rammene jakttid for den enkelte art og innen hvilke områder jakten kan foregå. En viltart betegnes som jaktbar og kan få jakttidsramme hvis arten produserer et høstingsverdig overskudd og har ressursbetydning i form av kjøtt eller skinn (jf. viltloven § 3). Kravet om ressursbetydning kan reduseres dersom arten gjør stor skade. Jakttradisjon og eventuelle andre holdninger til arten må være av en slik karakter at jakt er allment akseptert i vedkommende område.

I praksis er de viktigste kriteriene for fastsettelse av jakttider for den enkelte (jaktbare) art bevaringsbiologiske forhold (om arten eller de lokale bestandene tåler noen form for høsting), dyreetiske forhold (hvordan og når jakt og fangst bør skje for at den skal være human) og forvaltningsmessige forhold (når og hvor en høsting bør skje for at den skal være bærekraftig). Det legges også vekt på forenkling av regelverk, med andre ord hvordan en kan samordne jakttidene for de ulike viltartene på en forsvarlig måte, og hensynet til andre brukergrupper enn jegere, det vil si hvilken utøvelse av jakt og fangst som er akseptabel for allmennheten. Bevaringsbiologiske og dyreetiske forhold har en overordnet betydning for hvorvidt og hvordan en viltart høstes med jakt eller fangst.

Jakttidsforskriften fastsettes for et visst antall år om gangen (for gjeldende forskrift 5 år). Dette sikrer at spørsmålet om jakt og fangst blir vurdert med jevne mellomrom i lys av bl.a. bestandsutviklingen.

Jakt er en viktig del av friluftslivet i Norge, og ressursforvaltningen av de artene det jakes på er en sentral del av jaktutøvelsen. Det primære målet er at viltet forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. Innenfor disse rammene kan en jakte slik at det kommer landbruksnæringen og friluftslivet til gode. Jakten som rekreasjon har fått økt betydning, og den næringsmessige betydningen for jegeren er ikke lenger like stor. Det tas likevel ut større verdier i form av kjøtt enn tidligere, og den økte etterspørselen etter jaktmuligheter utgjør et viktig grunnlag for inntekt i bygdene. Ved vedta-

²⁹ Backer 1986 s. 323.

³⁰ Av utredningen som lå til grunn for Ot.prp. nr. 68 (1969–70) om naturvernloven går det frem at man tenkte både på arter som står i fare for å bli utryddet i Norge, og på mer vanlige arter som står i fare for å forsvinne fra bestemte områder. Det heter videre at fredningstiltak kan bli nødvendig av både "vitenskapelige og estetiske grunner" (Naturvernrådets innstilling 1968 s. 28).

³¹ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.

kelse av viltloven i 1981 ble det lagt vesentlig vekt på allmennhetens muligheter for jakt.

Ved endringen av viltloven i 1983 var et av formålene at høstingsinteressen, jakt og fangst, skulle komme klarere frem i loven.³² Departementet viste til at jakt og fangst som ledd i næring og som fritidsbeskjeftigelse er helt sentrale elementer i dyrelivsforvaltningen, og foreslo dagens tillegg til formålsbestemmelsen i loven § 1 om at "viltproduksjonen kan høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv". I forarbeidene til lovendringen pekes det på at høstingsinteressen nå uttrykkelig kommer med i lovens formål, og at dette er i tråd med "Verdens naturvernstrategi", utarbeidet av blant andre FN, hvor det er pekt på at viltets avkastning bør høstes.³³

13.4.4.3 Høsting av ferskvannsarter

Når det gjelder ferskvannsfisk, skiller dagens regulering mellom anadrome laksefisk og innlandsfisk. De anadrome artene, laks, sjørret og sjørøye, er som utgangspunkt fredet. Artene er imidlertid økonomisk interessante, og det er åpnet for høsting av disse artene i store deler av landet. Innlandsfisk er etter dagens regelverk kun omfattet av fredningsprinsippet i de strekninger av vassdrag hvor det i tillegg er anadrome laksefisk.

Anadrome laksefisk

Lakse- og innlandsfiskloven § 33 gir hjemmel til å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i samsvar med lovens formål, som er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares (lakse- og innlandsfiskloven § 1). Åpning for fiske og hvilke redskaper som er tillatt brukt for fiske i vassdrag og i sjøen, fastsettes av Kongen. Nærmere forskrifter om fisketid i de enkelte områder, fangstmåter og fangstkvantum fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning når det gjelder fiske i sjøen, og av fylkesmennene når det gjelder fiske i vassdrag.³⁴

Direktoratet for naturforvaltning har fastsatt retningslinjer for regulering av fiske etter anadrome laksefisk som gjelder for både sjø og vassdrag.³⁵ Som hovedregel skal det kun tillates fiske når det er et høstbart overskudd i det enkelte vass-

drag eller sjøområde. Det er fastsatt en ytre ramme for fisketid i vassdrag. Unntaksvis kan sesongen forlenges, både i forkant og i etterkant, hvis bestanden tåler det og det er forsvarlig og sterkt ønskelig ut fra lokale forhold. Små bestander (definert som bestander hvor antall oppvandrende villfisk er av størrelsesorden 500 eller mindre) skal ha et spesielt vern, det vil si at fisket er mer begrenset enn i vassdragene med de større bestandene. For de minste bestandene skal fisket være svært forsiktig, og om nødvendig skal det ikke fiskes på disse i det hele tatt. Fisketiden og fiskereglene forøvrig skal utformes slik at skjev beskatning (at visse deler av bestanden beskattes mer enn andre) unngås eller reduseres. Utformingen av fiskeregler skal ta hensyn til tendensen i og forventninger til bestandsutviklingen og eventuell usikkerhet angående bestandens tilstand og utvikling. Dette er et sentralt punkt i NASCOs føre-var-tilnærming, som er lagt til grunn i forvaltningen av laks i Norge (se nærmere kap. 13.3.7.5 og 10.5). Fisket i sjøen foregår på blandede bestander, og ved reguleringen skal det tas utgangspunkt i tilstanden til de bestandene som fisket omfatter og så langt som mulig skal retningslinjene som gjelder for enkeltbestander (vassdrag) følges. Inneholder et område en eller flere svake bestander av betydning skal dette tillegges spesiell vekt. Det skal være sammenheng mellom reguleringen i sjøen og i vassdrag, men dette innebærer ikke at fisketiden må være lik.

Innlandsfisk

Når det gjelder innlandsfisk, er fiskesamfunnene i norske innsjøer og vassdrag gjennomgående artsfattig, og mange områder er karakterisert av over-tallige, lite attraktive bestander. Det finnes 46 arter innlandsfisk i Norge. De fleste artene har begrenset utbredelse, og de mest artsrike lokalitetene finnes i lavereliggende områder på Østlandet. I tillegg er det relativt mange arter i Midt-Norge og Finnmark. Høstingen av innlandsfisk skjer i hovedsak ved sportsfiske og noe husbehovsfiske. Utnyttelsen er knyttet til noen få arter, de viktigste er ørret, røye, harr, sik, abbor, gjedde og noen karpefisker. For yrkesfiske er sik (*Coregonus lavaretus*), ørret (*Salmo trutta*), ål (*Anguilla anguilla*), gjedde (*Esox lucius*) og røye (*Salvelinus alpinus*) de viktigste fiskeartene. Det foreligger ikke fangststatistikk over fiske etter innlandsfisk, og de anslag som foreligger, bygger på ulike forutsetninger og er usikre.

Lakse- og innlandsfiskloven § 34 gir hjemmel til å regulere fangst av innlandsfisk som ikke omfattes av lovens fredningsprinsipp. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt regler om fangst av elveper-

³² Ot.prp. nr. 28 (1982–83) s. 1.

³³ Innst. O. nr. 52 (1982–83) s 16.

³⁴ Kgl.res. 27. november 1992 nr. 864.

³⁵ Retningslinjer for regulering av fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag og sjø for sesongene 2003–2007". Gitt av Direktoratet for naturforvaltning i brev 5. oktober 2002 til fylkesmennene.

lemusling (*Margaritifera margaritifera*) og ferskvannskreps (*Astacus astacus*). Disse artene sies ofte å være "fredet", men reguleringene innebærer for ferskvannskreps kun begrensninger i fangsttid og i visse områder fangstforbud. For elveperlemusling innebærer reguleringen at fangst i utgangspunktet er forbudt, men at det kan gis tillatelse i det enkelte tilfelle. Ingen av disse artene faller i utgangspunktet inn under lakse- og innlandsfisklovens virkeområde – de er ikke fisk. For ferskvannskreps kan imidlertid lovens bestemmelser om innlandsfisk anvendes "så langt de passer" (lakse- og innlandsfiskloven § 5 bokstav b annet ledd), og elveperlemusling er med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 3 trukket inn under lakse- og innlandsfisklovens virkeområde ved forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 om utvidelse av lakse- og innlandsfisklovens saklige virkeområde.

For andre ferskvannsarter har lakse- og innlandsfiskloven ingen generelle bestemmelser som begrenser fangst, med unntak for en bestemmelse i § 37 om forbudte tiltak og fiske- og avlivingsmetoder. Med hjemmel i bestemmelsen i § 34 er det innenfor enkelte fylker eller kommuner fastsatt innskrenkninger i fisket etter innlandsfisk generelt eller for bestemte arter, som regel gytetidsfredning eller innskrenkning i redskapsbruk. I vassdrag med anadrome laksefisk vil reglene for fiske etter disse artene også gjelde for innlandsfisk. Dette er ansett å være nødvendig for å ivareta de hensyn som ligger bak fredningsprinsippet. Det kan imidlertid fastsettes egne regler for innlandsfiske i slike blandede vassdrag når reglene ikke er til skade for bestanden av anadrome laksefisk. Det er i forarbeidene til loven sagt at adgangen skal benyttes med forsiktighet. For fredning av fisket setter loven selv en begrensning om at fredningen ikke kan fastsettes for mer enn 5 år. Andre aktuelle bestemmelser kan være definisjon av redskaper og nødvendig stenging av vassdrag av hensyn til fangst av ål.

I tillegg til bestemmelsene i lakse- og innlandsfiskloven er det bestemmelser om fiske i fjelloven (lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunende m.m. i statsallmenningane) og i bygdeallmenningsloven (lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger). Det er her få bestemmelser som regulerer utøvelsen av fisket, men i enkelte områder er det gitt forskrifter om redskapsbruk og gytetidsfredning for en eller flere arter. Det finnes også mange private fiskeregler gitt av grunneieren innenfor rammen av de offentligrettslige reglene.

13.4.4.4 Høsting av marine arter

Saltvannsfiskeoven § 4 første ledd hjemler en rekke reguleringer i utøvelsen av fiske eller fangst,

både når det gjelder tid, mengde fisk, geografisk område og redskapsbruk. Bestemmelsen krever at begrensningene settes "for å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det". Hjemmelen er brukt i stor utstrekning, først og fremst for å sikre et fremtidig næringsgrunnlag med hensyn til de kommersielt interessante artene. Den er også brukt til miljøformål for så vidt gjelder beskyttelse av korallrev (se nedenfor).

Saltvannsfiskeoven gjelder for fiske som utøves av norske borgere eller norsk fartøy i områder med norsk jurisdiksjon (§ 1 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav c). I tillegg gjelder loven for norske fiskefartøy på det åpne hav og delvis i andre staters havområder (bokstav b og c). En rekke av lovens bestemmelser, herunder reglene i lovens kapittel II om begrensninger i fiske, kan gjøres gjeldende også for utenlandske statsborgeres fiske (§ 1 fjerde ledd).

Fisk, krepsdyr og skjell

De norske fiskeriene foregår i hovedsak i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet og langs hele

Boks 13.8 Kvoteforhandlinger for fiske av felles bestander

Kvoteforhandlinger er i dag en relativt omfattende prosess der arbeidsgrupper bestående av havforskere fra flere nasjoner først utarbeider bestandsberegninger og prognoser til ICES' rådgivende komité for fiskeriforvaltning (ACFM), som deretter kommer med anbefalinger til norske fiskerimyndigheter, EU-kommisjonen og andre land. Norge innleder så forhandlinger med andre land, og en norsk kvote fastsettes. Fordelingen av den norske kvoten blir deretter foreslått av Reguleringsrådet ledet av Fiskeridirektøren, og her blir også fordeling av fiskebestander som ikke deles med andre nasjoner diskutert. Til slutt vedtas forslagene av Fiskeridepartementet. I 1998 definerte ACFM et føre-var-referansepunkt, og prinsippet ble innarbeidet i kvotefastsettingen. Referansepunktene omfattet både beskatningsgrad (fiskedødelighet) og gytebestandsstørrelse, og føre-var-prinsippet blir i økende grad forsøkt lagt inn i fiskeriforvaltningen.



Figur 13.5 Det høstes av 80 fiskearter langs hele norskekysten med havområder. Nitti prosent av det norske fisket foregår på bestander som er delt med andre land. Norsk-arktisk torsk (skrei) er utbredt langs hele kysten til Russland med hovedmengde nord for 67°N. Her fra Lofoten, Henningsvær. Skrei henges på hjeller.

Foto: Tom Wuttudal/NN/Samfoto

norskekysten. Det høstes av ca. 80 arter av fisk, krepsdyr og skjell, hvorav 28 arter anslås å ha økonomisk betydning og 14³⁶ er underlagt nærmere reguleringer i dag.³⁷ Innenfor en del av artene er det en differensiert forvaltning av forskjellige bestander. De nasjonale reguleringsforskriftene gjelder for ett kalenderår om gangen, men kan endres i løpet av året. Av de bestandene som høstes, blir ca. 40 overvåket med sikte på å beregne bestandsestimater. Nitti prosent av det norske fisket foregår på bestander som er delt med andre land. Norske myndigheter kan derfor ikke forvalte disse bestandene alene, men må samarbeide med andre land.

For de viktigste fiskebestandene som høstes, gir det internasjonale råd for havforskning (ICES) vitenskapelige råd til fiskerimyndighetene om utta-

ket basert på størrelsen av den enkelte bestand. Både rådgivning og forvaltning skal baseres på en føre-var-tilnærming for å sikre en balansert og bærekraftig næringsutøving som også beskytter ressursgrunnlaget og det biologiske mangfoldet. En slik forvaltning skal i tillegg baseres på en økosystemtilnærming.³⁸ Som grunnlag for anbefalte kvoter benyttes en bestandsberegning basert på analyse av fangststatistikk sammen med målinger fra fisketellingstokt. De nasjonale reguleringene av fiskeriene er et resultat av kvoteforhandlinger med andre land, anbefalinger fra Reguleringsrådet³⁹ og Fiskeridirektoratet, innspill fra forskjellige organi-

³⁶ Torsk, hyse, sei, sild, makrell, brisling, rognkjeks, blåkveite, rødspette, uer, kolmule, reker, lodde og breiflabb.

³⁷ St.meld. nr. 12 (2001–2002) kap 3.9.1 s. 64 og Faktaark 2003–2004 fra Fiskeridepartementet s. 52. Om fangststatistikk for en del marine arter, se Michalsen (red.) 2004 tabell 7.1.

³⁸ Jf. FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 5 og 6, omtalt i kap. 13.3.7.2.

³⁹ Reguleringsrådets medlemmer oppnevnes av Fiskeridepartementet. Fiskeridepartementet har observatørstatus i rådet. Behandling i Reguleringsrådet har i praksis erstattet en ordinær høringsprosess. Reguleringsrådet ledes av Fiskeridirektøren og består i dag ellers av representanter for Norges Fiskarlag (5 medlemmer), Fiskeri- og Havbruksnæringsens landsforening (2 medlemmer), Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (1 medlem), Norsk Sjømannsforbund (1 medlem) og Sametinget (1 medlem).

sasjoner, samt politiske føringer. Bestemmelser om fordelingen av kvoter på norske fiskere og gjennomføringen av fisket fastsettes gjennom årlige reguleringsforskrifter for hvert enkelt fiske-slag.

Sjøpattedyr

Saltvannsfiskeloven regulerer også høsting av sjøpattedyr. Prinsippene for forvaltning av kystsel fremgår av forskr. 6. mai 1996 nr. 414 om forvaltning av sel på norskekysten, gitt med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4. Forskriften oppstiller forbud mot "å fange, jage, drepe eller skade sel" (§ 4), men gir i § 5 en hjemmel for Fiskeridirektoratet til å gi tillatelse til seljakt "innenfor en totalkvote i områder hvor bestandene vurderes som jaktbare". Det fastsettes en totalkvote for hvert fylke.

Forskr. 4. november 2003 nr. 1303 om kvoter i jakt på kystsel i 2004 regulerer jakt på steinkobbe (*Phoca vitulina*), havert (*Halichoerus grypus*), ringsel (*Phoca hispida*) og grønlandssel (*Pagophilus groenlandicus*) langs kysten. Forskriften gjelder for ett år om gangen.

I Østisen og Vesterisen er det i dag tillatt å drive fangst på grønlandssel (*Pagophilus groenlandicus*) og klappmyss (*Cystophora cristata*). Også dette reguleres gjennom årlige forskrifter, senest forskr. 11. februar 2004 nr. 395 om regulering og utøvelse av selfangst i Vesterisen og Østisen.⁴⁰

Formålet med forvaltningen av sel på kysten er å sikre livskraftige selbestander. Innenfor denne rammen kan selbestandene beskattes som en fornybar ressurs, og bestandene reguleres ut fra økologiske og samfunnsmessige hensyn.

Fangst av hvalarter er i utgangspunktet forbudt (forskriften § 1), men unntak er gjort for vågehval. Fangst av vågehval drives som en del av de norske fangsttradisjonene. Fangsten er basert på et ønske om å drive en bærekraftig forvaltning av ressursene i havet og tar utgangspunkt i vitenskapelige fakta og prinsippet om nødvendigheten av en flerbstandsforvaltning. Kvotene fastsettes på grunnlag av prosedyrer utviklet av Den internasjonale hvalfangstkommissjons (IWC) vitenskapskomité. Norge er også medlem av Den nordatlantiske sjøpattedyrkommissjonen (NAMMCO) som har utarbeidet bestandsestimat for den sentralatlantiske vågehvalbestand. Bestanden av vågehval i Nordøst-Atlanteren og Jan Mayen-området anslås i dag å være på ca. 107 000 dyr. Forskr. 25. februar 2004 nr. 475 om regulering og adgang til å

delta i fangst av vågehval fastsetter fangstkvote for 2004 på 670 dyr i norske havområder (§ 2).

Om forvaltningen av sjøpattedyr vises for øvrig til St.meld. nr. 27 (2003–2004) Norsk sjøpattedyrpolitikk.

Kongekrabbe

Kongekrabben har siden 1992 blitt forvaltet i fellesskap med Russland. Under 32. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon i november 2003 ble det fastsatt en vestgrense ved 26° østlig lengde (Magerøya) for fellesforvaltningen av kongekrabbe. Vest for denne grensen vil Norge stå fritt til å fastsette de tiltak man finner nødvendige og hensiktsmessige for å hindre eller begrense videre utberedelse av kongekrabbe, i samsvar med Norges forpliktelser etter havrettskonvensjonen art. 196 og biomangfoldkonvensjonen art. 8 (h), inntil man vet mer om de økologiske effektene av denne fremmede arten. I norsk rett er fangsten regulert ved forskr. 6. juni 2004 nr. 1147 om fangst av kongekrabbe vest for 26° Ø og forskr. 8. juli 2004 nr. 1114 om regulering av og adgang til å delta i fangst av kongekrabbe øst for 26° Ø i 2004. Etter den førstnevnte forskriften er det adgang til å fiske kongekrabbe i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomiske sone vest for 26° Ø (§ 2 første ledd). Det er videre forbudt å gjenutsette levende eller levedyktig kongekrabbe i det området (§ 3). Etter den andre forskriften er utgangspunktet at det er forbudt for norske fartøy å fange, oppbevare om bord og lande kongekrabbe øst for 26° Ø (§ 2). Det gjøres unntak fra dette forbudet ved å fastsette en kvote for fangst i visse områder innenfor denne grensen (§ 3). Kvoten for 2004 er 270 000 hannkongekrabber i en bestemt periode. I tillegg kommer 2 000 hannkongekrabber til turistfisket.

Tang og tare

Forskr. 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare er hjemlet både i lov om undersjøiske naturforekomster § 2 og i saltvannsfiskeloven § 4 bokstav l, n og o. Formålet med forskriften er etter § 2 "å sikre en forsvarlig og langsiktig utnyttelse av tang og tare som del av en helhetlig forvaltning av kystens ressurser og naturmiljø". Nye felt for høsting kan kun åpnes av Fiskeridirektoratet i samråd med Direktoratet for naturforvaltning, jf. § 4 annet ledd. Forskrift om høsting blir gitt for inntil 5 år om gangen, "dersom det er sannsynlig at tang- og tareskogen og det økologiske systemet i området eller i nærliggende områder kan tåle den belastning høsting innebærer" (§ 4 tredje ledd). Per i

⁴⁰ For Svalbard gjelder egne regler fastsatt i medhold av svalbardmiljøloven. Her er jakten begrenset til ringsel og steinkobbe.

dag høstes tare fra og med Rogaland til og med Sør-Trøndelag. Høstingen skjer ved at kysten er delt opp i høstefelt, der hvert felt kan høstes hvert femte år.

Redskapsbruk – korallrev

Forskr. 11. mars 1999 nr. 299 om beskyttelse av korallrev, gitt med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4, begrenser fisket og redskapsbruk ved nærmere angitte korallrev og etablerer en generell aktsomhetsplikt for fiske ved alle kjente forekomster av korallrev. Forskriften er fastsatt både av hensyn til revene selv og av hensyn til revenes funksjon som yngle- og oppvekstområde for fisk. Dette kommer til uttrykk i formålsparagrafen (§ 1), som kobler forskriften opp mot ressursforvaltning. Forskriften har som formål å ”beskytte korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeriaktivitet, og derigjennom bidra til en forsvarlig ressursforvaltning bl.a. ved å sikre reproduksjons- og oppvekstområder for mange fiskeslag” (jf. saltvannsfiskeoven § 4 første ledd). Forskriften opp-

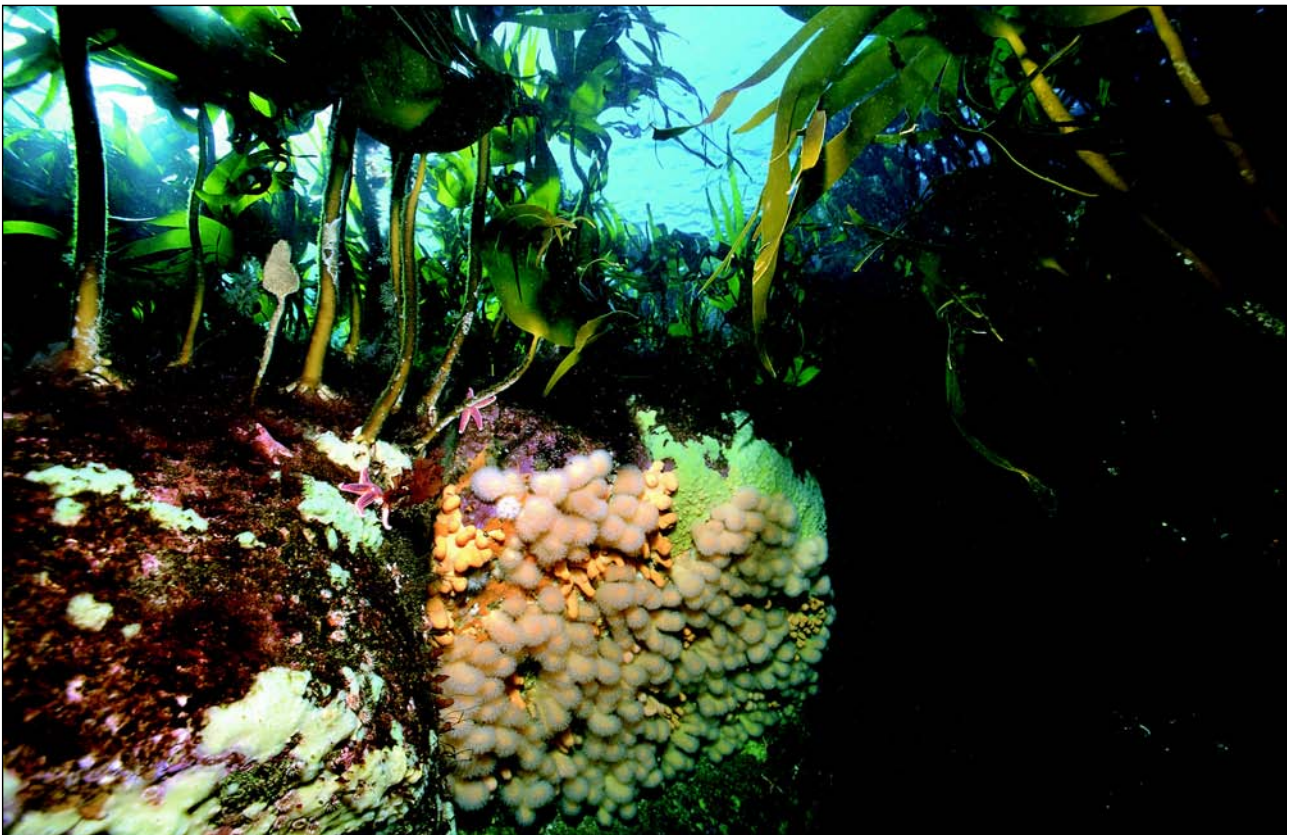
stiller forbud mot å ”ødelegge revene med hensikt”, og det innføres en plikt til å ”utvise særlig aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente forekomster av korallrev” (§ 2 første ledd). I tillegg innføres et forbud mot ”å drive fiske med redskap som slepes under fiske og i den forbindelse kan berøre bunnen” (§ 2 annet ledd) i visse nærmere angitte geografiske områder (§ 3).

13.4.5 Andre regler knyttet til arter

13.4.5.1 Konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger (lov 14. juni 1985 nr. 77 kap. VII-a) har som formål å klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn.⁴¹ Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i

⁴¹ Kapitlet ble senest endret ved lov 24. september 2004 nr. 72 for å gjennomføre direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.



Figur 13.6 Tang og tare er en del av kystens ressurser og naturmiljø. I dag høstes tare fra Rogaland til Sør-Trøndelag i henhold til en langsiktig plan. Bilde viser at det også vokser koraller i denne tareskogen. Korallrev fungerer som yngle- og oppvekstområde for fisk. En forskrift til saltvannsfiskeoven begrenser fisket og redskapsbruken ved nærmere angitte korallrev.

Foto: Erling Svensen

betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres.

Utredningsplikt etter bestemmelsene om konsekvensutredninger foreligger for nærmere bestemte tiltak, herunder endring i eksisterende tiltak, som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn og som er avhengig av offentlig tillatelse. Utredningsplikten påligger tiltakshaveren.

Forskr. 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger – som er under revisjon – angir en rekke tiltak som krever konsekvensutredning før tiltaket kan iverksettes. Etter forskriften § 4 nr. 2 bokstav c skal tiltak meldes og konsekvensutredes dersom tiltaket er foreslått i områder som miljøvernmyndighetene kan godtgjøre er leveområdene til direkte truete eller sårbare arter, og miljøvernmyndighetene kan godtgjøre at tiltaket kan begrense artenes levetid. Det vises i forskriften til rødlisten. I perioden 1997 til 2003 har vilkårene i § 4 nr. 2 bokstav c utløst konsekvensutredning i 16 tilfeller. I elleve av disse sakene har denne bestemmelsen vært eneste kriterium for kravet om konsekvensutredning.⁴²

Konsekvensutredningen skal dels tjene til å påvirke tiltakshaverens egen planlegging, dels inngå i beslutningsgrunnlaget for avgjørelsen om å vedta arealplan eller enkelttillatelse for et omsøkt tiltak. Konsekvensutredningen er imidlertid i seg selv ikke til hinder for å gi tillatelse til tiltaket selv om det vil medføre skadevirkninger som konsekvensutredningen har klarlagt.

13.4.5.2 Ferdelsesregulering av hensyn til viltet

Viltloven gir i § 8 hjemmel til ferdelsesregulering i utmark av hensyn til viltet. Bestemmelsen lyder:

”For å hindre skade eller ulempe kan Kongen gi forskrifter for gjennomføring av større arrangementer i utmark, og for naturstudier, fotografering m.v. og for ferdelsesformer som i særlig grad kan være skadelig for viltet.”

Med hjemmel i naturvernloven § 22 kan det gis bestemmelser om ferdsel bl.a. i naturreservater og landskapsvernområder. I tillegg kan ferdsel være regulert også i biotopvernområder etter viltloven § 7. Bestemmelsen i viltloven § 8 er gitt i første rekke for å dekke behov for å regulere større utmarksarrangementer i områder som har særlig betydning som tilholdssted for fredede arter, spesielt i sårbare perioder som viltets yngletid. Behovet for ved-

tak må vurderes konkret, og forarbeidene forutsetter at regulering avgjøres i samråd med berørte grunneiere og lokale organer. Det er en betingelse for å iverksette ferdelsesrestriksjoner at ferdselen kan medføre vesentlig skade eller ulempe for viltet.

Hjemmelen i viltloven § 8 til å fastsette forskrifter om ferdelsesregulering i utmark er hittil ikke benyttet.

13.4.5.3 Grunneierens mulighet til fredning

Retten til jakt og fangst er etter viltloven § 27 en enerett for grunneieren. Når det gjelder fiske, har grunneieren enerett til fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag og i sjøen med faststående bundne redskaper (lakse- og innlandsfiskloven § 16) og til fiske etter innlandsfisk i vassdrag (lakse- og innlandsfiskloven § 17). Grunneierens enerett innebærer en rett til å disponere jakt-, fangst- og fiskemulighetene på eiendommen innenfor rammen av gjeldende regelverk. Dette innebærer at, selv om det gjennom positivt vedtak med hjemmel i viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven er åpnet for jakt eller fiske, kan grunneieren ”frede” en eller flere arter gjennom å unnlate å selge jakt- eller fiskekort på sin eiendom. Kravet om grunneierens tillatelse vil innebære at det på enkelte områder innenfor et større jakt- eller fiskeområde da ikke vil være tillatt å drive jakt eller fiske. Grunneieren vil imidlertid ikke ved å frede sin egen eiendom kunne hindre felling av vilt som gjør skade.⁴³ Med hjemmel i viltloven §§ 36 og 37 eller lakse- og innlandsfiskloven §§ 25 og 26 vil det også, på tross av grunneierens fredning, på visse vilkår kunne treffes vedtak om sammenslåing av eiendommer til større jaktområder, etablering av felles forvaltning av fiskeressursene eller salg av jakt- eller fiskekort til allmennheten. Grunneierfredning er sjelden, siden både jakt og fiske, spesielt storviltjakt og laksefiske, kan innebære store økonomiske fordeler for grunneier.

Bestemmelsene i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet gir allmennheten en rekke rettigheter i forbindelse med ferdsel, både på land og til vanns. I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet (§ 2). Grunneieren har ingen mulighet til å begrense den frie ferdsel i utmark.⁴⁴ For statsgrunn og statsallmenninger er det regler som sikrer allmennheten en viss tilgang til jakt og fiske, jf. for

⁴³ Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 58

⁴⁴ Adgangen for kommunen med samtykke fra eieren eller brukeren til å beslutte sperring av eiendommen etter friluftloven § 16 har ingen praktisk betydning her.

⁴² Kilde: Direktoratet for naturforvaltning og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

statsallmenningene fjelloven 6. juni 1975 nr. 31 §§ 22 og 26 og om fiske på statsgrunn ellers laks- og innlandsfiskekorten § 22. Rett til jakt på småvilt og fiske med stang og håndsnøre er lovfestet, og det er gitt bestemmelser om fordeling av jakt- og fiskekort mellom dem som er fast bosatt i området og allmennheten ellers.

Grunneierens mulighet til å frede et område for jakt og fiske gjelder derfor ikke på statsgrunn. Forskr. 19. april 1988 nr. 336 om viltforvaltning på statsgrunn og forskr. 18. desember 1992 nr. 1176 om fiskeforvaltning på statsgrunn gir på visse vilkår hjemmel for å regulere utøvelsen av jakt og fiske, men dette innebærer ikke rett til fredning i områder hvor det er åpnet for jakt eller fiske. Etter forskrift om viltforvaltning på statsgrunn § 6 annet ledd kan Statskog SF dele større områder inn i jaktfelt og jaktperioder og fordele jegerne på feltene og periodene, regulere bruk av hund under småviltjakt og foreta lokale tidsbegrensede innskrenkninger i jakttiden. Etter forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn § 6 kan Statskog begrense antall fiskekort innenfor bestemte områder eller soner, forby eller regulere bruken av enkelte redskaper i hele eller deler av vassdrag og innskrenke fisketiden i hele eller deler av et vassdrag. I motsetning til private grunneieres adgang til innskrenkninger er det på statsgrunn et vilkår at innskrenkningen er gjort av hensyn til bestanden eller utøvelsen av jakt eller fiske.

13.4.5.4 Regler som har generell betydning for livsbetingelsene

Lovverket inneholder også andre regler av betydning for arters livsbetingelser. Regelverket om forurensning er viktig for å beskytte det biologiske mangfoldet mot miljøgifter og annen forurensning. Forurensningslovens definisjon av forurensning (lov 13. mars 1981 nr. 6 § 6 første ledd) omfatter

- ”1) tilførsel av fast stoff, væske, eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy og rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den grad forurensningsmyndigheten bestemmer, og
- 4) påvirkning av temperaturen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.”

Som det fremgår, er definisjonen generell i sin utforming. Som skade eller ulempe for miljøet må bl.a. regnes skadevirkninger for det biologiske mangfoldet.

Også innføring og spredning av fremmede organismer har fått økende negative virkninger for

den opprinnelige floraen og faunaen i Norge. Regelverket for introduksjon av arter vil derfor være av betydning for de opprinnelige artenes livsbetingelser i Norge, se nærmere kap. 14.

13.4.5.5 Handel og besittelse

En måte å sikre artenes eksistens på kan, i en del tilfeller, være å ta bort den økonomiske fordelene ved uttak, typisk ved å forby eller begrense handelen. Den globale handelen med ville planter og dyr samt deler og produkter av disse representerer en omsetning på flere hundre milliarder kroner hvert år. Mange av artene som etterspørres er – i varierende grad – truet som følge av ukontrollert utnyttelse. Viltloven § 26 nr. 9 gir hjemmel for forskrifter om innførsel og utførsel når det gjelder viltarter. Bestemmelsen er en del av grunnlaget for å gjennomføre CITES-konvensjonen i norsk rett. For levende anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk eller næringsdyr for fisk, setter lakse- og innlandsfiskekorten § 8 som utgangspunkt forbud mot import.⁴⁵

Når det gjelder handel med truede plante- og dyrearter, er Norges forpliktelser i henhold til CITES gjennomført ved forskr. 15. november 2002 nr. 1276 til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna. Forskriften er gitt med hjemmel i forskjellige lover,⁴⁶ noe som bl.a. innebærer at rettsvirkningene av overtredelse vil avhenge av hvilken art og hjemmelslov det dreier seg om. Bestemmelsen i forskriften følger i hovedsak konvensjonens bestemmelser. Regelverket for arter på CITES liste I (dyre- og plantearter som er truet av utryddelse) er i norsk rett imidlertid formulert noe strengere enn konvensjonen, ved at det er fastsatt et forbud med mulighet for dispensasjon. Ilandføring fra havet dekkes ikke av forskriften av den grunn at lov hjemmel mangler.

13.5 Status for artsvern

13.5.1 Status for artsfredning eller annen direkte beskyttelse av arten

En eller annen form for spesiell beskyttelse av arten er i dag knyttet til alle landlevende virveldyr,

⁴⁵ For flora og fauna på Svalbard, se svalbardmiljøloven § 26.

⁴⁶ Forskriften er gitt med hjemmel i lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering § 1 og § 3, lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet § 26 nr. 9, lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 26 annet ledd, lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4, samt lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen § 2.

alle arter av anadrome laksefisk, makrellstørje (*Thunnus thynnus*), selarter langs norskekysten, hvalartene, 47 plantearter, inkludert underarter for 2 arter, og 9 arter av virvelløse dyr. Se for øvrig vedlegg 11 med oversikt over artene og hjemmelsgrunnlaget for beskyttelsen.

Beskyttelsesnivået varierer imidlertid, og de lovene som hjemler beskyttelsen har til dels prinsipielt forskjellig utgangspunkt. Naturvernloven tar utgangspunkt i artenes tilstand som hjemmel for fredningen, som er absolutt når det gjelder alle former for direkte uttak. Saltvannsfiskekloven tar utgangspunkt i fiske eller fangst, og reglene om beskyttelse av visse arter strammer inn høstingstilgangen, noen ganger helt ned til null. Viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven ligger midt i mellom disse. Viltloven er både en "naturvern"lov og en høstingslov, i den forstand at fredningsprinsippet gjelder både for arter som det er høstingsinteresse for, og for andre arter. Videre er fredningsprinsippet begrunnet både som et høstingsprinsipp og som et prinsipp knyttet til organismers funksjon i økosystemet. Lakse- og innlandsfiskekloven går mer i retning av saltvannsfiskeklovens reguleringsregime, i og med at fredningsprinsippet kun gjelder for de tre artene av anadrome laksefisk, og at denne fredningen i stor grad er begrunnet med behovet for å regulere høsting. Samtidig vises naturvernaspektet i viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven ved at begge lovene har biotopvernbestemmelser som hjemler en bredere beskyttelse av artene. De aktuelle lovbestemmelsene i lovene er omtalt nærmere i kap. 13.4.

13.5.2 Status for høstbare arter

Det er (for tiden) fastsatt jakttid for 37 fuglearter og 21 arter av pattedyr. Dette er en begrenset andel av det totale antallet arter av fugler og pattedyr i Norge (hvh. 450 og 90 arter). En oversikt over arter som i medhold av viltloven kan høstes, fanges, samles inn eller tas på annen måte går frem av vedlegg 12.

Videre kan felling av skadedyr av en rekke viltarter tillates uavhengig av jakttid eller totalfredning, se vedlegg 13.

Høsting av arter i sjø (med unntak for anadrome laksefisk) er i utgangspunktet tillatt for alle arter, med mindre det er satt begrensninger ved forskrift. I praksis høstes litt over halvparten av fiskeartene i saltvann (rundt 80 av ca. 150), mens 28 av disse regnes for å ha økonomisk betydning.⁴⁷ I tillegg kommer noen arter av skalldyr, sel og hval.

I tillegg til at eier, bruker eller rettighetshaver uten å ha særskilt tillatelse kan felle visse arter, gjelder at enhver kan avlive smånagere og krypdyr dersom det er nødvendig for å hindre skade på person eller eiendom, jf. viltloven § 3 annet ledd annet punktum. I tillegg gir viltloven §§ 11 og 12 med tilhørende forskrifter hjemmel for felling i nødrettspregete tilfeller.

13.5.3 Arter beskyttet gjennom områdevern

Se kap. 16.2.5 for en beskrivelse av lovgrunnlaget (gjeldende rett) for biotopvern.

Områdevern som har sin begrunnelse i artsvern, er i dag kun gjennomført for noen arter. De arter som i størst grad er dekket gjennom områdevern, er barlind, kristtorn og våtmarksfugl. En landsdekkende verneplan for sjøfugl skal slutføres i 2005. Verneplan for våtmark, som i stor grad har tatt utgangspunkt i kunnskap om våtmarksfugler, er gjennomført i alle fylker. Et representativt utvalg av voksesteder for barlind (*Taxus baccata*) og kristtorn (*Ilex aquifolium*) er vernet etter en egen verneplan for disse artene. Verken barlind eller kristtorn er oppført på rødlisten, men begge artene har sin nordgrense i Norge med lokaliteter på Østlandet og Sørlandet som representerer yttergrenser for artenes utbredelse.

Det er i dag liten kunnskap om i hvilken grad man har klart å fange opp rødlistearter og ansvarsarter i eksisterende verneområder og fremtidige verneplaner.⁴⁸ Av boks 15.2 går det frem at naturtypen fjell dekker størsteparten av arealet av norsk natur som er vernet. En del rødlistearter lever i fjellområder. For eksempel finnes fjellreven (*Alopex lagopus*) i stor utstrekning i eksisterende verneområder.

Myr dekker størsteparten av våtmarksarealene, og Norge er et av de land i verden som har størst variasjon i myrtyper. Verneplaner for myr er gjennomført i de fleste fylker, men vern av myr i lavlandet er underrepresentert. Det finnes flere eksempler på at reservatene har fått for snever avgrensning. Av artene på rødlisten lever 11,7 % i myr og våtmarksområder, og spesielt rikmyr og slåttemyr er leveområde for flere rødlistede karplanter.

Kystlyngheiene er i sin helhet sterkt truet, men det finnes pr. i dag ingen eksisterende tematisk verneplan. 28,5 % av artene på rødlisten holder til i kulturlandskap, hvor de viktigste truslene mot artene er opphør av tradisjonelle driftsformer.

⁴⁷ St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav kap. 3.9.1 s. 64.

⁴⁸ Se nærmere kap. 13.6 for en nærmere forklaring av rødlistearter og ansvarsarter.

Både kalksjøer, rike kulturlandskapssjøer og dammer er truet. Noen av disse naturtypene omfattes av verneplaner, bl.a. for våtmark, men det er usikkert hvor godt de er fanget opp. Det samme gjelder for brakkvannsdeltaer og naturlig fisketomme innsjøer og tjern.

Slåtteeenger finnes i mange utforminger, og alle er truet som følge av opphør av drift og gjengroing og har behov for skjøtsel i form av slått. Også rasmark, berg og kantkratt er naturtyper som inneholder flere rødlistearter, men som pr. i dag ikke er tema for noen verneplan. Generelt er det behov for mer kunnskap om utbredelsen til viktige naturtyper, truede vegetasjonstyper og truede arter innenfor disse områdene. Slik kunnskap er viktig for å kunne sikre levesteder for kjente stedbundne eller lite mobile arter og for å sikre økologiske funksjonsområder for mobile arter. Økt kunnskap vil også være viktig i arbeidet med sikring av naturtyper som inneholder eller antas å inneholde arter som ikke er kjent, eller der man er usikker på nøyaktig sted for forekomsten, jf. virkemidlene i kap. 13.2.

13.6 Den norske rødlisten

13.6.1 Oversikt

Den nasjonale rødlisten består av en oversikt over plante- og dyrearter som på en eller annen måte er truet av utryddelse eller utsatt for betydelig reduksjon. Mange av artene har hatt tilbakegang på grunn av menneskeskapt faktorer, men den gjeldende rødlisten omfatter også arter som er naturlig sjeldne og av den grunn sårbare for menneskelig aktivitet. Noen arter er også i nordgrensen av sin utbredelse.

Arbeidet med utvikling av rødlistene i Norge har pågått siden 1974 da Verdens Villmarksfond la frem sitt uoffisielle forslag. Dette kom som en oppfølging av at Verdens naturvernunion (IUCN) utga sin første globale rødliste i 1964. En norsk rødliste som omhandlet en større del av det biologiske mangfoldet i Norge ble for første gang publisert av Direktoratet for naturforvaltning i 1992.⁴⁹ Denne listen var basert på vurdering av ca. 12 000 norske arter og inneholdt 1839 arter. I 1996 publiserte Direktoratet for naturforvaltning en revidert rødliste som bare omhandler fugler og pattedyr.

⁴⁹ Statens naturvernråd publiserte den første norske rødlisten som omfattet karplanter, amfibier, krypdyr, fugler og pattedyr i 1984, Direktoratet for naturforvaltning publiserte en liste med truede virveldyr i 1988.

Direktoratet for naturforvaltning har i dag ansvaret for å utarbeide den offisielle norske rødlisten for truede og sårbare arter i samarbeid med relevante fagmiljøer og myndigheter. En revidert samlet rødliste for truede og sårbare arter i Norge ble ferdig høsten 1999, og foreligger som DN-rapport 1999-3 – Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998. Denne listen bygger på vurdering av 14 637 norske arter. Dette utgjør omtrent en fjerdedel av kjent biologisk mangfold i Norge, inklusive fugler og pattedyr på Svalbard. De fleste marine arter er ikke vurdert.

Rødlistekategorier i gjeldende rødliste følger i hovedsak IUCNs oppdeling fra 1988 med noen mindre modifikasjoner, samt Højer (1995) Hotade djur och växter i Norden, og inneholder følgende kategorier:

- Ex = utryddet (extinct)
- E = direkte truet (endangered)
- V = sårbar (vulnerable)
- R = sjelden (rare)
- DC = hensynskrevende (declining care demanding)
- DM = bør overvåkes (declining monitor species)

Kategoriene i rødlisten omfatter arter som allerede er utryddet eller står i fare for å bli utryddet, og arter som bør overvåkes på grunn av en pågående eller tidligere negativ bestandsutvikling. Kategoriene er basert på verbale kriterier som til dels er tolket forskjellig. For en nyere inndeling etter kvantitative kriterier vises til boks 13.9. Kategorien *utryddet* omfatter arter som er utryddet som reproduserende arter i landet innenfor de siste 50 år. Arter som er *direkte truet* er arter som står i fare for å dø ut i nærmeste fremtid dersom de negative faktorene fortsetter å virke. Sårbare arter er arter med sterk tilbakegang, som kan gå over i gruppen direkte truet dersom de negative faktorene fortsetter å virke. Som *sjeldne* arter regnes arter som ikke er direkte truet eller sårbare, men som likevel er i en utsatt situasjon på grunn av liten bestand eller fordi de har spredt og sparsom utbredelse. *Hensynskrevende* arter er arter som ikke tilhører kategori E, V eller R, men som på grunn av tilbakegang krever spesielle hensyn og tiltak. Kategorien *bør overvåkes* omfatter arter som har gått tilbake, men som ikke regnes som truet. For disse artene er det grunn til overvåking av situasjonen.

Samlet antall arter på rødlisten er 3062. Dette utgjør 20,9 % av 14 637 vurderte norske arter. Noen av de mest kjente artsgruppene i Norge er insek-

ter, med antakelig mer enn 20 000 arter, hvorav 16 000 er beskrevet, fugler, med 250 hekkende arter og 200 som ikke hekker, og pattedyr, med om lag 90 arter. Når det gjelder f.eks. sopp, er antallet norske arter over 6 000, men bare 3 700 av artene er statusvurdert til denne rødlisten. Rødlisten omfatter kun stedege arter. Også arter som er innført til Norge kan være truet i sine opprinnelige leveområder, men artenes internasjonale status fremgår ikke av gjeldende rødliste.

Av artene på rødlisten er 103 arter utryddet, de fleste er biller eller karplanter. Det er 292 direkte truede arter, av disse utgjør sopp og moser det største antallet. Dette er artsgrupper som er dårlig kjent, slik at antallet av disse artene er noe usikkert. Det er 572 arter som er vurdert å være sårbare, her utgjør biller, sopp og sommerfugler det største antallet. For nærmere detaljer om artene på rødlisten, vises det til kap. 7.3.1 og 7.3.2.

Ved utarbeidelse av den siste rødlisten la Direktoratet for naturforvaltning stor vekt på for hver enkelt artsgruppe å benytte de dyktigste fagmiljøene. Kunnskapen om forekomsten og utbredelsen er likevel mangelfull for mange arters del. Dette gjelder spesielt virvelløse dyr (invertebrater) og moser. Dette kan eksemplifiseres med at det hvert år oppdages flere nye insekter i landet – noen av dem er også ukjent for vitenskapen. For fugler, pattedyr og karplanter er kunnskapssituasjonen i hovedsak god.

Rødlisten fra 1998 inneholder bare artsnivået og fanger dermed ikke opp bestander eller populasjoner som kan være truede eller sårbare. Videre har rødlisten et nasjonalt utgangspunkt og vil ikke omfatte alt artsmangfold som har eller burde ha interesse lokalt. For eksempel vil en art som bare har én lokalitet i Østfold, men som er tallrik i Finnmark, ikke nødvendigvis bli tatt med i den nasjonale rødlisten. Etter oppfordring fra Direktoratet for naturforvaltning har flere fylkesmenn laget fylkesvise rødlistelister med vurdering av det biologiske mangfoldet i en regional sammenheng.

Som en del av det nasjonale programmet for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold er det opprettet en norsk artsdatabank (se nærmere om dette i kap. 5.7.2.6). Artsdatabanken skal bli en viktig nasjonal faglig informasjonskilde om biologisk mangfold i Norge når det gjelder både naturtyper, arter og populasjoner. Revidering av den norske rødlisten fra 1998 er en prioritert oppgave for Artsdatabanken.

Også gjennom internasjonalt samarbeid og i andre land har det vært arbeidet med å forbedre rødlistene. I boks 13.9 er det beskrevet nærmere hvilke kriterier man har brukt i dette utviklingsarbeidet. Et annet utviklingsarbeid skjer i OSPAR-sammenheng, der det er laget en foreløpig rødliste for marine arter, jf. også kap. 13.3.7.3.

Begrepet *ansvarsart* er ingen truetetskategori, men gir uttrykk for at Norge bør ha et særskilt forvaltningsansvar for en art. I den norske rødlisten anbefales at følgende kriterier legges til grunn for utvelgelse av ansvarsarter:

1. endemiske arter for Norge eller Norden, eller
2. arter som forekommer med minst 25 % av den europeiske bestand i Norge, eller
3. arter som er omfattet av europeiske eller globale rødlistelister.⁵⁰

Det finnes pr. i dag ingen offisiell vedtatt liste over ansvarsarter, men rødlisten gjør rede for en rekke forslag til slike. De omfatter 1 kransalgeart,⁵¹ 2 årevingearter,⁵² 1 tegeart,⁵³ 4 billearter,⁵⁴ 18 pattedyrarter,⁵⁵ 19 fulgearter,⁵⁶ samt en rekke sommerfuglarter,⁵⁷ busk- og lavararter⁵⁸ og karplanter.⁵⁹ Det skilles delvis mellom ansvarsart på nordisk, europeisk og globalt nivå.

Villaksen er ikke oppført som ansvarsart i rødlisten. Dette skyldes at kun arter av fisk i ferskvann er vurdert. Den norske villaksen oppfyller klart kriteriet i punkt 2 og bør derfor anses som ansvarsart for Norge.

⁵⁰ Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 21. De kriteriene som i dagens rødliste er brukt for den konkrete utvelgningen av ansvarsarter kan for noen artsgrupper fravike de nevnte kriteriene noe.

⁵¹ Sjøglattkrans (*Tolypella normanniana*), se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 40.

⁵² Bladveps (*Rhogogaster dalifornica*) og praktveps (*Campolepis rectangulata*), se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 124.

⁵³ *Piesma unicolor*, se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 78. (Ansvarsarter på nordisk nivå er utelatt her).

⁵⁴ *Bembidion mckinleyi*, *Oxypoda uhligi*, *Dexiogyia forticornis* og *Ipidia binotata*, se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 98. (Ansvarsarter på nordisk nivå er utelatt her).

⁵⁵ Bl.a. nise (*Phocoena phocoena*), jerv (*Gulo gulo*), oter (*Lutra lutra*) og villrein (*Rangifer tarandus*), se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 142. (Nordiske ansvarsarter er utelatt her).

⁵⁶ Bl.a. havørn (*Haliaeetus albicilla*), lunde (*Fratercula arctica*), storskarv (*Phalacrocorax carbo*) og fjæreplytt (*Calidris maritima*), se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 136. (Nordiske ansvarsarter er utelatt her).

⁵⁷ Se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 118.

⁵⁸ Se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 46 til 47.

⁵⁹ Bl.a. norsk marikåpe (*Alchemilla norvegica*), masimjelt (*Oxytropis deflexa* ssp. *norvegica*), purpurkarse (*Braya purpurascens*) og lodnebergknapp (*Sedum villosum*), se Direktoratet for naturforvaltning 1999b s. 60 til 61.

Boks 13.9 Videreutvikling av rødlisten

Nye kategorier og kriterier for rødlisting

IUCN startet i 1989 arbeidet med å utvikle et nytt sett av kategorier og kriterier for rødlisting. Frem til et nytt system ble etablert i 1994, hadde de samme kategoriene – med mindre justeringer – vært i bruk i nesten 30 år. Etter noe tids bruk av det nye systemet ble det avdekket behov for ytterligere forbedringer. Et revidert system ble vedtatt på IUCNs generalforsamling i 2000.¹ Det nye systemet innebærer en vesentlig omlegging av kriteriesettet for rødlisting av arter, og det er behov for revisjon av dagens norske rødliste med utgangspunkt de nye kriteriene.

De nye IUCN-kategoriene for rødlisting (2000) er som følger:

EX *Extinct*

EW *Extinct in the Wild*

RE *Regionally Extinct*

CR *Critically Endangered*

EN *Endangered*

VU *Vulnerable*

NT *Near Threatened*

LC *Least Concern*

DD *Data Deficient*

NE *Not Evaluated*

Per i dag er svensk og finsk rødliste utarbeidet etter nye IUCN-kategorier og -kriterier, mens norsk og dansk rødliste er utarbeidet etter de gamle kategoriene og kriteriene. I den svenske rødlisten er følgende kategorier benyttet for rødlisting:²

Försvunnen – RE *Regionally Extinct*

Akut hotad – CR *Critically Endangered*

Stärkt hotad – EN *Endangered*

Sårbar – VU *Vulnerable*

Missgynnad – NT *Near Threatened*

Kunskapsbrist – DD *Data Deficient*

På den svenske rødlisten finnes ingen art som regnes for utdødd (EX).

Kategorien *Extinct in the Wild* (EW) anvendes kun på globalt nivå for arter som kan finnes i dyreparker og lignende.

I prinsippet tilhører *alle* arter en kategori, jf. at IUCN-kategoriene også omfatter LC *Least Concern* (i Sverige oversatt til "livskraftig") og NE *Not Evaluated* (i Sverige oversatt til "ej

bedömd"). Arter i disse kategoriene regnes ikke for rødlistede.

I tidligere rødlistingssystemer (jf. det som ligger til grunn for norsk rødliste) ble de ulike kategoriene verbalt definert. Ettersom disse definisjonene ble tolket ganske forskjellig i forskjellige land, av forskjellige eksperter og for forskjellige organismegrupper, bygger det nye systemet i det alt vesentlige på kvantitative kriterier. Siktemålet med kriteriene er å nøye reflektere de vurderte artenes risiko for å dø ut. Følgende kriterier anvendes for å fastslå om en art hører hjemme i en av kategoriene CR, EN eller VU:

- a) Populasjonen minsker kraftig
- b) Populasjonen har et lite utbredelsesområde og minsker, er fragmentert eller fluktuerer ekstremt
- c) Populasjon er liten og minsker
- d) Populasjonen er svært liten
- e) Populasjonens risiko for å dø ut viser seg gjennom kvantitativ analyse (f.eks. sårbarhetsanalyse) å være påtagelig.

For hvert kriterium (A–E) er det fastsatt ulike terskelverdier for de ulike kategoriene. For eksempel skal en art i henhold til A-kriteriet ha hatt en populasjonstilbakegang på minst 80 % de siste 10 årene (eller 3 generasjonene) for å klassifiseres som CR, mens tilsvarende tilbakegang for å klassifiseres som EN eller VU er henholdsvis 50 % og 20 %. Det må imidlertid tas hensyn til at noen populasjoner naturlig svinger betydelig, og at kategorisering etter disse kriteriene i så fall kan være problematisk. Det er tilstrekkelig at ett av kriteriene A–E er oppfylt for å plassere en art i en truetetskategori. En art som er testet mot flere kriterier, skal alltid plasseres i den høyeste truetetskategorien som noen av kriteriene er oppfylt for. Dersom en art f.eks. oppfylder kriteriene for EN etter B-kriteriet og VU etter A- og D-kriteriet, klassifiseres den som EN.

Systemet er komplekst, men samtidig fleksibelt, idet det åpner for å anvende ulike typer data, herunder indirekte data basert på f.eks. observerte eller prognostiserte endringer i biotopkvalitet eller trusselfaktorer. Systemet setter tydelige og veldefinerte rammer for hva som gjelder for de ulike kategoriene, og ved rødlisting av en art må det alltid vises til hvilke kriterier som har vært utslagsgivende for rødlistingen.

¹ IUCN 2001.

² Gärdenfors (ed.) 2000.

(Boks 13.9 forts.)

IUCN-kriteriene er konstruert for globalt nivå, men de kan benyttes med samme terskelverdier for *isolerte populasjoner* på alle geografiske nivåer. Dersom populasjonen deles av en politisk-administrativ grense, og man foretar en rødlistevurdering basert kun på delpopulasjonen på en side av grensen, er det imidlertid en mulighet for at systemets terskelverdier ikke lenger samsvarer med systemets intensjoner. Ved utarbeidelse av den svenske rødlisten er derfor følgende prosedyre fulgt for å sikre at rødlistekategoriene virkelig skal reflektere risikoen for at en populasjon dør ut: Etter å ha vurdert den svenske (delen av) populasjonen opp mot kriteriene, er det undersøkt hvorvidt arten finnes i nabolandene, og om den i så fall har slike spredningsmuligheter at dette kan påvirke risikoen for utryddelse i Sverige. Hvis så er tilfelle, er klassifiseringen justert, vanligvis en kategori ned. En slik fremgangsmåte har i praksis vist seg mest aktuelt for fugler, migrerende flaggermus og marine fisk.³

Ifølge de nye kriteriene skal en art (et taxa) forekomme naturlig i landet for å kunne bli vurdert opp mot kriteriene for rødlisting. I retningslinjene til den svenske rødlisten er kriteriene for at en art anses for å være naturlig forekommende at (1) arten må ha vært påvist reproduserende i landet i år 1800 eller senere; (2) om den er innført passivt gjennom menneskers transport eller liknende, skal dette ha skjedd før år 1900 og den skal deretter ha reproduisert spontant; (3) om den opprinnelig er aktivt innført skal den derimot ikke rødlistes, med mindre arten er introdusert før år 1800 og deretter har utviklet lokale tilpasninger (uten foredling). Dette innebærer at svenske og introduserte arter vurderes på lik linje med hensyn på rødlisting, forutsatt at definisjonen av "naturlig forekommende" er oppfylt. Terskelen for rødlisting av introduserte arter er likevel høy, siden de enten må ha spredd seg ved egen hjelp etter utilsiktet introduksjon eller ha utviklet egne genetiske særtrekk etter tilsiktet introduksjon.

I den svenske rødlisten er det også foretatt en grov klassifisering av naturtype-tilhørighet for den enkelte art. Dette er gjort for å kunne identifisere hvilke rødlistede arter som faller innenfor en viss sektors (nærings og myndighets) ansvarsområde. Parallelt med denne naturtypeklassifiseringen foretar den svenske Artdatabanken en mer detaljert klassifisering av f.eks. biotilhørighet, trusselfaktorer og tiltaksbehov.

IUCNs nye kriterier for rødlisting er utarbeidet på vitenskapelig basis, men de tar ikke høyde for hvor stor andel av populasjonen på verdensbasis som finnes i de respektive land. IUCN anbefaler derfor at man i nasjonale rødlistes også angir hvor stor andel av den respektive arts globale populasjon som finnes i landet.⁴ Den globale populasjonsandelen vil sammen med andre forhold som global truetstatus, internasjonale forpliktelser og mulighet for naturverninsats, ha betydning for prioritering og virkemiddelvurdering. Disse forholdene blir således en viktig del av beslutningsgrunnlaget for forvaltning av den enkelte art, i tillegg til faktisk rødlistestatus.

I Sveriges nye rødliste utarbeidet etter de nye kriteriene, er 4 120 arter listet, mot tidligere 3 501. En vesentlig del av økningen tilskrives det faktum at marine virvelløse dyr er vurdert for første gang, samt at det også for flere andre grupper er foretatt mer omfattende vurderinger. Økningen i antall rødlistede arter (18 %) er kun marginalt større enn økningen i antall vurderte arter (15 %). Det har likevel skjedd en viss endring av listenes artssammensetning. Av de tidligere rødlistete artene er 89 % fortsatt rødlistet, mens 10 % nå vurderes som livskraftige og 1 % ikke er funnet verdige for vurdering, f.eks. fordi de ikke oppfyller kravene til tilhørighet eller taksonomisk nivå. Artene som tidligere var klassifisert som akutt truet, fordeler seg nå mellom de nye kategoriene CR og EN. Den gamle kategorien Sjelden/Sällsynt eksisterer ikke lenger, og artene som fantes der gjenfinnes i hovedsak i kategoriene NT (*Missgynnad*), VU (*Sårbar*), DD (*Kunnskapsbrist*) og i noe mindre utstrekning i LC (*Livskraftig*). For øvrig kan nevnes at A-kriteriet om populasjonsminskning har fanget opp en del arter som tidligere ikke var rødlistet. Blant annet utgjøres flertallet av de nytilkomne fuglene av arter der populasjonen har minsket mer eller mindre kraftig, men ennå ikke er alarmerende lav. Foruten arbeidet med utarbeidelse av rødlistene har Artdatabanken også ansvaret for overvåking av rødlisteartene. Artdatabanken har et fast årlig budsjett på SEK 6–7 mill. og får i tillegg midler fra Naturvårdsverket til spesielle oppdrag.

³ Gärdenfors (ed.) 2000.

⁴ Gärdenfors (ed.) 2000 med henvisning til IUCN 2000.

(Boks 13.9 forts.)

I tillegg til disse oppgavene er det etablert et spesielt program kalt "det svenske artsprosjektet". Prosjektet skal bestå av en vitenskapelig og en populær del, og skal danne grunnlaget for utarbeidelse av "Nationalnyckeln til Sveriges flora og fauna" som skal omfatte 30 000 arter. Prosjektet er kostnadsberegnet til SEK 30 mill. pr. år, i alt en kostnad på SEK 600 mill.

I *The 1996 IUCN Red List of Threatened Animals* ble det, ved bruk av det nye rødlistesystemet, inkludert over 100 marine fiskearter, hvorav mange kommersielt viktige. Dette markerte den første store utvidelsen av rødlisting av marine arter, og ga også opphav til en debatt internasjonalt om risikoen for at marine arter skal dø ut.⁵

⁵ McManus & Bräutigam 2004

13.6.2 Forholdet mellom rettslig beskyttelse og artenes tilstand

Dersom artene på den norske rødlisten sammenholdes med de artene som i dag er underlagt en eller annen form for rettslig beskyttelse eller vern, vil det vises at det er sammenheng mellom rettslig beskyttelse og artenes økologiske tilstand, men at sammenhengen ikke er systematisk eller synliggjort i lovverket. Dette gjelder særlig for de virvelløse dyrene, moser og lav samt for mange karplanter.

De virvelløse dyrene er den største gruppen på rødlisten i dag. Av f.eks. billeartene er 784 arter rødlistet. Dette utgjør 22,8 % av den totale andelen biller i Norge. Av disse artene er 28 direkte truet, 163 arter er sårbare. Åtte av de ni fredede virvelløse dyrene står på rødlisten.

Av de 1064 moseartene i Norge er 216 arter rødlistet, 65 arter er direkte truet og 28 arter er sårbare. Artene på rødlisten utgjør 20,3 % av det totale antallet mosearter. Ingen av disse er fredet i dag, men 8 mosearter er foreslått fredet som en oppfølging av Bernkonvensjonen, se kap. 13.3.2.2. En av disse artene har status som truet, en som sårbar. En art er ikke oppført på rødlisten. De øvrige artene har status bør overvåkes.

For karplanter er i alt 255 arter rødlistet, dette utgjør 21,3 % av de artene som finnes i Norge. Av disse er 33 arter direkte truet, 67 arter sårbare og 81 arter sjeldne. Av de karplantene som i dag er artsfredet etter naturvernloven (47 arter), står 42 på rødlisten.

Av viltartene er 22 arter oppført på rødlisten; svartrotte (*Rattus rattus*) som utryddet, fjellrev (*Alopex lagopus*) og ulv (*Canis lupus*) som direkte truet, bjørn (*Ursus arctos*) som sårbar og storflaggermus (*Nyctalus noctula*) og jerv (*Gulo gulo*) som sjelden. Seksten av artene, herunder gaupe (*Lynx lynx*), er oppført i kategorien bør overvåkes, Rødlisten for fugler omfatter 55 arter, som alle hekker eller har hekket i Norge. Dette utgjør 24,8 % av de fuglene som hekker regelmessig i Norge. Seks av

artene er kategorisert som utryddet, sju arter er direkte truet, ti er sårbare, femten er sjeldne, ti arter er kategorisert som hensynskrevende og sju arter bør overvåkes. De tre artene av anadrome laksefisk (laks (*Salmo salar*), sjørret (*Salmo trutta*) og sjørøye (*Salvelinus alpinus*)) er ikke oppført på rødlisten i dag, selv om mange bestander er utryddet, truede eller sårbare. Alle viltartene som er oppført på rødlisten er totalfredet (dvs. at det ikke er åpnet for jakt eller fangst) med unntak for gaupe og jerv, som det er tillatt med henholdsvis kvotejakt og lisensjakt på i store områder. Gaupe- og jervejakten er basert på nyere bestandsvurderinger og er strengt regulert.⁶⁰

13.7 Utvalgets vurderinger og forslag

13.7.1 Generelt om gjennomføringen av internasjonale forpliktelser

Internasjonale forpliktelser om artsvern innebærer for det første *generelle mål om bærekraftig forvaltning* av arter og prinsipper for høsting som innebærer at arters overlevelsesmuligheter ikke blir truet. Til de generelle bevaringsforpliktelser hører også generelle forpliktelser om å bevare arters leveområder. Eksempler på slike bestemmelser finnes i Bernkonvensjonen art. 2 og 4 (1), Bonnkonvensjonen art. II og biomangfoldkonvensjonen art. 8 (d).

For det annet har Norge folkerettslig plikt til å *totalfredede enkelte arter* mot høsting eller annet uttak. Slike forpliktelser er først og fremst basert på disse artenes økologiske tilstand, dvs. at det antas å være fare for artens overlevelse hvis det ikke settes inn fredningsvedtak (se kap. 13.3 og vedlegg 10 til utredningen). Føre-var-prinsippet kan trekkes inn i en slik vurdering, dvs. at usikkerhet om tilstanden

⁶⁰ Se bl.a. St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur kap. 3.

eller usikkerhet om negative påvirkningsfaktorer ikke hindrer at en art "listes" for totalfredning.

For arter der statene er forpliktet til totalfredning, følger det gjerne med forpliktelser om beskyttelse av leveområdene (jf. Bernkonvensjonen art. 4 (1) og oppbyggingen av Emerald network (se kap. 10.3.3 og 15.3) og Bonnkonvensjonen art. III (4) (a)).

Gjeldende norsk rett inneholder ingen generelle mål eller prinsipper om bevaring av arter, annet enn for de artene som omfattes av fredningsprinsippet (se kap. 13.4.2). Den folkerettslige plikten på dette punktet er imidlertid oppfylt hvis det rent faktisk er slik at målet nås og prinsippene etterlevs.

Når det gjelder de artene der internasjonale avtaler krever totalfredning, er dette for viltartene gjennomført ved fredningsprinsippet og fravær av jakttid, mens det for de aktuelle plantene og insektene er truffet positive fredningsvedtak etter naturvernloven. For en del marine arter er det fastsatt tidsavgrensede fredninger, selv om Norge har tatt forbehold i forhold til internasjonale konvensjoner. Leveområder er sikret for noen av artene, særlig sjøfugl. Gjeldende norsk rett inneholder ingen handlingsplikter for myndighetene når arters overlevelse er i fare.

13.7.2 Den alminnelige artsforvaltningen

13.7.2.1 Bevaringsmål og bevaringsprinsipp for alle arter

Utvalget mener at lovgrunnlaget bør gjenspeile Norges internasjonale forpliktelser bedre enn tilfellet er i dag. Utvalget går derfor inn for å fastslå i loven et generelt mål for bevaring av arter og deres leveområder. En slik bestemmelse er foreslått i utk. § 5, jf. kap. 11.7.3, og vil angi et overordnet mål for artsforvaltningen. Bestemmelsen vil danne rammen for de konkrete bestemmelsene om artsforvaltning i utk. kap. III.

For å oppnå målet i utk. § 5 bør det være et prinsipp at eksemplarer av arter ikke tas ut uten fornuftig formål, og at alt uttak av arter er bærekraftig (se også kap. 9.2.2). Dette utgangspunktet ligger i dag i fredningsprinsippet.

Utvalget mener imidlertid at uttrykket "fredningsprinsipp" kan gi et galt inntrykk av hvilken rettslig beskyttelse de aktuelle artene har. Ordet "fredning" blir som regel brukt for å angi den strengeste formen for beskyttelse, nemlig at arten er totalfredet. Dette stemmer dårlig med utgangspunktet om at det kan åpnes for høsting eller skadefelling. Dessuten har ordet fredning tradisjonelt hatt en rettsvirkning som kun har vært knyttet til direkte uttak av eksemplarer av arten. En slik

begrenset rettsvirkning kan godt være utilstrekkelig for å bevare arten.

Utvalget mener derfor at det er behov for et begrep som klarere viser at målet med reguleringen er bevaring av artene i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområder. Utvalget foreslår derfor i stedet å bruke begrepene "bevaringsprinsipp" og "bevaring", jf. særlig utk. §§ 5, 15, 20 og 21.

Bevaringsprinsippet har betydning for både høsting og annet uttak. Det innebærer videre at ved tiltak som kan påvirke artene eller deres leveområder, skal bevaringsmålet i utk. § 5 legges til grunn, dvs. at artene fortsatt skal forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og at de økologiske betingelsene for å opprettholde artene på lang sikt ikke skal ødelegges. Bevaringsprinsippet favner dermed bredere enn dagens fredningsprinsipp. En slik tilnærming er i tråd med internasjonale avtaler og nasjonale mål for artsforvaltningen.

Med bevaringsprinsippet som utgangspunkt foreslår utvalget at uttak av arter bare skal kunne skje med positiv hjemmel direkte i loven eller vedtak hjemlet i loven. Kravet om bærekraft innebærer bl.a. at føre-var-prinsippet legges til grunn ved beslutninger om uttak eller høsting, jf. utk. § 9. Slike beslutninger bør videre bygge på best tilgjengelig kunnskap, og usikkerhet om bestandsstørrelser eller effekter av høsting skal føre til at man legger inn tilstrekkelig med sikkerhetsmarginer.

Utvalgets utgangspunkt innebærer ikke et absolutt fredningsprinsipp for alle arter. Begrepet "bevaring" er valgt istedenfor "fredning" for å angi dette. Høsting og annen bruk av arter er en forutsetning for menneskers fortsatte eksistens på jorden og er et viktig næringsgrunnlag i Norge. Det er videre en rekke situasjoner der eksemplarer av arter kan eller bør tas ut for å forhindre skade for mennesker, andre arter eller bestander eller eiendom. Utvalgets lovforslag inneholder derfor en rekke regler med sikte på å skape en god balanse mellom bruk og vern.

Utvalget foreslår at bevaringsprinsippet skal gjelde for alle arter. Utvalget kan ikke se noen biologisk faglige grunner til at bevaringsprinsippet i den form utvalget foreslår, skulle være begrenset til viltarter og anadrome laksefisk, slik tilfellet er i dag når det gjelder fredningsprinsippet. Alle arter har sin plass i økosystemene og en økologisk funksjon som vi ofte vet lite om. I internasjonale avtaler er de generelle forpliktelser om bevaring av arter ikke knyttet til spesielle artsgrupper. At den nærmere konkretisering av bevaringsprinsippet kan være forskjellig avhengig av hvilke artsgrupper

det gjelder, er et annet spørsmål som utvalget kommer tilbake til nedenfor. Reglene i utk. kap. III gjelder likevel ikke for encellede organismer. Slike egner seg dårlig for forvaltning på individnivå. Dessuten finner man innen denne gruppen mange sykdomsfremkallende og skadegjørende organismer. Encellede organismer som har viktige funksjoner i naturlige økosystemer vil likevel bli ivare tatt gjennom områdeforvaltningen.

De forskjellige artsgruppene har svært forskjellig karakter, og hva som ut fra bevaringsprinsippet vil være lovlig virksomhet vil nødvendigvis variere avhengig av arten som berøres. Kravene vil være andre når man står overfor større, lett gjenkjennelige arter som f.eks. pattedyrene, enn overfor små insekter som vi ubevisst tar livet av bare ved å sette ned foten. I kap. 13.7.2.2, 13.7.2.3 og 13.7.2.4 vil utvalget drøfte nærmere hvordan bevaringsprinsippet er konkretisert for forskjellige artsgrupper.

13.7.2.2 Konkretisering av bevaringsprinsippet for virveldyr

Hovedregelen

I utk. § 15 foreslår utvalget lovfestet at alt uttak av virveldyr må ha hjemmel i lov. Prinsippet er for viltartene og laksefiskartene en videreføring av fredningsprinsippet i henholdsvis viltloven § 3 og lakse- og innlandsfiskloven § 4. Utgangspunktet om bevaring følges opp med prinsipper for høsting i utk. § 16.

For *marine pattedyr* innebærer forslaget at det høstingsforbudet som etter forskrift er utgangspunktet i dag, blir slått fast i loven. Lovfesting av et bevaringsprinsipp for marine pattedyr vil derfor ikke innebære noen innholdsmessig nyskaping. Heller ikke i dag blir det åpnet for fangst av marine pattedyr uten at man har kunnskap om at artene tåler en slik beskatning.

Når det gjelder *fisk*, er det i dag en rekke arter – særlig de økonomisk viktigste – der bestandene overvåkes og høstingen baseres på vitenskapelig kunnskap, jf. kap. 13.4.4.4. For slike arter vil bevaringsprinsippet slik utvalget foreslår det, ikke innebære større endringer i den praktiske forvaltningen. Noe annet er at internasjonale forhold kan tilsi at de vitenskapelige råd ikke kan følges fullt ut. Delte bestander kan ikke forvaltes ensidig gjennom norsk lov, og forbehold om slike internasjonale relasjoner er derfor tatt inn i utk. § 16 siste ledd.

Av kap. 13.4.4.4 går det også frem at en rekke fiskearter høstes uten at bestandsstørrelsen blir overvåket. Bakgrunnen for en slik forvaltning må være at man er rimelig trygg på at bestandene

tåler beskatning, f.eks. fordi høstingen er begrenset, eller fordi lokalkunnskap blant brukere viser at arten finnes i stort omfang. *Utvalget* ser det likevel som uheldig om en forvaltning baseres på usikre antagelser om at bestanden tåler høsting. Utviklingen bør derfor gå i retning av stadig mer kunnskapsbasert artsforvaltning. Samtidig må naturmangfoldloven ta høyde for at man ikke har kommet like langt på alle områder i dag. Kjernen i spørsmålet om bevaringsprinsippet for fisk blir da hvilke krav til dokumentasjon man stiller for å kunne tillate høsting. Foreligger det informasjon om at en bestand beskattes i svært liten grad, vil man ofte ut fra alminnelig biologisk kunnskap kunne fastslå at beskatningen er bærekraftig. For slike arter kan det åpnes for høsting ved generell forskrift uten at man fastsetter kvoter eller fangsttid.

Etter kravet om "tilstrekkelig dokumentasjon" i utk. § 16 annet ledd, jf. utk. § 7, kan det dermed være tale om dokumentasjon av forskjellig karakter. For de arter der høstingen er omfattende, bør dokumentasjonen være mest mulig vitenskapelig. Kunnskapen bør gjelde både bestandens størrelse og utvikling og høstingens faktiske omfang. Kunnskap bør videre så langt som mulig omfatte økologiske sammenhenger mellom den arten som er målet for høstingen og økosystemet for øvrig. Foreligger det ikke tilstrekkelig kunnskap, bør forvaltningen bestrebe seg på å skaffe den. Brukerkunnskap kan være en del av dokumentasjonen. Det samme gjelder generell økologisk kunnskap. Jo større risikoen er for at beslutninger basert på manglende kunnskap medfører en fare for at artens tilstand blir dårligere i forhold til bevaringsmålet i utk. § 5, jo mer restriktiv bør høstingsbeslutningen være, jf. også føre-var-prinsippet i utk. § 9.

Antallet arter som beskattes i hav og ferskvann er ikke av en slik størrelse at dokumentasjonskravet slik det er foreslått burde by på vesentlige problemer. Det kan vises til at antallet ikke er betydelig større enn det som det i dag er truffet positivt høstingsvedtak for etter viltloven (59 arter).

Et praktisk problem ved å anvende bevaringsprinsippet på fiskearter er at det verken i yrkesfiske eller i fritidsfiske er mulig å målrette fangsten like godt som for landlevende viltarter og sjøpattedyr. Dette er en av grunnene til at fredningsprinsippet for anadrome laksefisk også gjelder for ferskvannsfisk i lakseførende vassdrag eller vassdragsstrekninger. Til en viss grad kan redskapsbruken målrette fangsten, men det er urealistisk å oppnå dette fullt ut. Når utvalget foreslår å innføre bevaringsprinsippet for fisk, vil det derfor være nødvendig med regler som tillater en viss bifangst.

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven er det gitt en rekke regler med sikte på bifangst, f.eks. bestemmelser om maskevidde og om bifangst ved fiske etter reke og sjøkreps.⁶¹ Hjemmelen for å gi slike regler bør også i fremtiden ligge i fiskeriregelverket (jf. kap. 11.5 om forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover). *Utvalget* foreslår derfor at bifangst ved fiske er tillatt så langt det følger av saltvannsfiskeoven og lakse- og innlandsfiskeoven, jf. utk. § 16 fjerde ledd.

Sjøfiske til privat forbruk bør være tillatt med mindre annet følger av saltvannsfiskeoven.

Utvalget vil fremheve at bevaringsprinsippet ikke bare dreier seg om høsting eller annen form for uttak av individer av arten. Bevaringsprinsippet bør etter utvalgets syn, som nå, også gjelde mot ødeleggelse av reir, bo eller hi. *Utvalget* har videre vurdert om det bør innføres generelle regler om beskyttelse av visse funksjonsområder, dvs. større områder enn reir, bo eller hi, f.eks. hekkeområder for en nærmere bestemt art, uansett hvor disse til enhver tid måtte befinne seg. Men utvalget er kommet til at det ville føre for langt å lovfeste en slik hjemmel for alle arter. I stedet for forslås regler av en slik karakter for prioriterte arter etter utk. § 23 tredje ledd (se kap. 13.7.3) og en videreføring av biotopvernbestemmelsen i områdevernkapitlet, jf. kap. 16.9 og utk. § 37.

Prinsipper for høsting

Høsting, særlig av virveldyr, er viktig både som næringsgrunnlag og for rekreasjon i Norge. Loven bør derfor legge til rette for slik høsting, men stille krav om at den er bærekraftig i et langsiktig perspektiv. Bærekraftbegrepet inneholder – slik det fremgår av kap. 9.2.2 – en sosial og en økonomisk komponent i tillegg til de økologiske rammene. Høsting er en viktig del av norsk kultur, særlig kystkulturen. For den samiske befolkningen kan høstingen ses som en del av deres kulturutøvelse, jf. kap. 21.2.2. Avgjørelse om høsting bør derfor ikke bare bygge på økologiske kriterier. Disse bør danne rammen for hvilken høsting som tales, jf. utk. § 16 annet ledd bokstav a. I tillegg bør det legges vekt på høstingens betydning som ressursfaktor (bokstav b).

Høsting bør forutsette at arten har betydning som ressurs for forbruk eller som innsatsfaktor i produksjon. Kravet om ressursbetydning er i tråd

med gjeldende viltlov (§ 3 første ledd annet punktum). Det avgjørende bør trolig være om arten som sådan har ressursbetydning. Kravet innebærer dermed ikke at den enkelte fisker må utøve fiske for å benytte seg av fisken som en ressurs, og høstingsreglene vil da ikke være til hinder for at fisk settes ut igjen.

Økosystemtilnærmingen skal legges til grunn ved avgjørelser om høsting, jf. utk. § 16 tredje ledd. Videre foreslås at høstingstradisjoner i området vektlegges. For viltarter er dette en videreføring av viltloven § 3 første ledd tredje punktum. Den skaden arten gjør, kan også vektlegges. Går man utover det som regnes som et høstingsverdig overskudd for å unngå skade, må man imidlertid bruke hjemlene i utk. § 17.

Annet uttak

Også andre formål enn høsting kan gi grunn til å avlive virveldyr. Dette er f.eks. tilfellet for avliving av rovvilt som gjør skade, eller avliving av arter som truer andre arter som allerede – av andre grunner – har en dårlig økologisk tilstand. Gjeldende viltlov har en rekke bestemmelser om slik skadefelling, som i hovedsak bygger på Bernkonvensjonen. Også gjeldende saltvannsfiskeov hjemler regulering av ”beskatning av flora og fauna som ødelegger verneverdige arter” (§ 4 første ledd bokstav n).

Utvalget foreslår i utk. §§ 17 og 18 en videreføring av reglene i viltloven i generell form, slik at de kan anvendes også på marine arter eller ferskvannsfisk. Bestemmelsen skiller mellom de tilfeller der vilt eller fisk kan avlives uten at det er truffet vedtak i forkant (utk. § 17) og de tilfeller der det i forskrift eller enkeltvedtak er gjort unntak fra bevaringsprinsippet (utk. § 18). Den første kategorien er knyttet til nødvergelignende situasjoner der vilt eller fisk utgjør en fare for andre dyr, personer eller eiendom. Etter første ledd kan smågnagere, krypdyr eller fisk som utgjør en fare for skade på person eller eiendom avlives. En rett til avliving foreligger også der det anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person (annet ledd første punktum) og overfor vilt som er under direkte angrep på bufe eller tamrein (annet ledd annet punktum). På dette punkt nøyer utvalget seg med å foreta en videreføring av gjeldende lov. Flertallet i Stortingets miljø- og energikomité har i Innst. S. nr. 174 (2003–2004) reist spørsmål om det bør være adgang til å felle vilt under direkte angrep på hund. Dersom dette forslaget skal følges opp, kan det skje ved en tilføyelse til denne bestemmelsen.

⁶¹ Forskr. 10. oktober 1989 nr. 1095 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild, og forskr. 10. oktober 1989 nr. 1103 om maskevidde, bifangst og minstemål m.v. i trålfiske etter reker og sjøkreps.

Når det gjelder unntak fra bevaringsprinsippet etter utk. § 18, foreslår utvalget å ta inn i lovteksten Bernkonvensjonens hovedvilkår for skadefelling – dvs. at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger og at avliveningen ikke truer bestandens overlevelse. Bestemmelsen angir en rekke alternativer for når forskrift om uttak kan gis, herunder for å beskytte naturlig flora og fauna (a), for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller annen eiendom (b) eller for å gjenoppbygge bestander (d). Ikke alle alternativene i første ledd vil være like aktuelle for alle artsgrupper. Bernkonvensjonens vilkår bør imidlertid ikke gjelde for arter som hittil ikke forekommer naturlig i Norge, og konvensjonen krever heller ikke det.

13.7.2.3 Konkretisering av bevaringsmål for virvelløse dyr

Virvelløse dyr utgjør en viktig del av økosystemene og er en del av det biologiske mangfoldet som vi i dag vet nokså lite om. Ut fra en føre-var-betraktning mener *utvalget* derfor at bevaringsprinsippet bør slås fast også for slike arter, jf. utk. § 20. Samtidig kan det vanskelig sies at *alle* slike organismer bør bevares. Av definisjonen i utk. § 3 bokstav s følger at encellede organismer faller utenfor begrepet virvelløse dyr og dermed utenfor rekkevidden av utk. § 20. *Utvalget* mener at dette er en hensiktsmessig avgrensning. En forvaltning rettet mot individer av arten er nokså upraktisk for slike organismer. *Utvalget* vil likevel understreke betydningen av encellede dyr i økosystemene. Dette hensynet kan imidlertid best ivaretas gjennom områdeforvaltningen.

Bevaringsprinsippet for virvelløse dyr bør begrenses på flere måter. For det første bør bevaringsprinsippet for slike arter bare gjelde "i det økosystemet som de er en del av", jf. utk. § 20 første ledd. Det betyr f.eks. at insekter som har forvillet seg inn i hus eller andre bygninger, kan utrykkes der. Også virvelløse dyr som "er til plage eller skade" bør kunne avlives uten videre, jf. utk. § 20 annet ledd bokstav a. Dette innebærer f.eks. at insekter som er en plage for mennesker kan tas, og at skadegjørere i hagen kan bekjempes. Prinsippet gjelder heller ikke for enkeltindivider, kun for arten som sådan. Videre er bevaringsprinsippet etter forslaget ikke til hinder for lovlig ferdsløse eller virksomhet som foregår i samsvar med aktsomhetsplikten etter utk. § 6, jf. utk. § 20 annet ledd bokstav c.

Virvelløse dyr er en gruppe som inneholder svært ulike arter, fra fluer til hummer. For mange

av dem er "høsting" uaktuelt. Blant de virvelløse dyrene finnes det likevel arter som høstes i dag, f.eks. hummer, reker, krabbe, skjell og ferskvannskreps. Flere av disse – økonomisk attraktive – artene er allerede i dag underlagt fangstreguleringer. *Utvalget* mener at bestander som høstes i næring, bør forvaltes på tilsvarende måte som fisk. Det vil si at høsting må baseres på positivt vedtak fra myndighetene, enten ved forskrift eller enkelttillatelse. Vilkårene i utk. § 16 om dokumentasjon for at bestanden tåler beskatning, og om at arten har ressursbetydning, bør gjelde tilsvarende, jf. utk. § 20 tredje ledd. Når det gjelder kravet til dokumentasjon, vises til omtalen under kap. 13.7.2.2.

Virvelløse dyr kan ofte være bifangst ved lovlig fiske. *Utvalget* foreslår derfor i utk. § 20 annet ledd bokstav d det samme unntak for "bifangst" som ved høsting av fisk, jf. kap. 13.7.2.2.

Utvalget mener at også andre former for uttak av virvelløse dyr bør være lovlig uten videre. Det gjelder f.eks. uttak av insekter til samlinger eller til taksonomiske formål. Slik virksomhet vil være tillatt etter utk. § 20 annet ledd bokstav b. Også f.eks. barns krabbefiske vil falle inn under denne bestemmelsen. *Utvalget* foreslår dessuten at uttak for bioprospektering – også i næringsøyemed – skal dekkes av denne bestemmelsen, siden det normalt kun er tale om uttak av få eksemplarer. For alle disse typer uttak foreslår *utvalget* å sette en grense gjennom kravet om at uttaket ikke må medføre en fare for bestanden i området. Dette er en konkretisering av den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6, og gjør at ingen må gjennomføre tiltak som fører til at overlevelsen av bestanden i et område blir truet. Et eksempel kan være at noen ved bioprospektering finner at et bestemt insekt lager et interessant stoff, og at den mest praktiske eller økonomiske måten å utvinne stoffet på, er å høste organismene fra naturen. En slik bruk kan medføre et såpass stort press på ressursen, at overlevelsen på sikt kommer i fare. Også på basis av eventuell hjemmel i annen lovgivning vil det kunne settes grenser for slike uttak.

13.7.2.4 Konkretisering av bevaringsmål for planter og sopp

Bruk av planter og sopp – f.eks. plukking av blomster, sanking av sopp, hogst av trær og uttak av planter til hagebruk – skjer daglig, og normalt uten uheldige konsekvenser for de aktuelle artene. *Utvalget* anser derfor at en generell fredning av alle planter og sopp ville være upraktisk og unød-

vendig. Men prinsippet om at artene skal bevares i sine naturlige omgivelser, bør etter utvalgets mening også slås fast for planter og sopp, jf. utk. § 21. Encellede planter og encellede sopp bør falle utenfor reglene i utk. § 21 på linje med den tilsvarende løsning for encellede dyr etter utk. § 20. Utvalget foreslår derfor at definisjonene av planter og sopp i utk. § 3 bokstav l og m utformes med dette for øyet.

Hvilket uttak som kan foretas, foreslås avgrenset slik at uttaket ikke må "true overlevelsen av bestanden i området", jf. utk. § 21 første ledd. En tilsvarende grense foreslås for virvelløse dyr, se kap. 13.7.2.3.

Skadegjørere må kunne bekjempes der de er en fare for helse eller eiendom. Et eksempel kan være "ugress" i kornåkeren. Bevaringsprinsippet bør heller ikke hindre ferdsel og virksomhet som foregår i samsvar med aktsomhetsplikten i utk. § 6. Slike unntak fra bevaringsprinsippet er presisert i utk. § 21 annet ledd.

Bevaringsprinsippet for planter og sopp etter utk. § 21 medfører bl.a. at det kan være aktuelt for annen lovgivning å sette krav om tillatelse til visse former for uttak, slik det f.eks. er gjort når det gjelder høsting av tang og tare,⁶² eller sette begrensninger i tillatelser til virksomhet som kan true bestanden, f.eks. ved særskilte vilkår om lokalisering.

13.7.3 Prioriterte arter

13.7.3.1 Generelt

Utvalget har i kap. 13.7.2 drøftet hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for den alminnelige artsforvaltningen. Både internasjonale forpliktelser og oversikter over artenes økologiske tilstand viser etter utvalgets syn at noen arter trenger et sterkere vern enn andre for at bevaringsmålet for disse skal kunne nås. Utvalget foreslår derfor regler som kan gi slike arter en prioritet gjennom særskilte tiltak, jf. utk. § 23.

Som betegnelse for dette foreslår utvalget "*prioritering*" fremfor "fredning", som i dag er brukt for det artsvernet som innebærer totalforbud mot uttak. Dette har flere grunner.

For det første er ordet "fredning" som tidligere nevnt et snevert bevaringsbegrep, som kun retter seg mot direkte uttak. Når arter blir truet, er årsaken imidlertid ofte andre påvirkninger enn uttak, og en ren fredning vil derfor ofte ikke være tilstrekkelig til å redde arten. Det vil ofte være behov for å beskytte viktige funksjonsområder og gi vern mot

tiltak som forringer andre økologiske betingelser for arten.

For det andre er ordet "fredning" et passivt uttrykk for vern *mot* visse tiltak. Utrydningstruete arter kan imidlertid trenge positive tiltak, som f.eks. skjøtsel, for at de skal bli bevart.

Et siste moment er at en art kan trenge et særskilt forvaltningsregime uten at det nødvendigvis innebærer at hvert enkelt eksemplar må fredes. For eksempel er det for laksen, som må regnes som en ansvarsart for Norge,⁶³ viktig å sikre både arten og det genetiske mangfoldet gjennom særskilt forvaltning av leveområdene for de forskjellige bestandene. Innenfor en slik forvaltning kan det likevel være rom for en bærekraftig høsting.

Begrepet "prioritert" dekker etter *utvalgets* mening alle disse hensyn og angir nettopp det som utvalget er ute etter: Arten skal gis prioritet ved motstrid mellom bruk og vern.

13.7.3.2 Kriterier for prioritering

Utvalget foreslår å lovfeste tre alternative kriterier for å utpeke en art som prioritert: Artens økologiske tilstand, internasjonale forpliktelser og at arten er en ansvarsart for Norge. Disse kriteriene er likevel ikke ment som helt uttømmende alternativer.

Det første alternativet bør knyttes til bevaringsmålet for arter i utk. § 5: at artene "forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og slik at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene på lang sikt, er til stede". Hvis utviklingen for en art går i motsatt retning, og det er fare for at arten på sikt ikke overlever, bør det normalt settes inn bevaringstiltak utover det generelle bevaringsprinsippet.

Utvalget foreslår ikke å bruke kriteriene "truet", "sårbar", "hensynskrevende" eller "sjelden" i lovbestemmelsen. Dette er begreper som brukes i rødlisten i dag, og som der har sitt spesifikke biologisk faglige innhold. Begrepene er under utvikling, og innholdet kan endres over tid, jf. kap. 13.6. Utvalget mener det er uheldig om lovteksten skulle forstås slik at det er de til enhver tid gjeldende kriterier etter rødlisten som skulle være avgjørende for prioriteringen av en art. Dette ville også stille krav til utarbeidingen av rødlisten, som da ikke lenger ville være en rent faglig liste. Rødlisten vil likevel være viktig som kunnskapsgrunnlag for den typen vurderinger myndighetene skal gjøre etter det første alternativet. Utvalget anser

⁶² Forskr. 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare.

⁶³ Se kap. 13.6.1.

det derfor som viktig at rødlisten har god faglig kvalitet og blir oppdatert mest mulig fortløpende.

I enkelte tilfeller kan en art stå i fare for å forsvinne fra norsk natur som følge av naturlig utvikling. I slike tilfeller vil det ikke lenger være tale om artens "naturlige" utbredelsesområde, jf. formuleringen i utk. § 5. *Utvalget* anser det lite naturlig at dette skal gi grunnlag for å prioritere arten. Men det kan være vanskelig å avgjøre om arten er i ferd med å forsvinne på grunn av naturlige prosesser alene, eller om også menneskeskapt påvirkning er medvirkende. Fjellreven er et eksempel. Den er i dag sterkt truet, trolig på grunn av overhøsting før den ble fredet i 1925. Senere har arten ikke klart å reetablere sterke bestander, noe som bl.a. skyldes økt konkurranse fra rødrev og svakere næringsgrunnlag. Blir klimaet mildere, slik tendensen er nå, vil fjellrevens situasjon bli ytterligere prekær. Det er i en slik situasjon et vanskelig valg mellom å la utviklingen fortsette upåvirket med stor fare for at fjellreven forsvinner fra det norske fastlandet, eller å sette inn tiltak for om mulig å sikre arten et videre eksistensgrunnlag. I slike tilfeller bør prioritering kunne vedtas på grunnlag av bevaringsalternativet.

Det andre alternativet for prioritering av en art er knyttet til at arten er en ansvarsart. Innholdet i begrepet ansvarsart er nærmere forklart i kap. 13.6.1. Grunnen til prioritering vil normalt være at Norge har et spesielt ansvar for å sikre at den aktuelle arten ikke får en negativ utvikling. Når en stor andel av artens utbredelse er i Norge, kan det være vanskelig å redde arten hvis den først kommer i en negativ utvikling. Førre-var-prinsippet kommer derfor sterkt inn i tiltak for å prioritere ansvarsarter. Samtidig kan de nærmere bestemmelsene om hva prioriteringen innebærer, være annerledes enn for arter som er akutt truet. For eksempel kan det ofte være unødvendig med totalfredning mot uttak.

Det tredje alternativet for prioritering er at folkerettslige forpliktelser gjør prioritering nødvendig. Ofte vil samtidig et av de to andre kriteriene være oppfylt. Arter vil gjerne bli satt opp på internasjonale prioriteringslister fordi deres tilstand vekker uro, eller fordi arten kun finnes i få land. Slikt sammenfall vil det imidlertid ikke alltid være, se også oversikten i vedlegg 10. Det tredje alternativet i loven vil tjene til å understreke at internasjonale avtaler om vern av arter skal følges opp i norsk rett.

De nevnte kriteriene – som kommer til uttrykk i utk. § 23 første ledd – bør ikke være uttømmende. *Utvalget* antar likevel at det vil være få tilfeller der prioritering bør skje av andre grunner enn de nevnte. Et eksempel kan imidlertid være at en art

er sjelden i Norge, uten at den er truet eller sårbar, og heller ikke oppfyller et av de andre kriterier.

13.7.3.3 Automatisk fredning eller handlingsplikt

Utvalget har vurdert om en nærmere bestemt økologisk tilstand burde føre til et automatisk vern etter loven, f.eks. slik at arter som oppfyller et av de alternative kriteriene nevnt ovenfor, eller regnes som "truet", automatisk er fredet mot ethvert uttak. *Utvalget* vil av flere grunner ikke tilrå en slik løsning.

For det første kan det være uklart når kriteriet for å utløse det automatiske vernet ville være oppfylt. Rødlisten er ikke oppdatert til enhver tid med hensyn til artenes status, og annen kunnskap om arters tilstand kan være vanskelig tilgjengelig for den enkelte.

For det annet kan det være slik at selv om en art er truet, trenger ikke en fredning mot uttak være tilstrekkelig til at arten bevares, jf. det som er sagt foran om vern av leveområder og skjøtsel. Skulle den automatiske fredningen av den grunn også gjelde leveområder, ville det reise nye spørsmål om hva som er leveområder for den enkelte art, og hva "fredningen" av leveområdet i tilfelle skal innebære.

Et tredje problem er at den truede arten kan være vanskelig å kjenne igjen for den vanlige borger, slik at fredningen av den grunn ville ha liten effekt. Dette kan nok også være et problem hvis arten fredes ved positivt fredningsvedtak. I utvalgets modell kan man foreta en konkret vurdering av om fredning mot uttak er det beste virkemiddel, eller om man heller bør velge regler for leveområdene, områdevern eller regimet om utvalgte naturtyper. Denne problemstillingen er særlig aktuell for insekter. For eksempel er 784 av i alt 3430 billearter som finnes i Norge, ført opp på den nasjonale rødlisten. Det kan være slik at ved å gi noen få naturtyper status som utvalgte (se kap. 19), har man gode sjanser for å dekke opp flere av disse artene samtidig, med langt større effekt enn gjennom en fredning av enkeltarter.

Utvalget vil etter dette ikke foreslå automatiske rettsvirkninger knyttet til en status for artene på rødlisten. *Utvalget* foreslår derimot regler som kan sikre at spørsmål om å prioritere en art blir tatt opp dersom artenes økologiske tilstand tilsier det. *Utvalget* foreslår derfor en *plikt* for forvaltningen til å vurdere om en art bør gis status som prioritert, når tilstanden strider mot målet i utk. § 5. Etter utvalgets forslag vil organisasjoner eller andre med rettslig interesse kunne kreve at myndighetene foretar en slik vurdering, jf. utk. § 23 annet ledd.

13.7.3.4 Rettsvirkninger av prioritering

En prioritering må naturligvis gi arten en bedre beskyttelse enn de alminnelige reglene vil gjøre. Utvalget foreslår at en styrket beskyttelse kan bestå av flere elementer, og at dette bør fastsettes i den enkelte forskriften om prioritering av en art. I forskriften bør det for det første kunne settes strengere regler for uttak av eksemplarer av arten enn det som følger av de øvrige bestemmelsene i utk. kap. III. Dette vil imidlertid ikke være den viktigste rettsvirkningen av prioritering. Som oftest vil uttaket kunne begrenses allerede etter de alminnelige reglene i utk. §§ 16, 17, 20 og 21.

Utvalget foreslår videre som et viktig virkemiddel at prioritering av en art skal følges opp med regler for artens viktigste økologiske funksjonsområder. Slike generelle regler kan stille særskilte krav om at virksomhet i slike områder må ta spesielle hensyn til områdenes funksjon for den prioriterte arten. Forskriften bør samtidig avklare hva som regnes som økologiske funksjonsområder for den aktuelle prioriterte arten. Aktuelt kan være beiteområder, hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, trekkveier, yngle- eller oppvekstområder. For mindre mobile arter er også leveområdet eller voksestedet et viktig funksjonsområde. Reglene bør der det er aktuelt åpne for sesongmessige variasjoner, slik at de blir fleksible og tilpasset den aktuelle bruken arten gjør av områdene. Bare dersom en totalfredning mot uttak og ødeleggelse kan anses tilstrekkelig til å sikre arten, bør det være adgang til å unnlate å gi regler for å sikre økologiske funksjonsområder for en prioritert art.

Nye tiltak i det økologiske funksjonsområdet for en art behøver ikke være forbudt. Men forskriften for en prioritert art bør kunne stille krav om å klarlegge følgene for arten av et planlagt inngrep i et funksjonsområde for arten. Et slikt krav bør kunne gjøres gjeldende uansett om inngrepet trenger tillatelse etter særskilt lov. I tillegg kan naturligvis hensynet til den prioriterte arten gjøre det nødvendig med en mer omfattende konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, jf. kap. 13.4.5.1. *Utvalget* tilrår at det blir overveid å knytte denne utredningsplikten til prioritering av arter fremfor direkte til rødlisten.

Forskriften kan også inneholde bestemmelser om skjøtsel, jf. utk. § 23 siste ledd.

Utvalget ser for seg at en forskrift for en prioritert art i utgangspunktet inneholder generelle regler. Men forskriften kan gi regler for virksomheten i nærmere bestemte geografiske områder. Her nærmer man seg imidlertid et områdevern etter

utk. kap. V. Blir vernet i realiteten det samme som et områdevern, bør reglene i utk. kap. V velges.

13.7.4 Bevaring av genetisk mangfold

Utvalgets forslag til bestemmelser i utk. kap. III er relatert til bevaring av *arter* (for domestiserte også innen arten). En viktig forutsetning for bevaring av en art er at dens genetiske mangfold blir bevart. De generelle reglene om bevaring i utk. §§ 15 til 21, og reglene om prioritering i § 23, vil langt på vei kunne ivareta også et tilstrekkelig genetisk mangfold. Dette gjelder særlig fordi bevaringsprinsippet er knyttet opp mot bevaringsmålet i utk. § 5, der det understrekes at det genetiske mangfoldet må være tilstrekkelig for å sikre bevaring av arten på lang sikt.

I noen tilfeller kan det imidlertid være aktuelt å beskytte en nærmere bestemt bestand spesielt. Det kan f.eks. være en bestand som har utviklet helt spesielle særtrekk ved geografisk isolasjon, f.eks. i visse vannforekomster. *Utvalget* foreslår i utk. § 24 en hjemmel til å kunne gi særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak for slike bestander.

13.7.5 Handel med arter

Norge har påtatt seg internasjonale forpliktelser knyttet til internasjonal handel med og ilandføring av truede arter, jf. CITES. Videre har Norge gjennom Bernkonvensjonen art. 6 påtatt seg en forpliktelse til å treffe hensiktsmessige lovgivnings- og administrative tiltak for å regulere besittelse av og innenlands handel med levende eller døde eksemplarer og lett kjennelige delprodukter av arter som er listet i konvensjonens vedlegg II.

Som nevnt i kap. 13.4.5.5 er det med hjemmel i flere lover gitt regler for gjennomføring av CITES. Det blandede hjemmelsgrunnlaget for reguleringen innebærer en del forskjeller i rettsvirkninger, bl.a. når det gjelder straff. *Utvalget* mener at dette er uheldig. Utvalget foreslår derfor en generell hjemmel som gir mulighet til å regulere inn- og utførsel av døde eller levende eksemplarer av viltlevende arter eller deler av disse, jf. utk. § 25. Bestemmelsen omfatter i tillegg transport, herunder ilandføring fra havet, oppbevaring og besittelse.

13.7.6 Bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter

13.7.6.1 Viltlevende arter

Utvalget legger til grunn at viltlevende arter fortrinnsvis skal bevares gjennom *in situ*-bevaring av

biologisk mangfold, det vil si at artene skal bevares på sitt naturlige leve- eller voksested. Dette er i tråd med biomangfoldkonvensjonen art. 8. *Ex situ*-bevaring i f.eks. genbanker og botaniske og zoologiske hager, er dårlig egnet til å ta vare på det genetiske mangfoldet av villlevende arter. Genbankmetoden gir bare muligheter til å samle inn deler av den genetiske variasjonen innenfor en art eller bestand. Det skjer ingen naturlig utvikling eller evolusjon i en genbank. I tillegg har selve genbankteknikken begrensninger, slik at en del av den innsamlede variasjonen vil kunne gå tapt i selve bevaringsprosessen. Også flere generasjoners opphold i en *levende* genbank – jf. villaksen – gir en uheldig seleksjon med risiko for tap eller endring av viktige egenskaper. Laksebestandene kan f.eks. ikke holdes i fangenskap i mer enn ca. ti år (omkring to laksegenerasjoner) før oppvekstmiljøet i anlegg endrer den genetiske sammensetningen av genbankbestanden.

Ex situ-bevaringstiltak kan likevel være et supplement til *in situ*-bevaring av villlevende arter, spesielt i de tilfellene der arter eller bestander trues av sykdom eller andre faktorer som ikke påvirkes gjennom det ordinære arts- og områdevernet. Konvensjonen om biologisk mangfold (art. 9) forplikter partene til å iverksette visse tiltak for *ex situ*-bevaring av komponenter av biologisk mangfold. Så langt det er mulig og som hensiktsmessig, og hovedsaklig for å supplere *in situ*-tiltak, skal partene etablere og vedlikeholde anlegg for *ex situ*-bevaring og forskning om planter, dyr og mikroorganismer, vedta tiltak for gjenoppbygging og rehabilitering av truede arter og for gjeninnføring av dem i deres naturlige habitat, regulere og administrere innsamling av biologiske ressurser fra naturlige habitat med henblikk på *ex situ*-bevaring, og samarbeide for å skaffe til veie finansiell støtte til *ex situ*-bevaringstiltak.⁶⁴

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for myndighetene til å etablere eller opprettholde tiltak for *ex situ*-bevaring av arter som står i direkte fare for å bli utryddet. Det er en forutsetning at bevaringstiltaket kan bidra til en forbedring av bestandens tilstand i naturen på sikt. Dette er i tråd med bestemmelsene i konvensjonen om biologisk mangfold art. 9.

13.7.6.2 Domestiserte arter

For domestiserte arter er det lettere å bevare genetisk variasjon gjennom bruk av genbanker. For det

første er det et begrenset antall arter som er domestiserte, spesielt blant dyreartene, men også innen planteartene. Den genetiske variasjonen innen domestiserte arter finnes enten hos villlevende slektninger, blant populasjoner og sorter som er i aktiv bruk (dyrking eller husdyrhold) eller bevart i genbanker. Plante- og dyreforedling er en dynamisk prosess, der f.eks. nedbryting av resistens og nye foredlingsmål gjør det viktig å kunne hente inn ny genetisk variasjon. Variasjonen hos enkelte domestiserte arter er til og med større enn hos deres ville varianter i naturen, siden menneskene har tatt vare på langt større bredde enn det som ville overlevd gjennom naturlig seleksjon. For å bevare størst mulig bredde i den genetiske variasjonen er bevaring både *in situ*- og *ex situ* i genbanker av et utvalg av sorter nødvendig med sikte på å sikre matproduksjonen også i fremtiden. Det vil alltid bare være en begrenset del av den totale genetiske variasjonen som til enhver tid brukes aktivt i husdyrhold og plantedyrking. Genbanker er derfor viktige tiltak for bevaring av mangfoldet innen domestiserte arter til fremtidig nytte.

Utvalget foreslår derfor også å lovfeste både et bevaringsmål for det genetiske mangfoldet innen domestiserte arter (utk. § 5 tredje ledd) og en hjemmel for myndighetene til å gi regler om særskilte bevaringstiltak (utk. § 26 annet ledd).

Bestemmelsen må ses i lys av FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk av 3. november 2001. Traktatens art. 5 inneholder en rekke tiltak som partene skal iverksette for å bevare plantegenetiske ressurser. Tiltakene går bl.a. ut på kartlegging og inventering av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk og vurdering av truslene mot disse (art. 5 (1) (a)), fremme innsamling av slike plantegenetiske ressurser som er truet eller som er av potensiell nytteverdi, sammen med informasjon om disse (art. 5 (1) (b)), støtte bønders og lokalsamfunns innsats for å forvalte og bevare sine plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk på egen gård (art. 5 (1) (c)), fremme *in situ*-bevaring av ville slektninger (art. 5 (1) (d) og sikre en forvaltning av samlinger (art. 5 (1) (f)). Hvordan dette gjennomføres, overlates til den enkelte part.

Utvalget vil også vise til at det er satt et mål for bevaring av det genetiske mangfoldet i landbruksvekster i den globale strategi for bevaring av planter under biomangfoldkonvensjonen (se kap. 13.3.5).

Utvalget ser ikke noe umiddelbart behov for konkrete lovregler for å kunne gjennomføre slike tiltak som nevnt. *Utvalget* ser det likevel som vik-

⁶⁴ Se også omtalen av den globale strategi for bevaring av planter i kap. 13.3.5.

tig å inkludere domestiserte arter i et lovverk som omhandler biologisk mangfold. Et behov for nærmere regler, særlig for å bidra til gjennomføringen av tiltak etter FAO-traktaten, kan dessuten oppstå. Utvalget foreslår derfor en hjemmel for å gi nærmere regler om bevaringstiltak for domes-

tiserte arter. Reglene vil kunne gå ut på konkrete plikter eller forbud, men også tildeling av goder som f.eks. tilskudd. Gjennom tilbakevisningen til utk. § 5 tredje ledd, begrenses hjemmelen til det som bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

Kapittel 14

Introduksjon av fremmede organismer

Der skreg en fugl

Der skreg en fugl over øde hav,
 langt fra lande.
Den skreg så sårt i den høstgrå dag,
flaksed i brudte, afmægtige slag
 seiled på sorte vinger
 bortover hav

Vilhelm Krag

14.1 Innledning

14.1.1 Generelt

Introduksjon av planter og dyr har i alle år vært en del av vår kultur. De aller fleste vekstene som dyrkes for matproduksjon o.l. er introdusert. Som eksempler kan nevnes kornslagene, potet og kål. Disse introduksjonene har hovedsakelig vært forbundet med positive eller nøytrale konsekvenser.

I de senere årene har antall introduksjoner av andre typer organismer økt. Dette skyldes særlig endringer i internasjonale transport- og handelsmønstre. Det økte antallet introduksjoner har ført til at de negative virkningene av dem er blitt synligere for både nasjonale og internasjonale normgivere og folk flest. Spredning av fremmede organismer regnes i dag som en av de alvorligste truslene mot det biologiske mangfoldet.

I kap. 7.2.5 er det gitt en beskrivelse av de konsekvensene som introduksjon av fremmede organismer kan medføre for det biologiske mangfoldet. Fremmede organismer vil ikke ha et naturlig samspill med stedegen flora og fauna, f.eks. vil de ofte ikke ha naturlige fiender. De kan fortrenge stedegne arter, bl.a. som fødekonkurrent. Fremmede organismer kan også forårsake sykdom hos lokale arter, eller bruke dem som føde, og på den måten redusere det stedegne biologiske mangfoldet. Et problem som kun omfatter innvandring av fremmede populasjoner, er faren for utvanning av lokale gentilpasninger. Dette gjør at en f.eks. ikke ønsker innblanding av oppdrettslaks i villakspopulasjonene. Etter hvert som klimaet blir varmere, vil fremmede organismer lettere kunne få fotfeste i norsk natur, og risikoen ved en introduksjon vil

dermed kunne øke. Klimaendringer vil i tillegg kunne medføre flere migrasjoner og økt biologisk mangfold i Norge.

14.1.2 Begreper og virkemiddelbruk

Begrepet organisme brukes om individer av både arter, underarter og lavere taxa samt populasjoner eller bestander. Begrepet omfatter enhver del av en organisme som er i stand til å formere seg eller overføre genetisk materiale. En organisme regnes som *fremmed* når den ikke er hjemmehørende i det området den kommer til. Organismen kan ha kryssset landegrensen (grensekryssende introduksjon) eller komme fra et annet sted innen samme land (intern introduksjon). Hvor den kommer fra, kan ha betydning for valget av reguleringsmåte.

En særskilt form for "fremmede" organismer er genmodifiserte organismer. Problemstillingene knyttet til genmodifiserte organismer er imidlertid regulert i genteknologiloven,¹ og *utvalget* har derfor avgrenset sitt lovforslag mot disse.

I tråd med definisjonen som er benyttet i retningslinjer vedtatt på biomangfoldkonvensjonens sjette partsmøte (se kap. 14.2.2.1), taler vi om *introduksjon* av en fremmed organisme når organismen ved menneskers hjelp forflytter seg til et område utenfor dens tidligere eller nåværende naturlige leveområde.² Introduksjonen innebærer at organismen ved menneskers hjelp forserer en geografisk barriere (f.eks. hav, fjellkjede eller elvesystem) for dens naturlige spredning.³ Introduksjonen kan f.eks. skje ved at en organisme bevisst settes ut, ved rømning fra anlegg, ved at den omsettes som en vare, eller ved utilsiktet innførsel gjennom transport og ferdsel. Noen fremmede organismer, f.eks. bakterier eller parasitter, kan også ha fulgt med på lasset ved utsetting av en annen organisme.

¹ Lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m.

² Partsmøtevedtak VI/23, fotnote (57) iii: "introduction" refers to the movement by human agency, indirect or direct, of an alien species outside of its natural range (past or present). This movement can be either within a country or between countries or areas beyond national jurisdiction."

³ Se bl.a. Shine et al. 2000 s. 1.

En gradvis og naturbetinget utvidelse av en arts utberedelsesområde anses ikke som introduksjon. Selv om en art er introdusert ved menneskers hjelp i et annet land, kan den videre utbredelsen til Norge skje uten slik hjelp. Kongekrabben er et eksempel på dette. Slike tilfeller kan betegnes som *sekundære introduksjoner*, jf. kap. 7.2.5.1.

For introduksjoner kan man bruke hjelpebegrepene *tilsiktet* og *utilsiktet*.⁴ Med tilsiktede introduksjoner menes bevisst flytting av organismer til områder utenfor deres naturlig leveområder. Det er ikke avgjørende om man har hatt noe bevisst ønske om etablering av organismen. Enkelte tilsiktede introduksjoner har karakter av reintroduksjon av organismer som har eksistert i landet på et tidligere tidspunkt. Utilsiktede introduksjoner er alle introduksjoner som ikke er tilsiktede, f.eks. som følge av transport, eller som bivirkning av tilsiktede introduksjoner, f.eks. parasitter som følger med innførte planter eller fisk.

Hvordan en fremmed organisme kommer til landet eller distriktet, har først og fremst betydning for hvilke virkemidler som det kan være aktuelt å ta i bruk. Når det gjelder introduksjoner til Norge, må virkemiddelbruken i størst mulig grad være rettet mot å *forebygge uønskede effekter*. Dette kan gjøres ved å regulere de handlingene som medfører introduksjonene, f.eks. tillatelsessystemer for bevisste utsetninger og krav til virksomhet som kan medføre utilsiktede utslipp. Særlig for utilsiktede introduksjoner vil tiltak for å *begrense skade* være viktig.

For arter som sprer seg, enten naturlig – ved migrasjon – eller som en følge av en menneskelig handling i et annet land – dvs. sekundær introduksjon (slik som kongekrabben), vil de aktuelle virkemidlene først og fremst gjelde *skadebegrensning*. Hvorvidt det bør settes i verk tiltak eller ikke, vil i stor grad avhenge av bakgrunnen for spredningen. Naturlig utvikling vil det som regel ikke være grunn til å bekjempe. Annerledes kan det være med sekundære introduksjoner.

14.2 Internasjonale forpliktelser

14.2.1 Innledning

Nasjonale bestemmelser om introduksjoner av fremmede organismer må ligge innenfor de forp-

liktelsene som Norge har påtatt seg internasjonalt. I det følgende vil det bli redegjort for hvilke krav som stilles i de internasjonale miljøkonvensjonene på den ene side, og i det internasjonale handelsregelverket på den annen side. Det er også bestemmelser i havretten som det må tas hensyn til. I tillegg behandles internasjonale bestemmelser vedrørende grensekontroll, da disse har betydning for de faktiske mulighetene for å håndheve et regelverk om introduksjoner.

14.2.2 Internasjonale forpliktelser og retningslinjer med fokus på bevaring av biologisk mangfold.

14.2.2.1 Konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)

Biomangfoldkonvensjonen art. 8 (h) pålegger partene så langt det er mulig og som hensiktsmessig å hindre introduksjoner av fremmede arter⁵ som truer økosystemer, leveområder eller arter, eller å kontrollere eller utrydde slike introduserte arter.

På det sjette partsmøtet i Den Haag i 2002 ble det vedtatt femten retningslinjer for utvikling av effektive strategier for å redusere spredningen av og påvirkningen fra invaderende fremmede arter.⁶ De vedtatte prinsippene er retningsgivende for partenes oppfølging av forpliktelsene etter konvensjonens art. 8 (h), men ikke rettslig bindende.

Det første prinsippet slår fast at føre-var-prinsippet bør legges til grunn, både ved bestrebelser for å identifisere og hindre utilsiktede introduksjoner, og for avgjørelser vedrørende tilsiktede introduksjoner. Videre slås det fast at en økosystemtilnærming bør legges til grunn (prinsipp 3).

Andre prinsipper (prinsipp 2, 12, 13, 14, 15) fremhever og beskriver et tretrinns hierarki for handling: (1) å hindre introduksjoner (billigst og mest effektivt), (2) å utrydde de introduserte organismene og (3) å holde situasjonen under kontroll.

Spesielle tiltak anbefales, inkludert forskning og overvåking (prinsipp 5), informasjon og kunnskapsoppbygging (prinsipp 6), grensekontroll og karanteneprosedyrer (prinsipp 7), infor-

⁴ Lignende begreper brukes i biomangfoldkonvensjonens retningslinjer og IUCNs anbefalinger.

⁵ I omtalen av de internasjonale reglene nedenfor brukes de betegnelsene for "fremmede" som den enkelte konvensjon selv benytter. Begrepsbruken varierer fra "invaderende" (biomangfoldkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen) til "ikke-hjemmehørende" (Bernkonvensjonen) og "eksotisk" (Bonnkonvensjonen).

⁶ Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that threaten Ecosystems, Habitats or Species. Partsmøtevedtak VI/23. Annex.

masjons- og kunnskapsutveksling (prinsipp 8), samarbeid og kapasitetsoppbygging (prinsipp 9).

Prinsipp 10 omhandler tilsiktede introduksjoner. Det fremgår ikke eksplisitt av ordlyden, men det er likevel grunn til å fortolke prinsippet dit hen at det i utgangspunktet gjelder grensekryssende introduksjoner. Det slås i prinsipp 10 fast at det bør innføres et system med tillatelser for alle førstegangsintroduksjoner og alle introduksjoner av fremmede organismer som allerede er aggressive eller som potensielt er aggressive. Det er videre lagt til grunn at vurderingen av om det skal innvilges tillatelse eller ikke, bør gjøres på grunnlag av en konsekvensanalyse, og at det bare bør gis tillatelse til introduksjon av organismer når det er lite trolig at de vil true det biologiske mangfoldet. Ansvar for å bevise at en fremmed organisme ikke vil innebære en slik trussel, bør i utgangspunktet legges på søkeren. Retningslinjene anbefaler at det skal kunne knyttes vilkår til en tillatelse til introduksjon av en fremmed organisme. Avslutningsvis i prinsipp 10 understrekes betydningen av føre-var-prinsippet i denne sammenhengen.

I prinsipp 11 om utilsiktede introduksjoner oppfordres alle land til å etablere tiltak og operative systemer rettet mot slike former for introduksjoner. Også betydningen av å identifisere introduksjonsmåtene og iverksette tiltak for å redusere introduksjonsfaren understrekes.

14.2.2.2 Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonens art. 11 nr. 2 (b) fastslår at hver part skal strengt kontrollere introduksjonen av ikke-hjemmehørende arter.⁷ Bestemmelsen innebærer i alle fall en forpliktelse til å kontrollere selve introduksjonshandlingen. Formålsbetraktninger taler for at det i formuleringen også ligger en forpliktelse til å kontrollere *følgene* av en introduksjon.⁸ Forpliktelsen i art. 11 nr. 2 (b) reflekterer i noen grad også føre-var-prinsippet.

14.2.2.3 Bonnkonvensjonen

Art. III nr. 4 (b) i Bonnkonvensjonen bestemmer at de statene som er i utberedelsesområdet til en trekkende art opplistet i appendiks I, så langt som mulig og passende, skal bestrebe seg på ("endeavour") å motvirke, redusere eller kontrollere faktorer som er eller kan være skadelig for artene,

inkludert å strengt kontrollere introduksjonen av, eller kontrollere eller fjerne allerede introduserte, eksotiske arter.⁹

Bestemmelsen gjelder bare for å beskytte nærmere bestemte arter. Det dreier seg for det første kun om trekkende arter, og for det andre er forpliktelsen avgrenset til arter oppført i appendiks I. Det er videre en kvalifisering i at forpliktelsen bare gjelder når en fremmed art truer eller kan komme til å true den trekkende arten. Antagelig omfatter bestemmelsen også introduksjoner som kan true artens leveområde. Bestemmelsen innebærer elementer av en føre-var-tilnærming.

14.2.2.4 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen art. 196 (1) bestemmer bl.a. at statene skal treffe alle tiltak som er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere innføring av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige og skadelige forandringer i det marine miljøet. Bestemmelsen omfatter både tilsiktede og utilsiktede introduksjoner. Den er plassert i del XII (vern og bevaring av det marine miljø) og gjelder således alle deler av det marine miljøet.

14.2.2.5 Konvensjonen for kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip (FNs skipsfartsorganisasjon, IMO)

Ballastvannkonvensjonen (International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediments) ble vedtatt 13. februar 2004. Den vil tre i kraft tolv måneder etter at 30 stater som representerer 35 % av verdens handelstonnasje, har ratifisert. Konvensjonen er foreløpig ikke undertegnet av Norge.

Konvensjonen omfatter alle skip i internasjonal fart og innebærer at skip i en overgangsperiode som hovedregel må skifte ut ballastvannet på åpent hav, noe som vil gi en betydelig reduksjon av risikoen for introduksjon av fremmede organismer. Etter overgangsperioden, fra 2009 til 2016 avhengig av når skipet konstrueres og størrelsen på ballastvanntanken, må skip rense ballastvannet i samsvar med strenge rensekrav. Konvensjonen legger til rette for at rensekravene senere kan skjerpes ytterligere i takt med teknologitviklingen.

⁷ "Each Contracting Party undertakes to strictly control the introduction of non-native species."

⁸ Schei, A. 2004 kap. 6.2.3.

⁹ "shall endeavour to the extent feasible and appropriate, to prevent, reduce or control factors that are endangering or are likely to further endangering the species, including strictly controlling the introduction of, or controlling or eliminating, already introduced exotic species."

14.2.2.6 Ramsarkonvensjonen

Ramsarkonvensjonen har ingen rettslig bindende bestemmelser om introduksjon av fremmede organismer. Det er imidlertid vedtatt en resolusjon om invaderende arter og våtmarkene.¹⁰ Denne resolusjonen inneholder bl.a. (pkt. 18 (a)) en anmodning til konvensjonspartene om å kartlegge fremmede arter i våtmarker og identifisere og prioritere de artene som innebærer en trussel mot våtmarkene, og de artene som har sitt leveområde der. Konvensjonspartene anmodes også (pkt. 18 (d)) om å gjennomgå gjeldende rett og ved behov fastsette regelverk for å hindre introduksjoner av nye og miljøskadelige fremmede organismer, så vel inn til landet som innenfor landegrensene.

14.2.2.7 IUCNs retningslinjer

IUCN har vedtatt retningslinjer for å forhindre reduksjon av biodiversitet som følge av fremmede organismer.¹¹ Det fremgår av pkt. 2 i retningslinjene at de skal bidra til gjennomføringen av biomangfoldkonvensjonen art. 8 (h). Retningslinjene har bl.a. som utgangspunkt at det å *forhindre* introduksjon av fremmede organismer bør ha høyeste prioritet så vel nasjonalt som internasjonalt. Det vises til at forebyggende tiltak er billigere og mer effektive enn tiltak knyttet til utrydding og kontroll av allerede introduserte organismer. Utrydding og kontroll bør settes i verk der det ikke har vært mulig å forebygge en introduksjon.

Retningslinjene omfatter både utilsiktede og tilsiktete introduksjoner. Når det gjelder de utilsiktede introduksjonene, fastslås det generelt at risikoen for slike introduksjoner bør reduseres. For å oppnå dette anbefales bl.a. å identifisere og regulere måter som utilsiktede introduksjoner kan skje på, samt å anvende sanksjoner mot dem som gjennom uaktsom opptreden forårsaker slike introduksjoner. Det anbefales videre å ha regler som sikrer en rask respons dersom utilsiktede introduksjoner skulle skje. For de tilsiktete introduksjonene er retningslinjene særlig konsentrert om behovet for å ha et velfungerende tillatelsessystem.

Når det gjelder mulighetene for å iverksette tiltak vedrørende utrydding og kontroll, viser retningslinjene bl.a. til betydningen av å oppdage og håndtere fremmede organismer på et tidlig stadium etter at introduksjonen har skjedd.

¹⁰ Resolution VII.14 on invasive species and wetlands.

¹¹ IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss caused by Alien Invasive Species, vedtatt på det 51. møte i IUCN Council (februar 2000).

14.2.3 Handelsregelverk og grensekontroll

14.2.3.1 WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak

For problemstillingene knyttet til introduksjon av fremmede organismer er avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS-avtalen)¹² mest relevant.¹³ Avtalen sikrer bl.a. medlemsstatene rett til å vedta nasjonale tiltak eller standarder for å (1) beskytte mennesker, dyre- og planteliv mot risikoen forbundet med innførsel, etablering og spredning av bl.a. skadedyr, sykdom ("pests or diseases") og sykdomsbærende organismer, og (2) hindre eller begrense annen ødeleggelse som følger av innførsel, etablering eller spredning av skadedyr innen medlemsstatens territorium. Hovedprinsippet etter avtalen er at hver medlemsstat kan fastsette det beskyttelsesnivået den selv ønsker, og iverksette de veterinære og plantesanitære tiltakene som anses nødvendige for å oppnå dette beskyttelsesnivået.

For å oppnå størst mulig harmonisering av veterinære og plantesanitære tiltak skal medlemsstatene ved valg av tiltak bygge på internasjonale standarder og anbefalinger der slike finnes.¹⁴ Ytterligere tiltak kan fastsettes dersom det foreligger en vitenskapelig begrunnelse for dette, eller det er nødvendig for å ivareta det valgte beskyttelsesnivået. Dersom de tiltakene som settes i verk, ikke bygger på internasjonale standarder, må de baseres på en risikovurdering, som tar hensyn til bl.a. vitenskapelig bevismateriale, inspeksjons- og testingsmetoder, sykdomsfrie områder og økologiske og miljømessige forhold.

Det valgte beskyttelsesnivået må anvendes slik at det ikke blir urettmessige forskjeller mellom beskyttelsesnivåer for sammenlignbare situasjoner, dersom dette medfører forskjellsbehandling eller en skjult restriksjon for internasjonal handel. Medlemsstatene plikter også å påse at tiltakene som iverksettes, ikke innebærer større restriksjoner på internasjonal handel enn det som er nødvendig for å oppnå beskyttelsesnivået.

¹² SPS-avtalen er vedlegg til avtalen om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon, vedtatt 15. april 1994. Avtalen ble ratifisert av Norge 7. desember 1994 og trådte i kraft 1. januar 1995.

¹³ I noen tilfeller kan også GATT art. I, III og XI tenkes å være relevant.

¹⁴ Det dreier seg om standarder utviklet av FAO og WHO's kommisjon for Codex Alimentarius (matsikkerhet), Office International des Epizooties (dyrehelse) og FAOs International Plant Protection Convention (plantehelse).

SPS-avtalen har innarbeidet en føre-var-tilnærming ved at medlemsstatene også kan iverksette tiltak der det ikke foreligger tilstrekkelig relevant vitenskapelig bevismateriale. Det ligger imidlertid en begrensning i at det i så fall bare kan fastsettes *midlertidige* tiltak, og medlemsstatene er pålagt en plikt til å innhente de tilleggsopplysningene som er nødvendige for å foreta en mer objektiv risikovurdering. Tiltaket må innen rimelig tid vurderes etter den nye risikovurderingen.

SPS-avtalen er først og fremst utformet for å sikre at importrestriksjoner ikke benyttes som en skjult form for kommersiell proteksjonisme. Det er således ikke en mekanisme som skal sikre at medlemsstatene har fullgode standarder på plass.

14.2.3.2 EØS-avtalen

Etter EØS-avtalen art. 11 og 12 er kvantitative import- og eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning forbudt. Rettspraksis aksepterer imidlertid slike tiltak dersom de er saklig begrunnet i f.eks. miljøhensyn. I tillegg innebærer art. 13 i EØS-avtalen at slike tiltak vil kunne være lovlige der de er begrunnet bl.a. ut fra hensynet til vernet om menneskers og dyrs liv og helse og plantelivet.

Vedlegg I til EØS-avtalen (del I, pkt. 4.5. Akvakultur) setter begrensninger for hvilke levende marine arter Norge kan ha importforbud for. I enkelte tilfeller vil veterinærmyndighetene ha lettere for å stanse innførsel av visse arter dersom miljøvernmyndighetene i sitt regelverk har definert en gitt art som utryddingstruet og ikke bare har uttrykt sin bekymring omkring arten. For eksempel må EUs regler for omsetning av akvakulturdyr vike for nasjonale eller internasjonale regler om bevaring av visse arter.

EUs regelverk for veterinær grensekontroll er omtalt under kap. 14.2.4.

14.2.3.3 Andre handelsregulerende avtaler

Det finnes en lang tradisjon for internasjonalt regelverk for å hindre at plante- og dyresykdommer spres gjennom internasjonal handel. Samarbeidet er i stor grad basert på standardisering innenfor International Plant Protection Convention og Office International des Epizooties. De relevante regelverkene har tradisjonelt tilsiktet beskyttelse av landbruksinteresser. Man har imidlertid i den senere tid utvidet virkeområdet, særlig i forbindelse med plantevern, til også å ta opp i seg problemstillinger knyttet til trusler mot biologisk mangfold. Det er her en viss overlappning med mil-

jøkonvensjoner som særlig gjelder vern av biologisk mangfold.

14.2.4 Spesielt om grensekontroll

Effektiv grensekontroll er nødvendig for å sikre at reglene om innførsel av fremmede organismer etterlevs. Grensekontrollen av dyr og planter er i Norge først og fremst basert på regelverket vedrørende plante- og dyrehelse.

Det er Mattilsynet som fører tilsyn med import av planter og andre smittebærende emner. Det er et vilkår for å importere planter og visse andre vareslag at disse skal være fulgt av sunnhetssertifikat utstedt av planteinspeksjonsmyndigheten i eksportlandet. Ved ankomst til Norge blir det kontrollert at sendingen er fulgt av tilfredsstillende sunnhetssertifikat, og selve varene blir på stikkprøvebasis kontrollert for såkalte karanteneskadegjørere.¹⁵ Karanteneskadegjørere er planteskadegjørere som kan være vanskelige å bekjempe og som kan gi store skader i planteproduksjonen hvis de får etablere og spre seg.¹⁶

Etter en utvidelse av EØS-avtalen 1. januar 1999 gjelder EUs regelverk for veterinær grensekontroll (veterinæravtalen) for innførsel av dyr og animalske produkter.¹⁷ Tilsyn og kontroll ved innførsel av levende dyr fra andre EØS-land skal i hovedsak foregå på avsenderstedet. Veterinærmyndighetene i mottakerlandet kan foreta stikkprøvekontroll for å undersøke om vilkår for innførsel er oppfylt. Stikkprøvekontroll skal ikke utføres på en måte som virker diskriminerende. Det kan foretas utvidet kontroll ved mistanke om uregelmessigheter.¹⁸

Ved innførsel fra andre EØS-land av næringsmidler og andre produkter av animalsk opprinnelse er hovedregelen at kontrollen skal skje på det stedet der produktet tilvirkes. Det kan i tillegg utøves stikkprøvekontroll i markedet etter løpende behov og tilgjengelige ressurser.¹⁹

Kontroll med levende dyr og animalske næringsmidler og produkter som kommer fra land

¹⁵ Se forskr. 1. desember 2000 nr. 1333 om planter og tiltak mot planteskadegjørere.

¹⁶ <http://landbrukstilsynet.mattilsynet.no> (midlertidig nettside), se også www.mattilsynet.no

¹⁷ Se St.prp. nr. 6 (1998–99).

¹⁸ Se forskr. 31. desember 1998 nr. 1484 om tilsyn og kontroll ved innførsel og utførsel av levende dyr, annet avlsmateriale og animalsk avfall innen EØS, og ved innførsel av levende dyr fra land utenfor EØS (forskrift om handel med levende dyr mv.).

¹⁹ Se forskr. 23. desember 1998 nr. 1471 om tilsyn og kontroll ved import og eksport av næringsmidler og av produkter av animalsk opprinnelse innen EØS, og av ikke-animalske næringsmidler fra tredjeland.

utenom EØS, utføres på spesielt utpekte grensekontrollstasjoner, der det foretas dokumentkontroll, identitetskontroll og fysisk kontroll. Etter å ha gjennomgått slik kontroll, frigis dyrene eller produktene for EØS-markedet og sendes til bestemmelsesstedet.²⁰

Ovennevnte kontrollrutiner vil i en viss utstrekning kunne fange opp organismer som, hvis de ble introdusert, ville opptre invaderende og skade økosystemene der de etablerer seg. For øvrig er det tollmyndighetenes ansvar å håndheve de importforbudene som finnes i lovverket totalt sett. Organismer som ikke omfattes av bestemmelser som regulerer innførsel, vil falle utenfor eksisterende grensekontrollsystemer.

14.3 Gjeldende rett²¹

14.3.1 Tilsiktede introduksjoner

14.3.1.1 Innledning

Med tilsiktede introduksjoner menes som nevnt under pkt. 14.1.2 bevisste flyttinger av organismer til områder utenfor deres naturlige leveområder. Både grensekryssende og interne introduksjoner omfattes av begrepet, selv om dette skillet tillegges liten betydning i gjeldende rett. Verken viltloven, lakse- og innlandsfiskloven eller saltvannsfiskeloven opererer med et slikt skille. Når det gjelder planter, er det hovedsakelig de grensekryssende introduksjonene som er regulert, likevel slik at det kan gjelde visse begrensninger med hensyn til intern utplanting av planter som kan medføre smitte, jf. forskr. 1. desember 2000 nr. 1333 om planter og tiltak mot planteskadegjørere kap. II. Ved utsetting i forbindelse med havbeite er det krav om at organismen skal være "stedegen", jf. forskr. 28. august 2003 nr. 1110 om tildeling og drift ved havbeiteverksemd § 7 annet ledd.

Det kan tenkes ulike måter å regulere tilsiktede introduksjoner på. Basert på eksisterende regelverk kan følgende grove tredeling gi en antydning om de vanligste formene for regulering:

1. forbud mot introduksjon, eventuelt med mulighet for å få innvilget tillatelse

2. "positivlister" eller "negativlister"
3. andre reguleringsformer

Kombinasjoner av de nevnte reguleringsformene finnes i flere regelverk.

14.3.1.2 Krav om tillatelse til introduksjon

Den vanligste måten å regulere tilsiktede introduksjoner på synes i dag å være forbud kombinert med en tillatelsesordning. Slike regler finnes bl.a. i viltloven (§ 47), lakse- og innlandsfiskloven (§§ 8–9), saltvannsfiskeloven (§ 4 siste ledd), havbeite-loven²² (§ 3 første ledd) og oppdrettsloven²³ (§ 3 første ledd). I noen få tilfeller, typisk der risikoen for skadevirkninger ved en introduksjon er klar, finnes det også regler om forbud uten unntak. Som eksempel kan nevnes matloven,²⁴ som bl.a. innebærer forbud mot å omsette eller flytte planter når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 18 annet ledd). Den samme loven har også forbud mot å omsette, flytte eller sette ut levende dyr når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 19 annet ledd). Forurensningsloven inneholder forbud mot forurensning. Som forurensning regnes også levende mikroorganismer som kan være til skade eller ulempe for miljøet (§ 6).

Helt sentralt i forbindelse med vurdering av om tillatelse til introduksjon bør gis eller ikke, vil normalt være hvilke virkninger den aktuelle introduksjonen vil kunne medføre. Bortsett fra genteknologiloven og i noen tilfeller forurensningsloven stiller imidlertid gjeldende regelverk ikke krav til at søkeren gjennomfører en konsekvensanalyse. Etter genteknologiloven skal konsekvensutredning også omfatte helse- og miljømessige skadevirkninger og andre følger av utsettingen, jf. forskr. 20. august 1993 nr. 816 om konsekvensutredninger etter genteknologiloven (§ 11).

I enkelte regler finnes det en begrenset form for krav til analyse av introduksjonens virkninger, eksempelvis krav til dokumentasjon som skal følge søknaden, eller lovfestet opplysningsplikt. Regler om opplysningsplikt finnes f.eks. i oppdrettsloven

²⁰ Se forskr. 20. februar 2004 nr. 464 om dyrehelsemessige vilkår for import og eksport av levende pattedyr, fugler, reptiler, amfibier og bier, og forskr. 18. oktober 1999 nr. 1163 om tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland.

²¹ En mer detaljert redegjørelse for regelverket finnes i vedlegg 14.

²² Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite. I forskr. 28. august 2003 nr. 1110 om tildeling og drift ved havbeiteverksemd er det satt som et ufravikelig vilkår at havbeitedyr som tillates satt ut, skal være stedegne (§ 7 annet ledd). Det er da snakk om utsetting som definert i utk. § 3 bokstav n, men ikke om introduksjon, jf. kap. 14.1.2.

²³ Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

²⁴ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.

(§ 10 første ledd). I produktkontrollloven²⁵ er det i tillegg til opplysningsplikt også hjemmel for å kreve en representativ prøve som viser et produkts egenskaper og virkninger (§ 5). Tilsvarende er det etter matloven hjemmel til å kreve opplysninger og prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåking (§ 14). I lov og forskrift om havbeite er det krav om at søknaden skal inneholde opplysninger om miljøforhold, herunder dokumentasjon av opphavet til havbeitedyrene og miljøtilstanden på lokalitetene der de skal settes ut, jf. forskriften § 6 bokstav g.

Hvor det ikke stilles krav om konsekvensanalyser eller annen form for dokumentasjon, er det forvaltningens alminnelige utredningsplikt som gjelder, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Omfanget og innholdet av denne plikten vil ikke bli nærmere drøftet her.

Dagens regelverk stiller ikke gjennomgående krav om at miljøhensyn skal ivaretas ved vurdering av om tillatelse skal gis eller ikke. I en del lover er det imidlertid fastsatt at slike hensyn skal inngå i myndighetenes vurderinger, jf. viltloven (§ 1 første ledd), lakse- og innlandsfiskloven (§ 1), matloven (§ 1 første ledd, se også annet ledd), havbeiteloven (§ 3 annet ledd) og oppdrettsloven (§ 5 første ledd).

Et spørsmål er hvordan gjeldende rett behandler introduksjon til et lukket system, et akvarium eller en innhegning. Dette er særlig aktuelt ved introduksjon av dyre- og fiskearter, men kan også tenkes i forbindelse med andre introduksjoner, f.eks. av genmodifiserte organismer. Spørsmålet er bl.a. berørt i viltloven, som betrakter det som utsetning når fremmede viltarter settes i innhegning.²⁶ Bakgrunnen for dette er at det er mulig å rømme fra en innhegning, slik at skaderisikoen fremdeles er til stede. Forskrift 18. desember 1992 nr. 1174 om import av akvarieorganismer²⁷ unntar på sin side fra innførselsforbudet arter som utelukkende skal holdes i "lukkede akvarier" (§ 1). Unntaket fra unntaket kan imidlertid fastsettes for arter som kan leve og formere seg i Norge om de blir sluppet fri (§ 2).

14.3.1.3 "Positivlister" eller "negativlister"

I noen lover og forskrifter finnes det hjemmel for å vedta "positivlister" eller "negativlister", eventuelt i

kombinasjon med bestemmelser om krav til tillatelse.

Med "positivlister" menes en generell tillatelse til å introdusere nærmere bestemte fremmede organismer. "Negativlister" er betegnelsen på generelle forbud rettet mot nærmere bestemte fremmede organismer som kan ventes å medføre uheldige virkninger. Der denne reguleringsformen benyttes, har myndighetene på forhånd foretatt de nødvendige vurderingene med hensyn til skadevirkninger. For den potensielle søkeren vil slike lister dermed medføre en enklere prosess.

Eksempler på anvendelse av denne reguleringsformen finnes i forskriften om planter og tiltak mot planteskadegjørere (negativlister²⁸) og forskr. 26. juli 2004 om plantevernmidler (positivlister²⁹).³⁰

14.3.1.4 Andre reguleringsformer

I tillegg til ovennevnte reguleringsformer er det i lovgivningen eksempler på andre typer regler, herunder regler om aktsomhetsplikt, regler om krav til sertifikater og bruksregler. Regler om aktsomhetsplikt forekommer f.eks. i matloven (§§ 18 første ledd og 19 første ledd) og i produktkontrollloven (§ 3 første ledd). Forskrift 1. mars 1996 nr. 291 om skogfrø og skogplanter³¹ har bruksregler (§ 6), herunder regler om at det i størst mulig utstrekning bør brukes materiale som har lokal opprinnelse (§ 6-1 tredje ledd), og at flytting av treslag og provenienser skal utføres med varsomhet (§§ 6-2, 6-3 og 6-4). Regler om krav til sertifikater ved innførsel av visse organismer finnes f.eks. i forskriften om planter og tiltak mot planteskadegjørere (sunnhetssertifikat, jf. § 19 første ledd og forskriftens vedlegg 5) og i forskriften om skogfrø og skogplanter (§ 5-2 tredje ledd). For å få utstedt sertifikat må nærmere bestemte vilkår være oppfylt (se bl.a. forskriften om planter og tiltak mot planteskadegjørere § 20 første ledd).

14.3.2 Utilsiktete introduksjoner

Regulering av utilsiktede introduksjoner må først og fremst rettes mot virksomhet som kan medføre risiko for slike introduksjoner. Utilsiktede

²⁵ Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester.

²⁶ Jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) om lov om endringer i viltloven, s. 27 sp. 1.

²⁷ Gitt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 8.

²⁸ Forskriftens vedlegg 1, 2 og 3, jf. § 16 første ledd.

²⁹ Bl.a. liste over godkjente nytteorganismer, utarbeidet med hjemmel i § 3 første ledd, jf. § 2 bokstav a. Se <http://landbrukstilsynet.mattilsynet.no>

³⁰ Begge forskrifter er gitt med hjemmel i bl.a. matloven.

³¹ Gitt med hjemmel i lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern.

introduksjoner kan skje på mange ulike måter, og det er derfor særlige utfordringer forbundet med å identifisere og regulere de relevante virksomhetene. Dagens lovgivning dekker noen introduksjonsmåter, men ikke alle.

Det har vist seg at tilsiktede introduksjoner av planter, fisk, matvarer og lignende medfører risiko for utilsiktede introduksjoner av levende organismer som blir med som blindpassasjerer. Forskriften om planter og tiltak mot planteskadegjørere har regler som skal forhindre denne typen introduksjoner. Planter og plantedeler som kan være smittebærende er underlagt særlige innførselsbetingelser, bl.a. hva gjelder opprinnelsesland (§ 17 første ledd og forskriftens vedlegg 4A). Også for introduksjon av fisk finnes regler som skal motvirke skadegjørende blindpassasjerer, jf. bl.a. forskr. 14. oktober 2003 nr. 1239 om dyrehelsemessige vilkår ved omsetning og innførsel av akvakulturdyr og akvakulturprodukter (§ 4, jf. § 1).

Flere av de utilsiktede introduksjonene til norsk marint miljø skyldes tømning av ballastvann. Norsk ratifikasjon av ballastvannkonvensjonen vil medføre at et nasjonalt regelverk for å oppfylle reglene i konvensjonen må vedtas. Et slikt regelverk vil være et eksempel på regulering av virksomhet som kan medføre risiko for utilsiktede introduksjoner.

14.3.3 Oppsummering

Gjennomgåelsen ovenfor viser at det i dag ikke er noen generell lovgivning i Norge om introduksjoner av fremmede organismer. Det finnes imidlertid en lang rekke lover og forskrifter som på en eller annen måte omhandler introduksjoner (se vedlegg 14). Gjeldende rett på dette området kan sies å være preget av en kasuistisk tilnærming, der de enkelte myndigheter søker å løse "sine" introduksjonsproblemer i "sin" lovgivning, ut fra de hensynene som der gjør seg gjeldende. Denne tilnærmingen medfører at kompetanse etter regelverket tilligger forskjellige organer, som regel uten fastsatte tverrgående samarbeidsrutiner. Det er i utgangspunktet ingen uttalte felles prinsipper og hovedlinjer som ligger til grunn for disse reguleringsene.

Flere introduksjonsformer og organismetyper er ikke fanget opp av noe regelverk. Dette synes mest å gjelde for interne introduksjoner av planter i Norge. Det stilles ikke uttrykkelig krav om at miljøhensyn skal tas med i vurderingen av om introduksjon skal tillates eller ikke. Det kan videre nevnes at det som hovedregel heller ikke stilles krav til konsekvensanalyser ved søknad om tilsikt-

ede introduksjoner. Med hensyn til utilsiktede introduksjoner er det grunn til å fremheve at det mangler overordnede regler for virksomhet som innebærer risiko for slike introduksjoner.

14.4 Utvalgets vurderinger og forslag

14.4.1 Generelt

Gjennomgåelsen i kap. 14.3 viser at det er en del mangler ved eksisterende lovgivning om introduksjoner av fremmede organismer. Dagens regelverk er preget av at bestemmelsene er fordelt på en rekke lover som ivaretar ulike hensyn. Krav til miljøvurderinger mangler stort sett. *Utvalget* går inn for at reglene om introduksjoner i naturmangfoldloven særlig bør ivareta miljøhensyn, og at loven bør skape en plattform med et felles grunnlag og felles prinsipper som skal gjelde for alle introduksjonsformer og alle typer organismer.

De reglene som utvalget foreslår, er utformet under hensyn til å unngå unødige handelshindre. Utvalget har funnet det nødvendig for å nå lovens formål å foreslå en egen bestemmelse om innførsel av fremmede arter.

Utvalget mener at føre-var-prinsippet må ligge til grunn for reguleringen. Det skyldes særlig det skadepotensialet som hefter ved introduksjoner av fremmede organismer. Det er også i tråd med internasjonale anbefalinger om regler for introduksjoner. Føre-var-prinsippet er førende for utvalgets forslag om tilsiktede så vel som utilsiktede introduksjoner, se kap. 14.4.3 og 14.4.4.

For reglene om utilsiktede introduksjoner er også prinsippene vedrørende miljøforringelse som er en følge av ellers samfunnsnyttig virksomhet, av betydning. Det dreier seg om forskjellige prinsipper for å unngå miljøforringelse og prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelsen skal bæres av tiltakshaveren, jf. kap. 11.11.4. Disse ligger til grunn for utvalgets forslag til regulering av utilsiktede introduksjoner. *Utvalget* kommer også nærmere tilbake til anvendelsen av disse prinsippene i kap. 23 om tilsyn og sanksjonsmidler.

Ulike typer introduksjoner krever forskjellige virkemidler. Også omfanget av en introduksjon kan være av betydning. Når det gjelder de tilsiktede introduksjonene, dvs. innførsel og utsetting, er det først og fremst behov for et tillatelsessystem som sikrer at det i det enkelte tilfellet vurderes om en innførsel eller utsetting vil ha negativ innvirkning på miljøet. Det kan også gis generelle regler om at introduksjon av bestemte arter er forbudt eller tillatt, avhengig av hva erfaringene med disse

artene tilsier. *Utvalgets* forslag innebærer en ordning med krav til tillatelse for innførsel og utsetting. Blant annet fordi forslaget til tillatelsesordning har en del unntak, foreslår utvalget også en generell aktsomhetsplikt.

Overfor utilsiktede introduksjoner vil det være lite hjelp i et krav om tillatelse. Som regel er slike introduksjoner en uheldig bivirkning av ellers lovlig virksomhet. Det kan tenkes ulike måter å søke å motvirke utilsiktede introduksjoner på. Først og fremst vil det være behov for å identifisere virksomhet eller tiltak som er opphav til denne typen introduksjoner. Videre vil det være behov for å regulere virksomheten eller tiltakene, slik at de utilsiktede virkningene kan reduseres. *Utvalget* mener at detaljregulering av enkeltvirksomheter eller tiltak best gjøres i forskrift, og foreslår en hjemmel for dette. Etter omstendighetene kan regulering i eller med hjemmel i særlovgivning for vedkommende virksomhet være et hensiktsmessig alternativ. I tillegg foreslås det en aktsomhetsplikt for dem som er ansvarlige for relevant virksomhet eller tiltak.

Noen fremmede arter kommer til Norge uten menneskers hjelp. Som nevnt i kap. 14.1.2 regnes dette ikke som introduksjon. Særlig der det dreier seg om spredning som følge av at mennesker har satt ut organismene – sekundær introduksjon (f.eks. kongekrabben, se kap. 7.2.5.6 og 13.4.4.4) – kan det være ønskelig å iverksette tiltak for å bekjempe eller kontrollere organismene. Slike tiltak vil ha karakter av skadebegrensning og reguleres ikke i kapitlet om fremmede organismer. Det er imidlertid foreslått i utk. § 5 at bevaringsmålet for arter ikke skal gjelde for fremmede arter. Det er videre foreslått regler i utk. kap. IX som sikrer myndighetene en rett til å iverksette avbøtende og gjenopprettende tiltak for å motvirke miljøforringelse i slike tilfeller (se utk. § 68 første ledd).

14.4.2 Forholdet til andre lover

Et sentralt spørsmål er i hvilken utstrekning reguleringen av introduksjoner bør være samlet i én lov. *Utvalget* har fått som mandat å samordne regelverket bedre enn det som er tilfellet i dag, og mener som nevnt ovenfor at iallfall de viktigste prinsippene og hovedlinjene bør være felles, uavhengig av hvilken sektor som forvalter den aktuelle introduksjonen.

Utvalget foreslår imidlertid ikke å oppheve introduksjonsbestemmelsene i sektorlovgivningen. Sektorlovene er spesialtilpasset de forholdene de regulerer, noe som kan være vanskelig å få til i

et generelt regelverk. Det foreslås imidlertid at de generelle prinsippene i naturmangfoldloven legges til grunn ved alle introduksjoner, samt at det stilles krav til at det tas miljøsyn når det vurderes om innførsel og utsetting skal tillates eller ikke.

Utvalget foreslår likevel at introduksjonsreglene i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og saltvannsfiskeoven integreres i naturmangfoldloven. Det vises bl.a. til at hensynet til det biologiske mangfoldet er et sentralt vurderingstema i disse lovene, og at det derfor passer godt å ta bestemmelsene inn i naturmangfoldloven.

Hensynet til sykdomsbekjempelse ivaretas i dag gjennom smittevernloven³² og matloven. *Utvalget* antar at naturmangfoldloven ikke bør gjøre noen endring i dette.

Utvalget foreslår at bestemmelsene om introduksjoner ikke skal gjelde for introduksjon av genmodifiserte organismer, slike organismer faller innenfor genteknologiloven. Reglene om introduksjoner i genteknologiloven tilsvarer materielt sett de bestemmelsene som utvalget foreslår, og det er derfor ikke behov for noe felles regelverk for genmodifiserte organismer.

14.4.3 Tilsiktede introduksjoner

14.4.3.1 Innledning

Norge har forpliktelser vedrørende tilsiktede introduksjoner etter biomangfoldkonvensjonen, havrettskonvensjonen, Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen. I tillegg er det vedtatt retningslinjer og anbefalinger i henhold til Ramsarkonvensjonen og biomangfoldkonvensjonen. *Utvalgets* forslag skal bl.a. ivareta disse forpliktelsene og anbefalingene.

Utvalget har i sitt forslag valgt å regulere de tilsiktede introduksjonene etter to hovedlinjer. For det første underlegges alle som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, en aktsomhetsplikt (jf. utk. § 27 første ledd). For det andre oppstilles et system med krav om tillatelse for innførsel og utsetting. I det følgende kommenteres forslaget til aktsomhetsplikt (kap. 14.4.3.2), forslaget til et tillatelsessystem (kap. 14.4.3.3) og hvilke utsettinger som ikke krever tillatelse (kap. 14.4.3.4).

14.4.3.2 Aktsomhetsplikt

Introduksjon av fremmede organismer kan få alvorlige konsekvenser for det biologiske mang-

³² Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer.

foldet. *Utvalget* mener derfor det er grunn til å foreslå at alle som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Aktsomhetsplikten bør gjelde ved introduksjon av enhver organisme enten den er hjemmehørende i Norge eller ikke.

Aktsomhetsplikten omfatter både en plikt til på forhånd å tenke gjennom mulige konsekvenser av en eventuell utsetting og en plikt til å treffe nødvendige tiltak for å avverge eller begrense eventuelle uheldige konsekvenser for det biologiske mangfoldet av en gjennomført utsetting. De mer konkrete pliktene knyttet til skadebegrensning fremgår av utk. kap. IX, og er nærmere kommentert i utredningen kap. 23.3.5 og 23.3.6.

Dersom aktsomhetsplikten ikke overholdes, kan dette føre til erstatningsansvar. Forsettlig overtreddelse vil dessuten kunne rammes av straff, jf. nærmere kap. 23.3.10 og 23.3.12.

14.4.3.3 Krav om tillatelse for innførsel og utsetting av organismer

Utvalget foreslår at det som hovedregel skal kreves tillatelse for så vel innførsel som for utsetting. Dette vil gi mulighet for forhåndsvurdering av hvilken risiko introduksjonen kan innebære for miljøet. For introduksjon av organismer – særlig planter – der det generelt kan legges til grunn at det ikke foreligger noen nevneverdig risiko, bør loven imidlertid gi rom for unntak fra kravet om tillatelse.

Det kan spørres om det er behov for å kreve tillatelse både for å innføre organismer til Norge og for utsetting av organismer som ikke finnes naturlig i Norge. Regler som retter seg mot selve *innførselen*, vil muliggjøre håndheving gjennom grensekontroller. Dersom innførselsregler ikke kombineres med krav om tillatelse til utsetting, vil det kunne oppstå situasjoner der fremmede organismer kommer ut i miljøet uten at myndighetene har hatt mulighet for forhåndskontroll. Dette gjelder f.eks. der det gis tillatelse til innførsel av organismer for formål som ikke innebærer kontakt med naturmiljøet, men hvor formålet endres og utsetting i miljøet likevel blir resultatet. Et eksempel kan være planter som innføres til bruk i akvarier, men som etter en tid blir plassert ut i naturmiljøet. På den annen side bør det være mulig for den som ønsker det, å få vurdert utsettingsspørsmålet samtidig med innførselen.

På denne bakgrunn har *utvalget* valgt et system der både innførsel (jf. utk. § 28) og utsetting av

organismer som ikke finnes naturlig i Norge (jf. utk. § 29), omfattes.

Et særskilt spørsmål er om kravet om tillatelse for utsetting også skal gjelde for organismer som finnes i Norge, men som er nye der de settes ut. Gjeldende regler i villtloven, saltvannsfiskeoven og lakse- og innlandsfiskeoven omfatter for en stor del også slike utsettinger. Erfaringsmessig oppstår det en del problemer som følge av interne introduksjoner, jf. bl.a. erfaringene med slike introduksjoner av ferskvannsfisk, jf. kap. 7.2.5.3. På denne bakgrunn forslår *utvalget* at det skal kreves tillatelse også for mange tilfeller av interne introduksjoner. Samtidig kan det være større grunn til å gjøre unntak for krav om tillatelse her enn når det gjelder organismer som ikke er hjemmehørende i Norge.

Kravet om tillatelse bør ikke være begrenset til førstegangsintroduksjoner. Fortsatte introduksjoner kan medføre en like stor risiko som førstegangsintroduksjoner, men etter omstendighetene kan det være forsvarlig å la en tillatelse omfatte flere suksessive introduksjoner.

Kravet om tillatelse til innførsel i utk. § 28 bør bare gjelde organismer av "viltlevende" organismer, noe som utelukker f.eks. sauer og andre husdyr. Også bestemmelsen i utk. § 25 om handel med arter gjelder bare viltlevende eksemplarer. For landlevende planter foreslår *utvalget* unntak fra kravet om tillatelse siden innførsel av slike planter erfaringsmessig sjelden gir negative virkninger på det biologiske mangfoldet, tatt i betraktning den store mengden planter som innføres. En viss kontroll med henblikk på plantehelse skjer også med hjemmel i matloven. Det bør imidlertid være hjemmel for å gi forskrift om at bestemte landlevende plantearter bare kan innføres med tillatelse.

De alminnelige reglene om når det stilles krav til tillatelse for utsetting, foreslås i utk. § 29. Dette dreier seg for det første om utsetting i miljøet av organismer som ikke finnes naturlig i Norge, jf. utk. § 29 første ledd bokstav a. Det kan i utgangspunktet være rom for flere oppfatninger om når en organisme kan sies å finnes "naturlig" i Norge (jf. tilsvarende problemstilling knyttet til rødlisting av arter omtalt i boks 13.9). *Utvalget* mener at det vanskelig kan gis generelle kriterier for dette, og at løsningen i grensetilfellene bør bero på en samlet avveining. Det er helt klart at organismer som har forekommet i Norge bare i få år, må anses som fremmede. I den andre enden av skalaen finner man f.eks. legeplanter innført av munkene i middelalderen. Slike planter kan vanskelig regnes som "fremmede". I svensk naturforvaltning har man satt en grense ved 100 års tilstedeværelse i Sverige

for at arter kan bli ført opp på rødlisten. *Utvalget* anser det for lite praktisk å bruke en slik grense når det gjelder regulering av introduksjoner. Spørsmålet må vurderes konkret for den enkelte art, der det bl.a. legges vekt på om den medfører skadevirkninger på eksisterende økosystemer. Det ville imidlertid være en fordel om forvaltningsmyndigheten etter hvert utarbeidet retningslinjer for vurderingen av spørsmålet.

Utvalget foreslår videre et krav om tillatelse for utsetting i miljøet av vilt som ikke fra før forekommer i distriktet, jf. utk. § 29 første ledd bokstav b. Dette gjelder uavhengig av om viltet finnes naturlig i Norge eller ikke. En tilsvarende regel finnes i dag i viltloven § 47.

Det bør videre settes krav om tillatelse for utsetting av alle organismer til sjø eller vassdrag, jf. utk. § 29 første ledd bokstav c. Fra dette bør det gjøres unntak for organismer av stedegen stamme. Dette unntaket vil ha særlig betydning for kultiveringsvirksomhet og for adgangen til å kaste ut igjen fisk som er tatt under minstemålet eller for såkalt "fang og slipp"-fiske. Men også for kultiverings tiltak med fisk av stedegen stamme vil regelen i lakse- og innlandsfiskloven § 10 og aktsomhetsplikten etter utk. § 27 gjelde.

Utvalget foreslår ikke noe alminnelig krav om tillatelse for å sette ut i miljøet planter og virvelløse landlevende dyr som finnes naturlig i Norge. For å dekke et mulig fremtidig behov for krav om tillatelse for utsetting av visse slike organismer foreslås det i utk. § 29 første ledd bokstav d en hjemmel for Kongen til å fastsette krav om tillatelse for å sette ut i miljøet organismer som ikke fra før forekommer på stedet.

For søknad om tillatelse etter utk. § 29 bør det være krav om å utrede virkningene som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet. Ansvar og kostnadene ved klarleggingen bør påhvile søkeren. Der det allerede ved innførselen er klart at organismen skal settes ut i naturmiljøet, foreslår *utvalget* at spørsmålet om utsetting vurderes i forbindelse med behandlingen av innførselssøknaden. I slike tilfeller må søknaden inkludere informasjon om de virkningene utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet, se utk. § 28 annet ledd.

I tråd med føre-var-prinsippet skal myndighetene ikke gi tillatelse hvis det er grunn til å anta at en innførsel eller en utsetting vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Dette bør være en absolutt grense for utøvelsen av forvaltningsskjønnet.

Det er uttrykkelig foreslått i utk. § 31 at vurderinger i forbindelse med en søknad om tillatelse

til innførsel og utsetting ikke skal omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse, da disse hensynene ivaretas av smittevernloven og matloven. Det er dermed bare hensynet til det biologiske mangfoldet som skal styre om det skal gis en tillatelse til utsetting etter naturmangfoldloven. *Utvalget* mener dette er en fornuftig avgrensning, da sykdomshensyn ofte krever en kompetanse som myndigheten etter naturmangfoldloven ikke nødvendigvis besitter. I tillegg synes gjeldende lovgivning godt egnet til å beskytte mot sykdom som følge av introduksjoner.

14.4.3.4 Utsetting uten særskilt tillatelse

Utvalget foreslår som nevnt ovenfor at det av ulike grunner i enkelte tilfeller ikke skal stilles krav om tillatelse for utsetting, jf. utk. § 30. Generelt for disse tilfellene har utvalget funnet det ønskelig å minne om behovet for å ta hensyn til aktsomhetsplikten i utk. § 6.

For det første bør det være unntak for organismer som er innført med tillatelse etter utk. § 28 med sikte på utsetting. I slike tilfeller vil eventuelle følger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet, bli vurdert allerede på innførselstidspunktet (jf. utk. § 28 annet og tredje ledd), og det er således ikke behov for en fornyet vurdering på utsettingstidspunktet. *Utvalget* foreslår videre å gjøre unntak fra kravet om tillatelse når det gjelder utsetting av fremmede planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området. Dette unntaket er begrunnet med at slik utsetting har lang tradisjon i Norge uten at det har resultert i alvorlige konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Konsekvensene kan imidlertid bli mer alvorlige der det er en omfattende bruk av introduserte planter, eksempelvis frøblandinger brukt langs veier og jernbanetraseer eller til skogplanting. I slike tilfeller kan eventuelt forskriftshjemmelen i utk. § 29 bokstav d anvendes til å stille krav om tillatelse til utsettingen. Krav etter forskriften vil da gå foran unntaksregelen i utk. § 30 første ledd, jf. utk. § 30 annet ledd.

Utvalget foreslår også unntak for introduksjoner etter matloven. *Utvalget* foreslår imidlertid endring i denne loven for å sikre at det ved vurderinger av om tillatelse skal innvilges eller ikke, skal bli tatt hensyn til virkningene på det biologiske mangfoldet.

I tillegg til de nevnte tilfellene er *utvalget* kommet til at myndighetene bør ha anledning til å gi forskrifter om at nærmere angitte organismer unntas fra kravet om tillatelse for utsetting. En

lignende hjemmel foreligger for innførselstilfellene, jf. utk. § 28 fjerde ledd annet punktum. Der forholdene ligger til rette for det, vil dette kunne gjøre situasjonen enklere for både potensielle søkere og for myndighetene.

En forutsetning for at det skal gis slike forskrifter, er at myndighetene har foretatt grundige undersøkelser om konsekvensene av introduksjon av de aktuelle organismene. I tråd med de prinsippene som ligger til grunn for reguleringen av tilsiktede introduksjoner, bør denne typen regulering bare brukes der det er overveiende sannsynlig at innførselen eller utsettingen ikke vil medføre uheldige konsekvenser for det biologiske mangfoldet.

14.4.3.5 Forholdet til andre lover med krav om tillatelse

Det er bare introduksjonsreglene i viltloven, laks- og innlandsfiskeloven og saltvannsfiskeloven som utvalget foreslår opphevet og integrert i naturmangfoldloven, fordi de hensynene som ligger bak reguleringene i dag ivaretas fullt ut av naturmangfoldloven. Øvrig lovverk om introduksjoner vil etter forslaget bestå side om side med naturmangfoldloven. Det vil derfor kunne oppstå situasjoner der innførsel eller utsetting krever tillatelse etter flere lover. Etter utk. § 31 annet ledd vil ikke krav om tillatelse etter naturmangfoldloven fritta for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk.

Dersom det gjelder krav om tillatelse etter flere lover, skal myndighetene sørge for samordnet saksbehandling, jf. utk. § 31 første ledd. Det er tatt inn en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om slik samordning. Det bør være et mål at søkeren bare trenger å forholde seg til én instans, og at myndighetene ordner saksbehandlingen seg imellom.

14.4.4 Utsiktede introduksjoner

14.4.4.1 Innledning

Gjennomgåelsen av status for introduksjoner i Norge viser at det er flere fremmede organismer som har etablert seg i Norge etter en utilsiktet introduksjon, og mange av dem har hatt til dels store konsekvenser for det biologiske mangfoldet, jf. f.eks. *Gyrodactylus salaris* og Iberia-skogsneglen. Det kan derfor ikke være tvil om behovet for et dekkende regelverk på dette området.

Biomangfoldkonvensjonens retningslinjer omhandler utilsiktede introduksjoner i prinsipp 11. Det anbefales her bl.a. at virksomheter som innebærer en risiko for utilsiktede introduksjoner, må identifiseres, og at det fastsettes regler for å

motvirke slike introduksjoner. Det fremgår også av prinsipp 11 at det bør finnes regler for å håndtere introduksjoner som allerede har skjedd.

Det eksisterende norske regelverket om utilsiktede introduksjoner er etter *utvalgets* syn på mange måter mangelfullt, særlig når det gjelder håndteringen av allerede inntrådte introduksjoner. Regelverk rettet mot aktiviteter som medfører risiko for utilsiktede introduksjoner finnes imidlertid på noen områder.

Utvalget foreslår et tosporet system for å følge opp anbefalingene under biomangfoldkonvensjonen. For det første gjør føre-var-prinsippet det nødvendig med regler som tar sikte på å forhindre utilsiktede introduksjoner. For det andre antar utvalget at det bør stilles visse krav til den som er ansvarlig for en utilsiktet introduksjon når det gjelder å iverksette tiltak for å avverge og begrense skader og ulemper som introduksjonen innebærer. Regler av sistnevnte type er tatt inn i utk. kap. IX og nærmere beskrevet i utredningen kap. 23.3.6.

14.4.4.2 Aktsomhetsplikt og krav til virksomhet eller tiltak som innebærer risiko for utilsiktede introduksjoner

Utilsiktede introduksjoner kan forårsakes av en rekke ulike aktiviteter og virksomheter. Ikke sjelden vil utilsiktede introduksjoner være en biefekt av lovlig virksomhet. Dette er eksempelvis tilfellet når rovdyr finner sin vei til fredede fugleområder via en nybygget bro eller vei mellom fastland og øy, eller når organismer tømmes ut sammen med ballastvann, er blindpassasjerer ved tilsiktede introduksjoner (f.eks. potettørråte) eller følger med ved import av matvarer (f.eks. Coloradobiller). Denne variasjonen i introduksjonsmåter gir lovgivningsmessige utfordringer.

Regler som tar sikte på å forhindre utilsiktede introduksjoner kan være av generell karakter, rettet mot alle som driver virksomhet som kan innebære risiko for slike introduksjoner, eller reglene kan rette seg mot bestemte typer virksomhet. *Utvalget* er av den oppfatning at variasjonene i introduksjonsmåter best tas hensyn til gjennom en kombinasjon av generelle aktsomhetsregler og en hjemmel for forskrifter som setter krav til nærmere bestemte typer virksomhet. Det kan også være aktuelt med bestemmelser i eller i medhold av lovgivningen på vedkommende område.

Plikten til aktsomhet fremgår av utk. § 27 annet ledd: Den som setter i gang virksomhet eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, pålegges å treffe



Figur 14.1 Tautra i Nord-Trøndelag i Frosta kommune er fredet som naturreservat på grunn av et rikt fugleliv. Tautra har også status som Ramsarområde. En veimolo fra fastlandet bidro bl.a. til at rovvilt som rev og mink tok seg ut til øya. Fuglebestanden sank drastisk. I 2003 ble deler av veimoloen mellom Tautra og Frosta erstattet med en bro. Det ble lagt en rovviltspærre i broen for å hindre nye introduksjoner.

Foto: Stig Tronvold/NN/Samfoto

tiltak for å hindre dette. Det kan f.eks. være snakk om å sette opp fysiske sperringer som hindrer rovdyr i å krysse en bro til en øy med et fuglereservat. Hva som kan regnes som aktuelle tiltak, vil måtte vurderes i det enkelte tilfellet.

Forskriftshjemmelen i utk. § 27 tredje ledd fastsetter at Kongen kan gi forskrift om krav til virk-

somhet eller tiltak som kan medføre fare for utilsiktede introduksjoner av fremmede organismer. Noen slike regler finnes allerede i eksisterende lovgivning, f.eks. krav med hjemmel i matloven om import av vekster til landbruket med sikte på å unngå at sykdomsorganismer blir med som blindpassasjerer.

Kapittel 15

Generelt om områdeforvaltning

Hvitveis

Se på meg,
hvisker hvitveisen.
Ikke er jeg sjelden
og merkverdig
på noen måte,
stikker meg ikke ut
rager ikke opp
over mengden.
Her står vi helt
alminnelige,
skulder ved skulder.
Vet du noe vakrere?

Kjersti Ericsson

15.1 Innledning

Av kap. 7 fremgår det at forskjellige typer arealinngrep er blant de viktigste påvirkningsfaktorene for det biologiske mangfoldet. Arealforvaltningen er derfor viktig for bevaring av mangfoldet, både når det gjelder naturtyper og når det gjelder leveområder for arter. Arealforvaltningen er videre viktig for å ivareta andre verdier enn biologisk mangfold, som geologiske og landskapsmessige særpreg.

Det finnes i dag en rekke lover som regulerer arealinngrep. Den viktigste er plan- og bygningsloven. Ingen av disse lovene tar imidlertid det biologiske mangfoldet og beskyttelsesbehovet som utgangspunkt.

Som det fremgår av kap. 11, foreslår utvalget lovfestet to bevaringsmål om hhv. artsforvaltning og områdeforvaltning, jf. utk. kap. II. Regler som skal bidra til å oppnå bevaringsmålet for *arter* er konkretisert nærmere i utk. kap. III og utredningen kap. 13, samt i reglene om fremmede arter i utk. kap. IV og utredningen kap. 14.

Målet for *områdeforvaltning* er etter utvalgets utkast at "naturen skal forvaltes slik at mangfoldet av naturtyper blir bevart i deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype" (utk. § 4). Utvalget ser for seg

at dette målet bør fremmes ved bruk av et bredt spekter av virkemidler, som delvis er direkte forankret i naturmangfoldloven, delvis i annen lovgivning men med rammer etter naturmangfoldloven.

Utvalget legger særlig vekt på følgende momenter ved sine forslag til et differensiert regelverk:

- noen arealer trenger en strengere beskyttelse enn andre
- for noen typer natur kan det være mer hensiktsmessig å lage generelle regler enn regler knyttet til ett bestemt geografisk område
- det totale beskyttelsesnivået bør sikre målet for områdeforvaltning og oppfyllelse av internasjonale forpliktelser
- regelverket bør tilrettelegge for bærekraftig bruk

I dette kapitlet vil *utvalget* drøfte forholdet mellom de forskjellige arealforvaltningsvirkemidler og deres anvendelsesområder. Det nærmere innhold i utvalgets forslag om områdebeskyttelse finnes i kap. 16, 17 og 18 om områdevern, kap. 20 om kobling mellom naturvern og kulturminnevern, og kap. 19 om utvalgte naturtyper.

15.2 Status for sikring av naturtyper

15.2.1 Områdebeskyttelse etter gjeldende rett

15.2.1.1 Generelt

Vurderingen av behovet for nye juridiske virkemidler må bl.a. bero på en vurdering av hva som er oppnådd ved hjelp av gjeldende virkemiddelbruk. Sett ut fra utvalgets mandat er det et sentralt spørsmål i hvilken grad truede og sårbare naturtyper og andre områder av særskilt verdi for det biologiske mangfoldet har fått en tilstrekkelig beskyttelse.

Etter gjeldende rett kan man skille mellom tre hovedregimer for ivaretagelse av områder med særskilte naturverdier. For det første kan områder *vernes* etter naturvernloven, viltloven, lakse- og

innlandsfiskloven eller kulturminneloven. For det andre kan *arealplaner* gi områder et arealformål med tilhørende bestemmelser som innebærer bevaring av naturverdier. For det tredje kan områder med spesielle naturverdier ivaretas etter *annen lovgivning*, enten ved at det fastsettes generelle begrensninger for næringsvirksomhet i nærmere bestemte geografiske områder, eller ved ikke å gi tillatelse til inngrep i visse naturområder.

Områdevern er den mest generelle og omfattende beskyttelsen og brukes for det som anses som *mest verneverdig*, enten fordi det er særegent, eller fordi det er representativt for en viss type natur. Naturvernloven inneholder ingen *plikt* for forvaltningen til å verne områder. Det er videre overlatt til forvaltningens skjønn å velge ut *hvilke* områder som vernes, forutsatt at kriteriene i loven er oppfylt.

Når nasjonalparkplanen, planene om fremtidig skogvern og de fylkesvise verneplanene er gjennomført, vil ca. 13–14 % av landarealet og ca. 1 % av sjøarealet være vernet.¹ I tillegg kommer det som etter hvert vil bli vedtatt som marine verneområder. Naturtypen fjell er den som er klart best representert blant verneområdene, mens kun en liten andel omfatter høyproduktive naturtyper i lavreliggende strøk.²

Det øvrige av Norges areal, dvs. nærmere 90 %, forvaltes etter *plan- og bygningsloven og sektorlover*. Her finner vi både områder med spesielle verdier for det biologiske mangfold og det vi i mangel av en bedre betegnelse kan kalle for "hverdagslandskapet".

Områder av spesiell verdi for biologisk mangfold kan f.eks. være områder med truede og sårbare arter, med sjeldne naturtyper, eller med naturtyper i sterk tilbakegang (se kap. 19). Noen slike områder er vernet, men for langt de fleste gjelder at de forvaltes etter annet lovverk.

Begrepet "hverdagslandskap" er ikke et biologisk begrep, men angir de arealene der det ikke er det spesielle, det urørte eller det særskilt viktige for det biologiske mangfoldet som står sentralt. Her finner vi de dominerende naturtypene med stor utbredelse, men også grøntområder i byer og tettsteder.

I hverdagslandskapet finner vi i hovedsak naturtyper og arter som er vanlig forekommende. Samtidig er det disse arealene som, først og fremst i kraft av sin totale størrelse, representerer hovedtyngden av naturens produksjonskapasitet. Et stort antall arter er avhengig av hverdagslandskapa-

pet for å kunne overleve og reprodusere, herunder en rekke arter som har stor betydning i forbindelse med jakt og fiske.

Videre vil det ofte være en sammenheng mellom tilstanden for lokaliteter av spesiell verdi for biologisk mangfold, og kvaliteten på omkringliggende hverdagslandskap. For eksempel vil inngrep i et relativt ordinært skogområde kunne påvirke verdiene i mer verdifulle områder som ligger i tilknytning til skogen. Hverdagslandskapet kan også by på spredningskorridorer mellom naturtyper med mer spesiell verdi for biologisk mangfold.

Hverdagslandskapet blir ikke nødvendigvis av alle oppfattet som "hverdagslig". På den andre siden kan også andre områder, f.eks. de som er beskyttet av områdevernet, oppfattes som "hverdagslige" for dem som har sin tilhørighet i disse områdene.

Hverdagslandskapet er viktig for menneskers helse og trivsel. Dessuten bygger kunnskap om og forståelse for naturverdier i stor grad på det folk opplever til daglig i landskapet rundt seg.

Når det gjelder regelverk, forvaltes hverdagslandskapet gjennom både plan- og bygningsloven og sektorlover, men deler av hverdagslandskapet kan også bli gjenstand for områdevern, særlig områder som er representative eller typiske. Etter at et areal er avsatt til verneområde, betegnes det i utvalgets terminologi ikke lenger som hverdagslandskap.

15.2.1.2 Nærmere om plan- og bygningsloven som virkemiddel for å gi områder en særskilt beskyttelse

Plan- og bygningsloven har som formål å legge til rette for samordning av ulike interesser, noe som innebærer at interesser knyttet til naturvern og biologisk mangfold veies opp mot andre interesser i planleggingen. Hensynet til biologisk mangfold og landskap kan etter plan- og bygningsloven ivaretas på to måter.

For det første kan plan- og bygningsloven brukes som et alternativ til områdevern. Mest aktuelt er da at et område reguleres til spesialområde med formål naturvern (§ 25 nr. 6). En viktig forskjell fra områdevern er at beskyttelsen gitt ved en reguleringsplan ikke er like langsiktig som vern etter naturvernloven, og den begrenser ikke igangværende virksomhet (se for øvrig kap. 12.4.2 og vedlegg 9 om den praktiske bruken av reguleringsplan med spesialformål naturvern).

For det andre kan hensynet til biologisk mangfold og landskap tas inn i andre kategorier areal-

¹ St.meld. nr. 25 (2002–2003) kap. 4.2 s. 41 og kap. 3.1 s. 22.

² St.meld. nr. 25 (2002–2003) kap. 4.2 s. 41.

planer, særlig LNF-områder i kommuneplanens arealdel (§ 20-4 nr. 2), men også reguleringsplaner med andre formål, som f.eks. friområder (§ 25 nr. 4) eller spesialområder med formål "parkbelte i industriområde" (§ 25 nr. 6).

Arealformålet landbruk, natur og friluftsliv (LNF) dekker nesten 80 % av Norges areal. Dette gir beskyttelse mot bygge- og anleggstiltak utenfor landbruksvirksomhet, og kan dermed bidra til å ta vare på det biologiske mangfoldet og andre naturverdier. Utlekking som LNF-område gir imidlertid ikke beskyttelse mot påvirkninger som jord- og skogbruk kan medføre (jf. kap. 7.2.4.3 og 7.2.4.4). Plan- og bygningsloven som virkemiddel for å ivareta biologisk mangfold og landskap er for øvrig beskrevet nærmere kap. 12.4.2.

15.2.1.3 Nærmere om bruk av andre lover for å gi områder en særskilt beskyttelse

Det tredje "hovedsporet" for bevaring av det biologiske mangfoldet er som nevnt foran *sektorlov-*

givningen. En rekke sektorlover regulerer virksomhet som i større eller mindre grad påvirker det biologiske mangfold (se også kap. 7). I vedlegg 7 er det gitt en oversikt over de aktuelle sektorlovene.

Sektorlovene åpner gjennomgående for at det kan tas hensyn til naturverdier ved skjønnstutøvingen etter loven (jf. også Grunnloven § 110 b) og kan bidra til en bærekraftig bruk. Mange sektorlover må forstås slik at det er en plikt å vurdere naturvern hensyn når det treffes vedtak etter loven. I praksis kan likevel naturvern hensyn etter en konkret avveining ofte komme til å vike for hensynet til den aktuelle næringens utvikling og vekst. Det er pr. i dag heller ikke etablert overordnede prinsipper eller retningslinjer som sikrer at ulike sektorer vektlegger hensynet til biologisk mangfold like sterkt.

I tillegg til den generelle reguleringen av næringsvirksomhet, inneholder noen lover bestemmelser som hjemler visse former for beskyttelse av særskilte områder. Slike bestemmelser finnes i skogbruksloven (§ 17 b), oppdrettsloven (§ 19), salt-

Boks 15.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår i NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, en ny plan- og bygningslov med en rekke endringer i planbestemmelsene i plan- og bygningsloven som kan bidra til at hensynet til biologisk mangfold og landskap blir bedre ivare tatt.

Planlovutvalget har sett det som viktig å utvikle arealplanformene slik at det blir mulig å kartfeste viktige områder for biologisk mangfold og ta hensyn til dem i den kommunale arealplanleggingen. Planlovutvalget viser selv til viktige endringer som foreslås i den sammenheng (NOU 2003: 14 s. 211).

Planlovutvalget foreslår at naturvernformål inngår som et uttrykkelig uttalt mål i formålsbestemmelsen i § 1-1, der det bl.a. heter at loven skal "sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur" (første ledd tredje punktum). Økologiske verdier er også tatt inn som verdi som skal vektlegges ved planleggingen, men i balanse med økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier (§ 1-4 annet ledd).

Videre foreslås betydelige endringer i reglene om kommuneplanens arealdel. LNF-områdene foreslås ikke splittet opp, men det

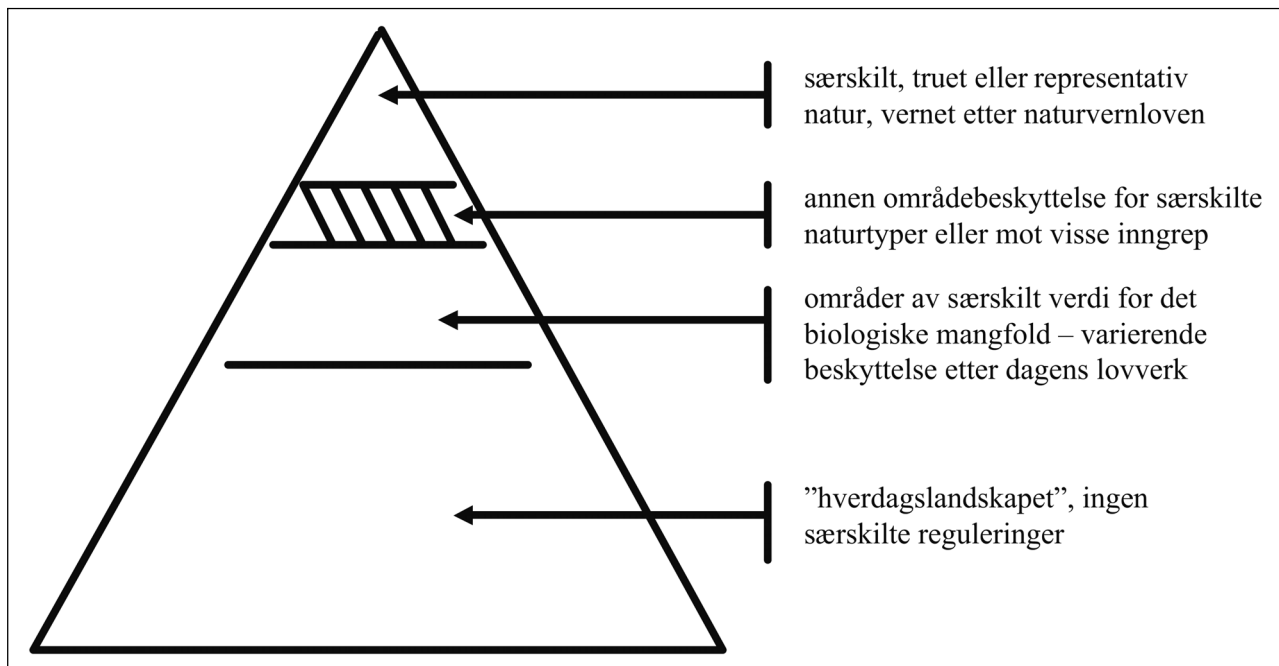
åpnes for at kommunen kan gi regler for å ivareta naturvern hensyn innenfor slike områder, det vil si at det bl.a. vil være bedre muligheter for å avklare konflikter mellom landbruks- og naturverninteresser i kommuneplanens arealdel.

Bestemmelser om naturvern skal komme til uttrykk gjennom såkalte "hensynssoner" i planer, på tvers av arealformål (§ 9-8). Slike hensynssoner kan f.eks. opprettes for områder der den kommunale kartleggingen av biologisk mangfold viser viktige naturtyper eller vegetasjonstyper eller viktige områder for truede eller sårbare arter.

Nasjonale myndigheter skal kunne bestemme at arealdelen i kommuneplanen gis lengre bindingsstid, f.eks. for å ivareta naturvern hensyn.

Det foreslås også egne kapitler om samordnet areal og transportplanlegging (kap. 13), om kystsoneplanlegging (kap. 14), om samordnet vannplanlegging (kap.15) og om planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder (kap. 16).

Plan- og bygningsloven vil, også etter Planlovutvalgets forslag, fortsatt ha karakter av en prosesslov, der det gis svært få materielle regler om vektlegging av naturverdier.



Figur 15.1 Figuren illustrerer at det i dag er få virkemidler i overgangen mellom den nederste og den øverste delen av pyramiden. Her befinner det seg bl.a. truede og hensynskrevende naturtyper som utvalget har mandat til å vurdere et bedre regelverk for.

vannfiskeloven (§ 4) og vannressursloven (§ 11 og §§ 32 flg). Beskyttelsen gjelder kun den typen virksomhet som den enkelte lov regulerer.

Hjemlene for områdebeskyttelse i skogbruksloven, oppdrettsloven og saltvannsfiskeloven er – på samme måte som vernebestemmelsene i naturvernloven – utformet slik at de *kan* tas i bruk etter forvaltningens frie skjønn. Graden av bevaring av det biologiske mangfoldet blir dermed avhengig av praktiseringen av reglene. Etter skogbruksloven § 17 b er det for to områder gitt begrensninger i skogbruket på grunn av særskilte natur- og friluftsverdier.³ Etter saltvannsfiskeloven § 4 er det opprettet fem soner med begrensninger i bruk av fiskeredskap av hensyn til korallforekomster, og innført en generell aktsomhetsplikt i forbindelse med fiske ved kjente korallforekomster.⁴ Hjemmelen i oppdrettsloven § 19 er så langt ikke brukt.⁵

³ Forskr. 15. januar 1993 nr. 70 og forskr. 2. april 1993 nr. 268.

⁴ Forskr. 11. mars 1999 nr. 299, som er hjemlet både i saltvannsfiskeloven og lov om Norges økonomiske sone

⁵ Ved brev 18. september 1989 fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet ble det opprettet såkalte midlertidige sikringssoner for laksefisk, der det ikke vil bli gitt konsesjon etter oppdrettsloven § 5. Den juridiske status for sonene er uklar, men brevet kan oppfattes som en bindende veiledning for hvordan fiskerimyndighetene vil utøve skjønnet etter § 5. Den formelle lovhjemmelen i § 19 for opprettelsen av soner uten eller med begrenset oppdrett kom først inn i loven i 2000.

Vannressurslovens regel i § 11 om kantvegetasjon gjelder direkte, men det foreligger ingen oversikt over den nærmere avgrensning av sonen i kommunene (§ 11 annet ledd). Reglene i vannressursloven §§ 32 flg. gir særregler for behandling av inngrep i vassdrag vernet ved Stortingets plenarvedtak. De gir ingen generell beskyttelse av områder på linje med områdevern etter naturvernloven, men beskytter selve vassdraget mot inngrep som kan ødelegge de verdiene som ligger til grunn for vassdragsvernet.

15.2.1.4 Virkemiddelpyramiden

Dagens virkemiddelbruk sett i forhold til hva slags natur det er tale om, kan illustreres ved en pyramide, der den minst inngripende virkemiddelbruken utgjør bunnen, mens virkemiddelbruken tiltar oppover mot pyramidens spiss. Den nederste delen av pyramiden utgjøres av den naturen som ikke er gjenstand for reguleringer som gir særskilt beskyttelse, og som foran er kalt for "hverdagslandskapet". Den mellomste delen utgjøres av natur av særskilt verdi for det biologiske mangfold, som har behov for en noe bedre beskyttelse. Toppen av pyramiden består av natur som vernes, fordi den er truet, spesiell eller representativ.⁶ Plan- og bygningsloven og andre lover befinner seg i de nedre to delene av pyramiden, mens områdevern etter naturvernloven utgjør toppen. I grenseområ-

det mellom toppen og den midtre seksjonen ligger områdebeskyttelse etter andre lover enn naturvernloven.

Både bildet og omtalen i kap. 15.2.1 viser at det i dag er få virkemidler i overgangen mellom den nederste og den øverste delen av pyramiden. I denne delen befinner seg bl.a. truede og hensynskrevende naturtyper som utvalget har som mandat å vurdere et bedre regelverk for.

⁶ De enkelte delene i pyramiden er skissemessig fremstilt og forholdet mellom de enkelte delene representerer ikke matematiske forholdstall.

I kap. 15.2.2 er virkemiddelbruken relatert til tilstanden i de enkelte hovednaturtyper.

15.2.2 Mangler i områdebeskyttelse sett i lys av naturens tilstand

I tabell 15.1 er det tatt inn en oversikt over områder med særskilt beskyttelse etter de forskjellige lovverk omtalt i kap. 15.2.1. Tabellen er delt inn i de forskjellige hovednaturtyper, samt geologiske forekomster og grøntområder i byer og tettsteder. I boks 15.2 er det i tillegg gitt en nærmere vurdering av statusen for sikring innenfor den enkelte hovednaturtypen.

Tabell 15.1 Beskyttelse av områder mot en eller flere tiltak etter gjeldende rett, skjematisk fremstilt^a

Naturtype	Virkemiddel					
	Naturvernloven	Kulturminneloven	pbl-LNF-områder	pbl-annet	Sektorlov ^b	Ytterlige sikringsbehov
Myr	ca. 5 % av myrarealet					ja, særlig lavlandsmyrer
Rasmark, berg og kantkratt	ukjent, går inn i andre verneplaner		en viss beskyttelse mot bygg og anlegg utenfor landbruket i ca. 80 % av landarealet			ja
Fjell	god andel av fjellområdene		en viss beskyttelse mot bygg og anlegg utenfor landbruket i ca. 80 % av landarealet			lite
Kulturlandskap	en del, særlig i nasjonalparker og landskapsvern-områder	noen kulturmiløfredninger etter § 20	en viss beskyttelse mot bygg og anlegg utenfor landbruket i ca. 80 % av landarealet		generelle regler i jordloven, tilskudd over jordbruksavtalen	ja, særlig skjøtsel
Ferskvann og våtmarker	en del			RPR vernede vassdrag	vernede vassdrag (vannressursloven §§ 32 flg.), kantvegetasjon (vannressursloven § 11), 37 nasjonale laksevassdrag ^c (flere lover)	ja, visse naturtyper, flere i lavereliggende, høyproduktive vassdrag og kystvassdrag

Tabell 15.1 Beskyttelse av områder mot en eller flere tiltak etter gjeldende rett, skjematisk fremstilt^a

Naturtype	Virkemiddel					
	Naturvernloven	Kulturminneloven	pbl-LNF-områder	pbl-annet	Sektorlov ^b	Ytterlige sikringsbehov
Skog	ca. 1 % produktiv skog				to områder etter skogbruksloven § 17b, frivillige tiltak etter levende skog prinsipper	ja, særlig større sammenhengende skogområder, og en del truede, sjeldne og andre spesielle skogtyper
Strand- og fjære	noen verneplaner				midlertidige sikringssoner for laks (oppdretsloven § 5), 21 nasjonale laksefjorder ^d (flere lover)	ja
Sjø	i overkant av 1 % av sjøarealet innenfor territorialgrensen				midlertidige sikringssoner for laks (oppdretsloven § 5), 19 nasjonale laksefjorder ^e (flere lover), beskyttelse av fem korallrev mot bunngående fiskeredskap og aktsomhetsplikt for fiske ved all korallrev (saltvannsfiskeloven, soneloven)	ja, jf. arbeid med marin verneplan
Totalareal	ca. 13-15 % av landarealet ^f			en del mindre spesialområder naturvern, totalareal ikke kjent	totalareal ukjent	

- a. Tabellen er basert på opplysninger fra Direktoratet fra naturforvaltning og utredningen til Fremstad i vedlegg 5. Arealmessige tall mangler i stor grad. Det er i stedet tatt inn kvalitative vurderinger.
- b. Omfatter også de tilfeller der et plenarvedtak i Stortinget legges til grunn for skjønnsutøvelsen.
- c. Plenarvedtak i Stortinget ligger til grunn.
- d. Se note c.
- e. Se note c.
- f. Etter gjennomføring av vedtatte verneplaner.

Oversikten i tabell 15.1 viser at områdevern etter naturvernloven er det virkemiddel som har vært mest brukt for å beskytte særskilte forekomster av de forskjellige naturtyper. Vernet dekker imidlertid ikke alle naturtyper godt nok. Annet lovverk bidrar i varierende grad til ivaretagelse av naturverdiene. Det geografisk sett største bidraget

i så måte er LNF-områdene etter plan- og bygningsloven og vernede vassdrag etter vannressursloven. Beskyttelsen etter disse lovene, særlig i LNF-områdene, er imidlertid ikke sterk nok til å sikre forekomstene av truede eller sårbare naturtyper eller andre områder av særskilt verdi for det biologiske mangfoldet.



Figur 15.2 Forskere anbefaler at det fremtidige vernearbeidet bl.a. må prioritere kulturlandskapets natur og vegetasjonstyper som kystlynghei og seminaturlige gressmarker. Her kystlynghei fra Stavangertraktene.

Foto: Direktoratet for naturforvaltning

Et sikringsbehov for naturtyper utover det som er gjort i dag, går også frem av Fremstads utredning inntatt i vedlegg 5. Fremstad har bl.a. gitt en anbefaling om hvilke natur-/vegetasjonstyper som bør prioriteres i det fremtidige vernearbeidet. Rapporten gir høyest prioritet til kulturlandskapets natur- og vegetasjonstyper (kystlynghei og seminaturlige gressmarker m.m.). Deretter følger i prioritert rekkefølge havstrand, myr og løvskog, vassdragenes natur-/vegetasjonstyper og ultrabasisk/tungmetallrik mark.

Fremstads rapport gir ikke anbefalinger om fremtidig barskogvern. For slike anbefalinger

vises til NINA fagrapport 54 (2002) og NINA Oppdragsmelding 769 (2003). Naturtyper i sjø er heller ikke omfattet av Fremstads utredning, men behovet for områdebeskyttelse kommer klart frem av arbeidet med en marin verneplan.

Mange av de naturtypene som er sterkest truet, og som anbefales for ytterligere vern, er avhengige av skjøtsel. Vern som virkemiddel alene vil derfor ikke være nok for å ta vare på disse naturtypene. Spørsmålet om lovfestet vern eller andre mulige generelle regler for naturbeskyttelse drøftes under kap. 15.4.2.2.

Boks 15.2 Sikringsstatus for hovednaturtyper

Status for bruk av særskilte beskyttelsesregimer innenfor hovednaturtyper, geologiske forekomster og byer og tettsteder

Fjell

En vesentlig del av det vernet arealet i Norge kan kategoriseres til hovednaturtypen fjell. Fordelingen av vernet areal i fjellet er ikke nærmere kartlagt, men fjellnaturen synes generelt å være godt dekket.

Kalkrike fjellområder inneholder erfaringsmessig et større biologisk mangfold enn fattigere fjellområder. I DN-håndbok 13-1999 om kartlegging av biologisk mangfold, er kalkrike områder i fjellet skilt ut som egen naturtype som inkluderer både rabber, lesider, snøleier og bergknauser og rasmarker. Rabbevegetasjonen er mest sårbar for overbeite og slitasje, påvirkningsfaktorer som i dag i liten grad reguleres gjennom vernebestemmelsene for nasjonalparker og landskapsvernområder.

Skog

Verneplaner for barskog er gjennomført landsdelsvis, dvs. for Øst-Norge, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge, mens verneplaner for edelløvsog (rik løvsog i Nord-Norge) er gjennomført fylkesvis. I tillegg inneholder nasjonalparkene betydelige arealer med skog. Til sammen er ca. 1 % av det produktive skogarealet vernet. I en evaluering av skogvernet i Norge som forelå i 2002,¹ gis det uttrykk for at verneomfanget må økes til 4,5 % av det produktive skogarealet dersom man skal ta vare på både det vanlige og det spesielle i norsk skognatur, inklusive viktige deler av artsmangfoldet.

Av NINA fagrapport 54 fremgår at særlig rike skogtyper som edelløvsog, kalkskog, skog med lave urter ("lågurtskog") og høystaudeskog, så vel som typer som Norge har et internasjonalt ansvar for (kystbarskog), ikke er vernet i tilstrekkelig omfang. Det samme gjelder de aller største gjenværende, noenlunde intakte og sammenhengende skogområdene, viktige forekomster av rødlistearter, og de viktigste forekomstene av truete, sjeldne eller andre spesielle skogtyper.

I rapporten pekes det på behovet for bedre kunnskapsgrunnlag og ytterligere registreringer, men også på at de strenge kriteriene for vern etter naturvernloven bør mykes opp, og at kravene om liten påvirkning ikke må være så strenge at de hindrer mulighet for å sikre interessante objekter. Det anbefales å vurdere potensialet for å verne områder som over tid, med eller uten skjøtsel, kan utvikle seg mot en tilstand mer lik naturskog. Videre pekes det på behovet for å ivareta små områder (anslått til mellom 30 og 100 da). Det fryktes at slike vil kunne falle utenfor skogeiers ansvar for å sikre de aller minste områdene (f.eks. med karakter av nøkkelbiotoper) og det offentlige ansvaret for å sikre større verneområder (NINA fagrapport 54 s. 116 til 117).

En viss beskyttelse av naturverdier i skog har også skjedd ved at grunneiere frivillig har påtatt seg tilpasninger i skogbruksvirksomheten.

Det er dessuten opprettet to områder etter skogbruksloven § 17 b.

Kulturlandskap

Det er gjennomført en landsomfattende registrering av verdifulle kulturlandskap, som definerer 276 områder som høyt prioriterte (10 til 20 i hvert fylke).² Av disse er 112 valgt ut som et representativt utvalg av nasjonalt verdifulle områder fordelt på landskapsregioner. Det er imidlertid ikke gjennomført noe systematisk vern av disse, først og fremst fordi skjøtsel og/eller tradisjonell drift er en forutsetning for å ivareta verdiene slike områder representerer. Andre virkemidler, herunder økonomiske, blir dermed ansett som viktigere enn vern. Kartleggingen er derfor i mange tilfeller anvendt ved fordeling av midler fra landbruksmyndighetenes tilskuddsordninger. Siden tilskuddsordningene er knyttet til bruk i drift, faller likevel mange områder utenfor.

Nasjonalparker, landskapsvernområder og enkelte tematiske verneplaner (særlig edelløvsogplanen) inneholder mye kulturlandskap, men noen eksakt oversikt finnes ikke. Noen kulturlandskap er vernet i forbindelse med kulturmiljøfredning etter kulturminneloven.

¹ Framstad et al. 2002. (NINA fagrapport 54).

² Se Miljøstatus i Norge

(Boks 15.2 forts.)

Kulturlandskapet generelt har en beskyttelse mot tekniske inngrep ved at arealene er lagt ut som LNF-område i kommuneplaners arealdel. Kategorien gir imidlertid ingen beskyttelse mot omdisponering eller overgang til andre driftsformer innenfor landbruksformål. Den sikrer heller ikke mot gjengroing og nedleggelse av drift.

Ferskvann/våtmark

Per i dag er 341 vassdrag/vassdragsområder vernet mot kraftutbygging og andre tiltak som kan forringe verneverdiene gjennom Verneplanen for vassdrag, jf. vannressursloven §§ 32 til 35. I St.prp. nr. 75 (2003–2004) Supplering av Verneplan for vassdrag foreslås ytterligere 52 vassdrag tatt inn i verneplanen (kap. 8.2).

Mange av de vernede vassdragene er påvirket av forurensning, ulike typer inngrep som veier anlagt på utfyllinger i vassdraget eller lagt i strandsonen, kulverter, bekkelukkinger, grusuttak, vannuttak til drikkevann, smoltproduksjon etc. Inngrepene og virksomheten som har forårsaket disse, skriver seg til dels fra tiden før vernevedtakene, men mange inngrep er også utført senere. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for de vernede vassdragene ble vedtatt i 1994 for å søke å unngå inngrep som reduserer verdien for landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminner og kulturmiljø, men har ikke vært til hinder for nye inngrep. Vannressursloven, som trådte i kraft fra 1. januar 2001, har lovfestet vassdragsvernet og har gitt bedre muligheter for å ivareta verneinteressene i vassdragene.

Stortinget vedtok ved plenarvedtak 23. februar 2003 opprettelsen av 37 nasjonale laksevassdrag med 21 tilhørende nasjonale laksefjorder (vedtak nr. 294-299, jf. St.prp. nr. 79 (2001–2002) og Innst. S. nr. 134 (2002–2003)). De fleste av de nasjonale laksevassdragene er også vassdrag vernet i Verneplanen for vassdrag. Stortinget ga også sin tilslutning til regjeringens forslag om at ordningen skal suppleres og i alt omfatte om lag 50 nasjonale laksevassdrag med tilhørende fjordområder. Regjeringen tar sikte på å fremme en stortingsproposisjon med forslag til ferdigstilling av ordningen i 2005.

En god del vassdragsnatur er vernet etter naturvernloven gjennom dagens verneområder. Dette gjelder særlig nasjonalparker, større landskapsvernområder og til dels verneplanen for våtmarker. Siden det vesentligste arealet av slike

verneområder ligger i høyereliggende og ofte næringsfattige deler av vassdragene, er lavere-liggende, høyproduktive vassdrag og kystvassdrag underrepresentert i områder vernet etter naturvernloven. Lavereliggende vassdrag er gjerne betydelig påvirket av menneskelig aktivitet at ulikt slag, bl.a. forurensning. Vern etter naturvernloven har derfor vært ansett som mindre aktuelt. Dette har ført til at naturtypene ”viktige bekkedrag”, ”rike kulturlandskapssjøer og ”gårdsdammer” for en stor del har falt utenfor. Verneplanen for vassdrag omfatter imidlertid et representativt utvalg av vassdrag i alle høydenivåer og over hele landet, også kulturpregede vassdrag. Men ”gårdsdammene” faller utenfor også i Verneplanen for vassdrag fordi de ikke defineres som deler av vassdragene.

Naturtyper som deltaområder, større elveører, kroksjøer, flomdammer og meanderende elvepartier er delvis fanget opp gjennom nasjonalparkene, verneplan for våtmark, verneplanene for flommarkskog i Trøndelagsfylkene, samt verneplan for havstrand og elveos i Møre og Romsdal. Likevel er elvedelta en av Norges mest sårbare naturtyper, jf. kap. 7.3.3.5.

Kantvegetasjon ved vassdrag har fått en viss beskyttelse gjennom vannressursloven § 11, som gjelder alle vassdrag i hele landet, selv små bekkesig. Beskyttelsen gjelder ”et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr”. Regelen gjelder ikke for byggverk som står i nødvendig sammenheng med vassdraget, eller hvor det trengs åpning for å sikre tilgang til vassdraget (første ledd). Grunneieren, tiltakshavere og berørte fagmyndigheter kan kreve at kommunen fastsetter bredden på beltet. Bredden kan også fastsettes i rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven (annet ledd). Bestemmelsen er relativt ny og har så langt vært lite brukt.

Myr

Verneplaner for myr er gjennomført i alle fylker med unntak av Sogn og Fjordane og Finnmark. I tillegg inneholder verneplanene for våtmark mange myrer. I alt 260 myrområder er vernet til nå gjennom tematiske verneplaner for myr og våtmark. Hvis man regner med myrreal i nasjonalparker og landskapsvernområder, er om lag 5 % av myrarealet i Norge vernet etter naturvernloven. Lavlandsmyrer i nemoral og boreonemoral sone er dårlig representert, spesielt i sør og vest.

(Boks 15.2 forts.)

Det finnes mange eksempler på at myrreservatene har fått en for snever avgrensing, spesielt i lavlandet. For at en myr skal kunne bevares på sikt, er det nødvendig at vannhusholdningen opprettholdes, noe som forutsetter at også arealer omkring myra beskyttes. Vannressurslovens bestemmelser kan bare brukes i begrenset utstrekning til dette formål, siden dens virkeområde i utgangspunktet ikke omfatter nedbørsfeltet.³ Ved vurdering av om det skal gis tillatelse til inngrep i selve vassdraget, kan imidlertid mulige negative effekter på en vernet myr tillegges vesentlig vekt.

Slåttemyrer representerer en kulturmarkstype som tidligere var svært utbredt, og som krever slått dersom de skal opprettholdes. Svært få slåttemyrer slås i dag, og dette er derfor en truet vegetasjonstype, noe som illustrerer at vern i seg selv ikke er nok for å sikre denne naturtypen.

Kilde og kildebekk er ikke tatt med i verneplan for myr, og naturtypen er bare tilfeldig representert i eksisterende verneområder. Kilder i lavlandet er vurdert som en sterkt truet vegetasjonstype. Kilder i høyereliggende strøk regnes ikke som truet, og vil i en viss grad være dekket gjennom nasjonalparkvern og andre større verneområder (naturrestervater og landskapsvernområder).

Rasmark, berg og kantkratt

Rasmark, berg og kantkratt har ikke vært tema for noen verneplan, og det finnes ingen oversikt over i hvilket omfang de er representert i eksisterende verneområder. Det er likevel grunn til å anta at naturtypen "sørvendt berg og rasmark" i høyereliggende strøk er godt representert innenfor nasjonalparkene og de store landskapsvernområdene. I lavereliggende strøk vil også noen slike lokaliteter være å finne innenfor skogreservatene.

Sannsynligvis er en del kantkratt vernet innenfor landskapsvernområder i kyststrøk og andre landskapsvernområder med kulturlandskap. Flere naturrestervater inneholder også kantkratt, spesielt de som ligger langs kysten eller inneholder noe kulturlandskap. I og med at kantkratt ofte utgjør et suksesjonsstadium, kan det være problematisk å verne denne naturtypen. Ivaretagelse vil ofte kreve skjøtsel av større områder.

Områder med ultrabasisk og tungmetallrik mark er små og ofte integrert i andre naturtyper.

De er derfor vanskelige å få oversikt over og egner seg ikke for en egen tematisk verneplan.

Havstrand/kyst

Mange av naturtypene innenfor hovednaturtypen havstrand og kyst er fanget opp av eksisterende eller planlagt vern, men det er vanskelig å si hvor representativt vernet er. Kystverneplanene for Nordland og Troms, verneplan for strandområder i Finnmark og verneplan for havstrand og elveos i Møre og Romsdal har fanget opp både typiske og spesielle områder for disse fylkene, mens deknningen for øvrige fylker sannsynligvis er dårligere. En del viktige områder som Raet, Listastrendene, Jærstrendene og Froan er sikret som verneområder. Noen viktige områder inngår også i verneplan for våtmark, og en del områder antas fanget opp av arbeidet med marin verneplan. Verneverdiene i Skjoldalutvalgets anbefalinger om marin verneplan (se kap. 16.11) er imidlertid kun knyttet til undersjøiske naturverdier. Videre er det gitt som retningslinje for det videre arbeid med marin verneplan at "omfanget av privat grunn som foreslås vernet etter naturvernloven gjennom marin verneplan alene skal minimeres."⁴ Dermed vil neppe tidevannssonen og landtilknyttede verneverdier i vesentlig grad bli dekket gjennom planen.

En av de naturtypene det kan settes spørsmålstegn ved deknningen av, er kalkrike strandberg. Denne naturtypen er av en slik karakter at det er lite sannsynlig at den omfattes av verneplan for våtmark.

I en rekke fjordområder er det etablert et begrenset vern av hensyn til villaksen. I 1989 ble det etter oppdrettsloven etablert 52 midlertidige sikringssoner for laksefisk.⁵ Restriksjoner innen-

³ Unntak kan gjøres etter § 8 annet ledd, men det avgjørende kriterium er da om tiltaket har påtagelig virkning på selve vassdraget, ikke myra.

⁴ Brev 8. januar 2004 fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning om det videre arbeid med marin verneplan.

⁵ Jf. brev 18. september 1989 fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet. I brevet vises det til oppdrettsloven § 5 nr. 3 som hjemmel for opprettelsen av sonene. Lovhjemmelen i § 19 for opprettelsen av soner uten eller med begrenset oppdrett kom først inn i loven i 2000 ved lov 30. juni 2000 nr. 62.

(Boks 15.2 forts.)

for sonene er utelukkende rettet mot oppdrett, hvor den viktigste restriksjonen er forbud mot etablering av ny oppdrettsvirksomhet med anadrome arter. Denne ordningen er i ferd med å bli erstattet av nasjonale laksefjorder (se omtalen under ferskvann/våtmark). De 21 laksefjordene erstattet for en stor del eksisterende sikringssoner. Oppdretsloven § 19 er så langt ikke brukt.

Marine områder

I overkant av 1 % av sjøarealet innenfor territorialgrensen er i dag vernet i medhold av naturvernloven. Stort sett er dette områder hvor det primære verneformålet ikke er knyttet til rent marine (undersjøiske) verdier, slik som f.eks. i sjøfuglreservater og våtmarksreservater, der verneformålet er knyttet til fuglelivet og eventuelt andre landbaserte verneverdier. Begrunnelsen for å inkludere sjøareal i denne typen verneområder er gjerne den nære sammenhengen mellom verneverdiene på land og økosystemfunksjoner knyttet til omkringliggende sjøareal. Kystverneplanene for Nordland og Troms⁶ fanger til en viss grad opp marine naturtyper.

Naturvernlovens anvendelsesmuligheter i marine områder er begrenset til lovens geografiske virkeområde, som kun dekker områder innenfor territorialgrensen. Forekomster av betydelig interesse i vernesammenheng, f.eks. dypvannskorallrev, er lokalisert også utenfor territorialgrensen. Fem områder med korallrev er beskyttet mot fiske med redskap som slepes langs bunnen ved forskr. 11. mars 1999 nr. 299. I den samme forskriften etableres en generell aktsomhetsplikt for fiske i nærheten av kjente forekomster av korallrev og et forbud

mot å ødelegge revene med hensikt ved fiskeriaktivitet (§ 2 første ledd, jf. § 1).

Arbeidet med marin verneplan ble igangsatt i 2001 og har som mål å sikre representative og særegne naturverdier i sjø, truede og/eller sårbare marine habitater, samt sikre referanseområder med økosystemer som fungerer i mest mulig urørt tilstand. Første fase i arbeidet, som omfatter de mest kystnære områdene, er planlagt slutført ved særskilte beskyttelsesvedtak etter både vernelovgivning og næringslovgivning innen 2007.⁷

Geologiske forekomster

Vern av mineraler, bergarter og kvartærgeologiske forekomster omfattes også av naturvernloven. Det er gjennomført noen fylkesvise verneplaner for slike områder, og en del viktige områder er sikret innenfor nasjonalparkene, men utvalget er sannsynligvis ufullstendig.

Byer og tettsteder

Naturvernloven har vært lite brukt i tettbygde strøk eller for å sikre grønnstrukturer i områder med bymessig bebyggelse. Grunnen til dette er trolig bl.a. at slike grøntområder ofte ikke oppfyller kriteriene for vern etter naturvernloven, og at vern kan bli svært kostbart. Sikringen av slike områder har derfor i all hovedsak skjedd etter plan- og bygningsloven. Unntakene er først og fremst en del naturminner der f.eks. enkelte trær er blitt fredet, og noen få reservater i bynære strøk.

⁶ Hhv. kgl.res. 6. desember 2002 og kgl.res. 4. juni 2004.

⁷ Se om marint vern også kap. 16.11.

Kilder: Fremstad utredning II (vedlegg 5), NINA fagrapport 54 (2002) Evaluering av skogvernet i Norge, St.meld. nr. 25 (2003–2004) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, innspill til utvalget fra Direktoratet for naturforvaltning.

15.3 Internasjonal rett

15.3.1 Innledning

I kap. 10 drøfter utvalget viktige internasjonale avtaler for bevaring av det biologiske mangfoldet og andre naturverdier som innebærer forpliktelser for norsk forvaltning og lovgivning. Noen av disse

avtalene inneholder konkrete forpliktelser om områdevern. Dette gjelder særlig biomangfoldkonvensjonen, Ramsarkonvensjonen, Bernkonvensjonen, Bonnkonvensjonen, OSPAR-konvensjonen, den europeiske landskapskonvensjonen og konvensjonen om bevaring av verdens natur- og kulturarv. Avtalene går ikke i detalj når det gjelder verneform eller vernekategori, men kan sies å



Figur 15.3 Jærstrendene landskapsvernområde. Fotoet viser nordspissen av Jæren med bl.a. Tungenes og Børauen.

Foto: Jan Ove Moen

forutsette at landene har et system for områdevern som kan gi den beskyttelsen som den aktuelle konvensjon tar sikte på. En del av forpliktelsene vil imidlertid også kunne oppfylles ved hjelp av andre beskyttelsesregimer enn områdevern slik vi kjenner det i dag.

15.3.2 Internasjonale forpliktelser om områdebeskyttelse

15.3.2.1 Hovedtrekk

Beskyttelse av nærmere bestemte områder anses som viktig for bevaring av biologisk mangfold og andre naturverdier. Flere av de konvensjonene som er omtalt i kap. 10 og 15.3.2.2 fremhever viktigheten av områdebeskyttelse for å sikre arter, jf. bl.a. Bern-, Bonn- og Ramsarkonvensjonen. De aller fleste av de omtalte konvensjonene inneholder dessuten bestemmelser om beskyttelse av områder av hensyn til de samlede verneverdiene i

området, dvs. beskyttelse av naturtyper eller landskap. Noen av konvensjonene spesifiserer nærmere hvilket utvalg av naturen som bør beskyttes særskilt. Dette gjelder først og fremst Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen, der det i vedlegg pekes ut bestemte arter hvis leveområder skal sikres.

Valget av virkemidler for å oppfylle mål om bevaring av områder er normalt overlatt den enkelte stat, men flere av konvensjonene synes å forutsette at etableringen av verneområder er blant de mest velegnede virkemidlene for å gjennomføre noen av forpliktelsene.

Valg av vernekategorier er i enda større grad overlatt til nasjonale myndigheter. For å oppnå noen av bevaringsmålene er det imidlertid nødvendig med strengere virkemidler enn for andre, slik at en viss inndeling etter formål, kriterier og restriksjonsnivå synes naturlig. Dette gjelder f.eks. Bernkonvensjonen som krever at områdene

”sikres” og at forringelse så langt mulig ”unngås eller begrenses” (art. 4) og Ramsarkonvensjonen som bruker begrepet ”naturresevat” (art. 4 (2)), mens f.eks. landskapskonvensjonen snakker om ”vern” som ”tiltak for å bevare og opprettholde viktige og karakteristiske trekk i et landskap” (art. 1 (d)), noe som skulle tilsvare en mildere form for beskyttelse.

De fleste av konvensjonene er klare på at målet er å bevare verneverdiene innenfor området, enten en negativ påvirkning skjer innenfor eller utenfor grensene. I biomangfoldkonvensjonen heter det uttrykkelig at partene skal ”fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern i disse områdene” (art. 8 (e)). Etter Bernkonvensjonen skal forringelse av verneområder så langt mulig unngås eller begrenses (art. 4 (2)), mens det etter Ramsarkonvensjonen er en plikt til å varsle konvensjonens sekretariat hvis den ”økologiske karakter” av et våtmarksområde på listen ”har endret seg, er i ferd med å endres, eller antas å ville endre seg som følge av teknologiske tiltak, forurensning eller andre menneskelige inngrep” (art 3 (2)). Konvensjonene fremhever altså både en aktiv forvaltning og overvåking av selve verneområdet, og – så langt det lar seg gjøre – tiltak for å begrense negative påvirkninger utenfra.

Videre pålegger noen av konvensjonene partene å vurdere *restaureringstiltak* der dette er mulig og hensiktsmessig (se særlig biomangfoldkonvensjonen art. 8 (f), Ramsarkonvensjonen art. 4 (4), Bonnkonvensjonen art. III (4) (a) og OSPAR art. 2 (a) i annek V).

En kobling mellom naturvern og kulturminnevern gjøres særlig i UNESCO-konvensjonen om verdens kultur- og naturarv og i landskapskonvensjonen.

15.3.2.2 Nærmere om den enkelte konvensjon m.m. Biomangfoldkonvensjonen

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.2. Artikkel 8 i biomangfoldkonvensjonen omhandler ”*in situ*”-bevaring, som konvensjonen art. 2 definerer som ”bevaring av økosystemer og naturlige habitat, samt opprettholdelse og gjenoppbygging av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser og, når det gjelder domestiserte og kultiverte arter, i omgivelsene hvor de har utviklet sine særtrekk.” ”Verneområde” blir i konvensjonen definert som et ”geografisk avgrenset område som er utpekt eller regulert og forvaltet

med sikte på å oppfylle bestemte målsetninger for bevaring” (art. 3). Artikkel 8 inneholder tretten punkter om ulike temaer relevante for *in situ*-bevaring. De fem første har størst relevans til områdevern. Partene forpliktes til ”så langt det er mulig og som hensiktsmessig”⁷ å

- etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold
- utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for utvelgning, opprettelse og forvaltning av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold
- regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaring av biologisk mangfold, enten det er innenfor eller utenfor de beskyttede områdene, med sikte på å sikre bevaring og en bærekraftig bruk av dem
- fremme vern av økosystemene, naturlige habitat og opprettholdelse av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser
- fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern i disse områdene

På det sjuende partsmøtet i 2004 ble det vedtatt et arbeidsprogram for verneområder på land og i sjø.⁸ Arbeidsprogrammet er nærmere omtalt i boks 15.3.

Ramsarkonvensjonen

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.5. Hovedmålet med Ramsarkonvensjonen er vern av våtmarker for å motvirke det økende presset på verdens våtmarker og deres flora og fauna, særlig vannfugl. Etter konvensjonen er partene forpliktet til å peke ut våtmarker av internasjonal betydning sett ut fra et økologisk, botanisk, zoologisk, limnologisk eller hydrologisk perspektiv (art. 2). Området skal bevares, og kan bare omdisponeres av hensyn til ”presserende nasjonale interesser” (art. 2 (5)). Partene skal da så langt mulig kompensere tapet, spesielt ved å opprette ”nye naturresevat for vannfugl” (art. 4 (2)). Konvensjonen inneholder også en generell forpliktelse til å ”fremme bevaring av våtmarksområder og vannfugler ved etablering av naturresevat for vannfugler, uansett om de er inkludert i listen eller ikke” (art. 4 (1)).

I Norge er det fast praksis at områder meldes inn til Ramsarkonvensjonen først etter at de er ver-

⁷ Se om oversettelsen av ”as far as possible and as appropriate” kap. 10.3.2.

⁸ Partsmøtevedtak VII/28.

Boks 15.3 Arbeidsprogrammet for verneområder under biomangfoldkonvensjonen (partsmøtevedtak VII/28)

Arbeidsprogrammets overordnede målsetting er at det etableres og opprettholdes et nettverk av økologisk representative beskyttede områder innen 2010 for terrestriske og 2012 for marine områder.¹ Områdene skal forvaltes på en effektiv måte. Nettverket skal bidra til å oppnå hovedmålene i konvensjonen og Johannesburg-målet om å redusere tapet av biologisk mangfold vesentlig innen år 2010 (pkt. 18).

Etablering, forvaltning og overvåking av verneområder bør skje med full og effektiv deltakelse og respekt for urfolk og lokale samfunn (pkt. 22).

Arbeidsprogrammet inneholder en rekke konkrete delmål og foreslåtte tiltak ("suggested activities"). Blant disse er opprettelse eller utvidelse av verneområder for store, intakte og relativt ufragmenterte eller uerstattelige naturområder, områder som er sterkt truet og områder som inneholder de mest truede artene (tiltak 1.1.2). Det anbefales videre å iverksette tiltak som sikrer at marine og ferskvannskosystemer, herunder marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, blir bedre representert blant verneområdene (tiltak 1.1.3).

¹ I vedtaket brukes begrepet "national and regional systems of protected areas" istedenfor "nettverk", siden en del land oppfatter "nettverk" til å gå i retning av en rettslig bindende protokoll, noe som det ikke er enighet om. Ordet "nettverk" brukes i vedtaket i videre betydning, for å angi et samarbeidsnettverk (se note 66 i partsmøtevedtak VII/28).

Det anbefales å vurdere de enkelte virkemidlenes egnethet for å oppnå bevaringsmål (tiltak 1.1.4). Videre oppfordres partene til å opprette verneområder som urfolk og lokale samfunn kan ha nytte av, bl.a. ved å bevare og opprettholde tradisjonell kunnskap i samsvar med art. 8 (j) i konvensjonen (tiltak 1.1.7).

Det legges videre vekt på at hensynet til verneområder integreres i den bredere forvaltning av landskapet (både på land og i sjø), også i sektorforvaltningen, med tanke på å opprettholde økologisk strukturer og funksjoner (mål 1.2). Forbindelselementer som økologiske korridorer eller bufferzoner bør opprettholdes eller etableres (1.2.3 og 1.2.4).

Det anbefales videre at forvaltningen av verneområder styrkes, bl.a. gjennom å lage forvaltningsplaner (mål 1.4). Planene bør utarbeides ved en prosess der alle involverte parter deltar (tiltak 1.4.1). Det anbefales dessuten at det nasjonalt søkes løsninger for ansvar og erstatningstiltak for skader på verneområder (tiltak 1.5.2). Prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale trekkes frem i denne sammenheng.

Programmet inneholder til slutt anbefalinger om tiltak for overvåking og evaluering av verneområder, og om at best mulig kunnskap skal legges til grunn for beslutninger om vern og forvaltning (mål 4.3 og 4.4)

For mange av anbefalingene er det satt frister for gjennomføring som ligger innenfor rammene av hhv. 2010 og 2012.

net etter naturvernloven. Vernekategoriene kan variere, men det mest vanlige er at områdene er vernet som naturreservat eller biotopfredningsområde, jf. verneplanene for sjøfugl og våtmark. Norge har til nå meldt inn 37 områder, hvorav 5 på Svalbard, jf. kap. 16.10.

Bernkonvensjonen

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.3. Bernkonvensjonen inneholder forpliktelser om vern av leveområder for arter, særlig arter av flora og fauna som krever streng beskyttelse (vedleggene I og II, jf. art. 4 (1)), vern av truede naturmiljøer (art. 4 (1)) og vern av ynglesteder og hvilesteder (art. 6 (b)). Den siste forpliktelsen er strengest formulert, ved at det sies at det "skal

være forbudt" å forsettlig skade eller ødelegge ynglesteder eller hvilesteder for arter oppført på vedleggene I og II.

Forpliktelsen under art. 4 er formulert slik at partene skal "fremme hensiktsmessige og nødvendige lovgivnings- og administrative tiltak" for å "sikre vernet" av de nevnte områdene. Foringelse av områdene skal så langt som mulig unngås eller begrenses (art. 4 (2)). Disse forpliktelsene overlater dermed mye til partenes skjønn, og konvensjonens Permanente Komité (bestående av partslandene og observatører, jf. art. 13) så et klart behov for å konkretisere forpliktelsene gjennom en rekke resolusjoner og anbefalinger til partene. Viktigst for områdebeskyttelsen er anbefalingene om Emerald network, som er omtalt i kap. 10.3.3 og 15.3.3.

Resolusjonene om "smaragdnettverket" innebærer at partene anbefales å gjennomføre en systematisk beskyttelse av naturområder som er viktige i europeisk perspektiv. Utvalget av områder skal dekke leveområder for arter på en liste vedtatt i 1998⁹ og representative områder for naturtyper på en liste vedtatt i 1996.¹⁰

Bonnkonvensjonen

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.4. Også Bonnkonvensjonen inneholder forpliktelser om områdevern. Etter art. III (4) skal parter som er "områdestater" for en trekkende art oppført på vedlegg I bl.a. "bestrebe seg på .. å verne og – der det er mulig og hensiktsmessig – gjenopprette de leveområder for arten som er av betydning for å unngå at arten kommer i fare for å utryddes" (art. III (4) (a)). "Leveområde" defineres som "ethvert område i en trekkende arts utbredelsesområde som har egnede livsbetingelser for vedkommende art" (art. I (1) (g)). En "områdestat" er "enhver stat ... som utøver jurisdiksjon over hvilken som helst del av den trekkende artens utbredelsesområde" ... (art. I (1) (h)). Norge er "områdestat" for flere arter på Bonnkonvensjonens liste I.

Den europeiske landskapskonvensjon

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.8. Mens biomangfoldkonvensjonen, Ramsarkonvensjonen, Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen først og fremst tar sikte på bevaring av det biologiske mangfoldet på arts-, populasjons-, og økosystemnivå, tar landskapskonvensjonen sikte på å beskytte landskapet som sådant. Med landskap menes etter konvensjonen "et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer" (art. 1 (a)). Definisjonen legger særlig vekt på samspillet mellom menneske og natur, uten å skille mellom naturlandskap og kulturlandskap.

Statene forplikter seg bl.a. til å iverksette "virkemidler med henblikk på vern, forvaltning og/eller planlegging av landskap" (art. 6 (e)). "Landskapsvern" betyr "tiltak for å bevare og opprettholde viktige og karakteristiske trekk i et landskap når det er berettiget ut fra dets natur- og

kulturminneverdi, som følge av dets naturlige utforming og/eller menneskers aktivitet" (art. 1(d)). Dette kan innebære områdevern etter naturvernloven, men også bruk av andre virkemidler, særlig plan- og bygningsloven og tiltak i jordbruket.

"Landskapsforvaltning" og "landskapsplanlegging" defineres etter konvensjonen som hhv. "tiltak som sikrer regelmessig skjøtsel av et landskap, slik at forandringer som forårsakes av sosiale, økonomiske og miljømessige prosesser styres og samordnes, med sikte på en bærekraftig utvikling" (art. 1 (f)), og "sterke fremtidsrettede tiltak som tar sikte på å forbedre, istandsette og skape landskap" (art. 1 (g)). Vern som følges opp med skjøtsel eller målrettede tilskudd etter jordbruksavtalen, vil også her være viktige nasjonale virkemidler for oppfølging av konvensjonen.

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (UNESCO)

Generelt om konvensjonen se kap. 10.3.7. Verdensarvkonvensjonen inneholder ingen klare forpliktelser til områdevern, men innebærer generelt at partene skal identifisere og bevare sin kultur- og naturarv (art. 3 og 5). Landene skal melde inn områder som egner seg som såkalte verdensarvområder, og som vil bli gjenstand for internasjonalt samarbeid (art. 11). Konvensjonen sier lite om hvilken rettslig beskyttelse disse områdene bør få nasjonalt. Men verdens fellesarvsutvalg ("World Heritage Committee"), som er konvensjonens utførende organ (art. 8) har utarbeidet såkalte "operational guidelines" der det bl.a. stilles opp kriterier for at områder kan bli ført opp på listen over verdensarv. Utover en rekke faglige kriterier stilles det bl.a. krav om at det foreligger en forvaltningsplan for området, og at området har fått en langvarig beskyttelse.¹¹ Konvensjonen har kontrollmekanismer for å følge opp den nasjonale forvaltningen, og områder kan bli tatt av listen hvis forvaltningen ikke er god nok.

Om norske verdensarvområder vises til kap. 16.10.

Havrettskonvensjonen

Generelt om havrettskonvensjonen se kap. 10.4.2. Utover de generelle bestemmelsene om vern og bevaring av det marine miljø i konvensjonens del XII (se kap. 10.4.2) inneholder havrettskonvensjonen ingen direkte forpliktelser om områdebeskyttelse. FNs generalforsamling har imidlertid vedtatt en res-

⁹ Resolusjon nr. 6/1998 "listing the species requiring specific habitat conservation measures".

¹⁰ Resolusjon nr. 4/1996 "listing endangered natural habitats requiring specific conservation measures".

¹¹ Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, 2003, par. 44 (b) (v og vi).

olusjon der betydningen av del XII understrekes.¹² Landene blir i resolusjonen oppfordret til en rekke tiltak, herunder å beskytte korallrevene (pkt. 50) og å opprette verneområder, herunder representative nettverk innen år 2012 (pkt. 53).

OSPAR-konvensjonen

Generelt om konvensjonen se kap. 10.4.4. Etter fremforhandling av et nytt appendix V til OSPAR-konvensjonen i 1999 (ratifisert av Norge 22. juni 2001 og trådt i kraft for Norges vedkommende 22. juli 2001), inneholder konvensjonen nå forpliktelser om bevaring av det marine miljø (appendix V art. 2 (a)).¹³ Bevaringstiltakene under OSPAR skal imidlertid ikke gjelde fiskeriene (art. 4), og hvis det er aktuelt med begrensninger i sjøtransport, skal dette tas opp med Den internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO).

Bestemmelsen i art. 2 innebærer ikke uten videre en forpliktelse om områdevern, men i arbeidet med å konkretisere bestemmelsen legges det opp til at det etter hvert skal vedtas slike forpliktelser under konvensjonen.

På OSPAR-kommisjonens møte (dvs. alle partsland) i juni 2003 ble det vedtatt en anbefaling om opprettelse av et marint økologisk nettverk innen år 2010, samt økologiske kriterier for utvelgelse og identifikasjon av særskilt verdifulle områder som bør inngå i et slikt nettverk.¹⁴ Tilnærmingen til dette ligner oppbyggingen av nettverkene på land gjennom Natura 2000 og Emerald Network. Kommisjonen vedtok også en foreløpig liste over arter og naturtyper som krever særskilt beskyttelse.¹⁵

Nordsjøkonferansene

Generelt om Nordsjøkonferansene se kap. 10.6.4. Miljøvernministerne i landene som grenser til Nordsjøen ble på den siste Nordsjøkonferansen i Bergen i 2002 enige om å opprette et nettverk av særskilte marine områder i Nordsjøen innen 2010, jf. ministerdeklarasjonen del II pkt. 7:

”The ministers agree that by 2010 relevant areas of the North Sea will be designated as marine protected areas belonging to a network

of well-managed sites, safeguarding threatened and declining species, habitats and ecosystem functions, as well as areas which best represent the range of ecological and other relevant character in the OSPAR area.”

Dette vedtaket er, selv om det ikke er rettslig bindende, en viktig stimulans for arbeidet under OSPAR.

Panuropeisk økologisk nettverk

Et annet ikke juridisk forpliktende samarbeid er arbeidet med en alleuropeisk (”panuropeisk”) strategi for landskapsvern og biologisk mangfold i regi av Europarådet og UNEP. Strategien ble vedtatt på miljøministerkonferansen i Sofia i 1995 og skal samle trådene i den paneuropeiske oppfølgingen av biomangfoldkonvensjonen. En viktig del av strategien er tanken om et paneuropeisk nettverk av representative europeiske landskap og viktige områder for biologisk mangfold, med korridorer og buffersoner. Arbeidet med Natura 2000 og Emerald network utgjør en viktig del av det paneuropeiske nettverket. Målet er etablering av nettverket innen 2005.

Habitatdirektivet og Natura 2000

EUs naturvernregelverk er generelt beskrevet i kap. 10.8 og vedlegg 8. Selv om regelverket ikke gjelder for Norge, er det viktig som sammenligningsgrunnlag med tanke på gjennomføring av Bernkonvensjonen. For EU-landene gjelder oppfølging av fugle- og habitatdirektivet og opprettelsen av nettverket Natura 2000 som gjennomføring av forpliktelsene etter Bernkonvensjonen. Tilnærmingen til områdebeskyttelsen etter habitatdirektivet er svært systematisk. Områdene skal dekke både leveområder for nærmere bestemte arter og forekomster av nærmere bestemte naturtyper. Det kreves at konkrete områder meldes inn som en del av nettverket. Utvelgelsen av områdene skal skje kun etter naturfaglige kriterier (anneks III). Ved spørsmålet om å tillate inngrep i et utpekt område kan imidlertid (sterke) samfunnshensyn trekkes inn.

Det er opp til det enkelte medlemsland å velge virkemiddel for områdebeskyttelsen, så lenge beskyttelsen er god nok til å opprettholde eller eventuelt gjenopprette den økologiske tilstanden av forekomsten. Ifølge direktivet kan områdene utpekes gjennom regelverk, administrativ beslutning eller privatrettslig avtale, eller en kombinasjon av disse (”statutory, administrativ and/or con-

¹² Resolusjon A/RES/58/240 pkt. 46.

¹³ Art. 2 a) i Annex V sier at partene skal: ”take the necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected”.

¹⁴ Recommendation 2003/3, rapport fra møtet 23 til 27 juni 2003 anneks 9 og 10.

¹⁵ Rapport fra møtet 23. til 27. juni 2003 anneks 6.

tractual act”, art 1 (l)). Den formelle status som gis til områdene, varierer da også fra land til land. Siden mange land fremdeles er i kartleggingsfasen, er det foreløpig uklart hvordan det enkelte land vil følge opp vernestatusen.

15.3.3 Særlig om nettverkstilnærmingen

Nettverkstilnærmingen står i dag sentralt i internasjonalt arbeid om verneområder. Denne tilnærmingen inneholder tre elementer. For det første tar den utgangspunkt i at tilnærmingen til vern bør være systematisk, det vil si at alle naturtyper er representert, og at verneområder bidrar til å sikre truet eller sårbart mangfold. Systematikken bygger videre på at verneområdene på den ene siden tar utgangspunkt i naturtyper, på den andre siden i arters behov for leveområder. Utvelgelsen av områder skal ta utgangspunkt i naturfaglige kriterier.¹⁶

Det andre elementet i tilnærmingen er at verneområder ikke må ses som isolerte øyer, men i sammenheng med områdene rundt, og at det bør opprettes hensiktsmessige forbindelsesledd mellom verneområdene. Slike forbindelsesledd kan være korridorer eller andre forbindelselementer ("springbrett") som gjør at artene kan utveksle genetisk materiale mellom forskjellig forekomster av artene (se f.eks. habitatdirektivet art. 10¹⁷).

Det tredje element er at nettverk utvikles i et internasjonalt samarbeid. De viktigste nettverks-eksemplene i europeisk sammenheng er EUs Natura 2000, Bernkonvensjonens Emerald network, OSPARs marine nettverk og det paneuropeiske økologiske nettverk.

Selve konvensjonstekstene sier ikke noe om nettverkstanken. Det nærmeste man kommer er ordlyden i biomangfoldkonvensjonen, der det er tale om et "system" av verneområder (art. 8 (a)), og at partene skal "utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for utvelgning, opprettelse og forvaltning av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold" (art. 8 (b)). Samtidig kan det sies at selve systemet i Bonn- og Bernkonvensjonene, der

Boks 15.4 Gjennomføring av Natura 2000 i Finland og Sverige

I Finland består ca. 30 % av arealene til Natura 2000-områdene av områder vernet etter naturvårdslagen (stort sett vernet tidligere enn utpekingen som Natura 2000-områder), ca. 30 % består av områder som allerede faller inn under den såkalte "ödemarkslagen", mens ca. 30 % ligger i programmer for vern som skal gjennomføres. Kun 10 % er nye områder. På disse områdene er det tenkt brukt forskjellige virkemidler for ivaretagelse. I de områdene der inngrep ikke kan skje uten å forringe de verdier som har gitt området status som Natura 2000-område, vil man bruke naturvårdslagen, enten ved enkeltvedtak eller gjennom de generelle regler om vern av visse naturtyper (hhv. naturvårdslagen 10, 11, 12, evt. 32 §§, og 29 § samt skogslagen 10 §). En betydelig del av de naturtyper som regnes opp i naturvårdslagen 29 § om generell beskyttelse, står også i habitatdirektivets annek. I. I de områder der skogbruk kan tillates, vil områdene bli forvaltet etter reglene i skogslagen. For øvrig satses det på en rekke andre lover for å få gjennomført de nødvendige bevaringstiltak, slik som markanvändnings- og bygglagen, marktäktlagen, vattenlagen og ödemarkslagen. Også privatrettslige avtaler er aktuelle, jf. naturvårdslagen 25 §.

I Sverige er ca. 60 % av de foreslåtte Natura 2000-områdene allerede fredet som naturreservat eller nasjonalpark. Videre har også Sverige hjemler for generell beskyttelse av mindre områder (7 kap. 11 § om biotopskyddsområde). Men heller ikke i Sverige legges det opp til at alle lokalitetene blir fredet. I proposisjonen om endringer i miljöbalken for å sikre gjennomføring av rettsvirkningene i Natura 2000-områdene (prop 2000/01:111) sies det følgende:

"Att ett område har förtecknats eller förklarats som ett särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde innebär däremot inte i sig att området får något sådant självständigt områdesskydd. Området kan dock komma att skyddas enligt andra bestämmelser, t.ex. som nationalpark, kulturresevat (7 kap 2-9 §§ miljöbalken), som biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde eller strand-skyddsområde (7 kap 11-18 §§) eller enligt reglarna om samråd (12 kap 6 §)."

¹⁶ Jf. bl.a. EUs habitatdirektiv annek. III.

¹⁷ Art. 10 lyder: "Medlemsstaterne skal, i det omfang de finder det nødvendigt og inden for rammerne af deres politik for fysisk planlægning og udvikling, og navnlig med henblik paa at styrke den økologiske sammenhæng i Natura 2000-nettet, bestræbe sig paa at fremme forvaltningen af de elementer i landskabet, der er af afgørende betydning for vilde dyr og planter. Det er tale om saadanne elementer, som ved deres lineære og kontinuerlige struktur (som f.eks. vandløb med deres bredder eller de traditionelle systemer til afgrænsning av marker) eller deres rolle som trædesten (som f.eks. smaasøer og smaaskove) er væsentlige for vilde arters migration, spredning og genetisk udveksling."

Boks 15.5 Kriterier for utvelging av områder til "Emerald network" (Bernkonvensjonen)

I anbefaling nr. 16 fra 1989 fra Bernkonvensjonens permanente komité vises denne systematikken gjennom de kriteriene som partene anbefales å bruke når de utpeker såkalte "areas of special conservation interest" som skal inngå i nettverket. Slike særskilte verneområder skal velges ut fra en eller flere av følgende kriterier:

- a) området bidrar vesentlig til overlevelsen av truede arter, endemiske arter eller arter listet opp i appendiks I og II til konvensjonen
- b) området har høy artsdiversitet eller gir levevilkår for viktige populasjoner for en eller flere arter
- c) området inneholder en viktig eller representativt forekomst av en truet naturtype
- d) området inneholder et spesielt godt eksempel på en bestemt naturtype eller mosaikk av forskjellige naturtyper
- e) området er et viktig område for en eller flere trekkende arter
- f) området gir på annen måte et viktig bidrag til oppnåelsen av konvensjonens mål.

det knyttes forpliktelser om vern av leveområder til truede, sårbare eller trekkende arter, innebærer en systematisk tilnærming. Også Ramsarkonvensjonen kan sies å bygge på en form for nettverkstankegang, ved at man i en internasjonal sammenheng lager et system med særskilt beskyttede våtmarker av nasjonal og internasjonal betydning.

Nettverk har i seg selv ingen direkte rettsvirkning, i motsetning til de enkelte vedtak for områdene som nettverket skal bestå av. Men nettverkstanken vil gi veiledning for å sikre et tilstrekkelig antall og en tilstrekkelig kvalitet av beskyttede områder. Det er ikke bare verneområder som kan inngå i et økologisk nettverk. Det sentrale er at aktuelle områder får en tilstrekkelig beskyttelse til å ivareta bevaringsformålet.

For Norges vedkommende ligger nok i dag den mest konkrete internasjonale drivkraften for nettverksbygging i arbeidet under Bernkonvensjonen. Selv om Emerald network er utviklet gjennom anbefalinger som ikke er direkte bindende, kan Norge bli nokså alene i Europa hvis man ikke følger opp disse anbefalingene, særlig fordi alle

EU-land etter hvert vil ha gjennomført Bernkonvensjonen gjennom oppbyggingen av Natura 2000.

Det er ikke satt noen frist under Bernkonvensjonen for når landene skal ha opprettet et nasjonalt nettverk og meldt det inn til konvensjonens sekretariat som en del av Emerald network. Det er dessuten uklart hvilket nivå landene skal legge seg på når det gjelder å peke ut områder som bør inngå i nettverket, dvs. hvor mange forekomster av de aktuelle leve- og funksjonsområder og naturtyper som skal tas med.

Norge er blant de få land som ikke har startet arbeidet med opprettelsen av sin del av Emerald network, men en god del av de eksisterende verneområdene vil kunne meldes inn. Listen vil imidlertid ikke være dekkende for det som anbefales av konvensjonens permanente komité.

En tilnærming som ligger nær opp til arbeidet under Bernkonvensjonen, er arbeidet med å kartlegge områder av særskilt verdi for det biologiske mangfoldet. Såfremt de kartlagte forekomstene ikke er rettslig beskyttet, vil de imidlertid ikke kunne meldes inn som en del av Emerald network.

15.4 Utvalgets vurderinger og forslag

15.4.1 Vurdering av status

Ut fra en naturfaglig vurdering er beskyttelsesnivået for norsk natur pr. i dag ikke tilfredsstillende, jf. særlig kap. 15.2. Heller ikke i et internasjonalt perspektiv kan beskyttelsesnivået sies å være tilfredsstillende. Nettverkstiltæringen som legges til grunn internasjonalt i arbeidet under både biomangfoldkonvensjonen, Bernkonvensjonen og OSPAR-konvensjonen, gjenspeiles ikke i norsk regelverk, og er i begrenset grad gjennomført i praksis. EU-land som det for Norge er naturlig å sammenligne seg med, som f.eks. Sverige og Finland, har en klart mer systematisk tilnærming gjennom sin oppfølging av fugle- og habitatdirektivene.

Når det gjelder selve områdevernet, er utvalget av verneområder ikke tilstrekkelig representativt for all norsk natur. *Utvalget* ser også at det, med noen få unntak, i gjeldende rett er et stort sprang fra områdevern etter naturvernloven til forvaltningen etter plan- og bygningsloven og sektorlovgevingen. Særlig savnes et verktøy mellom bruk og vern som kan bidra til at naturtyper ikke går tapt, samtidig som det kan tillates bærekraftig bruk. Dessuten savnes prinsipper for forvaltning av naturen som også hverdagslandskap kan nyte godt av (jf. kap. 11). En viktig årsak til at naturtyper

i dag går tapt eller taper økologisk kvalitet, er ellers at virkemidlene ikke er godt nok rettet mot mer aktiv ivaretagelse av viktige naturverdier gjennom skjøtsel.

15.4.2 Utvalgets forslag

15.4.2.1 Om områdevern

For å oppnå et bedre beskyttelsesnivå og en bedre oppfølging av internasjonale forpliktelser mener *utvalget* at flere virkemidler bør benyttes. Det fremgår av kap. 12.2 at vern av områder eller arter både nasjonalt og internasjonalt er et utbredt virkemiddel for å bevare natur. Samtidig viser gjennomgåelsen i kap. 15.2.1.2 og 15.2.1.3 at plan- og bygningsloven og andre lover ikke like godt som naturvernloven kan sikre det langsiktige vernet som de aller mest verdifulle områdene trenger.

I kap. 12.2.2 drøftes rettsgrunnlaget for avgjørelser om vern, herunder vern ved forvaltningsvedtak slik det i dag gjennomføres etter naturvernloven, og avtalebasert vern. Sammenlignet med forvaltningsvedtak kan avtaleformen sies å legge vesentlig dårligere til rette for allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessen og for effektiv håndheving av vernereglene. *Utvalget* mener at områdevern i hovedsak bør skje ved vedtak med hjemmel i lov. I noen tilfeller kan vernevedtak suppleres med avtaler, f.eks. i forbindelse med skjøtsel og tilretteleggingstiltak som ikke er hjemlet i lov.

Det vil etter *utvalgets* vurdering være behov for ytterligere områdevern, først for å gjennomføre eksisterende verneplaner, etter hvert for å supplere disse med de aller viktigste områdene for biologisk mangfold, verdifulle landskap og annen natur, herunder viktige marine områder.¹⁸ En nærmere gjennomgang av områdevernet og forslag til forbedringer i lovgrunnlaget finnes i kap. 16 og 17.

Områdevern er imidlertid ikke en optimal løsning for alle forekomstene av de aktuelle natur- og vegetasjonstypene. For det første er ikke absolutt vern av alle forekomster nødvendig for å opprettholde viktige økologiske funksjoner eller for å sikre de aktuelle naturtypene i Norge på lang sikt. For det andre vil det samlet sett dreie seg om et stort antall lokaliteter, mange av dem små i geografisk utstrekning, og med ulike behov mht. hvilke inngrep de bør beskyttes mot. Mange av områdene vil tåle en viss bruk, forutsatt at denne er bærekraftig. Det som kjennetegner bærekraftig bruk, er nettopp at verdifulle områder beskyttes

mot de aktivitetene eller det aktivitetsnivået som kan forringe verdiene, og at noen områder håndteres mer varsomt enn andre.

Et annet argument som taler for innføring av mer fleksible virkemidler i tillegg til vern, er at verdier knyttet til biologisk mangfold på en gitt lokalitet kan variere over tid. Klimaendringene vil kunne påskynde slike variasjoner og bl.a. medføre at forekomst og utbredelse av ulike naturtyper endres innenfor en kortere tidshorisont enn tilfellet har vært gjennom de senere århundrer. Med andre ord kan "mosaikken" av natur- og vegetasjonstyper komme til å se annerledes ut om noen tiår enn den gjør i dag. Også hensynet til andre arealutnyttingsformål kan tilsi et fleksibelt regelverk.

15.4.2.2 Særlig om lovfestet vern

Utvalget har vurdert om lovfestet vern kan være en god løsning for å fange opp forekomster av truet eller sårbar natur eller andre områder av særskilt verdi for det biologiske mangfold. For eksempel har både Danmark, Finland og Tyskland bestemmelser i sine naturforvaltningslover som utpeker konkret oppregnede naturtyper som vernet.¹⁹

Fordelen med en slik løsning er at lovgiveren klart prioriterer noen naturtyper fremfor andre, og at *alle* forekomster får et vern. En ulempe er at systemet kan være lite fleksibelt. Endringer i hva ordningen omfatter må gjøres ved lov, og det tas ikke hensyn til særtrekk ved den enkelte konkrete forekomst av den aktuelle naturtypen. Vernet kan også bli for omfattende ved at alle forekomstene omfattes uten at det nødvendigvis er et reelt behov for det. Det kan videre være vanskelig for private å "kjenne igjen" naturtypen og vite hvor grensen for en forekomst er.

Forskjellige løsninger kan tenkes for å imøtekomme disse ulempene. I Finland blir f. eks. vernet ikke rettskraftig før myndighetene har tegnet forekomsten inn på kart og varslet grunneieren. Det er dessuten regler om dispensasjon og oppheving av vernet. I Tyskland forutsettes det at de enkelte delstatene gir nærmere forskrifter for gjennomføring av det lovfestede vernet. I Sverige har man valgt en tredje løsning ved at det generelle vernet fastsettes ved forskrift istedenfor i selve loven.²⁰

For å få et bedre naturfaglig grunnlag for å vurdere muligheten og ønskeligheten av et lovfestet

¹⁸ Se også Fremstad i vedlegg 5 om ytterligere vernebehov.

¹⁹ Hhv. naturbeskyttelsesloven kap. 2, naturvårdslagen 29 § og Bundesnaturschutzgesetz § 30.

²⁰ Förordning 1998:1252 om områdesskydd enligt miljöbalken, fastsatt med hjemmel i miljöbalken 7 kap. 11 § andra stycket.

vern, har utvalget innhentet en utredning fra førsteamanuensis Eli Fremstad, Vitenskapsmuseet ved NTNU i Trondheim, om å utrede dette spørsmål. Utredningen er vedlagt denne NOU i vedlegg 5. Fremstad konkluderer med en anbefaling om lovfestet vern for flere vegetasjonstyper. Kriteriene for utvelgelsen har vært om naturtypen er forholdsvis lett å identifisere, om forekomstene er forholdsvis lette å avgrense, at forekomstene ikke er for store og at naturtypen ikke er avhengig av skjøtsel. Anbefalingene fra Fremstad gir et godt grunnlag som bekrefter behovet for generelle regler om visse naturtyper. Utvalget av de naturtyper som anbefales for lovfestet vern viser imidlertid samtidig at de nevnte kriteriene kan være vanskelig å oppfylle. Mange av de foreslåtte naturtypene er likevel avhengig av en viss skjøtsel, og flere av dem kan for folk flest være vanskelige å identifisere.

Utvalget har derfor søkt å finne frem til generelle regler om ivaretagelse av særskilt viktige naturtyper som kan være lettere å praktisere enn et vern direkte i loven. Den mest hensiktsmessige tilnærmingen er da etter utvalgets mening at den konkrete gjennomføringen av en prioritering av naturtyper skjer gjennom myndighetsutøving etter plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, istedenfor at ordningen gis direkte rettsvirkning for private. Samtidig mener utvalget at det ikke bør være opp til den enkelte kommune eller sektor å bestemme hvilket biologisk mangfold som skal beskyttes særskilt.

Naturmangfoldloven bør derfor etter *utvalgets* mening inneholde regler om utvelgelsen av slike naturtyper. Prinsipielt sett kunne det vært en fordel om utvalget av naturtyper ble fastsatt i lov, men behovet for enkle justeringer har gjort at utvalget har falt ned på en løsning der utvelgelsen foretas av Kongen. *Utvalget* foreslår imidlertid en lovfestet plikt for forvaltningen til å vurdere om naturtyper skal følge det særskilte regime når deres utbredelse eller kvalitet er i fare. En slik lovfestet plikt gjelder for øvrig også for vurderingen av særskilt beskyttelse av arter og deres leveområder, jf. utk. § 23. Dessuten foreslås klare kriterier for hvilke naturtyper som velges ut. Lovkastet inneholder dessuten regler om hvordan de utvalgte naturtypene skal ivaretas. En nærmere omtale av utvalgets forslag om utvalgte naturtyper finnes i kap. 19. Løsningen ivaretar etter utvalgets mening behovet for beskyttelse, samtidig som systemet er fleksibelt, lett å tilpasse endringer i naturen og tilrettelagt for bærekraftig bruk. Målet

med reglene er ikke å opprettholde den enkelte forekomst, men å sikre at naturtypen som sådan finnes i Norge i tilstrekkelig omfang.

Forslaget om utvalgte naturtyper forhindrer ikke at en del av forekomstene kan få et sterkere vern gjennom områdevern etter lovens kap. V.

15.4.2.3 Om hverdagslandskapet

Som nevnt i kap. 15.4.1 mener utvalget at et annet hovedpunkt der gjeldende rett kommer til kort, er at det mangler generelle prinsipper og mål som skal gjelde for all natur, dvs. også hverdagslandskapet. En bærekraftig bruk av naturressurser inneholder flere elementer som i dag ikke er synliggjort i lovverket. Dette gjelder særlig mål for bevaring av arter og områder, økosystemtilnærmingen, og en generell aktsomhetsplikt for enhver til – så langt rimelig – i sin virksomhet å ta hensyn til det biologiske mangfoldet. *Utvalget* foreslår en lovfesting av disse grunnleggende forutsetningene for en bærekraftig bruk. En nærmere omtale av bestemmelsene er tatt inn i kap. 11.

Målene for bevaring av arter og områder kan være generelle slik de er utformet i utk. §§ 4 og 5, eller fastsatt mer konkret etter utk. § 13 om miljøkvalitetsmål.

Videre foreslår utvalget å lovfeste viktige miljørettslige prinsipper. Også disse er nærmere omtalt i kap. 11. Bruk av disse prinsippene ved myndighetsutøvelse skal gjelde uavhengig av hvilke naturverdier som blir berørt, selv om vektleggingen av naturhensyn vil variere alt ettersom hvor viktige de konkrete naturverdiene blir ansett for å være.

For øvrig vil *utvalget* understreke den betydningen som plan- og bygningsloven har for å ivareta nettopp hverdagsnaturen. Planleggingen av vårt daglige livsmiljø skjer først og fremst på kommunalt nivå gjennom plan- og bygningsloven. Det er helt sentralt at grønne områder ivaretas i denne planleggingen. Planlovutvalgets forslag kan bidra til at plan- og bygningsloven blir et enda bedre verktøy enn i dag for å løse denne oppgaven.

Utvalget foreslår videre endringer i graneloven §§ 3 og 10, servituttloven § 2 og plan- og bygningsloven §§ 69 og 70. Endringene i graneloven og servituttloven kan gi grunneieren en bedre mulighet til å ivareta biologisk mangfold på egen eiendom, mens endringene i plan- og bygningsloven er et virkemiddel for kommunen til å ivareta biologisk mangfold bedre i byggesaker.

Tabell 15.2 Hovedelementer i områdeforvaltning etter utvalgets forslag

Virkemiddel etter naturmangfoldloven	Brukes på	Kombineres med annet lovverk?	Finnes tilsvarende virkemiddel i dag?	Beskyttelsesnivå etter utvalgets forslag
Aktsomhetsplikt	all natur	nei, med mindre det har egen aktsomhetsplikt	nei, men noe ligger i naturvernloven § 1	svakt
Prinsipper og mål for myndighetsutøving	all natur	ja	nei, ikke på fastlands Norge	svakt, men kan følges opp med strengere forvaltning etter sektorlover. Dekker kun de påvirkninger som den aktuelle lov regulerer.
Miljøkvalitetsmål	all natur eller nærmere bestemte økosystemer	ja	ja, (hjemler) i vassdrag og for forurensing	avhengig av målenes innhold og gjennomføringsprosedyrer
Utvalgte naturtyper	naturtyper av vesentlig verdi for biologisk mangfold	ja	nei	middels
Prioritering av arter	funksjonsområder for arter som trenger særskilt beskyttelse	nei, med mindre annet er bestemt i forskriften	nei	middels til streng
Områdevern	natur med spesielle kvaliteter, eller som er representativ	nei, med mindre annet er bestemt i forskriften (særlig aktuelt for høsting)	ja	streng (men varierende restriksjonsnivå)
Områdevern med skjøtsel, utvalgt naturtype med skjøtsel, målretting av tilskudd	kulturbetinget natur	ja, med mindre det er tale om områdevern	til dels områdevern, tilskudd kun til bruk i drift	varierende

15.4.3 Konklusjon og oppsummering

I tabell 15.2 er det tatt inn en oversikt over *utvalgets* foreslåtte hovedgrep for ivaretagelse av naturverdier i arealforvaltningen, relatert til hvilke naturkvaliteter det er snakk om.

Utvalgets forslag inneholder dermed tre hovedelementer:

1. Generelle regler om ivaretagelse av all natur (lovutk. kap. II, utredningen kap. 11 og enkelte endringer i andre lover, jf. spesialmotivene til utk. § 76).

2. Regler for leveområder for prioriterte arter og utvalgte naturtyper (utk. § 23 og kap. VI, utredningen kap. 13.7.3 og 19).
3. Et forbedret områdevern (lovutk. kap. V, utredningen kap. 16 til 18).

I tillegg kommer bestemmelser for en bedre målretting av økonomiske virkemidler, og koblinger mellom naturvern og kulturminnevern.

Reglene under pkt. 1 og 2 forutsettes gjennomført gjennom plan- og bygningsloven og sektorlover.

Kapittel 16 Områdevern

I skyssboken på Grjotli

Fra i går.

Jeg lengter til klarhet, så sterkt som nogen.
Jo høyere opp, jo høyere tågen.

Fra i dag.

I dag så jeg høyfjell med bre i brynet,
i gråkold klarhet og frøs ved synet.
Men midt imot sneen det livligste lyng
og blomster, som blinker til myrsnipen: Syng,
og de tok meg opp i sin fjellfriske prakt!
Uforsagt!

Bjørnstjerne Bjørnson

16.1 Innledning

I kap. 12 har utvalget gjort generelt rede for virkemidler for bevaring av det biologiske mangfoldet, mens kap. 15 særlig tar opp virkemiddelbruken for bevaring av områder. Som det fremgår av kap. 15, har vern etter naturvernloven, og da særlig områdevern, vært et viktig virkemiddel. *Områdevernets styrke* er at det gir et område en bestemt rettslig status med det formål å sikre miljøet i området. Vernet innebærer at det på forhånd er foretatt en avveining mellom bruk og vern på et generelt grunnlag, og besluttet at naturverdiene skal komme foran. Bare bruk som ikke innebærer en potensiell fare for verneverdiene, kan være tillatt i et verneområde. Forvaltningen i et verneområde skiller seg dermed prinsipielt fra annen forvaltning der aktuelle tiltaks virkninger for miljøet veies opp mot fordelene ved et tiltak fra sak til sak. Førre-var-prinsippet er i denne sammenheng en sentral premiss for områdevern. Vernet innebærer en sikring såvel mot skadelig fremtidig bruk som man kjenner virkningene av, som mot bruk der virkningene er usikre. Dessuten sikrer man gjennom vernet av – særlig representative – områder både kjente og ukjente arter.

Et annet trekk ved områdevern er at virkemidlet samordner reguleringen av aktuelle trusler, til forskjell fra lovverk som gjelder for bestemte tiltak eller virksomheter. Man fremmer dermed en ensartet forvaltning, der utgangspunktet er at den samme normen og vurderingen blir anvendt i forhold til alle påvirkninger. Riktignok sikrer heller ikke områdevern naturverdiene mot påvirkninger som klimaendringer eller sur nedbør. Men at et område er vernet mot andre påvirkninger, minsker belastningen på økosystemet, og kan bidra til at det er mer robust mot f.eks. klimaendringer. Det kan videre være en aktuell strategi å sørge for at verneområdene er både store og tallrike nok til at den aktuelle typen natur vil bli bevart.

Den sikringen av naturverdier som skjer ved et områdevern, kan ha *forskjellige formål*. Det kan være bevaring av naturverdiene i seg selv, uten at et eventuelt nærmere nytteformål for mennesker angis, eller formålet kan være av naturvitenskapelig karakter, f.eks. at det opprettes referanseområder for å sammenligne med utviklingen av naturen ellers.

For mange av verneområdene er også opplevelsesverdien sentral. I en tid der avstanden mellom det enkelte menneske og naturen blir større, og tekniske inngrep i stadig større omfang preger vår hverdagsnatur, kan nettopp opplevelsen av fraværet av slike inngrep i naturen være stadig viktigere.

Bruksverdi i næringsmessig betydning er normalt ikke et direkte formål med vern, men kan likevel være et resultat eller en funksjon av vernet, både for tradisjonell utmarksbruk og for bærekraftig turistnæring. Samtidig kan bruk være en viktig forutsetning for bevaring av naturverdier. For en nærmere drøftelse av verdigrunlaget vises for øvrig til kap. 8.

Gjeldende naturvernlov inneholder ingen bestemmelse som direkte sier hva områdevern etter loven skal sikre. Loven § 1 gir en viss veiledning ved å konstatere at "naturen er en nasjonalverdi som må vernes", og å pålegge "enhver" å "vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen", samtidig som det anbefales at "inngrep i naturen" bare bør foretas "ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at natu-

ren i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.” Dette er likevel lite presist og ikke knyttet direkte til formålet med verneområder som sådan.

Både i naturforvaltningspolitikken¹ og i utvalgets mandat er det lagt opp til at områdevern vil være et viktig virkemiddel også i fremtiden, og at det rettslige grunnlaget styrkes. Ved siden av å beholde et rettsgrunnlag for eksisterende verneområder må vurderinger om områdevern ses i lys av følgende behov.

For det første vil videreføring av et hjemmelsgrunnlag for områdevern være en nødvendig forutsetning for å gjennomføre eksisterende verneplaner. Se nærmere om dette i kap. 15.4.2.1.

For det annet vil man trenge et bedre rettslig grunnlag for å forvalte eksisterende verneområder, jf. bl.a. det uklare rettsgrunnlaget for gjennomføring av skjøtsel, særlig i landskap der bruk er en nødvendig forutsetning for å bevare verneverdiene. Samtidig må man være seg bevisst at juridiske fullmakter alene ikke kan sikre en god forvaltning. Et tilstrekkelig økonomisk grunnlag er i så måte en minst like viktig forutsetning.

For det tredje er det behov for et godt hjemmelsgrunnlag for å dekke ytterligere vernebehov. Selv om det i dag ikke er god nok dokumentasjon på de verdiene som eksisterende verneområder inneholder, er det forholdsvis klart at visse typer

natur er dårlig representert i verneområdene. Det gjelder bl.a. marine områder, produktiv skog, visse typer myr og andre vannforekomster i lavereliggende strøk, og en del vegetasjonstyper knyttet til aktiv bruk, se vedlegg 5.

I dette kapitlet drøftes lovbestemmelser om områdevern i tradisjonell forstand (jf. kap. 9.3.2 og 12.2). Utvalget tar først og fremst for seg de forskjellige vernekategoriene, avgrensningen mellom disse, samt formål og vilkår for den enkelte kategori. Utvalget vurderer gjeldende rett særlig ut fra følgende problemstillinger:

- Er gjeldende kategorier dekkende for vernebehovene? Elementer i denne vurderingen er bl.a. om gjeldende vilkår er et hinder for ønsket vern, om de dekker behovet for fleksibilitet sett i forhold til naturens utvikling, og om de bidrar til robusthet overfor eksterne påvirkninger.
- Er gjeldende kategorier klare nok i sine avgrensninger?
- Er gjeldende kategorier i samsvar med internasjonale forpliktelser eller retningslinjer for områdevern?

Omtalen av rettsvirkningene av vernet drøftes i kap. 17 om forvaltning av verneområder. Spørsmålet om erstatning for områdevern blir tatt opp for seg i kap. 18. Forholdet mellom naturvern og kulturminnevern drøftes særskilt i kap. 20.

¹ I de nasjonale resultatmål knyttet til områdevern heter det at ”et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner”, og at ”i truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes”. Kulturlandskapet skal forvaltes slik at bl.a. ”biologisk mangfold opprettholdes”, og ”truede arter skal opprettholdes eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer” (St.meld. nr. 25 (2002–2003) kap. 4). Områdevern er et viktig virkemiddel for alle disse målenes vedkommende.

16.2 Vernekategorier i gjeldende rett

16.2.1 Innledning

Naturvernloven har seks kategorier for områdevern. De er nasjonalpark (§§ 3 til 4), landskapsverneområder (§§ 5 til 7), naturreservat (§§ 8 og 10),

Tabell 16.1 Områder vernet etter naturvernloven pr. 01.07.2004

	Antall	Areal km ² (inkl. ferskvann)	% av Norges landareal(*)
Nasjonalparker	23	19 495	6.0
Landskapsvernområder	149	13 291	4.1
Naturreservater	1701	3 357	1.0
Naturminner	102 ^a	2	0.00
Andre fredningsområder ^b	92	100	0.03
Sum	2067	36 176	11.2

^a 99 av disse naturminnene er geologiske. I tillegg er ca. 180 trær/tregrupper fredet som botaniske naturminner.

^b Gjelder plante-, fugle- og dyrefredningsområder (med biotopvern). Artsfredning uten biotopvern er innført på enkelte andre lokaliteter.

(*) Fastlandet ekskl. Svalbard (verneområder på Svalbard er opprettet i medhold av svalbardmiljøloven).

biotopfredningsområde (§§ 9 til 10), *naturminne* (§§ 11 og 12) og *vassdragsvernområde* (§§ 11 a og 12). Etter lovens systematikk er biotopfredning satt opp som en spesiell form for naturreservat, og vassdragsvernområde som et naturminne. Etter sitt innhold må disse imidlertid regnes som selvstendige verneformer, og i det følgende vil de bli behandlet som det.

Tabell 16.1 inneholder en oversikt over antall verneområder og deres areal pr. 1. juli 2004.

Dessuten er 115 018 dekar statsgrunn administrativt vernet av Statskog.² Selv om et slikt selvpå-

lagt vern ikke er lovforankret, innebærer det i hovedsak at områdene blir liggende urørt.

I tillegg til verneområdene etter naturvernloven kan det opprettes *biotopvernområder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven* (§ 7 i begge lover). *Kulturmiljøfredning og fredning av områder rundt et fredet kulturminne* drøftes i kap. 20. Beskyttelse av utvalgte områder mot særskilt virksomhet gjennom *sektorlover* er omtalt i kap.15.2.1.

Vernekategoriene kjennetegnes gjerne gjennom sitt formål, vilkår for vern og restriksjonsnivå eller rettsvirkninger. Beskrivelsen av den

² Jf. Framstad et al. 2002.



Figur 16.1 Rondane nasjonalpark ble vernet i 1962 som landets første nasjonalpark. Harald Sohlbergs maleri "Vinternatt i Rondane" forteller mer enn ord om den tilknytningen mennesket har til natur, og hvilke verdier som ligger til grunn for opprettelsen av nasjonalparker og andre verneområder.

Harald Sohlberg: Vinternatt i Rondane, 1914 (olje på lerret. 160x180,50 cm)
Nasjonalgalleriet Oslo

enkelte vernekategori bygger på disse tre elementer.

Lovfestede vilkår for vern setter rammer for forvaltningens skjønnsutøving med hensyn til hvilke områder som velges ut for vern. Domstolene kan prøve hva som ligger i vilkårene og om de er oppfylt for det aktuelle verneområdet (subsumpsjonen), men vil være varsomme med å prøve subsumpsjonen under utpreget skjønnsmessige kriterier som at et område er "vakkert".³ Når de (skjønnsmessige) minstevilkårene som loven setter, er oppfylt, kan et videre spektrum av hensyn trekkes inn i det forvaltningsskjønnet som avgjør om et område skal vernes og hvilke vernebestemmelser som fastsettes. For eksempel vil det forholdet at et område har stor betydning for friluftslivet, ikke oppfylle lovens vilkår for å opprette et landskapsvernområde, men det kan tillegges vekt i forvaltningsskjønnet dersom lovvilkårene i naturvernloven § 5 er oppfylt.

Naturvernloven gjelder ut til territorialgrensen, som for sjøterritoriet nå er 12 nautiske mil, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2. Viltloven og lakse- og innlandsfiskloven gjelder også i den økonomiske sonen, jf. begge lovene § 2.

16.2.2 Nasjonalpark

Det følger av naturvernloven § 3 at det kan etableres nasjonalparker for å bevare større urørte eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder av arealer av statens grunn. Grunn av samme art som ikke er i statens eie og som ligger i eller grenser inntil statens arealer, kan legges ut som nasjonalpark sammen med statens grunn.

Nasjonalparkene utgjør over halvparten av verneområdene i Norge regnet i areal. En oversikt over nasjonalparker opprettet pr. 1. juli 2004 er tatt inn i tabell 16.2.

Det er tatt med en kolonne over ca. andel privat grunn (inkl. bygdeallmenninger og kommunal grunn) for å illustrere dagens vilkår knyttet til statsgrunn, og en kolonne om tilrettelegging for friluftslivet for å illustrere i hvilken betydning vernet er ment å ha for friluftsliv og opplevelsesverdi.

Lovens *vilkår* for opprettelse av nasjonalpark er at det dreier seg om et *naturområde*, at det er av en viss *størrelse*, og at det hovedsakelig eies av *staten*, jf. § 3.

Kravet om *naturområde* er et krav om områdets kvalitet og innebærer en avgrensning mot områder som bærer sterkt preg av menneskers inngrep. Kravet blir videre kvalifisert i lovteksten ved at området enten må være *urørt eller i det vesentlige urørt*, eller *egenartet* eller *vakkert*. Alternativene *egenartede og vakre* er tolket slik at disse *vilkårene* alene ikke kan være tilstrekkelig for å verne hele nasjonalparken.⁴ Ordlyden i bestemmelsen likestiller imidlertid vilkårene, og kravet om urørthet kan derfor neppe tolkes strengt når området i tillegg er egenartet eller vakkert. I praksis er bestemmelsen anvendt på områder som til en viss grad er påvirket, uten at det er gjort nevneverdige større tekniske inngrep.

Kravet om urørthet har vært kritisert, bl.a. fra samisk hold. For eksempel blir Finnmarksvidda i denne sammenheng gjerne oppfattet som "same-nes kulturlandskap", der samisk bruk, bl.a. ved reindrift, har preget landskapet og bidradd til at det fremstår slik det gjør i dag.⁵ Som nevnt i kap. 5.2, er det glidende overganger mellom uberørt natur og kulturlandskap ved at mennesket i større eller mindre grad har satt sine spor. Satt på spissen finnes det knapt nok områder i Norge som er totalt uberørt av menneskers tilstedeværelse. I praksis synes kravet om "urørthet" i naturvernloven § 3 å bli oppfattet slik at området må være lite berørt av tekniske inngrep og aktiv jordbearbeiding. Kulturpåvirkning som beite eller slått har ikke vært tolket som en lovmessig hindring for å opprette nasjonalparker. I noen få tilfeller er også fraflyttede gårdsbruk innlemmet i nasjonalpark. Delvis er dette gjort ut fra arronderingsmessige forhold, delvis motivert ut fra at gårdene har tilført vernet spesielle kvaliteter.

"Egenart" sikter språklig til et område som skiller seg ut, og det er slik sett neppe nok at det er typisk for en viss natur- eller vegetasjonstype eller lignende. Skal kriteriet "vakkert" ha noen selvstendig betydning, må det bety noe mer enn alminnelig naturskjønt.

Biologisk mangfold som verneverdi eller vilkår for vern går ikke uttrykkelig frem av lovteksten. Det biologiske mangfoldet kan imidlertid være en viktig bestanddel av de "urørte" kvalitetene i området eller det som gjør området vakkert og særegent. I praksis har biologisk mangfold vært en viktig del av begrunnelsen for opprettelse av nasjonalparker, noe som også eksemplene på verneformål viser, se boks 16.1. Blant annet er bevaring av intakte økosystemer tillagt stor vekt. Uansett

³ Se Rt. 1986 s. 199 (Hardangervidda nasjonalpark) og Rt. 1995 s. 1427 om fredning av våtmarksreservatene Nysætervatnet og Hostadvatnet i Møre og Romsdal (særlig s. 1433).

⁴ Backer 1986 s. 119, jf. Ot.prp. nr. 68 (1969–70) s. 3.

⁵ Se nærmere kap. 21.

Tabell 16.2 Oversikt over nasjonalparker pr. 01.07.2004

Nasjonalpark	Fylke	Areal km	Opp- rettet ^a	Ca. andel- privat grunn	Tilrettelagt for friluftsliv
Børgefjell	Nord-Trøndelag, Nordland	1447	1963	Under 1 %	Nei
Dovre	Oppland, Hedmark	289	2003	Ca. 20 %	To merkede stier
Dovrefjell- Sunndalsfjella	Møre og Roms- dal, Oppland, Sør-Trøndelag	1693	2002 ^b	Ca. 50 %	Merkede stier Selvbetjent hytte
Femundsmarka	Hedmark, Sør- Trøndelag	573	1971	5-8 %	Merkede stier Betjent og selvbetjent hytte
Forollhogna	Sør-Trøndelag, Hedmark	1062	2002	43 %	Nei. Pilegrimsleden til Nidaros (Østerdalsleden) krysser fjellet
Gressåmoen	Nord-Trøndelag	182	1970	0	Nei
Gutulia	Hedmark	19	1968	0	Merket sti
Hardangervidda	Buskerud, Hor- daland, Telemark	3422	1981	52 %	Merkede stier Betjente og selvbetjente hytter
Jostedalsbreen	Sogn og Fjordane	1310	1991	Ca. 28 %	Merkede stier Betjente hytter inntil nasjonalparken
Jotunheimen	Oppland, Sogn og Fjordane	1151	1980	Rundt 4 %	Merkede stier Betjente og ubetjente hytter
Junkerdalen	Nordland	682	2004	3 %	Merkede stier. Selvbetjente hytter
Møysalen	Nordland	51	2003	48 %	Det foreligger ingen informasjon om dette
Ormtjernkampen	Oppland	9	1968	0	Nei
Rago	Nordland	171	1971	0	Merkede stier Ubetjent hytte
Reisa	Troms	803	1986	0	Elvebåt fra Bilot/Saraelv Merkede stier - "Nordkalottruta" Ubetjente hytter
Rondane	Hedmark, Opp- land	964	1962	Under 20 %	Merkede stier Betjente hytter
Saltfjellet/Svart- isen	Nordland	1850	1989	En svært liten andel	Merkede stier Betjente og selvbetjente hytter
Skarvan og Roltdalen	Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag	441	2004	Ca. 40 %	Småviltjakt og fiske
Stabbursdalen	Finnmark	747	1970	Mindre enn 1 %	Merkede stier Åpne hytter inntil nasjonalparken
Øvre Anárjohka	Finnmark	1390	1975	0	Nei
Øvre Dividal	Troms	750	1971	0	Merkede stier - "Nordkalottruta" Ubetjente hytter
Øvre Pasvik	Finnmark	119	1970	0	Nei
Ånderdalen	Troms	125	1970	22 %	Nei

^a Nasjonalparkforskriftene kan senere ha blitt endret eller opphevet og erstattet med ny forskrift.

^b I vedtaket for Dovrefjell-Sunndalsfjella av 3. mai 2002 ble Dovrefjell nasjonalpark av 21. juni 1974 opphevet i sin helhet. Begrunnelsen var at det nye området dekket det gamle.

hvilke formål som eksplisitt har begrunnet nasjonalparken, kommer restriksjonene som må til for å bevare området "urørthet" det biologiske mangfoldet generelt til gode, og de legger til rette for at plante- og dyrelivet kan utvikle seg på egne premisser over større sammenhengende områder.

At området må være "større", setter først og fremst en nedre grense for hvor liten en nasjonalpark kan bli. Men loven sier ikke noe om hvor denne grensen går. Den minste nasjonalparken er Ormtjernkampen i Oppland på 9 km². Hardangervidda med over 3400 km² er den største nasjonalparken så langt.

Det tredje hovedvilkåret er at bare "arealer av statens grunn" kan legges ut som nasjonalpark. Private områder kan legges ut som nasjonalpark når visse betingelser er oppfylt. Loven oppstiller tre vilkår: De private må være "områder av samme art", det kreves at de "ligger i eller grenser inntil" arealer som er eid av staten, og at de legges ut "sammen med" statens grunn, jf. naturvernloven § 3 første ledd annet punktum.

Tolkingen av eiendomsvilkåret har budt på tvil. Av de nasjonalparkene som hittil er opprettet, er det 14 som omfatter privat eiendom. For Børgefjell, Femundsmarka, Jotunheimen, Junkerdalen, Saltfjellet/Svartisen og Stabbursdalen er det tale om små arealer. Høyesterett har godtatt at Hardangervidda nasjonalpark omfattet i overkant av 50 % privat grunn av hele arealet på noe over 3400 km², jf. Rt. 1986 s. 199. Høyesterett tok utgangspunkt i at grunnlaget for vernevedtaket burde være verneverdiene på statsgrunnen, og slik at de private områdene fremstår som et tillegg. For Hardangerviddas del var det klart at statsgrunnen var utgangspunktet for og kjernen i vedtaket, og at de private områdene var å anse som tillegg. Verneverdiene på statsgrunnen ble også ansett særlig verdifulle og oppfylte selvstendig kravene til nasjonalpark. Det hadde da mindre betydning at de private områdene arealmessig var betydelige. Høyesterett fant det vanskelig å oppstille noen bestemt grense for størrelsesforholdet mellom privat og statlig grunn.

Prinsippet om statsgrunn fantes ikke i loven fra 1954. På dette punktet skjerpet altså naturvernloven av 1970 vilkårene. Bakgrunnen for å innføre vilkåret er ikke så klart uttalt, men alle nasjonalparker var til da opprettet på statsgrunn, selv om 1954-loven ikke stilte noe slikt krav, og forslaget innebar dermed en lovfesting av gjeldende praksis. Kanskje ble det heller ikke ansett som noe problem i 1970, fordi det fortsatt var nok av statlige områder å "ta av". Forslaget var nok også preget av tanken om at nasjonalparker skulle verne om "nasjonalver-

dier" (jf. naturvernloven § 1), og at "nasjonalt" eierskap var en naturlig slutning i forlengelsen av dette. At nasjonalparker er i statens eie er dessuten nokså vanlig i andre lands lovgivning, se bl.a. i Sverige og Finland.

I praksis har nok også en enklere verneprosess, hensynet til å unngå konflikter med private grunneiere og at en unngår erstatningsutbetalinger, vært tillagt betydning. Statlig eie kan også gjøre forvaltning av verneområdet enklere. Når staten selv eier området, trenger en ikke lovhemmel eller forhandlinger med grunneiere om skjøtselstiltak.

Med *statens grunn* menes også grunn som forvaltes av Statskog SF og grunn i statsallmenninger. Når det gjelder grunnen i Finnmark, foreslås i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om Finnmarksloven at det opprettes et nytt og selvstendig organ (Finnmarkseiendommen) som får overført eierrådigheten over den grunnen som i dag ligger under Statskog SF i Finnmark. Dette utgjør størsteparten av arealet i fylket og så å si all utmark. I utk. § 21 fastslås det uttrykkelig at "grunn som Finnmarkseiendommen eier, kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven uten at Finnmarkseiendommen har krav på erstatning." Proposisjonen er til behandling i Stortinget.

Spørsmålet om eierforholdene kan få økt betydning i fremtiden. Forslagene i den siste nasjonalparkplanen berører mange privateide områder, men disse foreslås først og fremst vernet som landskapsvernområder.⁶ Eierforholdene kan nok i en del tilfeller ha vært utslagsgivende for den foreslåtte verneformen, selv om naturverdiene i seg selv skulle tilsi at vern som nasjonalpark skulle være det naturlige.

Formålet med vern går ikke uttrykkelig frem av loven, annet enn at vernevedtaket treffes "for å bevare" områder av den kvaliteten som nevnt (naturvernloven § 3). I praksis har begrunnelsen for å opprette nasjonalparker vært nokså sammensatt. Både vitenskapelige og landskapsestetiske hensyn, friluftslivshensyn og hensynet til biologisk mangfold er lagt til grunn. Også hensynet til kulturminner har vært vektlagt blant andre formål med vernet, jf. også § 3 annet ledd annet punktum, der kulturminner er nevnt blant de verdiene som skal beskyttes.

Det har også vært et mål fra tidlig av (jf. Naturvernrådets landsplan fra 1964) at nasjonalparkene skal være fordelt utover landet og representere flest mulig typer av landets natur. Men på grunn av vilkåret om statsgrunn (se nedenfor) er oppret-

⁶ Jf. St.meld. nr. 62 (1991–92) og Innst. S. nr. 124 (1992–93).

Boks 16.1 Et utvalg av formålsbestemmelser i verneforskriftene for nasjonalparker illustrerer et mangfold av verneformål

Forskr. 29. august 2003 nr. 1101 Børgefjell/Byrkjje nasjonalpark § 2:

”Formålet med Børgefjell nasjonalpark er å bevare et stort naturområde tilnærmet fritt for tekniske inngrep, med store villmarkspregede områder for å sikre biologisk mangfold og et naturlig forekommende plante- og dyrelivet med bl.a. truede og sårbare arter, samt å ta vare på geologiske forekomster og kulturminner.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift.”

Forskr. 10. april 1981 nr. 4830 Hardangervidda nasjonalpark § 2:

”Føremålet med Hardangervidda nasjonalpark er å verne ein del av eit særleg verdfullt høgfjellsområde på ein slik måte at landskapet med planter, dyreliv, natur- og kulturminne og kulturmiljøet elles vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for landbruk, naturvenleg friluftsliv og naturoppleving, jakt og fiske og undervisning og forskning.”

Forskr. 25. oktober 1991 nr. 691 Jostedal-breen nasjonalpark III:

”Føremålet med nasjonalparken er:

- å verne eit stort, variert og verdfullt breområde med tilhøyrande område frå lågland til høgfjell, med plante- og dyreliv og geologiske forekomstar i naturleg eller i det vesentlege naturleg tilstand.
- å gje høve til naturoppleving gjennom utøving av tradisjonelt friluftsliv som er lite avhengig av teknisk tilrettelegging.
- å verne om kulturminne og kulturlandskap.”

Forskr. 3. mai 2002 nr. 428 Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 2:

”Formålet med Dovrefjell - Sunndalsfjella nasjonalpark er å:

- ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,
- ta vare på et høyfjellsøkosystem med det naturlige biologiske mangfoldet,
- ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø
- sikre variasjonsbredden i naturtyper,
- bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster
- verne om kulturminner.

Allmennheten skal ha adgang til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.”

Forskr. 20. desember 2002 nr. 1771 Stabbursdalen nasjonalpark § 2:

”Formålet med Stabbursdalen nasjonalpark er å bevare et stort naturområde tilnærmet fri for tekniske inngrep, for å sikre biologisk mangfold med økosystemer, arter og bestander. I dette inngår blant annet å bevare en del av verdens nordligste furuskog, variert vassdragsnatur og gáisaene med et karakteristisk preg, samt geologiske forekomster og kulturminner.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.”

telsen av nasjonalparker vanskeligere i områder av landet med lite statlig grunn, særlig i Sør- og Vest-Norge, og slike områder er underrepresentert. Nasjonalparkene omfatter dermed først og fremst høyfjellsnatur, og i liten utstrekning kystlandskap og løvskog. Det er så langt ikke opprettet nasjonalparker for å beskytte verneverdier i sjø.

Nasjonalparker er ikke opprettet med det *formål* å bevare områder for reindrift, men i f.eks. verneforskriften for Stabbursdalen er det tatt inn i formålsbestemmelsen § 2 annet ledd at ”ivaretagelse av

naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging”. I utkast til Finnmarkslov § 18 sies det at ”ved utformingen av bruksregler [for nasjonalparker] skal det legges vekt på at tradisjonell bruk kan videreføres.”

Rettsvirkningen av et vedtak om nasjonalpark er at naturmiljøet ”vernes”, jf. naturvernloven § 3 annet ledd første punktum. Etter annet punktum innebærer dette at ”landskapet med planter, dyre-

liv og natur- og kulturminner skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep". Av hensyn til formålene med vernet, jf. foran, er restriksjonsnivået i nasjonalparkene relativt strengt. Restriksjonsnivået for nasjonalparker drøftes nærmere i kap. 17.

16.2.3 Landskapsvernområde

Ifølge naturvernloven § 5 kan landskapsvernområder etableres for å bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap.

Det er opprettet 149 landskapsvernområder pr. 1. juli 2004. Arealmessig er dette etter nasjonalparkene den mest omfattende verneformen, jf. tabell 16.1 i kap. 16.2.1. Når det gjelder rettsvirkninger, er dette den svakeste verneformen, jf. ordlyden som tilsier at det er "landskapet" som sådant som vernes. I praksis er imidlertid restriksjonsnivået nokså varierende, jf. nedenfor og kap. 17. Landskapsvernområdene er ikke opprettet etter noen samlet plan når bortses fra områdene som er tatt med i nasjonalparkplanen eller som en del av de tematiske fylkesvise verneplanene.

Vilkårene for opprettelse av landskapsvernområder er at det dreier seg om et *natur- eller kulturlandskap*, og at dette landskapet er *vakkert eller egenartet* (naturvernloven § 5 første punktum).

Siden kategorien omfatter både natur- og kulturlandskap, blir det mindre viktig å fastslå hvor skillet går mellom disse to. Avgrensningen må derimot skje mot det som er så sterkt påvirket av mennesker at det ikke lenger kan sies å være et kultur"landskap". Etter forarbeidene i naturvernloven § 5 tar kulturlandskapsdelen i første rekke sikte på *gammelt jordbrukslandskap*, slik som slåtteeenger, havnehager og setervoller, men bestemmelsen er rettslig sett ikke begrenset til dette. Også f.eks. et gammelt bergverkslandskap kan under omstendighetene omfattes. Videre kan bygninger og andre fysiske anlegg slik som vannføringsanlegg eller slagghauger inngå som en del av landskapet. Grensen går nok mot bymessige områder, og områder som ellers er sterkt preget av større tekniske inngrep slik som veier, annen infrastruktur, eller større anlegg.

Vilkåret om at området skal være *egenartet* eller *vakkert* brukes også for nasjonalparker, og må hovedsakelig ha samme innhold. "Egenartet" innebærer at området må ha et særpreg. Vilkåret "vakkert" peker på et viktig element i landskapsvernet i dag. I praksis har estetiske hensyn blitt tillagt stor vekt ved landskapsvernområder. Ut fra forarbeidene kan det videre sies at friluftslivshensyn alene ikke kan kvalifisere for opprettelsen av et landskapsvernområde (Ot.prp. nr. 68 (1969–70) s. 4 og 12).

Biologisk mangfold kan neppe alene oppfylle kriteriene for landskapsvern med mindre det er dette som gir landskapet dets karakter, noe som kan være tilfelle med visse vegetasjonstyper. Men de biologiske elementene, særlig plantelivet, vil normalt inngå i en helhet med andre trekk som til sammen utgjør landskapet. Bevaring av landskapsbildet vil på denne måten også bidra til bevaring av det biologiske mangfoldet, men neppe på enkeltarts- eller individnivå, og i liten grad for dyrearter. Dette er nok bakgrunnen for at landskapsvern ikke sjelden er kombinert med fredning av plante- eller dyrearter etter naturvernloven §§ 13 eller 14, eller reservat- eller biotopfredning etter §§ 8 eller 9.

Formålet med landskapsvern er etter lovens ordlyd å "bevare landskapet", noe som presiseres ved at vernet gjelder tiltak som "vesentlig kan endre landskapets art eller karakter" (naturvernloven § 5 annet punktum). I praksis har landskapsvernområde imidlertid vært brukt til et vidt spekter av verneformål. Nedenfor er det gitt en grovmasket inndeling av landskapsvernområder ut fra hvilke formål og med hvilken begrunnelse de har vært opprettet.

1. Landskapsvern som *alternativ til nasjonalpark*. Der hvor områder planlagt utlagt til nasjonalpark ikke oppfyller kriteriene for nasjonalpark, kan det være opprettet landskapsvernområder isteden. Disse faller i to undergrupper:
 - a) *Landskapsvernområder i randsonen* av nasjonalpark. Rent faktisk vil mange av disse fungere som influenssoner rundt en nasjonalpark. Eksempler kan være verneområdene rundt Forollhogna,⁷ Dovre,⁸ Saltfjellet,⁹ Femundsmarka¹⁰ og Hardangervidda nasjonalpark.¹¹
 - b) *Større urørte områder*. Områder med naturkvaliteter av en art og kvalitet som gjør at de ville kvalifisert til nasjonalpark om grunneierforholdene var annerledes. Eksempler på slike områder kan være hele eller vesentlige deler av Trollheimen,¹²

⁷ Landskapsvernområdene Endalen, Budalen, Forddalen, Ledalen, Øyungen, Vangrøftdalen-Kjurrudalen, Londalen-Ørvilldalen og Magnildalen-Busjødalen.

⁸ Grimsdalen, Vesle Hjerkin, Dørålen, Knutshø og Frydalen landskapsvernområder.

⁹ Forskr. 8. september 1989 nr. 895 Saltfjellet landskapsvernområde.

¹⁰ Forskr. 21. februar 2003 nr. 183 Femundslia landskapsvernområde (erstatte kgl.res av 9. juli 1971 om opprettelse av Femundsmarka landskapsvernområde).

¹¹ Forskr. 10. april 1981 nr. 4829 Skaupsjøen/Hardangerjøkulen landskapsvernområde og forskr. 10. april 1981 nr. 4828 Møsvatn/Austfjell landskapsvernområde.

¹² Forskr. 11. desember 1987 nr. 1066 Trollheimen landskapsvernområde.

- Setesdal-Vesthei-Ryfylkeheiane,¹³ Brattefjell-Vindeggen,¹⁴ Dyraheio,¹⁵ Kvanndalen,¹⁶ Saltfjellet,¹⁷ og Gåsvatnan.¹⁸
2. Landskapsvern av *naturtyper*. Landskapsvern er brukt for ulike skogtyper (barskog, edelløvskog, kalkfuruskog, bøkeskog), eller myr- og våtmarksområder. Flere av disse er opprettet som ledd i de fylkesvise tematiske verneplanene. Ofte vil disse vernevedtakene være kombinert med en plante- eller dyrelivsfredning. Normalt brukes reservatformen i de tematiske verneplanene. Bakgrunnen for at landskapsvern er valgt i noen tilfeller er i første rekke inngrepssituasjonen eller krav eller ønske om fortsatt bruk. Noen områder i verneplanen for barlind-kristtorn er f.eks. opprettet som landskapsvernområder. Andre eksempler kan være Møsvasstangen¹⁹ og Jomfruland.²⁰
 3. Landskapsvern av *kvartærgeologiske landskapsformer*. Vern av intakte kvartærgeologiske landskapsformer ligger til grunn f.eks. for landskapsvernområdene Kjenstad,²¹ Straumen,²² Romerike,²³ Aurmoen²⁴ og Raet.²⁵
 4. Landskapsvern i *tilknytning til sjøområder*. Det finnes ingen landskapsvern i rene marine områder, men en rekke sjøområder i tilknytning til landområder er vernet som landskapsvernområde, senest gjennom kystverneplan for Nordland. Eksempler fra denne verneplanen er landskapsvernområdene Borgværet,²⁶ Åsværet,²⁷ Røstøyene,²⁸ Hysværet-Søla,²⁹ og Svellingsflaket.³⁰ Alle disse områdene har dyrelivsfredning i tillegg til landskapsvernet. Vernereglene for sjøområdet er begrenset til selve vannspeilet/ vannoverflaten som del av landskapsbildet.
 5. *Kulturlandskap*. De aller fleste landskapsvernområdene har større eller mindre grad av kulturpåvirkning. Overgangen mellom kultur- og naturlandskap er vanskelig å trekke, men for jordbrukslandskap i drift er landskapsvernområde normalt den eneste mulige verneform etter naturvernloven.
 6. *Landskapsvern av og rundt kulturminner*, f.eks. Hestad³¹ i Sunnfjord, Vingen³² i Bremanger, Veøy³³ og Austråtlunden.³⁴ Se også kap. 20.
 7. Vern av *naturlandskap*, som f.eks. Utladalen landskapsvernområde,³⁵ der verneformålet er å bevare "vilt og vakkert vestlandskap med naturmiljø og kulturminne i tilknytning til Jotunheimen nasjonalpark".
- De hensyn som har ligget til grunn i forvaltningspraksis, har altså vært mangeartede. Biologisk mangfold, bestemte naturtyper, estetiske hensyn, kulturelle spor har vært fremtredende, likeledes "nasjonalparklignende" hensyn slik som sammenhengende områder med spesielle kvaliteter eller betydning for friluftslivet. Valget av landskapsvern som verneform er ofte resultat av en samlet vurdering av inngrepssituasjonen, og et ønske om å tillate visse former for aktivitet. Dette gjelder f.eks. oppdrettsvirksomhet, som det i de siste årene i størrelsesomfang er åpnet for innenfor en del landskapsvernområder.
- Landskapsvern er den *lempeligste formen* for vern. Igangværende utnytting av området, slik som jordbruksdrift, kan som regel fortsette som før, forutsatt at det ikke skjer vesentlige endringer i driftsmåter og omfang. Loven slår i § 5 annet punktum fast at det ikke må iverksettes tiltak som "vesentlig"

¹³ Forskr. 28. april 2000 nr. 0409 Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde.

¹⁴ Forskr. 15. desember 2000 nr. 1492 Brattefjell-Vindeggen landskapsvernområde.

¹⁵ Forskr. 26. september 1997 nr. 1045 Dyraheio landskapsvernområde.

¹⁶ Forskr. 26. september 1997 nr. 1043 Kvanndalen landskapsvernområde.

¹⁷ Forskr. 8. september 1989 nr. 895 Saltfjellet landskapsvernområde.

¹⁸ Forskr. 8. september 1989 nr. 894 Gåsvatnan landskapsvernområde.

¹⁹ Forskr. 13. oktober 1989 nr. 1070 Møsvasstangen landskapsvernområde.

²⁰ Forskr. 28. april 1978 nr. 18 Jomfruland landskapsvernområde.

²¹ Forskr. 8. desember 2000 nr. 1455 Kjenstad landskapsvernområde.

²² Forskr. 4. november 1983 nr. 1636 Straumen landskapsvernområde.

²³ Forskr. 1. november 1985 nr. 1943 Romerike landskapsvernområde.

²⁴ Forskr. 17. desember 1999 nr. 1423 Aurmoen landskapsvernområde.

²⁵ Forskr. 15. desember 2000 nr. 1462 Raet landskapsvernområde.

²⁶ Forskr. 6. desember 2002 nr. 1446 Borgværet landskapsvernområder.

²⁷ Forskr. 6. desember 2002 nr. 1407 Åsvær landskapsvernområde.

²⁸ Forskr. 6. desember 2002 nr. 1455 Røstøyen landskapsvernområde.

²⁹ Forskr. 6. desember 2002 nr. 1402 Hysvær/Søla landskapsvernområde.

³⁰ Forskr. 6. desember 2002 nr. 1438 Svellingsflaket landskapsvernområde med dyrelivsfredning.

³¹ Forskr. 22. oktober 1971 nr. 4 Hestad landskapsvernområde.

³² Forskr. 9. mai 1980 nr. 3 Vingen landskapsvernområde.

³³ Forskr. 6. mai 1970 nr. 2 Veøy landskapsvernområde.

³⁴ Forskr. 19. desember 1975 nr. 29 Austråtlunden landskapsvernområde.

³⁵ Forskr. 5. desember 1980 nr. 2 Utladalen landskapsvernområde.

kan endre "landskapetets art eller karakter". Dette er et generelt lovfestet forbud mot vesentlige landskapsmessige inngrep uavhengig av vernebestemmelsene for området. Innholdet i landskapsvernet vil videre følge av vernebestemmelsene, som fastsettes med hjemmel i § 6. Forskriftshjemmelen i § 6 er i praksis tolket slik at den gir et spillerom for ulike vernebestemmelser og ikke er begrenset til å presisere innholdet av det generelle forbudet i § 5. Det er i dag en etablert forvaltningspraksis for at vernebestemmelser i landskapsvernområder kan forby tiltak som vanskelig kan anses å forårsake "vesentlige endringer i landskapets art eller karakter".

Rettsvirkningene av landskapsvernområde drøftes nærmere i kap. 17.

Naturvernloven § 7 bestemmer at reglene om landskapsvernområder "gjelder ikke områder som omfattes av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven". Der hvor landskapsvernområdet omfatter et allerede regulert område, innebærer bestemmelsen at vedtaket om landskapsvern ikke kan ha rettsvirkning før reguleringsvedtaket er opphevet. Den åpner imidlertid også for etterfølgende reguleringsvedtak i områder som er utlagt til landskapsvernområde. I de regulerte områdene bortfaller landskapsvernet når reguleringsplanen er endelig. Som regel vil vernemyndighetene komme med innsigelse mot slike planer, og regelen har derfor skapt en del konflikter i praksis.

Spørsmålet har vært reist om § 7 må fortolkes snevert, slik at den bare anses å regulere tilfeller der det er motstrid mellom vernevedtaket og reguleringsvedtaket. Ut fra ordlyden er det lite som taler for en slik tolkning.³⁶

16.2.4 Naturresevat

Som reservater kan fredes områder som har urørt eller tilnærmet urørt natur, eller utgjør spesiell naturtype, og områder som har særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning eller som skiller seg ut ved sin egenart, jf. naturvernloven § 8.

Per 1. juli 2004 er det opprettet 1701 naturresevat, som arealmessig omfatter ca. 1 % av Norges landareal. Resevat er den strengeste verneformen. Den har vært brukt for å sikre representative områder av norsk natur, særskilt viktig biologisk mangfold, samt naturverdier som har stått i fare for å forsvinne. Resevatfredning er også den verneformen som i størst grad har vært benyttet for gjennomføringen av de fylkesvise verneplanene.

Hovedvilkår for å kunne opprette et naturresevat er enten at området er *urørt eller tilnærmet*

urørt eller at det *utgjør en spesiell naturtype* (§ 8). I tillegg må området enten ha *særskilt vitenskapelig* eller *særskilt pedagogisk* betydning eller *skille seg ut ved sin egenart*.

Hovedvilkårene innebærer at det må dreie seg om *naturområder* og at rent kulturlandskap ikke kan fredes som resevat i dag.

Naturvernlovens krav til uberørthet er noe strengere enn for nasjonalparker, men forarbeidene gir få holdepunkter for når påvirkningen er blitt for sterk til at det kan være tale om "tilnærmet urørt" natur. I praksis har inngrep slik som en viss hogst, innslag av avvikende treslag, ledninger og til og med vei igjennom reseruatet, blitt godtdatt. Enkelte reseruatene er også utsatt for mye støy. For de fleste reseruatene gjelder imidlertid at kravet om urørt eller tilnærmet urørt natur er oppfylt.

Når området ikke har oppfylt kravet om urørtthet, er alternativet "spesiell naturtype" brukt i en del tilfeller. Det har vært uklart hva som ligger i dette begrepet. Av forarbeidene til loven går det frem at det med spesiell naturtype menes at naturtypen tilfredsstiller kriteriene for å kalles en naturtype naturfaglig sett, til tross for at det kan være gjort visse inngrep.³⁷ Som eksempel nevnes edelløvsskog som tross inngrep fra menneskenes side har bevart sin opprinnelige karakter og for så vidt er likeverdig med urørt natur. Høyesterett uttalte i Rt. 1995 s. 1427 at det avgjørende er "om området i dag fungerer som et sant og ekte naturområde, selv om forutsetningene for dette en gang helt eller delvis er lagt av mennesker, f.eks. ved oppdemming eller drenering eller innføring av nye, ville planteslag. Videre må man kreve at de menneskelige inngrep ikke er så sterke at de berøver området karakter av naturområde." Sammenfattende kan man si at naturresevat kan brukes på alle områder som ikke er så påvirket at de ikke kan kalles "natur", når områdets særtrekk og kvaliteter er noenlunde intakte ut fra naturfaglige kriterier for naturtypen, slik at det har mening å frede det som naturresevat.

Vilkårene "særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning" er tilleggsvilkår. Et område kan ha vitenskapelig betydning f.eks. som referanseområde, eller fordi det er særlig urørt. Skal området ha pedagogisk betydning, må det antakelig legges vekt på at området er tilgjengelig, og på om det inneholder spesielt gode eksempler på naturlige fenomener, arter eller forekomster.

Den selvstendige betydningen av at området "skiller seg ut ved sin egenart" er ikke så klar, spe-

³⁶ Jf. nærmere Backer 1986 s. 158.

³⁷ Naturvernrådets innst. (1968) s. 27 sp. 1 og Ot.prp. nr. 65 (1968-69) s. 22 sp. 1.

sielt ikke ved siden av vilkåret om spesiell naturtype.

Vilkårene for naturreservat setter de naturvitenskapelige verdiene i fokus, og denne formen er derfor den som sammen med biotopfredning er mest direkte knyttet til vern av *biologisk mangfold*. Reservatfredning kan imidlertid ikke brukes for å verne områder med kun kulturbetinget biologisk mangfold, eller for å verne områder som er betydelig preget av tekniske inngrep, men som likevel har en viktig økologisk funksjon.

Loven sier ingenting om *formålet* med fredningen. Ut fra vilkårene for fredningen og restriksjonsnivå må nok bestemmelsen tolkes slik at for-

målet er å bevare området mest mulig uforstyrret. Om dette innebærer at området skal få "utvikle seg fritt" eller om det skal beholde det utviklingstrinn som det er i på vernetidspunktet, se nærmere kap. 17.2.4.3. I reservater som fredes som referanseområde, vil det være et mål at området påvirkes så lite som mulig. Er formålet med reservatet derimot f.eks. å bevare et leveområde for visse arter, kan det hende at det er nødvendig med aktiv skjøtsel.

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. Med fredning for bestemte formål

Boks 16.2 Et utvalg av formålsbestemmelser i verneforskriftene for reservatfredning illustrerer en stor bredde i verneformål

"...å bevare et av de største sammenhengende svartorbestand i landet som eksempel på en frodig svartorstrandskog.

"...å bevare en naturlig, næringsrik vannforekomst omgitt av et variert sumpkompleks med særpreget flora.

"...å bevare en artsrik fuglebiotop som blant annet vil være et etableringsområde for sørøstlige fuglearter som er i ekspansjon nordover." (Forskr. 5. november 1976 nr. 2 Arekilen naturreservat.)

"...å bevare et viktig våtmarksområde med vegetasjon, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området" (Forskr. 14. desember 1984 nr. 2095 Barsjøen naturreservat.)

"...å bevare et skogområde med alt naturlig plante- og dyreliv og med alle de naturlige økologiske prosessene. Av spesielle kvaliteter kan nevnes at området har en gradient fra sjø til fjell med ulike skogtyper, rasmark og berg som omfatter en av Nordens største sammenhengende forekomster av kalkbjørkeskog og en nordlig utpost av tindved" (Forskr. 21. desember 2000 nr. 1530 Dyngeneset naturreservat.)

"...å ta vare på et av de få gjenværende større skogområdene med myr, vann og vassdrag uten tekniske inngrep som veger og kraftledninger med et stort mangfold av vegetasjonstyper og flere sjeldne/trau arter av sopp, lav og moser" (Forskr. 23. juni 1995 nr. 654 Spålen-Katnosa naturreservat.)

"...å bevare et skogområde som økosystem med alt naturlig plante- og dyreliv. Av spesi-

elle kvaliteter kan nevnes at området er kystnært, har store forekomster med barlind og har kalkrik vegetasjon med svært rik og sjelden flora" (Forskr. 13. desember 2002 nr. 1532 Haraldsfjellet naturreservat.)

"...å bevare et område med en generelt rik flora, herunder sjeldne og svært kravfulle plantearter og forekomst av hassel, samt den tilhørende fauna" (Forskr. 15. desember 2000 nr. 1479 Åsen - Kjeldalen naturreservat.)

"...å bevare livsmiljøet for plante- og dyrelivet i området, særlig ut fra hensynet til sjøfuglene og deres hekkeplasser" (Forskr. 28. mars 1980 nr. 12 Stråholmsteinen naturreservat.)

"...å bevare en høgbonitetsgranskog nær kysten, med en rik og sjelden lavflora av internasjonal verneverdi" (Forskr. 4. desember 1992 nr. 946 Dølaelva naturreservat.)

"...å bevare forekomsten av orkidéer (Cypripedium calceolus – marisko og Ophrys insectifera – flueblomst)" (Forskr. 26. mai 1972 nr. 8 A/S Rjukanfoss naturreservat.)

"...å bevare en foreskomst av alm-lindeskog (Ulmo-Tiletum) med innslag av gråor-askeskog (Alno-fraxinetum) ved grensen for disse skogtypenes utbredelsesområde" (Forskr. 28. april 1978 nr. 16 Ambjørndalen naturreservat.)

"...å bevare et våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv. Området er en viktig hekkeplass for våtmarksfugl" (Forskr. 20. desember 1996 nr. 1285 Heigremyra naturreservat.)

menes at fredningen spesielt skal ivareta nærmere nevnte naturverdier, f.eks. edelløvsog, barskog, myr, sjøfugl. Restriksjonsnivået for reservater drøftes nærmere i kap. 17.

16.2.5 Biotopfredningsområde

Som biotopfredningsområder kan vernes områder som har vesentlig betydning for planter eller dyr som blir fredet i medhold av naturvernloven § 13 eller § 14 eller annen lovgivning, jf. naturvernloven § 9.

Biotopfredning er en form for områdefredning der en eller flere arter står i sentrum. Restriksjonsnivået varierer derfor avhengig av behovene for de aktuelle artene. For planter og andre stedbundne arter vil biotopfredning fort nærme seg en alminnelig fredning som naturreservat, siden de fleste inngrepene vil påvirke plantelivet. For mobile arter vil dette ikke nødvendigvis være tilfelle. Pr. 1. juli 2004 er det opprettet 92 biotopfredningsområdene etter naturvernloven, som arealmessig dekker et svært lite område. De fleste biotopfredningsområdene er enten fuglefredningsområder eller plantelivsfredninger i landskapsvernområder.

Loven oppstiller to *vilkår* som begge må være oppfylt for biotopfredning. For det første må det dreie seg om en *fredet art*. "Fredet" vil i denne sammenhengen for det første si fredet etter naturvernloven § 13 eller 14. Arten kan også være fredet gjennom fredningsprinsippet etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven, men en forutsetning for å kunne anvende naturvernloven § 9 er i så fall at det ikke er åpnet for jakt eller fangst. Verken viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven stiller krav om at det er en fredet art som må være grunnlag for biotopvern etter deres § 7. Selv om både viltloven og lakse- og innlandsfiskloven nå har egne biotopvernbestemmelser, brukes naturvernloven § 9 fremdeles for arter som også omfattes av disse lovene. Det er således vedtatt en rekke fuglefredningsområder med hjemmel i naturvernloven § 9, selv om alle fuglearter regnes som vilt etter viltloven.

Når det gjelder arter i saltvann, må naturvernloven § 9 trolig kunne brukes for de artene der det etter saltvannsfiskeloven er totalforbud mot høsting, men her foreligger det ingen praksis.

Det *andre vilkåret* som må være oppfylt, er at området *har vesentlig betydning* for de fredede plantene eller dyrene. Hva som ligger i dette, er noe uklart. For planter har man i praksis vernet voksestedet med den avgrensningen som sikrer de økologiske funksjonene, mens man for dyr har sikret hekke- eller ynglingsområder, raste- eller overvintringsområder for fugl, samt trekkveier.

Boks 16.3 Et utvalg av formålsbestemmelser i verneforskriftene for biotopfredningsområder

"å bevare det rike fuglelivet og fuglenes livsmiljø i området" (Forskr. 2. oktober 1992 nr. 747 Beengen fuglefredningsområde.)

"Føremålet med vernet er å sikre eit naturmiljø med rik og variert flora på berggrunn med store kontrastar. Storvaksne og skogdannande bestandar både av barlind og kristtorn veks i naturleg konkurranse med ulike vegetasjonstypar. Lokaliteten kan tene fleire verneføremål med både stor vitskapleg og pedagogisk verdi og i tillegg vere eit viktig reservoar for genressursar." (Forskr. 13. oktober 2000 nr. 1032 Brandvik landskapsvernområde med plantelivsfredning.)

Biotopfredning er rettet mot bevaring av det *biologiske mangfoldet på arts- eller bestandsnivå*, jf. at fredningen etter §§ 13 og 14 kun gjelder arter eller bestander. Kravet om at arten eller bestanden må være fredet, innebærer imidlertid en vesentlig begrensning.

Formålet med fredningen skal være retningsgivende for hvilke forbud som fastsettes, jf. formuleringen "for å bevare de fredede artenes livsmiljø".

Formålet med plantelivsfredningene er ofte "bakt inn" i formålet med landskapsvernområdet som de tilhører, og gir en nokså uklar verneform.

Rettsvirkningene av biotopfredning går ikke frem av loven, men fastsettes konkret i den enkelte verneforskriften. Dette skyldes nok at behovet for restriksjoner kan variere sterkt alt etter hvilken art det er tale om, og hvilken funksjon området har for arten. Loven hjemler et strengt restriksjonsnivå om dette er nødvendig, jf. formuleringen om at "utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep kan forbyes" (§ 9 første ledd). Restriksjonsnivået for biotopfredninger omtales nærmere i kap. 17.

16.2.6 Biotopvernområde etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven

16.2.6.1 Gjeldende lovregler og praksis

Både viltloven og lakse- og innlandsfiskloven har bestemmelser om biotopvern i loven § 7 annet ledd. Bestemmelsene er nesten likelydende, med noen få forskjeller som blir omtalt nedenfor. Biotopvernbestemmelsen i viltloven er hittil brukt tolv ganger, se boks 16.4). Lakse- og innlandsfisk-

lovens biotopvernbestemmelse er så langt ikke brukt.

Etter begge lovene er det *første vilkåret* for vernet at området må ha "særlig verdi" for viltet eller fiskeressursene.³⁸ Eksempler på dette er yngle- og hekkeområder, trekkveier, gyteområder eller lignende. Området kan være av verdi for én art, eller for et mangfold av arter. Det er – i motsetning til biotopfredning etter naturvernloven – ikke noe vilkår at artene er fredet.

Forarbeidene viser at bestemmelsen i viltloven § 7 annet ledd er ment brukt på mindre områder, selv om dette ikke uttrykkelig går frem av ordlyden. I forarbeidene heter det at bestemmelsen gir "mulighet for vern av de mest vesentlige områder i kommunen dersom disse er truet med utbyggings-tiltak eller annen virksomhet som kan ventes å gi vesentlig skadevirkning for viltet. Typiske eksempler på dette vil kunne være trekkveier for storvilt som må beskyttes mot bygging og anlegg, spillplasser for skogsfugl som bør bevares mot uthogst eller vinteroppholdssteder for rype der hyttebygging vil kunne være særlig skadelig." (Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 49.)

Det *andre vilkåret* er at biotopvern må være *nødvendig* for å bevare livsmiljøet. På dette punktet skiller lakse- og innlandsfiskloven seg fra viltloven ved at ikke bare behovet for *bevaring*, men også *utvikling* av livsmiljøet kan begrunne vern. Viltloven åpner altså ikke for restaurering eller kultivering av områder for å skape biotoper på samme måte som lakse- og innlandsfiskloven gjør. Det henger nok sammen med at det har vært større tradisjon for slike tiltak innenfor fiskeforvaltningen enn innenfor viltforvaltningen.

Restriksjonene kan omfatte alle typer inngrep, jf. formuleringen "anlegg, bygging og annen virksomhet, herunder ferdsel" i viltloven og "anlegg, bygging og annen virksomhet eller bruk av vannressursene" i lakse- og innlandsfiskloven. Begrensningene kan imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å bevare (evt. utvikle) livsmiljøet, jf. foran. De reglene som fastsettes i det enkelte tilfelle, må derfor tilpasses den funksjonen vedkommende område har for viltet eller fiskeressursene. Bestemmelsen kan rette seg mot konkrete utbyggings-tiltak, f.eks. byggefelt som stenger en kritisk trekkvei for hjort, eller mer generelt ta sikte på å hindre

forstyrrelser visse deler av året (Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 49).

Bestemmelsene gir ikke adgang for myndighetene til aktive tiltak (skjøtsel) på annens eiendom.

Det kan se ut som om lovgiveren har hatt et større ambisjonsnivå når det gjelder bruken av bestemmelsen enn det som har vært resultatet i praksis. I Ot.prp. nr. 9 (1980–81) heter det at Direktoratet for naturforvaltning burde kunne legge opp til et "planmessig arbeid med biotopvern i kommunene basert på visse typeområder som nevnt ovenfor", og at "det bør tas sikte på standardiserte regler for bruken av de ulike biotoptyper det kan være aktuelt å verne etter § 7". Saksbehandlingsreglene for vernevedtaket er imidlertid de samme som ved vern etter naturvernloven, noe som av forvaltningen har vært oppfattet som tungvint. Bestemmelsen har hatt sin hovedsakelige verdi i noen få saker i tilknytning til verneprosesser i større verneområder etter naturvernloven. De områdene som ble ivare tatt gjennom viltloven, oppfylte ikke vilkårene for reservatfredning etter naturvernloven, eller arten (i det aktuelle tilfellet villrein) var ikke totalfredet.

For biotopvernområder etter lakse- og innlandsfiskloven har også avgrensningen mot vassdragslovgivningen hatt betydning for bestemmelsens bruk. I dag følger det av § 7 fjerde ledd at annet ledd ikke kan brukes for å forby vannkraftutbygging som krever konsesjon etter vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven. Begrunnelsen for denne avgrensningen er at det er Stortinget som forutsettes å ta stilling til varig vern mot kraftutbygging (jf. Olje- og energidepartementets høringsuttalelse slik den er referert i Ot.prp. nr. 29 (1991–92) s. 22).

Biotopvernbestemmelsen ble endret i og med vedtakelsen av vannressursloven, noe som innebar at den fikk et større virkeområde og større praktisk betydning. Tidligere var hjemmelen også avgrenset mot tiltak som skulle behandles etter den tidligere vassdragsloven. Konsesjonsplikt ble utløst for alle tiltak som kunne ha vesentlig betydning for allmenne interesser, f.eks. fiskeressursene. I realiteten innebar dette at de fleste inngrepene i områder av særlig verdi for fiskeressursene skulle behandles etter vassdragsloven, ikke lakse- og innlandsfiskloven. Biotopvernbestemmelsen er heller ikke brukt i den nye formen den har fått som følge av vannressursloven. Opprettelse av nasjonale laksefjorder kan imidlertid gi bestemmelsen ny aktualitet, jf. nedenfor.

³⁸ Etter utvidelsen av denne bestemmelsens virkeområde til å omfatte alle ferskvannsorganismer, jf. forskr. 1. des 1992 nr. 1177 om utvidelse av lovens saklige virkeområde må ordet "fiskeressurser" nok forstås i vid betydning, slik at biotopvern kan opprettes i områder av særlig verdi for andre ferskvannsorganismer enn fisk.

Boks 16.4 Biotopvern i medhold av viltloven § 7 annet ledd – praksis

- Holmavassåno¹ biotopvernområde (23 km²), opprettet i 1997, grenser til Kvanndalen og Dyraheio landskapsvernområder. Formålet med verneområdene er å sikre trekkveier for villrein.
- Steinsbuskardet- Hisdal² biotopvernområde (39,9 km²), opprettet i 2000, i tillegg til Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Formålet med verneområdene er å sikre trekkveier og kalvingsområder for villrein.
- Sandgrovbotn - Mardalsbotn³ biotopvernområde (141,1 km²), og
- Torbudalen⁴ biotopvernområde (94,3 km²), opprettet 2002, som del av verneplan på Dovrefjell (nasjonalpark og landskapsvernområde). Verneformålet for begge områdene er å sikre viktige trekkområder og binde sammen beite- og kalvingsområdene for villreinen i Snøhettastammen.
- Åtte biotopvernområder i verneplan for sjøfuglområder i Nord-Trøndelag fylke (1,9 km²) ble opprettet i 2003, av totalt 34 verneområder i planen.⁵

Biotopvernområdene er opprettet i forbindelse med verneområder etter naturvernloven, i samme vernevedtak (kgl.res.). Det er ikke geografisk overlapp mellom områdene. Biotopvernområdene etter viltloven ligger inntil eller mellom verneområder etter naturvernloven. Viltloven er i de fire første tilfellene brukt fordi området er så vidt påvirket av inngrep i form av damanlegg, regulerte innsjøer, og vei at naturvernloven ikke passer.

I tillegg er midlertidig biotopvern etter viltloven brukt i noen tilfeller for å sikre områder for fugler, henholdsvis hekkelokalitet for vandrefalk og myteområde for sædgås, inntil spørsmål om varig vern av lokaliteten er avklart. Viltloven er brukt fordi restriksjonene kun angår ferdsel og forstyrrelse, og viltloven er ansett som hensiktsmessig for å ivareta dette.

¹ Forskr. 26. september 1997 nr. 1044.

² Forskr. 28. april 2000 nr. 408.

³ Forskr. 3. mai 2002 nr. 438.

⁴ Forskr. 3. mai 2002 nr. 437.

⁵ Forskr. 19. desember 2003.

16.2.6.2 Særlig om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder

Stortinget vedtok 25. februar 2003 å opprette 37 nasjonale laksevassdrag og 21 nasjonale laksefjorder (jf. St.prp. nr. 79 (2001–2002) og Innst. S. nr.134 (2002–2003)) for å bevare livsmiljøet til sentrale bestander av villaksen i Norge. Det er ikke tidligere fremmet forslag i denne størrelsesorden som tilgodeser en enkelt art eller enkelte bestander.

Vedtaket om nasjonale laksevassdrag og -fjorder innebærer ikke et "vern" i tradisjonell forstand. Stortingets vedtak innebærer en "grunn-norm" for forvaltningen av de utpekte fjorder og vassdrag, om at "laksen sikres en særlig beskyttelse" (avsnitt II i plenarvedtaket). Stortinget har også vedtatt (avsnitt III i plenarvedtaket) hvordan dette beskyttelsesregimet skal utformes. Plenarvedtaket er en instruks til forvaltningen om å legge dette til grunn for sine vedtak, men har ikke i seg selv virkning overfor private.

Det er vurdert om lakse- og innlandsfiskloven § 7 annet ledd kunne brukes ved at alle de nasjonale laksevassdragene og laksefjordene skulle opprettes som biotopvernområde.³⁹ Det som vanskeligjør en slik løsning, er at det dreier seg om svært store områder, særlig når det gjelder vassdragene og deres nedbørfelt, der restriksjonsnivået bør være forskjellig ut fra de enkelte vassdragsdeler og de konkrete påvirkningene. Det kan nok sies at hele vassdraget er av "særlig verdi" for den aktuelle laksebestanden, men det er tvilsomt om bestemmelsen har vært tenkt brukt på denne måten.

I St.prp. nr. 79 (2001–2002) kap 4.5.1 s. 68 heter det bl.a.:

"Det er to hovedgrunner til at ordningen foreslås opprettet ved plenarvedtak. For det første har ordningen klare likhetstrekk med Verneplan for vassdrag, som er opprettet av Stortinget ved plenarvedtak. For det andre vil ordningen kreve lovendringer. Dette vil være tidkrevende, og både hensynet til villaksen og de berørte næringsinteressene tilsier at ordningen bør avklares så raskt som mulig. Opprettelse ved plenarvedtak vil imidlertid innebære at ordningen kommer raskt på plass ved at den etableres og får rettsvirkninger allerede ved Stortingets behandling."

Ut fra formuleringen "kreve lovendringer" kan det avledes at man ikke anså lakse- og innlandsfiskloven § 7 annet ledd som et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.

Man har derfor valgt en løsning som baserer seg på en forvaltning gjennom først og fremst

³⁹ NOU 1999: 9 Til laks åt alle kan ingen gjera? Vedlegg 14.

vannressursloven, oppdrettsloven og lakse- og innlandsfiskloven, der lakseinteressene skal veie tyngst ved de forskjellige avgjørelsene etter lovene. For å gi plenarvedtakene en bedre forankring arbeides det med et forslag om lovfesting av ordningen i alle aktuelle lover, særlig de tre forannevnte. Ulempen med denne løsningen er at den mangler samordning av forvaltningen på tvers av sektorene.

16.2.7 Naturminne

Som naturminne kan fredes geologiske, botaniske og zoologiske forekomster, herunder fosser og andre deler av vassdrag, som har vitenskapelig eller historisk interesse eller som er særpregede, jf. naturvernloven § 11. Dette omfatter også arealer rundt slike forekomster.

Naturminne er en av de eldste formene for vern og gjenspeiler kanskje forrige århundreskiftes syn på naturen gjennom sin vekt på "forekomster" av ulike slag. Per 1. juli 2004 er det opprettet 102 naturminner. Det dreier seg først og fremst om geologiske naturminner og enkelttrær eller tregrupper.

Vilkår for fredning som naturminne er for det første at det gjelder forekomster *av geologisk, botanisk eller zoologisk art*. I tillegg må forekomsten ha *vitenskapelig eller historisk interesse* eller være *særpreget*. Kategorien åpner for vern av enkeltvis forekomster og fenomener, geologiske spesialiteter og andre forhold i naturen som vekker allmenn eller vitenskapelig interesse.

Det typiske biologiske naturminnet er et enkeltstående tre, noen med navn ("Gullgrana", "Storeiki", "Svensk-furua"), som det ikke sjelden knytter seg historie til. Det eldste naturminnet, eika "Den gamle mester" i Krødsherad, er fra 1914.

Først meget senere kom de geologiske naturminnene. Blant geologiske naturminner finner en flyttblokker, spesielle forekomster av bergarter, fossilfunn, men også "representative" forekomster av en bergart.

Vernekategorien naturminner har senest vært brukt i 1998 for å frede geologiske forekomster i Telemark. Fredning av trær har ikke forekommet i nyere tid.

Ut fra ordet "forekomst" er naturminnene naturlig nok begrenset i utstrekning. Likevel finnes det eksempler på naturminner som er større enn noen av de minste reservatene. Dessuten kan også området rundt forekomsten fredes sammen med den, "når det anses nødvendig for å verne den" (§ 11 annet ledd). Dette åpner neppe for noen områdefredning av stort omfang, men det kan

Boks 16.5 Et utvalg av formålsbestemmelser i verneforskriftene for naturminner

"...å verne en viktig lokalitet for forståelse av Oslofeltets fossilførende bergarter" (Forskr. 15. januar 1988 nr. 56 Bjerškåsholmenveien naturminne.)

"...å verne en lokalitet av nasjonal og internasjonal verdi for forskning, undervisning og informasjon om bergarter og prosesser knyttet til dannelsen av Fensfeltet" (Forskr. 27. november 1998 nr. 1173 Damtjern naturminne.)

"...å bevare en intakt edelløvsskog av stor naturfaglig, landskapsestetisk og kulturhistorisk betydning i et herregårdlandskap. Formålet med vernet av Gunnarsbybekken er å bevare en naturlig bekk med tilhørende kantvegetasjon" (Forskr. 15. desember 1995 nr. 1072 Telemarkslunden naturminne.)

"...å bevare en rekke større og mindre skjerp drevet på bly- og sinkforekomster" (Forskr. 16. november 1984 nr. 1909 Skjerpemyr naturminne.)

"...å bevare et svaberg med syenitt-pegmatittganger" (Forskr. 16. november 1984 nr. 1903 Vøra naturminne.)

"å bevare et særpregt geologisk og botanisk interessant parti av Vestfoldraet med tilhørende spesielle plante- og dyreliv" (Forskr. 17. juni 1977 nr. 7 Veldre naturminne.)

"...å verne en forekomst av velutviklede jordpyramider som eksempel på en form for jorderosjon som er meget sjelden i Nord-Europa" (Forskr. 24. juni 1977 nr. 11 Kvitskriuprestin naturminne.)

være noe uklart hvordan loven er å forstå på dette punkt, og praksis har vært noe varierende.

I henhold til § 11 tredje ledd kan fosser og andre deler av vassdrag også fredes som naturminne. Bestemmelsen har ikke vært brukt i praksis.

Formålet går ikke frem av loven, men ut fra bruken av begrepet "fredning" kan det avledes at formålet er å bevare forekomsten i uforstyrret form.

Rettsvirkningen er at forekomsten "fredes". Naturminnefredningen innebærer dermed et strengt vern.

16.2.8 Vassdragsvernområde

Som vassdragsvernområde kan vernes vassdrag som er beskyttet mot kraftutbygging, eller del av



Figur 16.2 Verneområdet Dovrefjell – Sundalsfjella nasjonalpark med landskapsvernområder, biotopvernområder og naturreservater viser en kombinasjon av verneformer som til sammen dekker 4266 km².

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

slike vassdrag, med den nærmeste strandsonen, jf. naturvernloven § 11 a.

Ved vedtagelsen av den nye vannressursloven i 2000 ble det tilføyd en bestemmelse i naturvernloven § 11 a om vassdragsvernområde. Bestemmelsen gjelder vassdrag som er vernet mot kraftutbygging, og tanken har vært at vernet etter vannressursloven kan være utilstrekkelig for noen vernede vassdrag eller deler av slike. Bestemmelsen har så langt ikke vært brukt i praksis.

Vilkår for vassdragsvern etter naturvernloven er at vassdraget allerede *er vernet mot kraftutbygging* etter vannressursloven § 32, som bygger på Stortinget vernevedtak.⁴⁰ Dette kravet må nok tolkes slik at Stortinget som lovgiver har ment at kraftutbygging er en såpass vesentlig nasjonal interesse at det ikke overlates til regjeringen å unnta vassdrag fra kraftutbyggingspotensialet ved å verne det som vassdragsvernområde etter natur-

vernloven. Forut for en slik beslutning forutsettes Stortingsbehandling gjennom verneplanene for vassdrag. Har Stortinget først sluttet seg til at kraftutbygging må vike for naturverninteressene i et vassdrag, åpnes det for at Kongen kan sette ytterligere begrensninger for bruken ved vassdragsvern etter naturvernloven § 11 a. For nærmere omtale av vannressursloven og vernede vassdrag vises til vedlegg 7.

Bestemmelsen oppstiller ingen krav utover vilkåret om at vassdraget skal være vernet mot kraftutbygging.

Vernevedtaket kan gjelde hele vassdraget eller deler av det, og det kan omfatte *den nærmeste strandsonen*. Andre deler av nedbørsfeltet vil dermed ikke kunne vernes etter § 11 a.

Paragraf 11 a er tenkt benyttet for "vernede vassdrag med spesielt store naturfaglige eller landskapsmessige verneinteresser, særlig referansevassdrag" (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 374). Det sies også at vernet etter naturvernloven "vil representere det strengeste vernet" (s. 349). Etter forarbeidene skal naturvernloven § 11 a "bare tas i bruk for et begrenset antall verneobjekter" (s. 374).

Bestemmelsen i § 11 a gjelder når vassdraget er det sentrale i vernet. Inngår vassdraget i en større

⁴⁰ Stortingets vedtak om vern av vassdrag mot kraftutbygging, hhv. Verneplan I (1973), Verneplan II (1980), Verneplan III (1986) og Verneplan IV (1993) (se Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 349). De forskjellige vedtakene blir nå gjerne omtalt under ett. Det er nylig lagt frem for Stortinget forslag til supplering av verneplanen, jf. St.prp. nr. 75 (2003–2004).

naturesammenheng, kan det vernes gjennom en av de andre verneformene i naturvernloven. For eksempel inneholder nasjonalparkene mye verdifull vassdragsnatur, og biotopfredningshjemmelen må kunne brukes for arter i ferskvann, forutsatt at de er fredet.

Bestemmelsen sier ikke noe om *formålet* med vernet eller *rettsvirkningene*.

16.2.9 Oppsummering av vernekategoriene etter gjeldende rett

Av de eksisterende vernekategoriene har vassdragsvernområde etter naturvernloven § 11 a og biotopvernområde etter lakse- og innlandsfiskloven ikke vært brukt. Verneformen naturminner har opprinnelig vært mye brukt for punktfredninger av enkeltelementer, men er i det siste kun anvendt på geologiske forekomster. De øvrige vernekategoriene har alle vært brukt i utstrakt grad. Kategoriinndelingen har ikke medført store problemer, men det kan konstateres visse svakheter.

Det er ikke klare og entydige rettslige skiller mellom de forskjellige vernekategoriene. Dette gjelder særlig for vernekategorien landskapsvernområde. Det kan være at det har utviklet seg en forholdsvis sikker forvaltningspraksis for når de respektive vernekategoriene tas i bruk. Med det store antallet vernevedtak som er truffet, har utvalget ikke hatt mulighet for å bestemme hvor konsekvent praksis har vært.

I dagens vernekategorier går *verneformålene* ikke klart frem av loven. For noen kategorier er det ikke angitt noe formål overhodet. I praksis er det formulert en rekke formål for de konkrete verneområdene, men det kan ha vært uklart hvilke formål loven hjemler for den enkelte kategori.

Vilkårene for vern fanger ikke opp nyere kunnskap om biologisk mangfold og arters eller naturtypers behov for vern ut fra deres *økologiske tilstand*. Ingen områdevernbestemmelser bruker f.eks. begreper som truet, sårbar eller hensynskrevende. Når en del av kriteriene dessuten bruker begreper som "urørt" eller "vakkert", faller noen områder som er preget av en del inngrep utenfor, selv om de kan ha viktige funksjoner for det biologiske mangfoldet. Dette kan f.eks. gjelde en del områder i lavereliggende strøk. De øvrige kriteriene fanger ikke helt opp dette behovet.

Kriteriene tar heller ikke helt høyde for *samspeillet mellom mennesker og natur*. Landskapsvernbestemmelsen nevner kulturlandskap, men landskapets betydning for mennesker og menneskers betydning for landskapets utvikling og de artene

som lever der, kommer ikke til uttrykk. At (bærekraftig) bruk kan være en forutsetning for bevaring av verneverdiene, fanges dermed heller ikke opp. Denne problemstillingen vil bli drøftet nærmere i kap. 21.

Kriteriet om *statsgrunn* har vært et hinder for nasjonalparkvern i visse områder som ut fra naturgrunnlaget har hatt nasjonale verneverdier.

Rettsvirkningene av et vern går i dag heller ikke klart frem i alle kategoriene.

Verneformen *landskapsvern* er den verneformen som fremstår som mest uklar. Den er brukt til svært forskjellige formål, og restriksjonsnivået har også vært nokså varierende.

Biotopfredningshjemmelen etter naturvernloven har hatt en vesentlig begrensning i kravet om at den aktuelle arten som området skal beskytte, må være fredet. Biotopvernbestemmelsene etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven kan ikke helt fylle tomrommet, særlig siden de ikke omfatter alle arter og mangler skjøtselshjemmel.

Nettverkstanken gjenspeiles ikke i gjeldende rett, jf. nærmere kap. 16.4.3.

Når det gjelder svakheter i gjeldende rett i forhold til marine *verneområder*, vises til kap. 16.11.

16.3 Bør loven angi et system av vernekategorier?

Et annet hovedspørsmål som utvalget har vurdert, er om det er hensiktsmessig å beholde *kategorier* for områdevern, eller om det bør lages en helt generell hjemmel, slik tilfellet var i naturvernloven av 1954, og slik som f.eks. den danske naturvernloven har.

Erfaringene med gjeldende naturvernlov viser etter *utvalgets* mening at en inndeling i visse kategorier har fungert tilfredsstillende. Dessuten legger internasjonale retningslinjer for vern opp til en inndeling i kategorier.

Kategoriene gir ved sin betegnelse et første inntrykk av verneformål og restriksjonsnivå som har stor informasjonsmessig betydning for både publikum og forvaltningen. Problemet oppstår når kategoriene ikke brukes konsekvent, og betegnelsen på området skaper et feilaktig inntrykk av områdets karakter og bruksbegrensningene. I så måte har særlig kategorien landskapsvernområde gitt grunnlag for en del konflikter når innholdet i vernet har vært strengt sammenlignet med formålet om å bevare "landskap".

Utvalget mener at grensene mellom kategoriene bør kunne gjøres klarere og innholdet i kategoriene mer i samsvar med deres betegnelse.

Etter *utvalgets* syn bør kategoriseringen først og fremst skje ut fra *formålet* med vernet og *områdets karakter*. I "områdets karakter" ligger både naturgrunnlaget i seg selv og hvilke verdier som knyttes opp mot det. Området må være av en bestemt karakter for å kunne bruke en bestemt vernekategori, det vil si at visse egenskaper settes opp som vilkår for vern. Disse vilkår er en generalisering av de konkrete verneverdiene i det enkelte verneområdet. Det er også grunn til i større grad å trekke inn kriterier som vektlegges internasjonalt.

Av hensyn til publikum er det videre viktig at kategorivalget gir et inntrykk av hvilket restriksjonsnivå som gjelder for området. Siden restriksjonsnivået nødvendigvis må henge sammen med formålet med vernet og verneverdiene i området, bør et slikt utgangspunkt være forenlig med det *utvalget* mener kategoriseringen bør bygge på.

Selv om utvalget mener at dagens naturvernlov og praksis etter loven kan forbedres med tanke på klargjøring av vernekategoriene, mener utvalget at naturens mangfoldighet setter grenser for hvor absolutte kategoriene kan være. Det vil være grensetilfeller og glidende overganger, som må løses ved at kategoriene ikke gjøres for snevre, og ved en anvending av kategoriene i praksis som beror på et fornuftig skjønn. *Utvalget* har vurdert om løsningen burde vært å fastsette betydelig flere kategorier for vern, som f.eks. den tyske naturvernloven har, men er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Grensetilfeller vil oppstå også da, og en slik løsning ville neppe gjøre vernearbeidet mer oversiktlig for befolkningen.

Utvalget har også vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig å opprette nye kategorier eller erstatte gjeldende kategorier. Her oppstår straks spørsmålet om hvordan man bør håndtere områder som allerede er vernet. Ved en omlegging av systemet for vernekategoriene har man valget mellom å la gamle betegnelser fortsette eller å gjøre om gamle vedtak til nye kategorier. Den første løsningen ville føre til et system der betegnelsene på en del områder ikke lenger blir i samsvar med det som etter nye regler oppfattes som formålet med vernet eller området karakter. Den andre løsningen innebærer et betydelig administrativt merarbeid. *Utvalget* har av disse grunnene vært varsom med å foreslå betydelige endringer i vernekategoriene som vanskelig lar seg forene med allerede etablert vern.

16.4 Endringsbehov i forhold til gjeldende kategorier

Innledningsvis i dette kapitlet har utvalget nevnt tre spørsmål som har vært viktige for vurderingen av

gjeldende kategorier for områdevern. Det er spørsmålene om gjeldende kategorier er dekkende for vernebehovene, om de er klare nok i sine avgrensninger, og om de er i samsvar med internasjonale forpliktelser eller retningslinjer om områdevern.

16.4.1 Er dagens vernekategorier dekkende for vernebehovene?

Gjennomgåelsen i kap. 15.2.2 har vist at det er klare mangler ved det utvalget av naturtyper som blir tatt vare på gjennom dagens verneområder.⁴¹ Det skyldes antagelig manglende ressurser og prioritering mer enn mangler i lovgrunnlaget. Oppsummeringen i kap. 16.2.9 viser likevel at også lovgrunnlaget kan forbedres. Særlig ser *utvalget* grunn til å knytte noen av vilkårene nærmere opp til den økologiske tilstanden for naturtyper eller arter, og til å revurdere kravet om statsgrunn for nasjonalparker. Samtidig bør vernekategoriene utformes med samspillet mellom mennesker og natur for øye. Det betyr både at bærekraftig bruk som bidrar til bevaring i verneområdene, bør tillates, at kulturbetinget mangfold bør fanges bedre opp gjennom skjøtselsplaner, og at opplevelsesverdien av naturen bør fremheves.

Vernekategorien *naturminne* synes i dag ikke lenger å fange opp noe behov som ikke også kan dekkes av andre vernekategorier eller av plan- og bygningsloven eller granneloven med de endringer utvalget foreslår. *Utvalget* foreslår derfor at bestemmelsen ikke videreføres. De naturminnefredningene som alt er vedtatt, bør bli stående med samme rettsvirkning som før, inntil vernet eventuelt blir opphevet eller gjort om til en annen vernekategori.

Heller ikke vernekategorien vassdragsvernområde foreslår utvalget videreført. Vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved stortingsvedtak, har et rettslig vern mot kraftutbyggingstiltak og andre inngrep etter vannressursloven §§ 34 og 35. Er det behov for et strengere og sterkere vern, kan det skje ved områdevern etter naturvernloven, jf. vannressursloven § 33. Dette kan f.eks. tenkes å være aktuelt for referansevassdrag. Vernekategorien vassdragsvernområde kan imidlertid etter gjeldende rett ikke brukes på hele nedbørsfelt, og den har så langt ikke vært tatt i bruk. Etter *utvalgets* mening kan de behovene som den skal dekke, i stedet dekkes ved å bruke en av de andre vernekategoriene.

Det kan spørres om dagens verneområder er fleksible nok når det gjelder tilpasninger over tid

⁴¹ Se også vedlegg 5.

med hensyn til geografisk utstrekning. Grensene for verneområdet fastsettes ved kgl.res. og ligger i utgangspunktet fast. Vesentlige grenseendringer vil innebære en større endringsprosess i samsvar med de ordinære reglene for opprettelse av verneområder. I enkelte tilfeller utvikler vernebehov seg over tid slik at grensene ikke lenger passer, eller at verneverdiene ikke fanges opp av områdevernet slik det er vedtatt. Dette kan f.eks. gjelde tilfeller der hekkefugler flytter seg fra et hekkeområde innenfor et verneområde til hekkeområder utenfor, eller der artsforekomster pga. klimaendringer flytter seg opp eller ned i forhold til høydegradienter og muligens utenfor grensene for verneområdet.

Utvalget har vurdert om det kan legges opp til et mer fleksibelt system med sikte på tilfeller der arter forflytter seg ut av verneområdet eller blir borte i perioder. En mulighet er å gi verneområdet en utstrekning som tar høyde for at arter kan flytte på seg. Ulempen er da at verneområdet kan bli uforholdsmessig stort, med konsekvenser for annen virksomhet og erstatningsmessige konsekvenser. Dessuten løser det ikke situasjonen der arter blir borte i perioder. En annen mulighet er å gjennomføre større grenseendringer på en enklere måte enn i dag. Men slike endringer – særlig utvidelser – vil også ha en rettssikkerhetsmessig og erstatningsmessig side.

Utvalget er derfor kommet til at verneområdets avgrensning må bygge på verneverdiene og det arealet som trengs for å beskytte disse, slik det vurderes på vernetidspunktet. I dette ligger at verneområdets avgrensning ikke kan begrunnes med at deler av området skal være et mulig "reserveområde" som arter kan forflytte seg til i perioder eller permanent. For øvrig må områdevernet suppleres med andre virkemidler, og utvalget viser i den forbindelse særlig til utk. § 23 og utk. kap. VI.

Behovet for fleksibilitet innenfor verneområdet kan løses ved å gi forvaltningen myndighet til å tilpasse visse restriksjoner til naturlige svingninger, f.eks. når det gjelder høsting. Denne muligheten benyttes allerede i dag, og den vil fortsatt være til stede også etter utvalgets forslag.

16.4.2 Er dagens kategorier klare nok?

Av dagens vernekategorier er det særlig landskapsvernområde som kan ha vært oppfattet som en uklar vernekategori. Uklarheter skyldes i mange tilfeller uenighet om vernet eller utilfredshet med saksbehandlingen, men er også knyttet til restriksjonsnivå og verneformål.

Vernekategorien landskapsvernområde er ment å være en mild form for vern. Begreper som "urørt" og "tilnærmet urørt" har samtidig blitt brukt av miljøvernmyndighetene som begrunnelse for vern for enkelte landskapsvernområder. Dette har ført til et restriksjonsnivå som i en del tilfeller kan harmonere dårlig med en mild vernekategori. Samtidig er vernekategorien brukt til vidt forskjellige formål, og til formål som har store likhetstrekk med nasjonalparker (f.eks. Trollheimen landskapsvernområde⁴²) og naturreservater (f.eks. vern av barskog). Utvalget mener at vernekategorien landskapsvernområde bør fylle større krav til klarhet, og at dette bør få konsekvenser for loven og verneforskriften, jf. nærmere kap. 16.5, 16.7.5 og 17.2.3.7. Arbeidet med marint vern øker behovet for å klargjøre vernekategoriene. Dette er nærmere omtalt i kap. 16.11.

16.4.3 Er gjeldende kategorier i samsvar med internasjonale forpliktelser eller retningslinjer om områdevern?

I sitt mandat skal utvalget ta hensyn til internasjonale forpliktelser (se kap. 10) og internasjonale standarder for vern, særlig når det gjelder naturreservat og nasjonalpark. De mest sentrale og anerkjente standardene i så måte regnes for å være IUCNs kategorier for vernede områder.⁴³

IUCN – "The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources" – nå ofte kalt "The World Conservation Union" – er en verdensomspennende naturvernorganisasjon med medlemmer fra en rekke stater, nasjonale og internasjonale organisasjoner og vitenskapelige institusjoner. Organisasjonen ble opprettet ved et hovedsakelig europeisk og nord-amerikansk initiativ i 1948, men har etter hvert vokst til et verdensomspennende nettverk av sentrale aktører innen arbeidet med vern og bærekraftig bruk. IUCN har lang tradisjon for å bygge sine anbefalinger på råd fra eksperter med vitenskapelig bakgrunn særlig innen økologi, men har også bygget opp et nettverk med juridisk kompetanse.

IUCN skiller mellom seks kategorier for vern:

- reservat ("strict nature reserve", kategori I, delt inn i fredet for vitenskapelige formål, og fredet for å bevare villmark)
- nasjonalpark ("national park", kategori II)
- naturminne ("natural monument", kategori III)

⁴² Forskr. 11. desember 1987 nr. 1066.

⁴³ Guidelines for Protected Area Management Categories, 1999.

- habitat- eller biotopvern ("habitat/species management area", kategori IV)
- landskapsvern ("protected landscape/seascape", kategori V)
- ressursforvaltningsområde ("managed resource protected area", kategori VI)

En oversikt over kategoriene er tatt inn i boks 16.6.

Inndelingen bygger i utgangspunktet på formålet med vernet, men definisjonene av den enkelte kategori inneholder også en beskrivelse av det naturgrunnlaget eller de verdiene som begrunner vernet (kriterier). Anbefalte rettsvirkninger er tatt inn i retningslinjene for bruk av kategoriene.

IUCNs retningslinjer er ikke rettslig bindende. Standardene er dessuten utviklet i et internasjonalt perspektiv og er derfor ikke fullt ut tilpasset norsk virkelighet. *Utvalget* ser det imidlertid som en fordel å tilnærme norsk rett til retningslinjene. Utvalget vil derfor i sine forslag trekke inn IUCNs retningslinjer, men utforme regler som er tilpasset norske forhold.

I tabell 16.6 er det tatt inn en sammenligning av vernekategoriene etter IUCN, gjeldende rett og utvalgets forslag. Sammenligningen viser at det er relativt godt samsvar mellom IUCNs retningslinjer og gjeldende rett. Men på enkelte områder er det et avvik mellom gjeldende rett og internasjonale forpliktelser og standarder (se kap. 15). Dette gjelder særlig den manglende koblingen mellom arters og naturtypers økologiske tilstand, manglende lovhjemler for regulering av tiltak utenfor verneområder som påvirker verneverdiene, og manglende lovhjemmel for restaureringstiltak. At *målet* med områdevern eller den enkelte kategori ikke går frem av loven, stemmer dessuten dårlig med internasjonale retningslinjer. Utvalget fremsetter derfor en del forslag som vil sikre en klarere parallell mellom internasjonale retningslinjer og norsk lovverk, se kap. 16.6 til 16.9.

Norsk lovverk gjenspeiler heller ikke nettverkstilnærmingen. Etableringen av nettverk er ingen rettslig forpliktelse for Norge, men denne tilnærmingen er så viktig i økologisk perspektiv og sentral internasjonalt at *utvalget* mener at et fremtidig norsk regelverk bør ta høyde for den. Et viktig moment i denne sammenheng er også at våre naboland gjennom EUs regelverk er forpliktet til opprettelsen av nettverk. Selve gjennomføringen lar seg foreta uten et særskilt rettslig grunnlag, men det bør være et viktig signal i loven at Norge følger opp tanken med et dekkende system av områder som er viktige for biologisk mangfold. *Utvalget* mener at ikke alt trenger å bli fanget opp av områdevern, jf. også systemet med utvalgte

naturtyper etter utk. kap. VI og funksjonsområder for prioriterte arter i utk. § 23, men loven bør gjenspeile de viktigste prinsippene. Det vises for øvrig til drøftelsen i kap. 15.4.

Etter utvalgets forslag vil det på noen punkter fortsatt være forskjeller mellom internasjonale retningslinjer og norsk lovgivning. Dette gjelder særlig:

IUCNs retningslinjer fremhever forskning og undervisning som et mer selvstendig mål enn det som er tilfelle både etter dagens rett og utvalgets forslag.

Videre legger noen av kategoriene sterk vekt på beskyttelsen av villmark og økologisk integritet. Villmarksbegrepet tolkes strengt, og det legges til grunn at den menneskelige påvirkningen har vært og fortsatt skal være minimal.⁴⁴ I nasjonalparker er det bl.a. et restriktivt syn på høsting som jakt og fiske, og det legges vekt på at økologiske prosesser får foregå uhindret etter opprettelsen av parken. Dette er strengere enn både det utvalget legger opp til og gjeldende praksis i mange av de norske nasjonalparkene, der det gjennomgående er tillatt med fritidsfiske, jakt og beite for sau og storfe, samt samisk reindrift. Den norske praksisen er imidlertid langt strengere enn praksisen i nasjonalparker i en del andre land.

Verken gjeldende rett eller utvalgets forslag har en egen kategori tilsvarende kategori VI (ressursforvaltningsområde). Kategori VI kom inn i 1994 og må ses i lys av historikken med verneområder der lokalbefolkningen ble stengt ute og avskåret fra videre bruk, jf. kap. 23.3. Tradisjonen i Norge har ikke vært den samme siden tradisjonell utmarksbruk i stor utstrekning har vært godtatt også i nasjonalparker, selv om ressursbruk ikke har vært et mål med vern. Slik praksis er i dag, og slik utvalget foreslår at det fortsatt skal være, mener *utvalget* at behovet for kategori VI er mindre enn det kan være i andre land. Det må i den sammenheng også tas i betraktning at plan- og bygningsloven regulerer arealforvaltning ut fra forskjellige bruks- og bevaringsbehov. Hvis bærekraftig bruk overtar som hovedmål istedenfor vern, er man etter utvalgets mening utenfor det som kan kalles for områdevern og over i det som naturlig faller inn under plan- og bygningsloven eller ressurslovgivningen (se også kap. 9).

⁴⁴ Se Guidelines for Protected Area Management Categories, IUCN 1999, s. 16: "Ecosystems where since the industrial revolution (1750) human impact (a) has been no greater than that of any other native species, and (b) has not affected the ecosystem's structure. Climate change is excluded for this definition."

Boks 16.6 IUCN-kategorier for verneområder

Category I Strict Nature Reserve/Wilderness Area: protected area manages mainly for science or wilderness protection

1a Strict Nature Reserve: protected area managed mainly for science

Definition

"Area of land and/or sea possessing some outstanding or representative ecosystems, geological or physiological features and/or species, available primarily for scientific research and/or environmental monitoring."

Land- eller sjøareal som inneholder særegne (ev. enestående eller unike) eller representative økosystemer, geologiske eller fysiologiske forhold og/eller arter, skal være tilgjengelige hovedsakelig for vitenskapelig forskning og/eller miljøovervåking.

Category 1b Wilderness area: protected area managed mainly for wilderness protection

"Large area of unmodified or slightly modified land, and/or sea, retaining its natural character and influence, without permanent or significant habitation, which is protected and managed so as to preserve its natural condition."

Stort, upåvirket eller lite påvirket land- og/eller sjøareal, som har beholdt sin naturlige karakter og funksjon, uten permanent eller annen bosetning av betydning, og som er vernet og forvaltet for å bevare dets naturlige tilstand.

Category II National Park: protected area managed mainly for ecosystem protection and recreation

Definition:

"Natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations, (b) exclude exploitation or occupation inimical to the purposes of designation of the area and (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally and culturally compatible."

Naturområder på land eller sjø opprettet/vernet for å a) ivareta ett eller flere økosystemer for nåværende og fremtidige generasjoner, b) forhindre utnytting eller utbygging som skader formålet med å opprette området og c) skape grunnlag for åndelige, vitenskapelige, utdanningmes-

sige og rekreasjonsmessige muligheter innenfor forsvarlige miljømessige og kulturelle rammer.

Category III Natural Monument: protected area managed mainly for conservation of specific natural features

Definition:

"Area containing one, or more, specific natural or natural/cultural feature which is of outstanding or unique value because of its inherent rarity, representative or aesthetic qualities or cultural significance."

Område som inneholder ett eller flere naturlige (geologiske, botaniske zoologiske) og/eller kulturelle og historiske forekomster av særlig (evt. enestående eller unik) eller sjelden art og/eller som representerer estetiske og kulturelle verdier.

Category IV Habitat/Species Management Area: protected area managed mainly for conservation through management intervention

Definition:

"Area of land and/or sea subject to active intervention for management purposes so as to ensure the maintenance of habitats and/or to meet the requirements of specific species."

Land- og sjøarealer der formålet med vernet er å bevare et miljø eller en eller flere arter ved gjennomføring av skjøtselstiltak.

Category V Protected Landscape/Seascape: protected area managed mainly for landscape/seascape conservation and recreation

Definition:

"Area of land, with coast and sea as appropriate, where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant aesthetic, ecological and/or cultural value, and often with high biological diversity. Safeguarding the integrity of this traditional interaction is vital to the protection, maintenance and evolution of such an area."

Landområde, med eventuell tilhørende kyst og sjøareal der samspelet mellom mennesker og natur over tid har skapt et område med spesielle estetiske, økologiske og/eller kulturelle verdier, gjerne med høy biodiversitet. Å sikre de tradisjonelle bruksmåter som er avgjørende for vern, opprettholdelse og utvikling av slike områder.

(Boks 16.6 forts.)

Category VI Managed Resource Protected Area: protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems

Definition:

”Area containing predominantly unmodified natural systems, managed to ensure long term protection and maintenance of biological diversity, while providing at the same time

a sustainable flow of natural products and services to meet community needs.”

Område som hovedsakelig omfatter lite påvirkede naturområder, forvaltet for å sikre langsiktig vern og bevaring av biologisk mangfold, men som samtidig sikrer en bærekraftig bruk av naturressursene for å møte lokalsamfunnets behov.

For kategoriene I til III anser IUCN det normalt som en fordel at området er i statens eie, eller eies av en privat organisasjon med vern som formål. Også på dette punktet vil det fortsatt være forskjell. Utvalget vil her peke på at verneområder der eierforholdet er i samsvar med IUCNs anbefaling, ikke bør avhendes til andre. Utvalget finner det også naturlig at statseiendommer utnyttes til verneområder fremfor å legge dem på privat grunn, når det ikke er vesentlige forskjeller i vernverdiene og heller ikke er et markert større behov for å utnytte arealet på statsgrunn til andre allmenne formål. På bakgrunn av disse utgangspunktene mener utvalget at statsgrunn ikke bør avhendes før det er klarlagt at arealet ikke har interesse for områdevern. For å sikre dette tilrår *utvalget* at det blir overveid å endre avhendingsinstruksen (kgl.res. 19. desember 1997 om avhending av fast eiendom som tilhører staten og overføring av fast eiendom mellom statsinstitusjoner).

16.4.4 Hva bør være målet med områdevern?

I kap. 15.4 og 16.1 har utvalget redegjort for sitt prinsipielle syn på områdevern som et viktig virkemiddel for bevaring av naturverdier. Internasjonalt legges det mye vekt på at man skal oppnå et bestemt *mål* med områdevern, så som bevaring av biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen), bevaring av truede arter (Bernkonvensjonen) eller bevaring av naturtyper (OSPAR, Bernkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen). Dessuten er målet med vernet et viktig kriterium etter internasjonale retningslinjer for inndeling av områdevern i forskjellige kategorier, jf. særlig IUCNs retningslinjer omtalt i kap. 16.4.3. Som det går frem av omtalen av gjeldende rett, mangler dagens naturvernlov klare målformuleringer både for områdevern generelt, og for målet for den enkelte vernekategori. Konkrete målformuleringer finner man først ved å gå inn i det enkelte vernevedtaket.

Utvalget mener at loven på en klarere måte enn i dag bør gi uttrykk for hvilke mål som ønskes oppnådd med områdevern. En bestemmelse om slike mål foreslås i utk. § 32.

Bestemmelsen vil for det første gi informasjon om de rettspolitiske vurderingene som ligger bak lovbestemmelsene om områdevern. For det andre vil bestemmelsen være et viktig tolkningsmoment ved anvendelsen av de enkelte bestemmelsene i kapitlet. Den kan dessuten bidra til å fremheve områdevern som et tiltak for å oppfylle internasjonale forpliktelser.

16.4.5 Nærmere om det enkelte mål

Utvalget foreslår åtte nærmere angitte formål som områdevern etter kapitlet skal bidra til, jf. utk. § 32 første ledd. Bestemmelsen gjelder både områder på land og i vann, men vektleggingen av de forskjellige formålene kan være forskjellig. Noen verneområder vil bidra til ett spesielt formål, mens andre kan ha sammensatte verneverdier og formål. Formuleringen av målene bygger på gjeldende norsk praksis og internasjonale forpliktelser og retningslinjer.

De formålene som angis i den enkelte verneforskriften, må være langt mer konkrete enn det formålet som fremgår av utk. § 32 første ledd og de vilkårene eller formålene som fremgår for den enkelte vernekategori, jf. utk. §§ 34 til 38.

For det første skal områdevern bidra til å *bevare variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer* (utk. § 32 første ledd bokstav a). Dette er i tråd med gjeldende praksis for vern etter naturvernloven og med internasjonale innfallsvinkler til vern. Utvalget vil her understreke at verneområder ikke bare skal ivareta hensynet til biologisk mangfold, men også andre naturverdier som geologi og landskap. Med ”variasjonsbredden” siktes det til at man skal bevare både det ”vanlige” og det ”spesielle”.

Bevaring av et representativt utsnitt av norsk natur bygger i sin kjerne på føre-var-prinsippet. Så lenge vi ikke vet nok om hvilket artsmangfold og genetisk mangfold som "skjuler" seg i vår natur, eller hvilken verdi det biologiske mangfoldet vil kunne ha, bør det sikres et representativt utvalg som en slags forsikring for fremtiden. Dessuten vil man ved å sikre et representativt utvalg bidra til at naturtyper ikke blir sjeldne eller truede i fremtiden.

For det andre skal verneområder bidra til å bevare arter og genetisk mangfold (bokstav b). Som det går frem av kap. 15.2 legger flere av naturvernkonvensjonene stor vekt på bevaring av leveområder for arter, særlig de truede, sårbare eller hensynskrevende, eller arter som oppholder seg i flere land i sine forskjellige livsfaser. Også i norsk praksis er det lagt vekt på bevaring av arter og genetisk mangfold i en rekke verneområder, særlig i naturreservater og biotopfredningsområder (se foran kap. 16.2). Skal verneområder bidra til at ikke bare arten, men også den genetiske variasjonen bevares, betyr dette bl.a. at man bør sikre et utvalg av flere leveområder, som kan inneholde genetisk forskjellige bestander.

Verneområdene skal etter utvalgets syn bidra til å sikre det som er truet eller krever særskilte hensyn. Etter utk. § 32 første ledd bokstav c skal områdevern dermed bidra til "å sikre truet natur og leveområder for prioriterte arter". For prioriterte arter legges det etter utk. § 23 opp til at det skal fastsettes forskrifter som kan sette forbud mot etterstrebelser eller ødeleggelse av en bestemt art og gi beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for arten. Disse reglene innebærer imidlertid ikke et absolutt vern av områdene. Det kan derfor være nødvendig at man i tillegg til regler etter utk. § 23 verner konkret avgrensede områder etter utk. kap. VI.

Verneområdene skal videre bidra til å bevare større intakte økosystemer, jf. utk. § 32 første ledd bokstav d. Utvalget tenker her særlig på større naturområder uten nevneverdige tekniske inngrep, typisk natur som i dag vernes som nasjonalpark. At opplevelsesverdien av slik forholdsvis urørt natur er viktig i dagens samfunn, understrekes av tilføyelsen "også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv". At målet er formulert som "intakte" økosystemer, innebærer ikke nødvendigvis at ingen påvirkning har funnet sted. "Intakt" er heller ikke formulert som et vilkår for vern (jf. formuleringen i bl.a. utk. § 34), men fremstår som målet med vernet. Dette betyr bl.a. at vernet kan bidra til at skadet natur restaureres, enten ved aktive tiltak eller ved egen utvikling.

Et videre mål for områdevern er å bevare *naturhistoriske og kulturhistoriske verdier*, jf. utk. § 32 første ledd bokstav e. Naturhistoriske verdier omfatter bl.a. de fenomenene og prosessene som viser naturens utviklingshistorie og artenes innvandringshistorie etter istidene. Kulturhistoriske verdier omfatter bl.a. spor og påvirkning etter menneskers bruk gjennom tidene, typisk i jordbrukslandskapet og samisk brukslandskap. Kulturhistoriske verdier omfatter også objekter og steder det knytter seg tro, sagn eller historie til, f.eks. "Den gamle mester" i Krødsherad.

Naturverdier som oppstår i samspillet mellom mennesker og natur er nærmere omtalt i kap. 5, og det er et mål med områdevern å bevare slikt kulturbetinget mangfold og de landskapsverdiene som har oppstått, jf. utk. § 32 første ledd bokstav f. Samtidig er visse former for bruk ofte en forutsetning for at et slikt mål kan nås. Forutsetningen for at vernet skal tilrettelegge for videre bruk, er at bruken bidrar til å opprettholde naturverdiene. Bruken bør både bygge på generasjoners erfaringer med bruk og være bærekraftig etter dagens økologiske vurderinger. Utvalget viser i den forbindelse også til kap. 21.

Utvalget mener at forskning i seg selv ikke er et mål med vern, men en bruksmåte av området som må vurderes på linje med annen bruk. Verneområder blir imidlertid ofte opprettet som *referanseområder*. Man søker da å måle påvirkningen på naturen av menneskers aktiviteter ved å sammenligne med utviklingen i et område som holdes mest mulig fritt for slik påvirkning. Dette bør gå frem av lovteksten og foreslås formulert i utk. § 32 første ledd bokstav h.

Målene særlig i utk. § 32 første ledd bokstav a til c, synliggjør elementene i utvalgskriteriene for "Emerald Network"-områder (se kap. 15). I utk. § 32 første ledd bokstav g er viktigheten av *sammenhengene* i naturen og det som vernes, understreket. I tillegg er nettverkstanken uttrykk for at de økologiske sammenhengene i praksis ikke kan sikres bare gjennom områdevern, men at også andre virkemidler vil være nødvendige, jf. her utk. § 32 annet ledd. Slike økologiske sammenhenger må beskyttes for å sikre f.eks. at arter ikke utvikler seg i isolerte "øyer" med den genetiske ensrettingen det innebærer, og at ikke bare noen økologiske funksjoner for arter sikres, mens andre går tapt.

Økologiske sammenhenger kan ivaretas gjennom samspill mellom områdevern og arealforvaltning etter annet lovverk, f.eks. skogbruksloven § 17 b, oppdrettsloven § 19, vannressursloven kap. V og plan- og bygningsloven. Men også naturmang-

Tabell 16.3 Sammenligning av verneformål etter IUCNs vernekategorier og utvalgets forslag. 1 er hovedformål, 2 er sekundærformål, 3 er mulig formål. IUCN-kategoriene: Ia Strict Nature Reserve, Ib Wilderness area, II National Park, III Natural Monument, IV Habitat/Species Management area, V Protected Landscape/Seascape, VI Managed Resource Protected Area. Utvalgets kategorier: NP nasjonalpark, LVO landskapsvernområde, NR naturreservat og BV biotopvernsområde.

Kategori	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI	NP	LVO	NR	BV
Mål (IUCN)											
forskning	1	3	2	2	2	2	3	3	3	1,2,3	3
bevaring av villmark	2	1	2	3	3		2	1,2	3	1	1
bevaring av arter og genetisk mangfold	1	2	1	1	1	2	1	1,2	3	1	1
oppretholdelse av økosystem-tjenester	2	1	1		1	2	1	1	1,2	1	1
vern av særskilte natur- eller kulturforekomster/-særtrekk			2	1	3	1	3	1,2	1	3	
turisme og rekreasjon			2	1	3	1	3	1,2	1	3	
undervisning			2	2	2	2	3	3	3	3	
bærekraftig bruk av ressurser fra naturlige økosystemer		3	3		2	2	1		3		3
bevaring av kulturelle/tradisjonelle elementer							1	2	3	1	

Kilde: for IUCNs mål og plassering i forhold til kategoriene: Guidelines for protected area management categories, IUCN, 1994.

foldlovens bestemmelser kan være av betydning, særlig virkemidler for å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper etter utk. kap. VI, eller en kombinasjon av vernområder etter forskjellige kategorier.

Utvalget foreslår å samle målene i en bestemmelse, jf. utk. § 32 første ledd, siden mange av målene er aktuelle for flere av vernekategoriene. Dette innebærer at det ikke lovfestes bestemte formål for den enkelte vernekategori. Også IUCNs vernekategorier har flere formål for den enkelte kategori. Dette illustreres av oversikten i tabell 16.3, der målene er sammenlignet med målene for utvalgets foreslåtte kategorier.

16.5 Utvalgets hovedgrep med hensyn til vernekategorier

Med det generelle utgangspunktet som er drøftet foran, og på bakgrunn av vurderingen av gjeldende vernekategorier og praksis, internasjonale vernekategorier, samt eksempler fra utenlandsk rett (se vedlegg 8), er utvalget kommet til at kategoriene *nasjonalpark*, *landskapsvernområde*, *naturreservat* og *biotopvernsområde* bør beholdes, jf. kap. 16.6 flg. Innholdet i vernet og kriteriene foreslås imidlertid justert på en del punkter i forhold til i dag. Det er

særlig på følgende punkter *utvalget* foreslår endringer:

- Kravet om statsgrunn for *nasjonalparker* foreslås opphevet.
- Kategorien *landskapsvernområde* foreslås rendyrket til å ivareta "landskap" som sådant, slik intensjonen opprinnelig har vært. Landskapsvernområde skal være en mild vernekategori. Landskapsvernområde kan kombineres med andre vernekategorier, særlig biotopvernsområde. Muligheten til å vedta en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i strid med et landskapsvernområde foreslås opphevet.
- Kategorien *naturreservat* foreslås utvidet til å omfatte områder som ikke er uberørt, men som er viktige for det biologiske mangfold. Dette kan være områder med tekniske inngrep, men som likevel har opprettholdt vesentlige økologiske funksjoner, og der videre tekniske inngrep bør unngås. Dessuten kan det gjelde områder der kulturbetinget biologisk mangfold representerer viktige verneverdier, og der områder både bør beskyttes strengt mot tekniske inngrep, samtidig som man går inn med aktiv skjøtsel. Til slutt vil kategorien også kunne omfatte områder som ved restaurering kan oppnå de naturverdiene som kan

- danne grunnlaget for vern etter bestemmelsen.
- *Biotopfredningsområde* foreslås omgjort til *biotopvern*område, der den aktuelle artens behov står sentralt, enten dette krever strenge eller mildere restriksjoner. Vilåret om at vernet må gjelde *fredede* arter foreslås opphevet, og viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens biotopvernbestemmelser foreslås tatt opp i den samme bestemmelsen.
 - Verneformen *naturminne* foreslås opphevet, men slik at eksisterende naturminner består. Det foreslås at verneformen naturreservat skal kunne gjelde geologiske forekomster. Biologiske forekomster av kulturhistorisk interesse, herunder alleer, hageanlegg og parker, skal etter forslaget kunne ivaretas etter kulturminneloven, jf. kap. 20, og enkeltstående trær forutsettes ivaretatt gjennom plan- og bygningsloven, mens fosser og andre vannforekomster skal kunne vernes etter lovens øvrige vernekategorier. Også bestemmelsene om utvalgte naturtyper i utk. § 49 vil fange opp beskyttelsesbehov på dette feltet. Verneformen naturminner blir dermed overflødig.
 - Bestemmelsen om *vassdragsvern*område foreslås opphevet som egen vernekategori. Vern mot kraftutbygging er regulert i vannressursloven. Dersom det er behov for vern av vannstrengen eller annet ut over vannressurslovens regler, kan dette vernes etter de vernekategoriene utvalget foreslår.
 - Bestemmelsene om nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvernområde foreslås utformet slik at det kan opprettes marine verneområder etter disse bestemmelsene, jf. utk. § 38.
 - Bestemmelsen om reklameskilt foreslås opphevet. Behovet her kan ivaretas av gjeldende bestemmelser i vegloven og plan- og bygningsloven.

Utvalgets forslag omfatter etter dette *fire hovedvernekategorier*.

Nasjonalparker for å ivareta større, sammenhengende, intakte økosystemer, der det er få tekniske inngrep, og som representerer "nasjonal

ningen av intakte økosystemer for det biologiske mangfoldet, er opplevelsverdier viktig for opprettelsen av disse verneområdene. Nasjonalparkerne samsvarer i store trekk med IUCNs kategorier nasjonalpark og villmarksreservat, men gir en noe større mulighet for fortsatt tradisjonell bruk.

*Landskapsvern*områder, som skal ivareta de større trekkene i landskapet, ikke enkeltartene. Utvalget har vurdert om landskapsvernet bør skilles i to vernekategorier, for henholdsvis naturlandskapet og kulturlandskapet, men er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Det er etter utvalgets syn glidende overganger mellom natur- og kulturlandskapet, og internasjonalt er nettopp menneskers tilknytning til landskapet sentralt for denne verneformen. *Utvalget* foreslår derfor at natur- og kulturlandskapet behandles i samme kategori. Når det er *artene* eller *det biologiske mangfoldet* i kulturlandskapet som skal ivaretas, kan det etter utvalgets mening være nødvendig med et strengere vern enn det som *landskapsvern*område vil gi, og utvalget foreslår derfor endringer i naturreservatbestemmelsen som kan fange opp dette. I tillegg foreslår utvalget å åpne for at mindre, konkret angitte deler av landskapsvern

område kan få et strengere vern av hensyn til særskilte biologisk-mangfoldverdier. Landskapsvern

områder svarer til IUCN-kategoriene landskapsvern (V) og, til dels, ressursforvaltningsområde (VI).

Naturreservater, der kjernen i verneverdiene og formålet med vernet er bevaring av det biologiske mangfoldet, særlig på økosystemnivå. Kategorien omfatter både IUCNs kategori naturreservat, herunder geologiske (Ia, og delvis Ib), og deler av biotop/habitatvern (IV). Dette vil generelt være den strengeste vernekategorien.

*Biotopvern*områdene, som er artstilknyttet områdevern uavhengig av hvilke øvrige naturverdier områdene måtte inneha. Kategorien svarer til IUCNs kategori biotopvern (IV).

I nedenstående matriser gis en sammenligning mellom gjeldende rett, praksis og utvalgets forslag når det gjelder henholdsvis formål og vilkår for vern. Det er videre tatt inn en matrise som sammenligner IUCN-kategoriene med hhv. gjeldende rett og utvalgets forslag.

Tabell 16.4 Sammenligning av vernekategoriene i gjeldende lov, praksis og utvalgets forslag. Vurdert ut fra formålet med vern

	Formål		
	Dagens lov	Praksis	Utvalgets utkast
Nasjonalpark	å bevare større arealer av natur med særskilte kvaliteter	bevare vitenskapelige, landskapsestetiske, friluftslivs-, biologisk mangfold verdier	generelle formål i § 32 første ledd, særlig bokstav b, c, d og g
Landskapsvernområde	å bevare egenartet eller vakkert landskap	bevaring av vakkert landskap, typisk eksempel på et landskap, planteliv, dyreliv, leveområder for en art, kvartærgeologiske formelementer, skoglandskap, kontrollert videreutvikling av et landskap, forskning og undervisning	generelle formål i § 32, særlig a, e, f og g
Naturreservat	går ikke frem av loven	bevare særegne, representative, truede, eller nasjonalt verneverdige naturforekomster, plante- og dyreliv, leveområder for bestemte arter, noen spesielt for forsknings- og undervisningsformål	generelle formål i § 32, særlig a, b, og c og h
Vassdragsvern	ikke nevnt	ikke brukt	ikke egen vernekategori lenger
Naturminne	ikke nevnt	"å verne"	ikke egen vernekategori lenger
Biotopvernområde etter naturvernloven	bevare livsmiljøet for fredede planter eller dyr	bevare plante- eller dyrelivet, livsområder, særlig fugleliv	sikre særskilte økologiske funksjoner, og de generelle målene i § 32, særlig b og g. (Biotopvernområder i utk. § 37 foreslås som felles kategori for biotopvernområde etter naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven)
Biotopvernområde etter viltloven	bevare viltets livsmiljø	sikre områder som har særskilte funksjoner, som trekk-, beite-, kalvings- og myteområde, men også helårs leveområde	sikre særskilte økologiske funksjoner, og de generelle målene i § 32, særlig b og g. (Biotopvernområder i utk. § 37 foreslås som felles kategori for biotopvernområde etter naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven)

Tabell 16.4 Sammenligning av vernekategoriene i gjeldende lov, praksis og utvalgets forslag. Vurdert ut fra formålet med vern

	Formål		
	Dagens lov	Praksis	Utvalgets utkast
Biotopvern-område etter lakse- og innlandsfisk-loven	bevare eller utvikle fiskens livsmiljø	ikke brukt	sikre særskilte økologiske funksjoner, og de generelle målene i § 32, særlig b og g. (Biotopvernområder i utk. § 37 foreslås som felles kategori for biotopvernområde etter naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven)

Tabell 16.5 Sammenligning av vernekategoriene i gjeldende lov, praksis og utvalgets forslag. Vurdert ut fra vilkår for vern

	Vilkår		
	Dagens lov	Praksis	Utvalget
Nasjonalpark	større, naturområde, hovedsakelig i statens eie, urørt eller i det vesentlige urørt, eller egenartet eller vakkert	mellom 9 og 3422 km ² , lite berørt av tekniske inngrep, mye høyfjell	større naturområder, med særegne eller representative økosystemer, uten tyngre naturinngrep, av nasjonal eller internasjonal verdi
Landskapsvernområde	natur- eller kulturlandskap, egenartet eller vakkert,	kriteriene oftere knyttet til "egenartet" enn "vakkert", både natur- og kulturlandskap, ikke skarpt skille mellom disse.	natur- eller kulturlandskap, vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller identitetsskapende
Naturreservat	(tilnærmet) urørt natur, eller spesiell naturtype, og særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning, eller egenartet	ordet "urørt" ikke så ofte brukt, vanligvis direkte beskrivelse av de særskilte naturverdiene	forskjellige typer naturverdier presiseres, områdets funksjon viktig, biologisk mangfoldkriterier, åpnes for restaureringsreservat
Vassdragsvern	vassdraget er vernet mot kraftutbygging	ikke brukt	oppheves og dekkes av andre vernekategorier
Naturminne	geologisk, botanisk eller zoologisk forekomst, eller fosser eller andre deler av vassdrag, vitenskapelig eller historisk interesse, eller særpreget, arealet rundt hvis nødvendig for vernet av forekomsten,	mange botaniske (enkeltrær, men ikke i nyere tid), delvis med kulturhistorisk betydning, en del geologiske forekomster	noen vil inngå som et landskapselement og inngå i landskapsvernområder, noen vil omfattes av reservatfredningskriterier, normalt ikke lenger hjemmel til å frede enkeltrær

Tabell 16.5 Sammenligning av vernekategoriene i gjeldende lov, praksis og utvalgets forslag. Vurdert ut fra vilkår for vern

	Vilkår		
	Dagens lov	Praksis	Utvalget
Biotopvernområde etter naturvernloven	området må ha vesentlig betydning for den aktuelle art, arten eller artssamfunnet må være fredet	hekkeplasser, myteområde, oppvekstområde, livsmiljøer, voksested	området skal ha en økologisk funksjon for en nærmere bestemt art
Biotopvernområde etter viltloven	området har særlig verdi for viltet, biotopvern nødvendig	den særlige verdien beskrives, nødvendighetskravet vanskelig å lese ut av forskriften	området skal ha en økologisk funksjon for en nærmere bestemt art
Biotopvernområde etter lakse- og innlandsfiskloven	området har særlig verdi for fiskeressursene, biotopvern nødvendig	ikke brukt	området skal ha en økologisk funksjon for en nærmere bestemt art

Tabell 16.6 Sammenligning av IUCNs vernekategorier, dagens kategorier og utvalgets forslag

IUCN	Dagens lov og praksis	Utvalgets forslag
Ia Naturreservat – strengt vern av tilnærmet urørt natur for forskningsformål	Noen av naturreservatene.	Noen av naturreservatene.
Ib Villmarksområde – strengt vern for å bevare urørt natur. Uklar avgrensning mot II og VI.	En del av nasjonalparkene, noen større reservater.	Som i dag, men "urørthet" eller "villmarks"begrepet knyttet til tynge (tekniske) inngrep. Det er litt "lempeligere" enn IUCNs villmarksbegrep. I IUCNs europeiske retningslinjer til vernekategoriene vises det til de nordiske områdene. Men deres definisjon av villmark tar ikke særlig høyde for samisk bruk, i hvert fall er et sterkt beitetrykk ikke i tråd med "villmarks"-begrepet.
II Nasjonalpark. Større økosystemer, så naturlig som mulig. Opplevelse og rekreasjon viktig. Høsting bør normalt unngås eller avvikles. Noe tradisjonell bruk kan tillates.	NP, men mer ressursbruk enn etter IUCN-kriteriene anbefaler.	Opplevelses- og friluftsverdien går klarere frem av lovforslaget. Kriteriene klarere knyttet til større økosystemer. Begrenset bruk fremdeles mulig, mer enn etter IUCN.
III Naturmonument. Område som inneholder sjelden (unik), representativ, eller estetisk natur/kulturforekomst.	Naturminne, men det er mer punktfredning enn IUCN III hvis ikke arealet rundt tas med. Noe dekkes av landskapsvern.	Naturminne oppheves. Noe dekkes av landskapsvern, noe av reservat.

Tabell 16.6 Sammenligning av IUCNs vernekategorier, dagens kategorier og utvalgets forslag

IUCN	Dagens lov og praksis	Utvalgets forslag
IV Habitatvern for å sikre livsbetingelsene for bestemte arter, grupper av arter, plante- eller dyresamfunn ("biotic communities"). Aktiv forvaltning forutsettes.	Biotopfredning etter naturvernloven, biotopvern etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Naturvernloven snevrere ved krav om fredet art. Ikke fokus på aktiv forvaltning.	Biotopvern mer generelt. Forskrift for prioriterte arters livsbetingelser. Reservat og biotopvern hjemmel for restaurering av funksjoner. Mer utvidet skjøtselshjemmel.
V Landskapsvern. Opprettholde interaksjonene mellom mennesker og natur. Estetiske, økologiske og/eller kulturelle verdier. Ofte høy biodiversitet	Landskapsvernområder, ikke bare kultur, men også naturlandskap. I praksis ofte påvirket. "egenartet eller vakkert" sikter mest til de estetiske verdier. Relasjonen menneske/ landskap ikke tydelig. Dårlig skjøtselshjemmel	Landskapsvernområder bedre uttrykk for samspillet menneske/ natur, jf. § 32 og § 35 første ledd. Krav om skjøtelsplan i kulturlandskap.
VI i det vesentlige upåvirket natur. Biomangfold hovedformålet, men også at det forvaltes for lokal bærekraftig høsting, levering av økosystemtjenester (eks. rent vann) og bærekraftig turisme.	Flere nasjonalparker, og landskapsvernområder.	Nasjonalparker og landskapsvernområder. Bærekraftig bruk, jf. § 33 siste ledd.

16.6 Nasjonalparker

16.6.1 Vilkår for vern

Med bakgrunn i gjennomgåelsen og vurderinger i kap. 15 og foran i kap. 16 er utvalget kommet til at det bør gjøres en del endringer i forhold til gjeldende rett.

Utvalget har det utgangspunktet at verneformål og områdets kvaliteter bør være avgjørende for vernekategorien, og foreslår derfor at *vilkårene* for nasjonalpark knyttes opp til naturverdiene. Hovedvilkåret foreslås formulert slik at det må dreie seg om "større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer og er uten tyngre naturinngrep". Utvalget går altså inn for å beholde vilkåret om "større områder", for å ivareta sammenhengende områder med mest mulig opprinnelig natur, jf. utk. § 34 første ledd.

På samme måte som i dag foreslår *utvalget* at det skal være et vilkår at området fremstår som et *naturområde*. Dette utelukker ikke enhver menneskelig påvirkning, men trekker grensen mot

aktiv bearbeiding av naturen, f.eks. jordbrukslandskap. At området har vært brukt til ekstensiv utmarksbruk slik som beite, jakt og fiske og vedhogst, hindrer ikke at området i det vesentlige fremstår som et naturområde.

Utvalget har valgt uttrykket "uten tyngre naturinngrep" bl.a. fordi dagens krav om "urørt" eller "i det vesentlige urørt" natur, har vært oppfattet som uklart eller – i enkelte sammenhenger – misvisende. Det har vært vist til, særlig fra samisk hold, at mennesker har holdt til i naturen i mangfoldige år og satt sine spor, og dermed "berørt" området. Utvalget mener at dagens uttrykk har sin berettigelse, særlig med tanke på at de områdene som vernes som nasjonalpark i vesentlig grad fremstår som urørt av tekniske inngrep. Men det kan være en fordel å benytte mer naturfaglige kriterier fremfor mer skjønnsmessige formuleringer som "urørt" eller "egenartet eller vakkert".

Når utvalget foreslår uttrykket "uten tyngre naturinngrep", svarer det i hovedsak til det som i forvaltningspraksis i dag kalles "inngrepsfrie naturom-

Boks 16.7 Definisjon av inngrepsfrie naturområder

I dag defineres inngrepsfrie naturområder som "alle områder som ligger mer enn en kilometer (i luftlinje) fra tyngre tekniske inngrep. Inngrepsfrie naturområder er inndelt i soner og kartfestet basert på avstand til nærmeste inngrep:

Inngrepsfri sone 1: 1–3 kilometer fra tyngre tekniske inngrep

Inngrepsfri sone 2: 3–5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep

Villmarkspregede områder: > 5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep."¹

¹ <http://www.dirnat.no>

råder", se boks 16.7. De tre kategoriene områder som omfattes av "inngrepsfrie naturområder", kan etter utvalgets forslag inngå i en nasjonalpark. Hva som bør legges til grunn i den enkelte vernesak, må vurderes konkret ut fra forholdene på stedet.

Med ordet "økosystemer" gis det samtidig uttrykk for at arronderingen av nasjonalparker bør ta hensyn til det som er en naturlig del av økosystemet eller bidrar med viktige økologiske funksjoner. For eksempel kan et skogbelte nedenfor tregrensen i en nasjonalpark som skal ivareta et fjelløkosystem være en viktig del av helheten for arter som lever i fjellet, men jakter i skogen. Å knytte vernekriteriet for nasjonalparker opp mot økosystemer er også i tråd med IUCN-definisjonen av nasjonalparker, jf. kap. 16.4.3.

Kravet om at økosystemene må være "særegne eller representative" henspiller særlig på verneformål i utk. § 32 første ledd bokstav a, om bevaring av variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer.

Utvalget har vurdert om det som et kvalifiserende tilleggsvilkår skal tas med at området må være av *nasjonal eller internasjonal verdi*. Et slikt vilkår samsvarer med de hensyn som etter gjeldende praksis legges til grunn ved opprettelsen av nasjonalparkene. Når det gjelder spørsmålet om *hvilken type* verdier som eventuelt bør inngå i et slikt vilkår, kan f.eks. vitenskapelig og opplevelsesmessig verdi omfattes. Også internasjonalt legges det vekt på to hovedformål med nasjonalparkvern, på den ene siden naturfaglige hensyn, herunder hensynet til det biologiske mangfold, på den annen side den opplevelsesverdien for nåværende og fremtidige generasjoner av storslått, opplevelses-

messig uforstyrret natur. Utvalget foreslår likevel ikke å lovfeste at området skal være av nasjonal eller internasjonal verdi, fordi det vil være vanskelig å måle hva som ligger i et slikt vilkår og hva slags typer verdier som skal inngå.

16.6.2 Særlig om statsgrunn som vilkår for nasjonalparker

Utvalget har vurdert hvilken løsning som bør velges når det gjelder dagens vilkår om *statens grunn*. Hva som menes med "statens grunn", er nærmere omtalt i kap. 16.2.2. Kravet har i noen tilfeller vært et hinder for å opprette nasjonalparker der naturgrunnet og verneverdiene egentlig kunne tilsi et slikt vern, f.eks. ved opprettelsen av Trollheimen landskapsvernområde.⁴⁵

I tillegg har bestemmelsen i gjeldende lov om at det under visse forutsetninger kan tas med privat grunn, vært konfliktskapende. Når kategorien prinsipielt bygger på en forutsetning om statsgrunn, har det skapt motstand at man likevel verner – til dels forholdsvis store områder – privat grunn.

Et videre moment som må tas i betraktning, er at også staten som grunneier i stadig større grad er pålagt å drive økonomisk lønnsomt, noe som kan sies å gjøre den prinsipielle forskjellen mellom statsgrunn og privat grunn mindre enn den var tidligere.

Dessuten eksisterer det utstrakte bruksrettigheter for private på statsgrunn – særlig i statsallmenningene, noe som etter forholdene også kan skape konflikter med hensyn til målet med vernet.

Utvalget kan her se for seg flere løsninger:

En *første* løsning innebærer at *dagens ordning* fortsetter, dvs. at en nasjonalpark som utgangspunkt skal legges på statens grunn, men med mulighet for å ta med privat grunn for å sikre verneverdiene på statsgrunn og av arronderingsmessige hensyn. En fordel med denne løsningen er at man kan bygge på gjeldende praksis. Den viktigste ulempen er etter utvalgets syn at en del områder med naturverdier som skulle tilsi nasjonalparkvern, da må vernes som landskapsvernområde isteden, og det vil ha konsekvenser for hvor sterkt vern områder kan få eller for utformingen av vernekategorien landskapsvernområde.

En *annen* løsning er at *kravet om statsgrunn gjøres absolutt*, og at det samtidig foreslås en hjemmel for ekspropriasjon til naturvernformål. Fordelen med denne løsningen er at statlig eierskap gir bedre kontroll og rådighet til å forvalte området i tråd med verneformålet. Dette samsvarer med

⁴⁵ Forskr. 11. desember 1987 nr. 1066 Trollheimen landskapsvernområde.

IUCNs retningslinjer om at "eiendomsrett og forvaltning normalt bør ligge hos den høyeste kompetente myndighet".

En ulempe med denne løsningen er at bruk av ekspropriasjon, der det ikke oppnås enighet om overdragelse ved avtale, kan føles som en stor belastning for mange grunneiere, selv om den kompenseres økonomisk. Mange vil også være interessert i å beholde jakt- og fiskerettigheter som følger grunneierretten. En løsning på dette kan være at kun den rådigheten som er nødvendig for å gjennomføre vernet, eksproprieres, mens grunneieren beholder "rest-eiendomsretten", bl.a. med høstingsrettighetene.

De landene som har et absolutt krav om statsgrunn for nasjonalparkvern, har ofte regler om ekspropriasjon til naturvernformål. Dette er f.eks. tilfelle i Sverige og Finland. Her har man i praktisk forvaltning riktignok hatt lite behov for å gå til ekspropriasjon, og i stedet inngått avtaler om kjøp. Det har også forekommet at det ligger små "lommer" av privat grunn innenfor nasjonalparken, som ikke omfattes av vernevedtaket.

Dersom staten ikke er villig til å bruke en ekspropriasjonshjemmel, vil et absolutt krav om statsgrunn i praksis gjøre at deler av den foreliggende nasjonalparkplanen (jf. St.meld. nr. 61 (1991–92)) ikke kan realiseres.

Om det er behov for ekspropriasjon til naturvernformål av andre grunner som skjøtsel, restaurering eller istandsetting til naturvernformål, kommer utvalget tilbake til i kap. 17.4.2.

En tredje løsning er at kravet om statsgrunn oppheves helt, slik at det er de naturfaglige kriteriene som danner utgangspunktet for vernet. En slik løsning vil være i tråd med utvalgets utgangspunkt om at formålet med vernet og områdetets kvaliteter bør bestemme vernekategorien. En løsning med nasjonalpark på privat grunn finnes f.eks. i tysk og engelsk rett. Løsningen hindrer ikke at man ved utvelgelsen av området for vern kan foretrekke statsgrunn fremfor privat grunn. Utvalget viser i denne sammenheng til sine generelle synspunkter på bruk av statseiendom til verneformål, jf. kap. 16.4.3.

Utvalget er kommet til at den beste løsningen vil være å oppheve kravet om statsgrunn for nasjonalparker. Utvalgets forslag må her ses i sammenheng med forslaget til erstatningsregler i kap. 18, som også omfatter nasjonalparker.

16.6.3 Formålet med vern

Formålet med nasjonalparkvern er først og fremst å sikre større økosystemer som er uten tyngre tekniske inngrep. Både hensynet til naturverdiene og

opplevelsesverdien⁴⁶ er viktige mål med opprettelsen av nasjonalparker. Sett i forhold til lovens bestemmelse om formål med områdevern i utk. § 32 første ledd, kan alle formålene komme inn ved nasjonalparkvern. De mest aktuelle formålene er i bokstav a, b, c, d og g.

16.6.4 Bør det innføres en særskilt hjemmel for bynasjonalparker?

Utvalget har vurdert om det er behov for å innføre en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven.

Det har lenge pågått en debatt om vern etter naturvernloven av områder som ligger i eller tett inntil byer og tettsteder. Bakgrunnen har vært at dagens naturvernlov i for liten grad er innrettet på vern av slike områder ut fra bl.a. friluftslivshensyn kombinert med tilrettelegging for turistmessig bruk og opplevelser av områder med natur- og kulturminneverdier. Siktemålet med en egen hjemmel i naturvernloven synes å være behovet for bevaring av helheten i og samspeilet mellom natur- og kulturarven i by- og tettstedsnære områder. I debatten vektlegges også at en hjemmel bør sikre våre tettest befolkede områder tilgang til naturopplevelser og naturgleder.

Stortinget og regjeringen har flere ganger de siste årene behandlet spørsmålet om bevaring av områder med grøntstruktur i byer og tettsteder og ivaretagelse av natur-, kulturminne- og friluftslivsinteresser i by- og tettstedsnære markaområder.⁴⁷ Spørsmålet om en særskilt form for vern har vært aktuelt for områdene ved Akerselva (Akerselva miljøpark) og Alna i Oslo.⁴⁸ Det er imidlertid ikke fremmet eller behandlet forslag om endringer i naturvernloven på dette punktet. I St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder kap. 4.3 er bl.a. følgende vektlagt:

"Naturområdene rundt byene og tettstedene bør ivaretas og utvikles som attraktive bynære markaområder for friluftsliv. I stortingsmelding nr. 39 (2000–2001) om friluftsliv legges det opp til at alle kommuner med tettstedsnære marka-

⁴⁶ Opplevelsesmessige verdier står også sentralt i verdensarvkonvensjonen, jf. art. 2.

⁴⁷ Se St.prp. nr. 1 (1986–87) for Miljøverndepartementet s. 87, St.prp. nr. 1 (1987–88) for Miljøverndepartementet s. 93 og 112, St.meld. nr. 40 (1986–87) Om friluftsliv s. 20–21, St.prp. nr. 1 (1989–90) for Miljøverndepartementet s. 56, St.meld. nr. 39 (2000–2001) Friluftsliv – Ein veg til høgare livskvalitet, Innst. S. nr. 114 (2001–2002), St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og Innst. S. nr. 246 (2001–2002).

⁴⁸ Om "Alnaelva miljøpark" se Dok. nr. 8: 109 (2002–2003) og Innst. S. nr. 47 (2003–2004).

områder skal ha en markagrense og en plan for forvaltningen av marka innen 2006. Videre heter det at plan- og bygningsloven skal gjøres bedre egnet til å ta vare på natur-, kulturminne- og friluftsinnteressene i slike områder. Det skal utarbeides en håndbok i planlegging og forvaltning av markaområder.

I friluftsmeldingen legges det videre opp til at grønnstrukturen i alle kommuner med tettsteder som vokser blir kartlagt og verdivurdert innen utgangen av 2006. Grønnstrukturen bør kartlegges og innarbeides i by- og tettstedsplanene for arealbruk og transport, og bevaring av grønnstrukturen bør inngå i kommunenes arbeid med forebyggende helsevern.”

Sverige og Finland har i sin vernelovgivning hjemmel til å etablere bynasjonalparker, såkalte nationalstadsparker. I Sverige er dette hjemlet i en egen bestemmelse i miljøbalken.⁴⁹ Tanken bak bestemmelsen er at områder i byer, tettsteder og tettstedsregioner, der parklandskap, naturmiljø og bygningsmiljø flettes sammen til unike historiske landskap, skal få en langsiktig beskyttelse mot f.eks. utbyggingsforetak. En nationalstadspark utgjør en riksinteresse som har stor betydning for den nasjonale kulturarven, for et tettsteds eller en tettstedsregions økologi og for menneskers rekreasjon. I Finland kan bynasjonalparker opprettes for å bevare og skjønne kultur- og naturlandskaps skjønnhet eller historiske særtrekk i områder som tilhører det urbane miljøet eller tilliggende verdier i bybildet.⁵⁰

Utvalget ser det som viktig å ha by- og tettstedsnære natur- og kulturminneområder som bidrar til et aktivt friluftsliv og opplevelser. Slike områder kan også ha nasjonale natur- og kulturminneverdier.

En eventuell bestemmelse om bynasjonalparker ville etter utvalgets mening måtte ha lempeligere vilkår for vern og restriksjonsnivå enn det

utvalget foreslår for vernekategoriene nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Riktignok legger utvalgets forslag opp til at opplevelsesverdier (medregnet friluftslivsverdier) er viktige for bl.a. nasjonalparker og landskapsvernområder, og at det skal legges til rette for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene. Det kan derfor ikke utelukkes at slike områder kan vernes som f.eks. landskapsvernområder, dersom også hensynet til naturverdiene taler for det. Dette vil imidlertid ikke imøtekomme ønsket om at friluftsliv skal være et selvstendig formål med vernet og at det skal skje en aktiv tilrettelegging av områder for turistmessig bruk.

Utvalgets forslag til regler om områdevern i utk. kap. V tar primært sikte på å ivareta nasjonale og regionale naturverdier, der utstrakt tilrettelegging for bruk ikke er hovedmålet. Utvalget mener at flere av de behovene som en ordning med bynasjonalparker skulle dekke, kan ivaretas gjennom vern som landskapsvernområde etter naturmangfoldloven eller ved kombinert vern etter naturmangfoldloven (reservater eller landskapsvernområder) og annet lovverk, særlig kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Utvalget vil i den forbindelse vise til kap. 20, der utvalget drøfter forslag for å forbedre mulighetene til å kombinere områdevern etter naturmangfoldloven med vern etter kulturminneloven.

Det kan også dreie seg om områder med kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal betydning, f.eks. Bygdøy Kongsgård, Bryggen i Bergen og Røros Bergstad. Slike områder kan fredes etter kulturminneloven alene.

I tillegg har plan- og bygningsloven bestemmelser som kan ivareta behovet for opplevelser og bruk av slike områder. Loven gir bl.a. anledning til å legge ut arealer til LNF-områder (§ 20-4 nr. 2) i kommuneplanens arealdel, eller regulere til friluftsområde, naturvernområde eller annet spesialformål (§ 25 nr. 6). Muligheten til å ivareta områdene etter plan- og bygningsloven vil kunne forsterkes dersom Planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov (NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven) blir fulgt opp, jf. kap. 16.12.4.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn ikke en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven.

16.7 Landskapsvernområder

16.7.1 Forholdet til andre vernekategorier

Utvalget foreslår å rendyrke landskapsvernområde som den vernekategori det opprinnelig var tenkt, det

⁴⁹ Miljöbalken 4 kap. 7 §: ”Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.”

⁵⁰ Markanvändnings- och bygglag 5. februar 1999 nr. 132 9 kap. 68 §: ” För att bevara och värda kultur- eller naturlandskapets skönhet eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreativvärden eller andra särskilda värden kan en nationalstadspark inrättas.

För en nationalstadspark kan avsättas områden som i en plan enligt denna lag har avsatts som park, rekreativ- eller skyddsområde, värdefullt landskapsvårdsområde eller för någon annan användning som är lämplig med tanke på syftet med en nationalstadspark.

För en park avsätts i första hand områden som ägs av staten, kommunen eller något annat offentligt samfund. Andra områden kan avsättas för parken med ägarens samtycke.”

vil si for å ivareta landskapet som sådant. Landskapsvernområde skal dessuten være en mild vernekategori. Til det trengs en klarere avgrensning mot noen av de verneformålene som landskapsvernet i praksis har vært brukt til, jf. kap. 16.2.3. Utvalget legger da til grunn at landskapsvernområde kan kombineres med andre vernekategorier, særlig biotopvern.

En første avgrensning må gjøres i forhold til nasjonalparker. Med utvalgets forslag til vilkår for nasjonalparker vil det bli mindre behov for landskapsvernområder som fungerer som influenssoner for nasjonalparker. Er landskapet den sentrale verneverdien i slike områder, vil selvsagt fortsatt kategorien landskapsvernområder kunne brukes, selv om de også vil fungere som en influenssone mot nasjonalparken.

Med utvalgets forslag om å oppheve vilkåret om statsgrunn ved etablering av nasjonalparker vil det ikke lenger være nødvendig å opprette et landskapsvernområde som en "nødløsning" fordi området ikke oppfyller kravet om statsgrunn.

Landskapsvern for naturtyper vil kunne fanges opp av reservatfredningsbestemmelsen, som etter utvalgets forslag mykes opp med hensyn til kravet om urørthet eller særegenhet. Det samme gjelder biologisk mangfold i kulturlandskapet, som i dag er forsøkt vernet gjennom landskapsvern, men der vernet kommer til kort når det gjelder restriksjonsnivå sett i forhold til formålet med vernet.

Etter slike avgrensninger gjenstår vern av natur- eller kulturlandskap, som utvalget mener bør være formålet med vernekategorien landskapsvernområde. Dette kan være f.eks. kvartærgeologiske landskapsformer, kystlandskap, vestlandslandskap, samisk kulturlandskap, eller jordbrukets kulturlandskap.

Det som etter *utvalgets* mening utgjør elementene i et landskap, er typisk landskapsformasjoner, vegetasjonstyper i vekselvirkning og samspill med hverandre, forekomsten av vann og arrondering, slik som steingjerder, grøfter og terrassering. Vernet bør beskytte mot inngrep som endrer slike elementer.

16.7.2 Vilkår for vern

Ut fra de elementene i landskapet som utvalget her legger hovedvekten på, vil vilkårene for vern ha et noe annet og bredere innhold enn det klassisk naturvitenskapelige. Disse elementene representerer for mange også grunnleggende opplevelser av landskapet, både visuelt og lydmessig. Utvalget har forsøkt å finne kriterier som tar høyde for at opplevelsen av landskapet også er et viktig element. Utvalget foreslår derfor at området bør ha "*vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig*

verdi". Sett i lys av at det kan dreie seg om både natur- og kulturlandskap, og at det er landskapet som sådant som vernes, vil vektleggingen kunne ligge mer på den kulturelle og opplevelsesmessige verdien enn ved nasjonalparker.

Landskap av *vitenskapelig* verdi kan være både naturvitenskapelig og historisk vitenskapelig. Eksempler på dette kan være geologiske formasjoner og istidsavsetninger. *Kulturell* verdi vil landskapet ha når det knytter seg tradisjonelle bruksmåter til området som kommer til uttrykk i fysiske forekomster, f.eks. arrondering av jordområder (åkerholmer), gammel bebyggelse, steingjerder, osv. Også dagens bruk som er verdiskapende for både natur- og kulturutviklingen i lokalsamfunn og samiske samfunn, kan være av kulturell verdi. Den *opplevelsesmessige verdien* vil først og fremst ha tilknytning til friluftslivet og reiselivet og er etter utvalgets mening et viktig element også ved landskapsvern. Opplevelsesmessige verdi er også sentral i verdensarvkonvensjonen, jf. art. 2.⁵¹ Kulturminner som bidrar til landskapets egenart, kan ha såvel kulturell som opplevelsesmessig verdi.

En verdi ved landskapet som reflekteres i både IUCNs retningslinjer og den europeiske landskapskonvensjonen, er landskapets betydning for å bevare identitet og tilhørighet. Dette kan gjelde landskap der man bor og har sitt livsgrunnlag, men også landskap med andre typer identitet og tilhørighet. Denne siden ved bevaring av naturverdier er også drøftet i kap. 6, 8 og 21. Utvalget foreslår at dette elementet tas inn i loven som et alternativt vilkår til landskapets vitenskapelige, kulturelle og opplevelsesmessige verdi. Kriteriet kan være særlig aktuelt i gamle samiske bruksområder og i områder med aktiv utmarksnæring.

16.7.3 Formål med landskapsvern

Ivaretakelsen av naturverdier som blir skapt i samspillet mellom menneskers bruk og naturgrunnlaget, er ett blant flere sentrale mål i landskapsvernet. Et annet mål er å sikre større trekk i naturlandskap for å ivareta økologiske funksjoner, men også av hensyn til opplevelsesverdi og rekreasjon. Det er særlig utk. § 32 første ledd bokstav a, e, f og g som er aktuelle mål for landskapsvernområder.

⁵¹ Artikkel 2: "Med "naturarv" menes i denne konvensjon: Naturlige særpreg som består av fysiske og biologiske formasjoner eller grupper av slike formasjoner, som er av fremstående universell verdi fra et estetisk eller vitenskapelig synspunkt. Naturområder eller klart avgrensede arealer av fremstående universell verdi fra et vitenskapelig synspunkt, bevaringssynspunkt eller på grunn av sin naturskjønnhet."

16.7.4 Forholdet til reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven

Etter naturvernloven § 7 gjelder ikke reglene om landskapsvernområder for områder som omfattes av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, jf. kap. 16.2.3.

Regelen gir reguleringsplaner forrang bare i forhold til landskapsvernområder. Det gjelder ingen tilsvarende regler i forhold til naturreservater, nasjonalparker og biotopfredningsområder. Det er heller ikke slik at det er andre plantyper etter plan- og bygningsloven som gjelder foran landskapsvernområder.

Tidligere kunne det ikke treffes fredningsvedtak etter kulturminneloven i strid med reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven. Dette ble endret i 1989, slik at fredningsvedtak nå går foran slike planer etter plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987–88). En viktig forutsetning for denne endringen var at fredningsvedtak skulle utarbeides i nær kontakt med kommunens planmyndigheter. Kulturminnelovens saksbehandlingsbestemmelse ble endret for å sikre dette. Denne bestemmelsen er lik dagens saksbehandlingsbestemmelse etter naturvernloven. I utvalgets forslag til saksbehandlingsbestemmelse, jf. utk. § 40 og kap. 16.13, videreføres hovedelementene i dagens bestemmelse. Det foreslås imidlertid en tydeliggjøring av tidlig involvering i prosessen med verneplaner, klarere regler for hvordan medvirkningen skal legges opp og hva det er spesielt viktig å legge vekt på i saksbehandlingen. Dette vil bedre kommunens mulighet til kontakt og medvirkning i vernesaker.

Utvalget går inn for at vedtak om vern av naturområder – som i dag – skal treffes av Kongen i statsråd, mens vedtak etter plan- og bygningsloven fattes av kommunen. Utvalget ser det som lite naturlig at Kongens myndighet til å ta vare på verdifullt landskap skal kunne begrenses av kommunale vedtak. En slik ordning vil også kunne vanskeliggjøre oppfyllelsen av nasjonale målsettinger og internasjonale forpliktelser.

Utvalget foreslår etter dette ikke å videreføre bestemmelsen om at regler om landskapsvernområder ikke gjelder i områder som omfattes av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

16.7.5 Landskapsvernområder og biologisk mangfold

Mange oppfatter det i dag som en mangel ved vernekategorien landskapsvern at restriksjonsnivået ikke er tilstrekkelig til å bevare viktig biologisk mangfold, jf. kravet om "vesentlighet" for inngrep

som ikke er tillatt. Problemet blir i dag ofte løst ved at landskapsvern kombineres med forskjellige former for artsvern. Ulempen med en slik løsning er at det totale vernet av området kan fremstå som ganske strengt, noe som "landskapsvern" i seg selv ikke er ment å være.

Når utvalget foreslår å rendyrke verneformen landskapsvern til å ivareta landskapet som sådant, jf. kap. 16.7.1, innebærer det at restriksjonsnivået er forholdsvis mildt. Flere andre av utvalgets forslag er derfor viktige supplement eller alternativ til landskapsvernområde når det gjelder ivaretagelse av viktig biologisk mangfold. For det første vil *utvalgets* forslag om et utvidet bevaringsprinsipp for arter, jf. kap. 13, bidra til en bedre beskyttelse av særlig plantearter enn i dag, uavhengig av om forekomsten befinner seg i eller utenfor et vernet område. Siden vegetasjonen er et viktig element i landskapet, vil en slik beskyttelse også kunne ha en viss effekt i forhold til landskapsvern. Inngrep som f.eks. ødelegger en hel vegetasjonstype i et landskapsvernområde, vil ofte i seg selv kunne betegnes som et "vesentlig" inngrep i forhold til landskapets karakter.

Videre foreslås at reservater også skal kunne opprettes for å bevare kulturbetinget biologisk mangfold, slik at områder der de sentrale verneverdiene er knyttet til det biologiske mangfoldet, og ikke til landskapstrekkene, vil kunne vernes som reservat. Men utvalget kan se behovet for et strengt vern i noen "lommer" med spesielt viktig biologisk mangfold innenfor et større landskapsvernområde. Her bør imidlertid beskyttelsen skje i form av vern etter andre vernekategorier, f.eks. reservater.

16.8 Naturreservater

16.8.1 Villkår for vern

Utvalget foreslår naturreservat som den sentrale vernekategorien for å verne de forskjellige elementene av biologisk mangfold, særlig på økosystemnivå (se kap. 4 om forskjellige nivåer av økosystemer), bestandsnivå og sammensetninger av arter. Områdevern som bare skal ivareta enkeltarter, bør først og fremst dekkes gjennom biotopvernområder, og for større eller flere sammenhengende økosystemer bør vernet ofte skje gjennom kategorien nasjonalpark. Utvalget går videre inn for at kategorien naturreservat brukes for å verne spesielle *geologiske forekomster*, som i dag først og fremst er vernet som naturminner, og områder av mer *generell naturvitenskapelig betydning*.

Mange naturreservater vil være områder som er urørt eller tilnærmet urørt. *Utvalget* foreslår imidlertid at også områder som er berørt av inngrep i større grad enn naturvernloven tillater for reservatfredninger, skal kunne vernes som naturreservater. På denne måten kan områder som har verneverdier i samsvar med de naturfaglige kriteriene for reservater enda de har vært utsatt for inngrep av betydning, gis et strengt vern mot ytterligere inngrep. Dermed vil bl.a. områder av stor viktighet for biologisk mangfold, men som f.eks. er berørt av inngrep som veier, hogst, kraftledninger eller andre terrenginngrep, kunne vernes. Det vil også gi grunnlag for å verne kulturbetinget biologisk mangfold ved å opprette naturreservater, jf. kap. 18.8.2.

Vilkårene for vern foreslås regnet opp som en rekke alternativer (utk. § 36 første ledd bokstav a til e). Disse er i større grad enn før knyttet til områdets *funksjon* istedenfor det *synlige*, som naturvernlovens vilkår om urørthet eller særegenhet mer gir uttrykk for. Delvis vil dette være "to sider av samme sak", ved at det som er uberørt vil ha opprettholdt sine økologiske funksjoner. Det motsatte er imidlertid ikke nødvendigvis tilfelle, siden områder med betydelig grad av påvirkning fremdeles kan ha viktige funksjoner for det biologiske mangfoldet. Et annet moment er at representativitet i praksis er et viktig kriterium for reservatfredning, og vilkårene om urørthet eller særegenhet er ikke nødvendigvis treffende i den sammenheng.

Som vilkår for vern som naturreservat foreslår utvalget at området inneholder truet, sjelden eller sårbar natur (§ 36 første ledd bokstav a), at det representerer en bestemt type natur (bokstav b), at det for øvrig har særlig betydning for biologisk mangfold (bokstav c), at det utgjør en spesiell geologisk forekomst (bokstav d) eller at det ellers har særskilt naturvitenskapelig verdi (bokstav e). Alternativene kan hver for seg danne grunnlaget for vern, men det kan godt forekomme at flere av dem er oppfylt samtidig. *Arronderingen* av reservatet må skje ut fra de oppgitte vilkårene, supplert med reglene i utk. § 33 tredje ledd om at økosystemtilnærmingen skal legges til grunn ved avgrensningen.

Utvalget foreslår også – i tråd med internasjonale forpliktelser – hjemmel til å frede områder som i dag ikke fremstår med de kvalitetene som forutsettes i første ledd, men som kan få dem enten ved aktive gjenopprettings tiltak eller ved fri utvikling (utk. § 36 annet ledd). Det kan her være tale om en bred skala, fra områder der inngrep tilbakesføres til naturlig tilstand, til kunstig anlagte biotoper. Ettersom inngrepene i naturen er blitt flere og

uberørte områder stadig færre, er spørsmålet om slike restaureringsområder blitt mer aktuelt. Selv om det i Norge hittil ikke er gjennomført denne typen tiltak, forutser utvalget at dette kan komme på tale også her.

16.8.2 Særlig om kulturbetinget mangfold

Mange av våre mest truede naturtyper eller vegetasjonstyper består av kulturpåvirket eller kulturbetinget biologisk mangfold.⁵² Utvalget har vurdert om det bør opprettes en egen vernekategori for kulturbetinget mangfold, jf. f.eks. den svenske vernekategorien kulturresevat (som ikke har vært brukt i praksis). Som det går frem foran, har dagens vernekategorier vært dårlig tilpasset behovet for et slikt vern, som både må være strengt med hensyn til nye inngrep, og legge opp til en aktiv bruk og forvaltning.

Utvalget har kommet til at det er mer hensiktsmessig å utvide kategorien naturreservat noe, for å ivareta også dette mangfoldet, og supplere dette med bedre tilpassede skjøtselsbestemmelser, jf. utk. § 36 tredje ledd og § 44. Som nevnt i kap. 4.3, kan det være vanskelig å skille mellom naturgitt og kulturpåvirket eller kulturbetinget biologisk mangfold, og det vil her være glidende overganger. Det kan ikke legges avgjørende vekt på i hvilket omfang det er nødvendig med aktive skjøtselstiltak, siden dette også kan være nødvendig for å opprettholde naturverdiene i andre typer reservater. For eksempel kreves det skjøtsel i enkelte edelløvskogreservater, for å hindre at granskog overtar.

Utvalget har vurdert om vernekategorien bør få en annen betegnelse for å fange opp den nyanseeringen i verneverdier som utvalgets forslag innebærer. Utvalget har likevel kommet til at "naturreservat" fremdeles er dekkende for det sentrale i de kvalitetene som vernekategorien skal beskytte.

16.8.3 Målet med reservatfredning

Reservatfredning kan ha forskjellige formål. For det første kan målet være at området beholdes mest mulig *uberørt*. Dette innebærer at naturen får lov til å utvikle seg mest mulig på egne premisser. Slike reservater kan gjerne betegnes som *referanseområder*.

Et annet mål kan være at et spesielt *utviklings-*trinn bevares, slik tilfellet f.eks. er ved de forannevnte edelløvskogreservater: Ville naturen her ha fått utvikle seg fritt, ville det i mange tilfeller ikke bli mye igjen av de opprinnelige verneverdiene.

⁵² Jf. vedlegg 5.

IUCN ser her ut til å skille mellom vernekategoriene etter hvilken forvaltning som trengs. Kategori I a, reservatfredning, forutsetter at skjøtselsbehovet er minimalt, og at formålet først og fremst er å la området utvikle seg fritt. Kategori IV derimot, forutsetter forvaltningstiltak for å sikre verneformålet.

Utvalget mener at begge de nevnte målene må kunne tilgodeses innenfor vernekategorien naturreservat. Det bør gå frem av formålet for det enkelte reservat hvilket av målene det tas sikte på.

Av de målene som er formulert i utk. § 32 første ledd er det særlig de naturfaglige målene som er aktuelle ved reservatfredning, dvs. målene i bokstav a, b og c og h.

16.9 Biotopvernområder

16.9.1 Vilkår for vern

Utvalget foreslår en bestemmelse om biotopvernområder (utk. § 37) som er videre enn naturvernloven § 9 og tar opp i seg biotopvernbestemmelsene i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Som eneste vilkår foreslår utvalget at området har en *økologisk funksjon* for en eller flere bestemte arter. Området kan ha viktige funksjoner for en eller flere arter, men de må være spesifisert. Ivaretagelse av "plantesamfunn" eller "dyresamfunn" må således skje ved reservatfredning.

Der et ukjent eller ubestemt biologisk mangfold skal få vern, må kategorien naturreservat benyttes.

Det bør ikke være et vilkår at den eller de aktuelle artene er totalfredet mot høsting eller andre former for uttak. Bestemmelsen kan brukes for å beskytte f.eks. sentrale hekkeområder for helt vanlige arter, eller leveområder for nøkkel- eller indikatorarter som verken er truet, er ansvarsarter eller er gjenstand for internasjonale forpliktelser. Utvalget har vurdert om biotopvern helt bør dekkes av vernekategorien naturreservat, men er kommet til at dette ville være uheldig. Biotopvernområder vil være et mer fleksibelt vern enn naturreservatfredning, siden det ikke er naturtypen som sådan som vernes, men den spesielle funksjonen for arten. Naturreservater bør være forbeholdt truet, sjelden eller sårbar natur, eller natur av særlig betydning for biologisk mangfold. Selv om det ikke lenger stilles krav om urørthet eller "spesiell naturtype" (jf. naturvernloven § 8), vil det være lite naturlig å bruke reservatformen for natur som er sterkt påvirket av tekniske inngrep. Likevel kan slike områder være viktige for visse arter. Korridorer for trekk av villrein kan være et eksempel.

Kategorien biotopfredningsområde kan sammenlignes med IUCNs kategori IV om habitat-/artsforvaltningsområde. IUCNs kategori omfatter imidlertid noe mer, siden også naturtyper eller artssamfunn dekkes av kategorien. I utvalgets forslag går naturtyper og artssamfunn inn under reservatfredningen. Videre synes IUCN å forutsette aktiv forvaltning for å ivareta verneformålet, noe som etter utvalgets utkast ikke er en betingelse.

16.9.2 Formål og arrondering

Formålet med biotopvern er å sikre den eller de aktuelle økologiske funksjonene. Til det formålet kan det etter utkastet fastsettes "forbud mot virksomhet og ferdsel". I utkastet samsvarer dette særlig med målene i utk. § 32 første ledd bokstav b og g. Dette innebærer at området avgrenses ut fra den virksomheten som kan ha effekt, ikke avgrensningen av selve den økologiske funksjonen.

16.10 Verneområder med internasjonal status

Verneområder som er opprettet på grunnlag av nasjonal rett, vil i utgangspunktet bare ha beskyttelse etter nasjonal rett. En viss generell beskyttelse ut over dette kan ligge i at etablering og opprettholdelse av verneområder kan være et virkemiddel til å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg ved å tiltre en konvensjon, f.eks. biomangfoldkonvensjonen. Men det kan være vanskelig å si konkret at en generell internasjonal forpliktelse beskytter et bestemt verneområde mot f.eks. dispensasjon eller opphevelse som fører til endring i den økologiske tilstanden.

Det finnes i tillegg internasjonale konvensjoner som gir grunnlag for at de nasjonale myndighetene utpeker bestemte verneområder⁵³ på sitt territorium i henhold til konvensjonen. De utpekte områdene forutsettes å ha internasjonal verneverdi etter de verneverdiene som konvensjonen tar sikte på å beskytte. Avhengig av hvordan en slik konvensjon er utformet, kan verneområdet få en slags internasjonal status i kraft av den nasjonale utpe-

⁵³ Etter verdensarvkonvensjonen er det krav om at området eller stedet er sikret gjennom nasjonal lovgivning, jf. art. 11. I praktiseringen av konvensjonen er lagt til grunn at sikring kan være vern eller fredning etter naturvernloven eller kulturminneloven eller regulering til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven. Etter Ramsarkonvensjonen er det ikke noe formelt krav til vern etter nasjonal lovgivning, men Norge har lagt seg på den praksis at kun områder som er vernet etter naturvernloven meldes inn som Ramsarområder.

king eller ved å bli godkjent av konvensjonsorganene. Hva den internasjonale statusen innebærer, vil bero på konvensjonen.

De viktigste miljøvernkonvensjonene som gir hjemmel for utpeking av nasjonale områder av internasjonal betydning, er verdensarvkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen, se kap. 10 og 15.

Det er hittil utpekt fem steder i henhold til *verdensarvkonvensjonen* (verdensarvlisten):

- Bryggen i Bergen
- Bergstaden Røros
- Urnes stavkirke
- Bergkunsten i Alta
- Vegaøyen

Tabell 16.7 Oversikt over norske Ramsarområder

Navn	Fylke	Kommune(r)
1. Øra	Østfold	Fredrikstad
2. Kurefjorden	Østfold	Råde, Rygge
3. Nordre Øyeren	Akershus	Fet, Enebakk, Rælingen
4. Åkersvika	Hedmark	Hamar, Stange
5. Nordre Tyrifjorden våtmarkssystem	Buskerud	Ringerike
6. Ilene og Presterødkilen	Vestfold	Tønsberg
7. Møsvasstangen	Telemark	Vinje
8. Lista våtmarkssystem	Vest-Agder	Farsund
9. Jæren våtmarkssystem	Rogaland	Klepp, Sola
10. Giske våtmarkssystem	Møre og Romsdal	Giske
11. Harøya våtmarkssystem	Møre og Romsdal	Sandøy
12. Sandblåst-/Gaustadvågen	Møre og Romsdal	Fræna, Eide
13. Mellandsvågen	Møre og Romsdal	Aure
14. Ørlandet våtmarkssystem	Sør-Trøndelag	Ørland
15. Froan	Sør-Trøndelag	Frøya
16. Tautra og Svaet	Nord-Trøndelag	Frosta
17. Stabbursnes	Finnmark	Porsanger
18. Pasvik	Finnmark	Sør-Varanger
19. Kvisleflået	Hedmark	Engerdal
20. Tufsingdelta	Hedmark	Os
21. Dokkadelta	Oppland	Søndre Land, Nordre Land
22. Fokstumyra	Oppland	Dovre
23. Hynna	Oppland	Gausdal
24. Havmyran	Sør-Trøndelag	Hitra
25. Trondheimsfjorden våtmarkssystem	Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag	Melhus, Trondheim, Levanger, Verdal
26. Øvre Forra	Nord-Trøndelag	Levanger, Verdal, Meråker, Stjørdal
27. Bliksvær	Nordland	Bodø
28. Karlsøyvær	Nordland	Bodø
29. Skogvoll	Nordland	Andøy
30. Balsfjord våtmarkssystem	Troms	Balsfjord
31. Tanamunningen	Finnmark	Tana
32. Slettnes	Finnmark	Gamvik
33. Forlandsøyene	Svalbard	
34. Dunøyane	Svalbard	
35. Kongsfjorden	Svalbard	
36. Isøyene	Svalbard	
37. Gåsøyene	Svalbard	

I tillegg er vestnorsk fjordlandskap som omfatter Nærøyfjorden og Geirangerfjorden foreslått nominert som verdensarvområde.⁵⁴ Dessuten er Tysfjord - Hellemobotn i Nordland og ytre del av Lofoten på Norges tentative liste over mulige fremtidige verdensarvområder.

Det følger ingen nye restriksjoner med selve statusen som verdensarvområde. Restriksjonene og en forvaltningsplan forutsettes å være etablert etter nasjonal lovgivning. De må være av slik karakter at de verdiene som Norge har nominert på grunnlag av, og som begrunner verdensarvstatusen, er sikret i et langsiktig perspektiv. Statusen forplikter Norge overfor det internasjonale samfunnet til å ta vare på de aktuelle globale verdiene på vegne hele menneskeheten. Norge må regelmessig rapportere til UNESCO (hvert 6. år) om status for verdensarven (tilstandsvurdering, forvaltningsutfordringer mv.).

Det er nå utpekt 37 områder etter *Ramsarkonvensjonen*. Fem av disse ligger på Svalbard.

For innmeldte områder skal Norge påse at områdets økologiske tilstand ("ecological character") blir ivaretatt, jf. konvensjonen art. 3. Der som endringer i den økologiske tilstanden i norske Ramsarområder har skjedd, er i ferd med å skje, eller det er sannsynlig at slike vil skje som følge av teknologisk utvikling, forurensning eller annen menneskelig påvirkning, kan området settes på den såkalte Montreux-listen, jf. Resolusjon 4.8 (1990).⁵⁵ Formålet med listen er å få nasjonal og internasjonal oppmerksomhet knyttet til slike områder, med sikte på å endre den negative påvirkningen og/eller gjenopprette den økologiske tilstanden, jf. Resolusjon 5.4 (1993).

Utpeking av et verneområde overfor konvensjonsorganet i henhold til en internasjonal konvensjon er en folkerettslig handling, som ikke i seg selv har internrettslige virkninger. Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener *utvalget* at dette bør komme til uttrykk i norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.

⁵⁴ UNESCOs verdensarvkomité vil ta stilling til nominasjonen under sitt møte i 2005.

⁵⁵ Det er partslandet som bestemmer om et Ramsarområde skal meldes inn for eventuell innlemmelse på Montreux-listen. Det vil deretter være en dialog med bl.a. Ramsarsekretariatet og konvensjonens fagpanel (STRP) om en slik innlemmelse er hensiktsmessig og om aktuelle løsninger for den situasjonen som er oppstått. Det er også vedtatt prosedyrer for når et område skal ut av Montreux-listen, men det er også her partslandet som fatter den endelige beslutningen om og når et område skal tas av listen.

Utvalget foreslår derfor en egen hjemmel i utk. § 39 for å treffe vedtak som markerer at området har status også i henhold til en miljøvernkonvensjon. Et slikt vedtak – som bør regnes som en forskrift – bør også ha den rettsvirkningen at den folkerettslige virkningen av utpekingen gjelder som norsk rett. For verdensarvområdene og Ramsarområdene vil dette medføre et styrket vern mot endring eller omgjøring av vernevedtaket som skader, ødelegger eller endrer den økologiske tilstanden eller andre natur- og kulturminneverdier. Den foreslåtte hjemmelen kan også brukes til å gjennomføre andre folkerettslige forpliktelser som Norge påtar seg når det gjelder å bruke områdevern som virkemiddel for å bevare natur- og kulturminneverdier.

16.11 Marine verneområder

16.11.1 Bakgrunn

I St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav uttaler Regjeringen at den vil "etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper og naturverdier i norske kyst- og havområder" og "beskytte gjenværende korallrev i norske farvann" (s. 57).

Allerede i forarbeidene til naturvernloven av 1954 ble det påpekt at fredning ville være på sin plass når det gjaldt korallrev i Trondheimsfjorden (Ot.prp. nr. 34 (1953) s. 12). Også i de fylkesvise verneplanene er det en rekke områder der sjøarealer er inkludert i vernet. Blant annet i sjøfuglreservater i flere av de fylkesvise verneplanene, og i kystverneplanen for Nordland⁵⁶ legges det vekt på sammenhengene mellom land og hav. Spørsmålet er videre tatt opp i andre stortingsmeldinger, særlig St.meld. nr. 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona der det på s. 75 bl.a. uttales følgende om begrunnelsen for marint vern:

"Marine økosystem og marine naturkvaliteter utgjør ein viktig del av naturen i Noreg. Det vil i framtida vere behov for å ta vare på representative og særeigne naturverdiar også i sjø, samt marine arter og habitat som er trua og/eller sårbare. Ikkje minst er behovet for referanseområde, der økosystema fungerer i mest mogleg urørt stand, viktig. Referanseområda skal kunne vere samanlikningsområde i høve til andre område som er meir utsette for inngrep. Dette gjer at det langsiktige aspektet ved vernet vil stå sentralt. Sikring av enkelte, urørte område for framtidige generasjonar vil òg vere eit viktig motiv. Dei marine verneområda vil

⁵⁶ Forskr. 6. desember 2002 nr.1398 flg.

verte plukka ut etter natur- og kulturminnefaglege kvalitetar sett i nasjonal samanheng.”

Stortinget støttet forslaget om en marin verneplan (jf. Innst. S. nr. 168 (1999–2000), og Miljøverndepartementet nedsatte 15. mai 2001 det rådgivende utvalg for marin verneplan under ledelse av professor Hein Rune Skjoldal (heretter kalt ”Skjoldalutvalget”). Skjoldalutvalget hadde som mandat å gi råd til utformingen av den første marine verneplanen i Norge, og ga sine endelige anbefalinger 30. juni 2004.⁵⁷ Skjoldalutvalget har i sitt arbeid i stor grad bygget på en tidligere utredning av et annet rådgivende utvalg om kartlegging av egnede marine verneområder (DN-rapport nr. 1995-3). En viktig føring for Skjoldalutvalgets arbeid har vært å vurdere muligheten for å kombinere vern og bruk med vektlegging av føre-var-prinsippet.⁵⁸ På bakgrunn av tilrådingene og føringer fra Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeri- og kystdepartementet, Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet skal Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med andre berørte fagmyndigheter utarbeide et forslag til verneplan som det tas sikte på å sende på høring i 2006.

Hovedvekten i den første fasen av arbeidet med marin verneplan har ligget på kystsonen, selv om det har vært åpnet for at områder helt til grensen for Norges økonomiske sone kan inkluderes. I neste fase i arbeidet med marin verneplan skal det foretas en vurdering av det totale vernebehovet i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomiske sone. Vurderingen skal baseres på oppdatert kunnskap og forholdet til nasjonale målsettinger og relevante internasjonale prosesser, avtaler og konvensjoner. Eksisterende vern skal deretter suppleres og eventuelt justeres i henhold til resultatet av denne vurderingen. Arbeidet med norsk marin verneplan er ment å oppfylle internasjonale forpliktelser for marint vern, særlig under OSPAR (se kap. 10 og 15).

16.11.2 Marine beskyttede områder

”Marine beskyttede områder” defineres i mandatet til Skjoldalutvalget – og dermed i arbeidet med en nasjonal marin verneplan som

”områder hvor sjøbunn og/eller hele eller deler av tilhørende vannsøyle er vernet etter naturvernloven eller særskilt beskyttet etter annet lovverk for å bevare hele eller deler av det innbefattede miljø. Et marint beskyttet område kan også omfatte landareal i tidevannssonen. Marine beskyttede områder som er vernet etter naturvernloven betegnes marine verneområder.”

Det innebærer at marine beskyttede områder har sine verneverdier knyttet til det undersjøiske (sjøbunnen og vannsøylen) og ikke vannspeilet alene. Områder med særskilt beskyttelse i sjø kan være områder vernet etter naturvernloven, områder som beskyttes etter annet lovverk, f.eks. ved å legge restriksjoner på næringsvirksomhet, eller en kombinasjon av disse.

Dette samsvarer med Biomangfoldlovutvalgets begrepsbruk, der begrepet ”områdevern” reserveres for de klassiske vernevedtakene der områder gis en helhetlig og langsiktig beskyttelse, jf. kap. 9.3. Områder kan også til dels gis en ”beskyttelse” etter sektorlovverk. En slik beskyttelse vil bare gjelde i forhold til den næringsvirksomheten som sektorlovverket regulerer.⁵⁹

16.11.3 Det faglige grunnlaget for vern

Naturverdiene i sjø er ikke vesentlig forskjellige fra naturverdiene på land, men har noen særegne trekk som det er viktig å ha for øye når virkemiddelbruken diskuteres. Kunnskapsgrunnlaget om forekomster av arter og økosystemer i sjø er generelt dårligere enn på land, selv om det foreligger en del kunnskap, særlig om de kommersielt interessante artene. Det fysiske og kjemiske miljøet er annerledes enn miljøet på land og i ferskvann. Mange arter har en stor geografisk utbredelse, og havstrømmene bidrar til spredning av både fysiske, kjemiske og biologiske elementer over store avstander. Soklene er imidlertid biogeografisk isolerte. Flere plante- og dyregrupper finnes kun i det marine miljøet.⁶⁰ Biologisk mangfoldet og naturtyper i sjø er nærmere beskrevet i kap. 5.

For Norge er det biologiske mangfoldet i det marine miljøet viktig ut fra næringsmessige, kulturelle og biologiske hensyn. Den økonomiske verdiskapingen fra havet er stor, og tradisjonelt fiske og

⁵⁷ Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge – foreløpig tilråding fra Rådgivende utvalg for marin verneplan av 17. februar 2003 (heretter kalt Tilråding 1) og endelig tilråding med forslag til referanseområder av 30. juni 2004 (heretter kalt Tilråding 2). Endelig tilråding ble levert som supplement til foreløpig tilråding som ikke ble endret.

⁵⁸ Se også St.meld. nr. 43 (1998–99) kap. 8.3 s. 68–69 og Innst. S. nr. 168 (1999–2000) s. 5.

⁵⁹ Selv om ordet ”beskyttet” brukes som en fellesnevner for tradisjonelt områdevern og annen områdebeskyttelse i Skjoldalutvalgets arbeid, betegnes selve planen som ”marin verneplan”. I den sammenheng må nok dette være synonymt med ”marin beskyttelsesplan”.

⁶⁰ Kartlegging av marint biologisk mangfold, DN Håndbok 19-2001 s. 12–16.

handel via sjøveien har dannet grunnlaget for den norske kystkulturen.

Skjoldalutvalget foreslår i sin Tilråding 2 at 36 områder prioriteres for vern, og to områder som kan være alternativer til to av de prioriterte områdene. Områdene varierer i størrelse fra 5 til 3450 km². Sytten av områdene er mindre enn 100 km² og ni er større enn 500 km². Av de foreslåtte områdene ligger 22 i sin helhet innenfor grunnlinjen, mens fem områder strekker seg ut over territorialgrensen på 12 nautiske mil. Arealmessig utgjør områdene 7 % av arealet innenfor grunnlinjen og 0.4 % av arealet i norsk økonomisk sone utenfor territorialgrensen.

De anbefalte områdene representerer et utvalg av undersjøisk natur fra kysten og skjærgården. Som kriterier for utvelgelse har Skjoldalutvalget lagt vekt på særegenhet, representativitet, sårbarhet, truetthet og egnethet som referanseområde, dvs. lite påvirket.

Skjoldalutvalget har lagt størst vekt på kriteriene særegenhet og representativitet.⁶¹ Andre kriterier kan også være aktuelle som grunnlag for vern, f.eks. sjeldenhet og produktivitet.

Skjoldalutvalget fremhever innledningsvis i sammendraget av Tilråding 1 noen eksempler for å vise bredden av naturtyper som inngår i verneforslaget:

”Noen av områdene kan trekkes frem som eksempler på spennvidden i naturtyper som inngår i forslaget. Rossfjordstraumen i Malangen i Troms er en avstengt fjordarm med tilnærmet ferskvann i overflaten, men sjøvann dypere nede fra strøm som renner inn ved høyvann. Det er ikke surstoff under ca. 12 m og i det tynne skiktet øverst lever en lokal sildestamme. Saltstraumen i Nordland er viden kjent som verdens sterkeste malstrøm. Kråkvågsvaet-Grandefjæra-Bjugnfjorden er et stort gruntvannsområde med store tidevannsflater ved Ørlandet i Sør-Trøndelag. Dette området er spesielt viktig for fugl som finner sin næring i de grunne områdene. Sognefjorden er et enestående geologisk fenomen som verdens dypeste fjord. Fra bunnen på 1300 m er det bratte fjordsider som fortsetter som fjellsider mer enn 2 km over fjordbunnen. I Sognefjorden er det et særpreget dypvannsmiljø. Utenfor Jærstrendene i Rogaland er det en bred og grunn brem av løsmasser og moreneavsetninger som danner et dynamisk miljø utsatt for havets krefter. Østfold er et område med stor spennvidde i marine naturtyper med bl.a. Hvaler skjærgården, brakkvannsområder utenfor munningen av Glomma, og dype partier med Hvalerrenna og korallrev vest for Hvaler.”

Skjoldalutvalget deler inn områdene i seks kategorier⁶²:

1. poller⁶³
2. strømrike lokaliteter
3. spesielle gruntvannsområder
4. fjorder
5. åpne kystområder
6. transekter (korridorer) fra kysten ut i havet og sokkelområder

Det er ingen skarpe grenser mellom disse kategoriene, og en del større områder kan inneholde områder som inngår i flere kategorier. For eksempel vil en fjord i kategori 4 kunne inneholde poller og strømrike lokaliteter (Tilråding 1 kap. 6.1.1). Inndelingen kan betegnes som nokså grov, sammenlignet f.eks. med Direktoratet for naturforvaltnings inndeling i 15 til 17 marine naturtyper. Inndelingen vil også kunne endre seg etter hvert som kunnskapen øker. Om *verneverdier* eller *verneformål* uttaler Skjoldalutvalget at for de fleste av områdene er det sjøbunnen med det tilhørende dyre- og plantelivet som utgjør verneverdiene. Utvalget beskriver verneverdiene knyttet til den enkelte lokalitet, men sammenfatter dem også for den enkelte kategori.⁶⁴ I boks 16.8 er det tatt inn en oversikt over Skjoldalutvalgets vurderinger knyttet til den enkelte kategori.

Skjoldalutvalget anbefaler i sin Tilråding 2 at det innenfor seks av de 36 områdene opprettes generelle referanseområder for langtidsovervåking og forskning. De seks områdene er valgt ut for å gi et mest mulig representativt utvalg av norsk undersjøisk natur, og tre av dem er transekter (korridorer) som strekker seg utover territorialgrensen. Referanseområdene foreslås bevart mest mulig upåvirket av mennesker og at de gis en streng beskyttelse f.eks. som naturreservat.

Skjoldalutvalget anbefaler at de nærmere avklaringene av hvilke deler av disse seks områdene som skal få status som generelle referanseområder, foretas som del av den videre lokale og regionale saksbehandlingen, for å styrke aksept for vedtakene. Det påpekes også at det vil være behov for å supplere med ytterligere ett referanseområde i fase to.

I tillegg foreslås i Tilråding 2 at 15 av de 36 områdene avsettes som supplerende områder for forskning og overvåking. Begrunnelsen er at områdene har vært gjenstand for utstrakt forskning og ligger nær forskningsinstitusjoner eller har andre forskningsmessige kvaliteter. I disse

⁶¹ Se for øvrig Tilråding 1 kap. 5.2.

⁶² Tilråding 1 kap. 0 (sammendrag) og 6.1.

⁶³ Områder med avstengte marine bassenger (Tilråding 1 kap. 3.6 og 6.1.2).

⁶⁴ Formuleringene av verneverdier og verneformål er hentet fra Tilråding 1 kap. 6.

Boks 16.8 Verneverdier og formål ifølge Skjoldalutvalgets forslag

1. Poller

Verneverdiene for de prioriterte områdene i denne kategorien er knyttet til følgende forhold: Begrenset vannutskiftning, klart avgrensede små økosystemer, spesielle og til dels ekstreme miljøforhold, særegen biologi med til dels lokal tilpasning.

Verneformålet for alle seks områdene vil være å ta vare på den helheten og de særpregene områdene har. Spesielt viktig vil det være å ta vare på tersklene som styrer vannutvekslingen og dermed de fysiske rammebetingelsene. Siden disse innelukkede systemene er sensitive for eutrofiering og organisk belastning, vil det være viktig å hindre tilførsler av næringssalter og organisk materiale som kan endre de kjemiske rammebetingelsene. Det vil også være viktig å unngå kjemisk forurensing som kan forringe miljøkvaliteten.

2. Strømrike lokaliteter

Verneverdiene sammenfattes av det rådgivende utvalget som en geologisk struktur med en beliggenhet som gir sterk strøm. For fire av områdene (Tauraryggen, Skarnsundet, Saltstraumen og Rystraumen) utgjøres den geologiske strukturen av et sund med en terskel mellom fjordbassenger. For det siste området (Rødberg) utgjøres strukturen av en relativt bratt undersjøisk fjellskråning. Den sterke strømmen gjør at det blir en spesielt rik bunnfauna av fastsittende former, bl.a. koraller og svamper.

Verneformålet for alle disse områdene er å ta vare på de spesielle geologiske strukturene og det rike dyrelivet inklusive forekomst av korallrev og grunne spektakulære forekomster av koraller og andre arter.

3. Spesielle gruntvannsområder

Verneverdiene er knyttet til de spesielle geologiske og hydrodynamiske forholdene som har skapt og som er med å opprettholde naturtypene i disse spesielle gruntvannsområdene. Dette gjelder bunnen og de fysiske kreftene med strøm og bølger som hele tiden påvirker bunnen, samt plante- og dyrelivet som lever på og i bunnen.

Verneformålet er å ta vare på de spesielle bunnforholdene og det tilhørende rike og mangfoldige plante- og dyrelivet karakteristisk for naturtyper i grunne områder. Verneformålet inkluderer også å ta vare på bunnen og dyrelivet i dypere partier i tilknytning til gruntområdene.

4. Fjorder

Verneverdiene er knyttet til fjordbunnen og plante- og dyrelivet som lever på og ved bunnen, men de omfatter også vannmassene i noen grad, avhengig av oppholdstiden for vannet. Dette gjelder særlig for bassengvannet i fjordene.

Verneformålet er å ta vare på de særegne og/eller representative naturtypene i fjordene. Dette inkluderer bunnen og bunnlevende organismer, samt organismer i vannmassene hvor disse inngår i verneverdiene.

5. Åpne kystområder

Verneverdiene er knyttet til det undersjøiske landskapet med bunnen og bunnorganismene. Det er i disse områdene en stor spennvidde i dybdeforhold, bunnforhold og eksponeringsgrad som gir en spennvidde i naturforhold med tilhørende plante- og dyreliv. Verneverdien knytter seg derfor til mangfoldet av naturtyper innen hvert område. Dette mangfoldet er viktig i forhold til hvor representative hvert enkelt område er for naturtypene som forekommer i åpne kystområder på de ulike kystavsnitt. Samtidig inneholder mangfoldet også særtrekk ved områdene som kan gi områdene en tilleggsverdi utover det å være representative.

Vannmassene vil ha en relativt kort oppholdstid innen et gitt område og er derfor ikke primært en del av verneverdien. Vannkvaliteten og det fysiske strømningsmønsteret utgjør imidlertid viktige aspekter ved biotopene og habitatene i områdene.

Verneformålet vil være å ta vare på disse åpne kystområdene med mangfold av naturtyper som er representative for ulike kystområder, men som også inneholder særegne kvaliteter.

6. Transekter kyst-hav og sokkelområder

Verneverdiene er i hovedsak knyttet til bunnen og organismer som lever i tilknytning til bunnen. Dette skyldes at gjennomstrømningen av vann er generelt god med relativt kort oppholdstid for vannet. I deler av områdene med spesielle forhold (poller og brakkvannsområder), vil også organismer i vannmassene kunne inngå i verneverdiene.

Formålet med vernet i denne kategorien vil være å ta vare på verneverdiene som representative utvalg med stor spennvidde i naturtyper og med eventuelle særegne kvaliteter.

områdene er det imidlertid ikke nødvendigvis behov for strengere vern enn for andre områder.

I Tilråding 2 foreslås det videre at det utarbeides forvaltningsplaner for alle de marine beskyttede områdene som skal opprettes, og at områdene kartlegges bedre etter vedtak om beskyttelse. Videre påpeker utvalget at deres tilråding om muligheter for bruk innenfor de beskyttede områdene er betinget av at myndighetene fører en nøye kontroll med at vernereglene følges, og at verneverdiene i områdene overvåkes slik at strengere tiltak kan settes inn om det viser seg nødvendig.

16.11.4 Gjeldende rett

16.11.4.1 Innledning

Forvaltningen av det marine miljøet skjer i dag gjennom en rekke lover som regulerer næringsvirksomhet og annen aktivitet. Dette gjelder særlig saltvannsfiskeoven, petroleumsløven, løven om under-

sjøiske naturforekomster, sjødyktighetsløven, forurensningsløven, oppdrettsløven og havbeiteløven. I tillegg kommer plan- og bygningsløven som en samordnende areallov, men hittil med begrenset betydning i praksis. De enkelte løvene hjemler restriksjoner av ulik karakter ut fra sitt formål og saklige og geografiske virkeområde. Naturvernløven er den eneste løven 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. Med tanke på generelle miljøpåvirkninger som klimaendringer eller langtransportert forurensning strekker heller ikke naturvernløven til, og dens geografiske virkeområde går ikke utover territorialgrensen.

I tabell 16.8 er det gitt en oversikt over det saklige og geografiske virkeområdet for den enkelte lov, og om løven hjemler særskilt beskyttelse av nærmere avgrensede områder mot den virksomheten som omfattes av løven:

Tabell 16.8 Oversikt over det saklige og geografiske virkeområdet for den enkelte lov, og om løven hjemler særskilt beskyttelse av nærmere avgrensede områder mot den virksomheten som omfattes av løven

Lov	Saklig virkeområde	Ytre grense for geografisk virkeområde	Hjemmel for virksomhetsbegrensning i særskilte områder
Lov 9. juni 1903 nr. 7 om sjødyktighet	sjødyktigheten til skip av en viss størrelse	norske skip overalt i verden, til en viss grad utenlandske skip i økonomisk sone (200 nm)	nei
Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet	ferdsel	12 nm	ja (§ 15)
Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster	utforskning av havbunnen og grunnen under den, undersøkelse og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster annet enn petroleum	kontinentalsokkelen	ikke direkte, men tillatelse kan nektes i visse områder (§ 2 jf. § 3)
Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern	all virksomhet som kan påvirke verneverdiene i et verneområde, med unntak for sikkerhetstiltak for vassdragsanlegg	12 nm	ja, områdevern

Tabell 16.8 Oversikt over det saklige og geografiske virkeområdet for den enkelte lov, og om loven hjemler særskilt beskyttelse av nærmere avgrensede områder mot den virksomheten som omfattes av loven

Lov	Saklig virkeområde	Ytre grense for geografisk virkeområde	Hjemmel for virksomhetsbegrensning i særskilte områder
Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone	fiske og fangst, annen virksomhet innen folkerettens rammer	200 nm	går ikke klart frem av loven eller forarbeidene, men er brukt som hjemmel for korallrevforskriften sammen med saltvannsfiskeloven.
Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner	alle typer tiltak som kan påvirke kulturminner og kulturmiljøer,	12 nm	ja (§§ 19 og 20), områdevern
Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensning	forurensning og avfall i det ytre miljøet	12 nm generelt, 200 nm for norske skip eller innretninger, kontinentalsokkelen for undersøkelse og utvinning av undersjøiske naturforekomster	nei
Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet	jakt og fangst av vilt, og i nærmere bestemte områder alt som kan påvirke viltet, vilt omfatter ikke sjøpattedyr	200 nm	ja (§ 7), områdevern
Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske	fiske og fangst i sjøen unntatt etter androme laksefisk	200 nm, norske fiskefartøy overalt	ja (§ 4 bokstavene b og f, jf. n og o), begrensninger i fiske og fangst
Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann	planlegging, utbygging og drift av havner, ferdsel	12 nm	ja (§ 6), bestemmelser om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann
Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk og skalldyr	oppdrettsvirksomhet i ferskvann, brakkvann og saltvann	200 nm	ja (§ 19), begrensninger i oppdrettsvirksomhet
Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov	alle tiltak, i LNF-områdene unntak for jord- og skogbruk	grunnlinjen, Kongen kan for enkelte områder bestemme at virkeområdet går lengre ut	ja (§ 25)
Lov 15. mai 1992 nr. 47 om lakse- og innlandsfisk	fiske etter laks- og innlandsfisk, og i nærmere bestemte områder alt som påvirker dem	fastland, 200 nm når det gjelder laks	ja (§ 7), områdevern

Tabell 16.8 Oversikt over det saklige og geografiske virkeområdet for den enkelte lov, og om loven hjemler særskilt beskyttelse av nærmere avgrensede områder mot den virksomheten som omfattes av loven

Lov	Saklig virkeområde	Ytre grense for geografisk virkeområde	Hjemmel for virksomhetsbegrensning i særskilte områder
Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet	petroleumsvirksomhet	kontinentalsokkelen	ikke forbudssoner, men ved å ikke åpne områder for petroleumsvirksomhet (§ 3-1)
Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann	tiltak i vassdrag med unntak for forurensning	i sjø hvis vassdraget ved midlere vannføring ligger over havets nivå ved alminnelig lavvannstand, eller hvis bunnen er preget av tilløp av ferskvann	konsesjonsplikt for tiltak til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne hensyn, adgang til å fastsette meldeplikt i deler av vernede vassdrag (§ 35 nr. 4), generelt vern mot kraftutbygging i vernede vassdrag
Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite	havbeite, dvs. utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål	200 nm	nei, men det kan gis begrensninger til annen bruk for å beskytte den som har havbeitekonsesjon (§ 10)

Tabellen viser at virkemidler for å regulere forskjellige typer påvirkning er fragmentert. Områdeværn etter utvalgets definisjon finnes bare i naturvernloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og kulturminneloven. En god beskyttelse etter annet lovverk kan først og fremst oppnås hvis en negativ påvirkning *kun* skyldes én type virksomhet, typisk fiske eller bruk av fiskeredskap, eller oppdrettsvirksomhet. Plan- og bygningsloven inntar en mellomstilling, med hjemmel for et helhetlig vern, men i et mer kortsiktig perspektiv (se også kap. 15).

Så langt er det opprettet bare ett rent marint verneområde med hjemmel i naturvernloven: det midlertidige vernet av korallrevet Selligrunnen i Trondheimsfjorden (forskrift 8. juni 2000 nr. 605). Formålet med det midlertidige vernet er "å sikre et unikt korallrevområde av internasjonal betydning mot uheldige inngrep inntil spørsmålet om varig vern er avklart" (verneforskriften pkt. III). De største truslene ble ansett å være sportsdykking, oppankring og forskningsaktivitet med ødeleggende innsamlingsredskaper, men verneforskriften omfatter også fiske med bunnredskaper (pkt. IV).

For øvrig inngår arealer i sjø i en rekke andre verneområder etter naturvernloven, særlig sjøfuglreservater, men også verneområder for havstrandvegetasjon og våtmarksområder, og vern av kystlandskap. Raet landskapsvernområde omfatter kvartærgeologiske forekomster både på land og i sjø.

Totalt er i dag ca. 1 % av sjøarealet innenfor den tidligere territorialgrensen på 4 nm vernet etter naturvernloven. Dette er stort sett områder der verneformålet er knyttet til naturverdier på land, f.eks. landskap, sjøfugl eller våtmark (St.meld. nr. 12 (2001–2002) kap. 3.7.3 s. 57).

Med hjemmel i saltvannsfiskekloven og lov om Norges økonomiske sone er det opprettet fem områder med spesiell beskyttelse mot fiske med bunnredskaper som slepes langs bunnen (bunn garn og line er fremdeles tillatt). Dette gjelder Sularevet, Iverryggen, Røstrevet og revene Tisler og Fjellknausene (forskr. 11. mars 1999 nr. 299, med endringer 4. januar 2003 og 11. juni 2003, da hhv. Røstrevet og Tisler og Fjellknausene ble tilføyd).

16.11.4.2 Nærmere om naturvernloven

Gjeldende naturvernlov gjelder både på land og i sjø, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av loven.⁶⁵ En klar begrensning for marint vern har ligget i lovens geografiske virkeområde, særlig før territorialgrensen og naturvernlovens virkeområde med denne ble utvidet til 12 nm. Med denne utvidelsen dekker virkeområdet til naturvernloven de aller fleste områdene som er anbefalt som marint beskyttet område av Skjoldalutvalget. Det er bare blant de anbefalte transektene (korridor-ene) at det finnes områder som strekker seg ut over 12 nm. Av disse ligger to i sin helhet utenfor territorialgrensen (Iverryggen og Røstrevet), mens tre ligger delvis utenfor (transekt fra Tromøya, Froan-Sularevet, og transekt fra Andfjorden). Det er imidlertid viktig å merke seg at forslaget til områdebeskyttelse i denne fasen har vært konsentrert om kystområdene. I en kommende fase to skal det på bakgrunn av oppdatert kunnskap ses på vernebehovet i hele den økonomiske sonen (se kap. 16.11.1).

Selv om naturvernloven gjelder både på land og i sjø, ser det ut til at vernekategoriene er utformet med tanke på terrestriske økosystemer. Dette gjelder særlig der hvor estetiske, visuelle kriterier er lagt til grunn for vern, eller når det er tale om "kulturlandskap". Også krav om urørthet kan være problematisk i sjøområder med en del næringsaktivitet. Skillet mellom havbunn og vannsøyle er i så måte av vesentlig betydning, noe som ikke kommer frem i hjemlene for vern etter naturvernloven. Videre kan det være problematisk å anvende i sjø kriterier som er knyttet opp mot arters truetthet (jf. biotopfredningsbestemmelsen i naturvernloven) på grunn av mangelfull kunnskap om arters tilstand og vandringsmønstre. Kunnskapen øker imidlertid, og som nevnt i kap. 5, har f.eks. OSPAR vedtatt en foreløpig liste over både arter og naturtyper som på grunn av sin økologiske tilstand trenger særskilt beskyttelse.

Blant dagens vernekategorier synes naturreservat å være best egnet for vern i sjø. Mange av de mindre verneområdene som Skjoldalutvalget foreslår, vil utgjøre en "spesiell naturtype", og noen vil være "urørt" eller "tilnærmet urørt". Dessuten har mange av disse områdene "særskilt vitenskapelig betydning" eller de "skiller seg ut ved sin egenart", jf. naturvernloven § 8. I virkemiddelvurderingen fra Skjoldalutvalget nevnes da også reservatfredning som en aktuell mulighet for hele eller deler av 33 av de foreslåtte 36 områdene. Skjoldalutvalget

savner likevel "representativitet" som et klarere kriterium for reservatfredning. Videre ser utvalget det som problematisk at naturreservat er en streng fredningsform, noe som kan passe dårlig der det er aktuelt å tillate aktiviteter i vannsøylen.

Verneformen naturminne kan i dag omfatte f.eks. en korallforekomst. Fremtidige marine verneområder vil imidlertid neppe være knyttet til enkeltforekomster. For eksempel rommer selv de minste områdene i Skjoldalutvalgets tilråding flere enkeltforekomster (Tilråding 1 kap. 9.1.1.).

Vernekategorien landskapsvernområde legger etter dagens naturvernlov overveiende vekt på det visuelle som begrunnelse for vern. For vern som nasjonalpark kan særlig naturvernlovens vilkår knyttet til urørthet og "vakre" naturområder passe mindre godt for vern i sjø. Også restriksjonsnivået i nasjonalparker kan bli oppfattet som for strengt, særlig når det gjelder bruk i vannsøylen. Utvalget vil drøfte nærmere hvordan disse vernekategoriene i utvalgets forslag er tilpasset også til marine områder.

Ingen lov har i dag virkemidler for å samordne forvaltningen av større beskyttede områder hvor beskyttelsen er differensiert mellom forskjellige soner. Det er imidlertid aktuelt å opprette slike områder, jf. Skjoldalutvalgets tilråding.

16.11.5 Utvalgets vurderinger om vern i sjø

16.11.5.1 Generelt

Et hovedspørsmål er om det bør opprettes en egen vernekategori for vern i sjø, eller om de øvrige kategoriene bør tilpasses det marine vernebehovet. Som et prinsipielt utgangspunkt har utvalget lagt vekt på at det marine miljøet behandles likt med det terrestre, dvs. ut fra de samme overordnede mål og prinsipper. Når man på land anser det nødvendig å anvende forskjellige vernekategorier ut fra forskjellig formål, kriterier og restriksjonsnivå, er det derfor grunn til å se på om en tilsvarende differensiering kan være aktuelt i forhold til miljøverdiene i sjø.

Utvalget legger til grunn at verneverdier og verneformål i sjø langt på vei er sammenfallende med verneverdier og verneformål på land, jf. de målene som er formulert i utk. § 32 første ledd. Det som skiller vern i sjø fra vern på land, er først og fremst et annet forhold til friluftslivet, opplevelsesverdi og kulturpåvirkning, og at viktige former for næringsvirksomhet – særlig skipsfart og fiske i vannsøylen – som regel ikke vil etterlate varige spor. Friluftslivet og opplevelse er viktige verneformål på land, særlig i nasjonalparker og landskapsvernområder. Disse verneverdiene er ikke like

⁶⁵ Se bl.a. St.meld. nr. 43 (1998–99) kap. 5.1.1.2 s. 28 og Backer 1986 s. 109–10.

fremtredende i sjø, med mindre det er tale om rekreasjon i kystnære strøk, fritidsfiske eller fritidsdykking. Vern av et område kan bidra til at slik virksomhet kan fortsette så lenge den er bærekraftig. Samtidig kan visse former for friluftsliv være skadelig for verneverdiene, jf. vernet av korallrevet Selligrunnen (se kap. 16.11.4.1). Det kan videre være vanskelig å betrakte den rent visuelle opplevelsen som noen særlig aktuell verneverdi i dag hvis det er tale om større dyp enn 30 meter.

Kulturpåvirkning er særlig fremtredende i kystnære strøk. I utenforliggende havområder er det i dag lite naturlig å snakke om ivaretagelse av kulturelle verdier som verneformål, selv om fiske som yrke kan ses som en kulturbærer i seg selv.

Videre er *sammenheng* mellom vern på land og i sjø etter utvalgets syn en viktig grunn til å anvende de generelle vernekategoriene. Økosystemene på land og i sjø henger ofte sammen. Viktige økologiske funksjoner for arter på land befinner seg i havet, samtidig som tilstanden og påvirkningene på land påvirker havet. I tilrådingen om marine beskyttede områder fra Skjoldalutvalget er det tatt inn en oversikt over overlapping eller tilgrensning til eksisterende eller planlagte verne- eller beskyttelsesområder. Det viser seg at kun tre av de 36 foreslåtte områdene *ikke* henger sammen med slike (kap. 7.5 i Tilråding 1). I de fleste tilfellene av sammenheng er det tale om eksisterende eller planlagte reservater eller landskapsvernområder, men det er også sammenheng med noen områder som er beskyttet gjennom annet lovverk (tabell 7.4 i tilråding 1). Situasjonen vil nok være annerledes i den neste fasen i marin beskyttelsesplan, der man skal konsentrere seg om hele den økonomiske sonen. Det vil likevel heller ikke være tale om verneverdier som er prinsipielt forskjellige fra dem som man har vektlagt nå.

Utvalget legger videre vekt på at påvirkningene av det marine miljøet på samme måte som på land er knyttet til fysiske inngrep i leveområder, introduksjoner av fremmede arter, forurensning og overbeskatning, jf. kap. 16.11.4 og kap. 7. De enkelte bruksmåter kan være annerledes og representere andre trusler enn på land, men dette kan det tas hensyn til ved utformingen av loven og vernebestemmelsene. For eksempel vil fiske være en viktig bruksmåte som – forutsatt utøvet på best mulig miljømessig måte og med redskap som ikke kommer i kontakt med bunnen – kan fortsette i en del marine verneområder. Det kan være grunn til å si innenfor hvilke vernekategorier dette kan være aktuelt i selve loven. Et annet eksempel på forskjellige bruksmåter er ferdsel, der ferdsel i sjø i all hovedsak vil være ferdsel med båt. Også dette kan

det være grunn til å si direkte i loven, jf. utk. § 38 annet ledd.

Som nevnt i kap. 16.11.4 og 7, er det marine miljøet dessuten – og muligens i større grad enn det terrestre – utsatt for trusler som ikke lar seg løse ved områdevern. Dette innebærer at områdevern alene ikke kan være et tilstrekkelig redskap for å bevare marine verdier. Et områdevern vil generelt ha liten effekt mot trusler som langtransportert forurensning eller fremmede arter. Mot slike trusler skiller ikke områdevern i sjø seg prinsipielt fra vern på land, men dimensjonene kan være annerledes.

Formålet med verneområdene er bl.a. å bevare særpreget natur, ta vare på spesielle geologiske formasjoner og landskapsformer på sjøbunnen, sikre dyre- og planteliv – først og fremst på bunnen, men delvis også i vannsøylen – og sikre representative naturtyper (se kap.16.11.3). Kystlandskap kan være et kulturlandskap der verneverdier er knyttet til forholdet mellom bruken av havressurser og kystkulturen på land.

De *kriteriene* for vern som Skjoldalutvalget har lagt til grunn, er sammensatt av områdenes naturlige karakteristikk og kriterier for utvalgelse av det enkelte område, det vil si særegenhet, representativitet, sårbarhet, truetthet og egnethet som referanseområde, se kap. 16.11.3. Mange av disse kriteriene er sammenlignbare med vilkårene for vern på land, og utvalget vil nedenfor gå nærmere inn på kriteriene for den enkelte vernekategori.

For *restriksjonsnivå* foreslår utvalget å legge opp til et differensiert regime også i sjø, der noen områder får et strengt vern, mens restriksjonene for andre områder kan være lempeligere. Virkemiddelbruken bør ta høyde for forskjell i trusselbildet på havbunnen, i vannmassene eller på overflaten. Når verneverdiene er knyttet til havbunnen, vil ev. virksomhet i vannsøylen som ikke påvirker disse, kunne fortsette selv om området vernes. Slik virksomhet kan f.eks. være fiske med redskap som ikke påvirker verneverdiene på bunnen, og ferdsel med båt eller dykking. Dreier vernet seg kun om verdier på overflaten eller i vannsøylen, vil det etter forholdene kunne være aktuelt å godta visse inngrep på havbunnen. Se nærmere omtale av restriksjonsnivået i kap. 17.2.6.

Vannmassene beveger seg i rommet, og med dem en vesentlig del av plante- og dyrelivet. Større organismer som fisk og sjøpattedyr kan vandre over store avstander og avhengig av art og livs stadium være svært lite stedbundne. Tilsvarende problematikk finnes også på land, bl.a. når det gjelder store rovdyr, trekkfugler og arter i vassdrag, men i en annen og mindre størrelsesorden enn i havet. Dessuten kan områder som iskanter, oppvellingsområder (områder hvor næringsrikt bunnvann

kommer opp til overflaten) og strømfronter ha varierende geografisk lokalitet gjennom året. Slike områder kan være verneverdige fordi de gir oppvekst- og leveforhold for spesielt rike forekomster av forskjellige organismer. Det er derfor behov for fleksibilitet i vernebestemmelsene. For slike typer natur kan det for øvrig også være aktuelt med generelle beskyttelsesregler istedenfor et fastlagt områdevern, f.eks. ved å anvende regimet om utvalgte naturtyper (utk. kap. IV og kap. 19).

Utvalget mener de beste grunnene taler for å anvende de samme kategoriene for vern i sjø som på land, men med enkelte tilpasninger som er nødvendig av hensyn til det marine vernet, jf. utk. § 38.

16.11.5.2 Folkeretten og kompetansen til å opprette marine verneområder

Folkeretten innebærer både forpliktelser om bevaring av naturressurser i havet og begrensninger i statenes jurisdiksjon i havområdene. De fleste av disse forholdene reguleres av havrettskonvensjonen. Bevaringsforpliktelser som følger av folkeretten er drøftet generelt i kap. 10 og i kap. 15 når det gjelder områdevern. I dette kapitlet drøftes først og fremst hvilken kompetanse norske myndigheter har til å regulere virksomhet i eller på sjøen.

Rent generelt kan det sies at havretten ikke hindrer kyststaten i å opprette verneområder i sjø. Dette kommer bl.a. klart frem av arbeidet med verneområder under OSPAR og i EU (se kap. 10 og 15). Havretten kan imidlertid medføre visse begrensninger i hvilke aktiviteter som kan forbys innenfor verneområdet.

I *indre farvann* (det vil si innenfor grunnlinjen) har norske myndigheter de samme reguleringsmulighetene som på land, dvs. at man kan fastsette de reguleringene som er nødvendige. I *territorialfarvannet* (dvs. 12 nm fra grunnlinjen) gjelder det samme, men med det unntaket at skip under fremmed flagg har rett til såkalt "uskyldig gjennomfart" (havrettskonvensjonen art. 17). I uttrykket "gjenomfart" ligger at skipet ikke kan stoppe eller ankre opp, med mindre dette er et ledd i den ordinære gjennomfarten, skyldes force majeure eller er en nødsituasjon. Med "uskyldig" menes at skipet ikke må true kyststaten, drive militære øvelser, drive fiske med mer. Kyststaten kan ikke hindre den uskyldige gjennomfarten eller gjøre den urimelig vanskelig, men den kan fastsette regler for gjennomfarten, f.eks. ved å opprette seilingsleder.⁶⁶

I den *økonomiske sonen* (dvs. fra 12 nm inntil 200 nm fra grunnlinjen) har kyststaten suverene

rettigheter når det gjelder *utforskning, utnyttelse og forvaltning av de levende og ikke-levende naturressursene* i havet og på kontinentalsokkelen innenfor 200 nm (havrettskonvensjonen art. 56). De suverene rettighetene omfatter også annen økonomisk utnyttelse av sonen, slik som energiproduksjon fra vann, strøm og vind. Suveren utnyttelsesrett vil si at andre stater eller deres borgere ikke kan utnytte disse ressursene uten tillatelse fra kyststaten. Kyststaten kan dermed også stenge visse områder for slik ressursutnyttelse, hvis ikke kyststaten på annet folkerettslig grunnlag er forpliktet til å tillate høsting.

Kyststaten har også suverene rettigheter i 200 miles sonen når det gjelder *installasjon av kunstige øyer, installasjoner og innretninger* (art. 56 (1) (b)). Dette innebærer bl.a. at kyststaten kan nekte slik installasjon for å bevare økosystemer og leveområder.

Kyststaten kan i utgangspunktet ikke hindre *skipsfart* i den økonomiske sonen. Men det kan fastsettes internasjonalt anerkjente regler om forurensning fra skip fastsatt av den internasjonale maritime organisasjon IMO, jf. havrettskonvensjonen art. 211. I henhold til den internasjonale konvensjon om forurensning fra skip (MARPOL 73/78) kan det fastsettes særskilte områder ("special areas") der det på grunn av oseanografiske eller økologiske forhold og den spesielle karakteren av skipstrafikken, er nødvendig med et strengere restriksjonsnivå enn ellers i sonen (anneksene I, II og V om hhv. olje, kjemikalier og søppel). Gjennom IMO kan det ut fra rene miljøhensyn opprettes særlige sårbare havområder (PSSA), hvor det gjennomføres særskilte avbøtende tiltak overfor internasjonal skipsfart, se boks 16.9. Miljøregelverket innenfor skipsfartsområdet er under utvikling, og i regi av IMO ble det i 2001 laget en konvensjon om regulering av skadelige bunnstoffs-systemer på skip, og en konvensjon om kontroll og behandling av skips ballastvann og sedimenter i 2004. Disse har imidlertid ikke trådt i kraft ennå.

Kyststaten kan regulere *havforskning* i den økonomiske sonen, jf. havrettskonvensjonen art. 56 (1) (b) (ii). Kyststaten har likevel plikt til å ta behørig hensyn til andre staters rettigheter og plikter, jf. art. 56 (2). Når det gjelder forskning knyttet til undersøkelser etter og utnyttelse av kontinentalsokkelens naturforekomster innenfor (og utenfor) den økonomiske sonen, er kyststatens rettigheter eksklusive. Det vil si at det er opp til kyststaten selv å avgjøre om den vil benytte seg av sine rettigheter til undersøkelser og utnyttelse av kontinentalsokkelen. Andre stater kan ikke drive slik virksomhet uten kyststatens

⁶⁶ Ruud og Ulfstein 2002 s. 131.

Boks 16.9 om PSSA-områder (Particularly Sensitive Sea Area)

Under Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen IMO kan det opprettes egne særskilte sårbare havområder (PSSA – Particularly Sensitive Sea Area) der det kan iverksettes spesielle tiltak overfor skipsfarten for å hindre forurensning. Slike tiltak kan være obligatoriske seilingsleder for oljetransport og annen miljørisikabel skipstrafikk, pålegg om utstyr og sikkerhetsrutiner m.m. Det er opp til det enkelte land å søke om slik status for aktuelle havområder på grunnlag av områdenes sårbarhet og risiko for skader som følge av skipsfart.

Retningslinjer for identifisering og utpeking av PSSA er nedfelt i IMO resolusjonen "A.927 (22) Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL73/78 and Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Area". Retningslinjene angir kriterier for økologiske, sosioøkonomiske eller vitenskapelige forhold som må oppfylles for å godkjenne et havområde som PSSA.

Til nå er det seks områder som har fått PSSA-status: Det store barriererevet utenfor Australia (1990), Sabana-Camagüey arkipelaget utenfor Cuba (1997), sjøområdet utenfor Malpelo-øya (Colombia (2002)), området rundt Florida-øyene (USA (2002)), Vadehavet (Danmark, Tyskland og Nederland (2002)), og Paras nasjonalpark (Peru (2003)). I tillegg er følgende PSSA-søknader godkjent i prinsippet av IMOs miljøkomité, men ennå ikke ferdigbehandlet i IMO: Vesteuropiske farvann (Portugal, Spania, Frankrike, Belgia, Irland og Storbritannia, utvidelse av det eksisterende PSSA for Det store barriererevet til også å omfatte Torresstredet (Papua Ny-Guinea og Australia), Kanariøyene (Spania), Østersjøen (Østersjølandene med unntak av Russland) og Galapagos-øyene (Ecuador).

Det vurderes fra norsk side om det skal søkes IMO om PSSA-status for deler av de norske havområdene utenfor Lofoten og avgrensede deler av Barentshavet. Bakgrunnen er at oljetransporten langs kysten av Nord-Norge øker, noe som også fører til at risikoen for akutt oljeforurensning som følge av en skipsulykke øker. Det er navigasjonsrettede tiltak som anses som aktuelle. Også andre IMO-instrumenter kan være aktuelle for å regulere skipstrafikken utenfor territorialfarvannet.

uttrykkelige samtykke. En forskjell fra rettighetene i den økonomiske sonen er at kontinentalsokkelrettighetene ikke er forbundet med bestemte forpliktelser med hensyn til bl.a. bevaring og utnyttelse av ressurser, utover de generelle forpliktelsene i art. 192 og 193 i havrettskonvensjonen. Visse begrensninger kan også følge av havrettskonvensjonen art. 194 (1) om tiltak for å "hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø".

Legging av undersjøiske kabler og rørledninger har tradisjonelt vært ansett som en del av havets frihet (havrettskonvensjonen art. 79). Kyststaten kan imidlertid sette betingelser ut fra hensynet til utnyttelsen av sokkelen og behovet for å hindre forurensning, og den kan bestemme traseen for rørledninger. Dermed vil rørledninger f.eks. kunne kreves lagt utenom et verneområde. Det er usikkert om det samme gjelder for kabler, og det vil trolig avhenge av i hvilken grad kablene eller aktivitetene knyttet til dem vil kunne ha negativ virkning på miljøet på havbunnen.

Dumping i havområder under norsk jurisdiksjon er avhengig av tillatelse av norske myndigheter (havrettskonvensjonen art. 210).

Kyststaten har eksklusive rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen.⁶⁷ Det er havrettskonvensjonen del VI som regulerer utnyttelsen og utforskningen av mineraler og andre ikke-levende naturforekomster samt sedentære arter, jf. art. 68 og 77 nr. 4. Konvensjonen pålegger ikke kyststaten noen særskilt plikt mht. bevaring og utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen utover de generelle forpliktelsene i art. 192 og 193.

Folkeretten setter altså visse begrensninger for Norges reguleringsmuligheter i territorialfarvannet og den økonomiske sonen, men tillater kyststaten å opprette verneområder. Den største begrensningen på kyststatens myndighet gjelder muligheten til å regulere uskyldig gjennomfart av skip. Samtidig er dette en virksomhet som normalt ikke vil berøre verneverdier på havbunnen og i vannsøylen. Forurensningsmessige aspekter kan kyststaten ha adgang til å regulere i et internasjonalt samarbeid.

16.11.6 Marint vern og utvalgets forslag til den enkelte vernekategori

16.11.6.1 Marine nasjonalparker

Vilkårene for vern som nasjonalpark er at det dreier seg om et større område, som er et naturområde, og som inneholder særegne eller representative økosystemer uten tyngre naturinngrep. Noen

⁶⁷ Kontinentalsokkelen kan ligge så vel innenfor som utenfor den økonomiske sonen.

av de større områdene som foreslås som marine verneområder, kan etter utvalgets mening oppfylle disse vilkårene. Særlig endringen av kriteriet "urørt" i dagens lov til "uten tyngre naturinngrep" passer godt for marine områder, der det kan være utstrakt bruk, f.eks. fiske, uten at det er tale om tyngre inngrep. Eksempler på tyngre inngrep vil kunne være etablering av installasjoner knyttet til uttak eller transport av petroleum. Hvorvidt kabler og rørledninger skal regnes som tyngre inngrep, må vurderes konkret. Det samme er tilfellet ved bunntråling. Utvalget antar at det skal mye til før det er grunn til å si at eksisterende kabler og rørledninger er av et slikt omfang eller en slik art at det vil være til hinder for etablering av en nasjonalpark. Det gjelder etter utvalgets forslag heller ikke lenger noe vilkår som er direkte knyttet til estetikk, et vilkår som av mange kan oppfattes som unaturlig for undersjøiske verdier.

Det kan reises spørsmål om begrepet "nasjonal"park i seg selv er heldig når det er tale om farvann der Norge har begrenset jurisdiksjon. Utvalget forutsetter at dette om nødvendig blir vurdert nærmere under det videre arbeidet med utvalgets forslag.

16.11.6.2 Marine landskapsvernområder

Marine landskapsvernområder vil være en viktig verneform i kystlandskapet. Under vann vil vernet være forbeholdt særskilte formasjoner i sjøbunnen eller opplevelsesmessige verdier der det levende biologiske mangfoldet ikke utgjør hovedverneverdien. I disse tilfellene vil alternativet *naturlandskap* være det mest aktuelle, fremfor *kulturlandskap*. Hvis verneverdiene først og fremst er knyttet til biologisk mangfold, kan det etter utvalgets syn være grunn til å bruke vernekategorien naturreservat i stedet. Etter utvalgets vurdering er landskapsvernområde en vernekategori som trolig vil bli forholdsvis lite brukt for å verne rent marine områder.

I kystlandskapet vil verneformen landskapsvern følge de vanlige *kriteriene* etter utk. § 35 første ledd, dvs. at det skal dreie seg om et "natur- eller kulturlandskap", som skal være av "vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig verdi" eller som er "identitetsskapende".

For det undersjøiske landskapet, dvs. landskapsformene på havbunnen, passer sjelden noen av disse kriteriene, særlig de som angår kulturell verdi og identitetsskaping. Men de undersjøiske landskapsformasjonene kan utgjøre en spesiell naturtype, og således være av vitenskapelig verdi, og opplevelsesverdi kan være aktuelt med tanke på

områder der dykking foregår. Siden det kan være uvant med en forståelse av begrepet "landskap" i vid forstand, dvs. at det omfatter sjøbunnslandskap, foreslår utvalget at det uttrykkelig sies i utk. § 35 første ledd tredje punktum at et sjøbunnslandskap kan vernes som landskapsvernområde.

16.11.6.3 Marine naturreservater

Naturreservat er den vernekategorien som synes mest aktuell for marine verneområder. *Formålet* med naturreservater er først og fremst naturvitenskapelige, og det biologiske mangfoldet står sentralt. Som de mest aktuelle formålene nevnes i loven bevaring av variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer (utk. § 32 første ledd bokstav a), arter og genetisk mangfold (bokstav b), samt truet natur og leveområder for prioriterte arter (bokstav c). Også opprettelsen av referanseområder for å følge utviklingen i naturen er viktig (bokstav h). Alle disse formålene passer for marint vern.

Vilkårene for vern er nært knyttet opp mot de nevnte formål, og er allmenngyldige for natur på land og i sjø.

Det kan bli aktuelt med marine naturreservater som er større i utstrekning enn det man har vært vant til på land. Utvalgets lovforslag er ikke til hinder for det, siden det ikke inneholder noen begrensning for størrelsen av naturreservater.

16.11.6.4 Marine biotopvernområder

Formålet med biotopvern er å bevare arter og genetisk mangfold, og beholde nødvendige forbindelsesledd mellom leveområder, f.eks. trekkveier eller rasteplasser (§ 32 første ledd bokstav b og g). Dette formålet er også aktuelt for marine arter.

Vilkårene for biotopvern er knyttet til områdets "økologiske funksjon" for "nærmere bestemte arter". Dagens kunnskapsnivå når det gjelder marine arter og deres økologiske funksjonsområde, er mangelfull, og det vil derfor ikke alltid passe å bruke biotopvernområder som vernekategori. Likevel viser oversikten over de foreslåtte marine verneområdene at en del områder klart kan egne seg. For eksempel er det for Rossfjordstraumen nevnt at området har en "genetisk distinkt sildestamme" (kap. 3.6, "nøkkelområder for spesielle stammer", Tilråding 1), og for transektet Østfold sies det at det inneholder spesielle poller med kransalgarter (kap 6.7.1, Tilråding 1).

Andre verneverdier som kommer i tillegg, kan tilsi at man velger en annen verneform, f.eks. reservat, men det kan tenkes tilfeller, også lenger ut i havet, der en eller flere bestemte arter er

hovedgrunnen til vernet. Biotopvernområder kan da være en egnet vernekategori.

16.11.7 Marine nettverk

I de internasjonale fora der marint vern diskuteres enten som et frivillig tiltak eller som en forpliktelse, settes det nærmest alltid i en nettverkssammenheng, jf. særlig arbeidet under OSPAR og biomangfoldkonvensjonen. Dette kan bl.a. skyldes at mobiliteten av arter i havet er større enn på land, slik at økosystemer og områder må ses i sammenheng.

I arbeidet med marine beskyttede områder i Norge legges det opp til et representativt nettverk av områder, der det for forskjellige soner innenfor et større område kan lages et forskjellig beskyttelsesnivå med forskjellig lovgrunnlag. Samordning av forvaltningen for disse forskjellige områdene som kan tilligge forskjellige sektormyndigheter, blir da et viktig spørsmål. Det vil være utveksling av arter og vannmasser mellom områdene, og tiltak i tilstøtende soner kan påvirke verneverdiene i en annen sone. *Utvalget* foreslår i utk. § 32 annet ledd annet punktum at Kongen kan gi regler for å samordne områder som er beskyttet etter forskjellige lovverk.

Normalt bør det etter utvalgets mening fastsettes en felles forvaltningsplan for et større område hvis det inneholder delområder med forskjellig beskyttelsesregime. Dette utelukker ikke at det for det enkelte delområdet også fastsettes (del)planer etter den enkelte lov, men forvaltningen bør samordnes. Det er for øvrig en utfordring å trekke forvaltningen av arter som vandrer over store områder, inn i en slik plan. Her må det finnes fleksible løsninger, f.eks. slik at forvaltningsplanen dekker et mindre område med sentrale verneverdier, men med prinsipper for forvaltningen av en bestemt bestand hvis den har en økologisk funksjon i det aktuelle området, selv om den ikke befinner seg der i alle stadier av sin livssyklus.

16.12 Avgrensning av verneområder, influensområder og utenforliggende virksomhet som kan medføre skade i et vernet område

16.12.1 Vernevedtakets rekkevidde

Målet med områdevern er å bevare verneverdiene som området inneholder. Vernevedtaket setter derfor begrensninger for virksomhet innenfor verneområdet som kan forringe disse verdiene. Samtidig kan en rekke tiltak utenfor verneområdet påvirke verneverdiene i området,

direkte eller indirekte. Et eksempel på direkte påvirkning kan være at vannstanden i et vann som ligger innenfor grensene, endres ved regulerings tiltak i vassdraget utenfor. Et eksempel på indirekte påvirkning er at arealer utenfor verneområdet har økologiske funksjoner for arter innenfor verneområdet, f.eks. som leverandør av mat eller skjulesteder.

Et viktig spørsmål er derfor om vernebestemmelsene kan anvendes på tiltak utenfor verneområdet som har virkninger innenfor området. Når et vernevedtak forbyr en konkret handling i et verneområde, f.eks. ferdsel eller oppføring av bygninger, gjelder forbudet opplagt kun innenfor verneområdet. Hvis vedtaket forbyr visse virkninger, f.eks. endring i naturtilstanden, blir spørsmålet vanskeligere å besvare. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at når et verneområde først er avgrenset, gjelder rådighetsreguleringene kun innenfor dette området. Dette synspunkt er i all hovedsak lagt til grunn i forvaltningspraksis.

Hensynet til forutsigbarhet og klarhet taler for en streng tolking av et vernevedtak, slik at det bare vil gjelde for tiltak som utføres innenfor verneområdet. Hensynet til verneverdiene kan likevel tale for en annen løsning. I internasjonale instrumenter legges det gjerne vekt på å sikre bevaring av verneverdiene i området, enten en negativ påvirkning skjer innenfor eller utenfor grensene. Den klare hovedregelen – som støttes av forvaltningspraksis – er nok at vernevedtakets rekkevidde etter gjeldende rett er begrenset til verneområdet. Men er det en direkte og nærliggende årsaksforbindelse mellom tiltak utenfor verneområdet og virkningene i verneområdet, vil trolig vernebestemmelsene få anvendelse.⁶⁸

Utvalget foreslår ingen endring i dette. Hensynet til klarhet og forutsigbarhet taler for at vernevedtaket som den klare hovedregel bare skal ha virkning innenfor verneområdet. Men hensynet til å sikre en effektiv bevaring av verneverdiene i et verneområde mot skadelig påvirkning utenfra gir grunn til å overveie andre tiltak, jf. kap. 16.12.2 til 16.12.4.

16.12.2 Avgrensningen av verneområder

En første mulighet for å sikre de verdiene man ønsker å verne, er å *avgrense verneområdet så romslig* at influenssonen blir en del av verneområdet. En slik influenssone kan ha to funksjoner. For det første kan den være et "reserveområde" som

⁶⁸ Jf. Backer 1986 s. 211–212 med henvisning til Ot.prp. nr. 65 (1968–69) s. 23 om rekkevidden av fredning av fosser.

Boks 16.10 Eksempel på vernevedtakets rekkevidde – klagesaken om regulering av Sagelvatn og vannuttak fra Sagelva i Balsfjord kommune

Et eksempel er klagesaken om regulering av Sagelvatn og vannuttak fra Sagelva i Balsfjord kommune i forbindelse med etablering av et smoltanlegg. Tiltaket hadde fått konsesjon etter vannressursloven av Norges vassdrags- og energidirektorat 19. desember 2001, men konsesjonsvedtaket ble påklaget til Olje- og energidepartementet.

Sagelvassdraget er vernet i Verneplan for vassdrag. I tilknytning til vassdraget er det opprettet to naturreservater, Sagelvatn naturreservat og Sørkjosleira naturreservat.¹ Det siste reservatet inngår i Balsfjord våtmarksområde som ble utpekt som RAMSAR-område 6. august 2002. Tiltaket var planlagt utenfor reservatene, men ville påvirke vannstanden innenfor, og kunne ha virkning for plante- og fuglelivet.

Ifølge verneforskriften for Sagelvatn naturreservat er det ikke tillatt å senke vannstanden i reservatet (pkt. IV nr. 4), mens det i Sørkjosleira naturreservat er forbudt å "endre de naturgitte forhold" (pkt. IV nr. 3). Direktoratet for naturforvaltning vurderte det derfor slik at tiltaket krevde dispensasjon fra vernevedtaket.² Miljøverndepartementet berørte imidlertid i sitt brev 11. mars 2003 til Olje- og energidepartementet ikke dette spørsmålet, men frarådte "etter en helhetsvurdering" at tiltaket tillates. Tiltaket ble dermed kun behandlet etter vannressursloven, ikke etter naturvernloven. Etter en avveining etter vannressursloven § 25, jf. § 35, ga Olje- og energidepartementet tillatelse til tiltaket fordi det anså at fordelene ved tiltaket oversteg skader og ulemper for allmenne og private interesser.³

¹ Hhv. kgl.res. 19. desember 1975 og 8. desember 1995.

² Brev 16. mai 2002 til Miljøverndepartementet.

³ Vedtak i klagesak 23. mai 2003.

Miljøverndepartementet uttalte seg mer generelt om spørsmålet i brev av 5. november 2003. Bakgrunnen for brevet var et spørsmål fra en privatperson angående et verneområdes rekkevidde i forhold til en bilvei som var planlagt bygget tett inntil verneområdet. Miljøverndepartementet går i brevet ikke nærmere inn på den konkrete saken, men uttaler seg generelt om rekkevidden av vernebestemmelser:

"Naturvernlovens bestemmelser om reservatfredninger og bestemmelser gitt i medhold av disse, kan kun anvendes på tiltak som ligger innenfor det området som er vernet. Dette gjelder både handlinger som utføres og virkninger av forskjellige tiltak. Dette er begrunnet ut fra hensynene til forutsigbarhet og rettsikkerhet. Borgerne har krav på klar beskjed om i hvilke tilfeller et tiltak omfattes av lovens bestemmelser og når så ikke er tilfelle. Det vises til at naturreservatene endelige avgrensning gis en nøye vurdering i arbeidet med vernevedtaket. ...

Selv om naturvernloven ikke kommer til anvendelse på tiltak utenfor verneområder er det viktig å understreke at etablering av vern etter naturvernloven er et klart signal fra miljømyndighetene om at det ikke bør utføres tiltak tett inntil verneområder som kan skade verneverdier. Men om slike tiltak skal tillates eller ikke må finne sin løsning etter annet lovverk enn naturvernloven. Sentrale lover her er blant annet plan- og bygningsloven, skogloven og jordloven. Det er derfor de instanser som har myndighet etter disse lovene som må ta stilling til dette spørsmålet. Ved skjønnsutøvelsen i disse sakene er det naturlig at hensynet til miljøverdiene tillegges vekt."

arter kan benytte f.eks. ved klimasvingninger. For det andre kan området være en buffer i forhold til påvirkninger som har effekt på "kjerneområdet", dvs. det området hvor de naturverdiene som skal bevares, befinner seg.

Gjeldende rett gir i ulik grad mulighet for å avgrense områdene på en slik måte. Oppfyller influenssonene i seg selv alle vilkår for den aktuelle verneformen, kan de selvsagt på vanlig måte vernes som en del av området. For vernekategorien naturminner har lovgiveren dessuten gitt uttrykke-

lig hjemmel for å verne et område rundt en forekomst når det "anses nødvendig for å verne den" (naturvernloven § 11 annet ledd).

For *nasjonalparker* og *landskapsvernområder* har naturvernloven ingen uttrykkelig hjemmel for influenssoner, men hjemlene for vern er formulert slik at områder kan vernes "for å" bevare verneverdiene, jf. innledningsordene i §§ 3 og 5. Arronderingen kan ut fra dette gjøres slik at verneområdet – i begrenset omfang – kan omfatte det som er nødvendig for å bevare verneverdiene.

De rettslige mulighetene for å ta med influensoner i et reservat er etter gjeldende rett noe mer begrenset enn for de forannevnte verneformene. Etter ordlyden i naturvernloven § 8 er det selve det området som oppfyller vernevilkårene som kan fredes som naturreservat. Det er uklart hvor tilsiktet denne forskjellen mellom nasjonalparker og landskapsvernområder på den ene siden og naturreservater på den annen side er. Reelle hensyn taler for at det også ved reservater kan tas med arealer som er vesentlige for å sikre vernet. En slik tolkning synes også lagt til grunn i praksis, f.eks. Kvitmyra naturreservat i Nord-Trøndelag. I vernebestemmelsen nr. VI heter det at

”forvaltningsmyndigheten eller den forvaltningsmyndigheten bestemmer kan gi tillatelse til:

1. å iverksette tiltak med sikte på å bygge opp og bevare en stabil og variert randsoner rundt myra. Forvaltningsmyndigheten fastsetter bredden på denne sonen. Randsonen ligger innenfor reservatgrensen.
2. skogshygieniske tiltak i randsonen og på eventuelle fastmarksoyer i myra”.⁶⁹

For et *biotopfredningsområde* er det etter naturvernloven et krav at området ”har vesentlig betydning” for de aktuelle artene, noe som skulle tilsi en mulighet til å ta med influensoner hvis de i seg selv oppfyller kravet om ”vesentlig betydning” (§ 9). Det samme gjelder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven der det sies at restriksjonene kan fastsettes ”i områder av særlig verdi” for vilt eller fisk (§§ 7 annet ledd i begge lover).

En *ulempe* ved løsningen med på inkludere influenssonen i selve verneområdet er bl.a. at verneområdet kan bli unødvendig stort. I influenssonene er det typisk visse økologiske funksjoner som skal ivaretas, men vernet trenger ikke nødvendigvis å være like strengt som ellers i verneområdet. En differensiering i vernebestemmelsene kan oppveie denne ulempen et stykke på vei, men det kan være unaturlig å betegne et større område som f.eks. ”reservat” når rådighetsinnskrenkningene er små. Særlig i sjø kan det være vanskelig å finne en naturlig avgrensning for en influenssone.

Det går under enhver omstendighet en grense for hva som kan tas med i et verneområde ut fra vilkårene for vern. En influenssone som f.eks. fyller en funksjon som vanntilførsel, kan være sterkt påvirket av tekniske inngrep og derfor ikke oppfylle vilkårene for å bli innlemmet i et verneområde.

Tiltak som påvirker verneverdiene kan dessuten skje svært langt fra ”kjerneområdet”, f.eks. forurensning og vannhusholdning. Grensene vil sjelden kunne trekkes så langt at all påvirkning kan omfattes. Videre kan økonomiske hensyn sette grenser for verneområdets størrelse. Et ytterligere moment er at behovet for influensoner ikke alltid kan forutses på vernetidspunktet.

Utvalget mener verneområder bør avgrenses ut fra de naturfaglige verdiene vernet skal ivareta, jf. utk. § 32 første ledd. I dette ligger at verneområdets avgrensning ikke bør kunne begrunnes med at deler av området skal være et ”reserveområde” som arter kan bruke eller fungere som en beskyttelse overfor påvirkninger som har effekt på ”kjerneområdet”. Det følger imidlertid av utvalgets forslag i utk. § 33 tredje ledd første punktum at ”ved avgrensning av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.” Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap 25.

16.12.3 Områder med en mildere verneform som influensområder

En annen mulighet for å skape influensoner er å opprette et verneområde med en mildere verneform inntil eller rundt et kjerneområde med strengt vern. Som nevnt i kap. 16.2.3, har særlig vernekategorien landskapsvernområde vært brukt på denne måten i *gjeldende praksis*, og da særlig i tilknytning til nasjonalparker. At et område utgjør en influenssone for et annet verneområde, er i seg selv ikke nok til å hjemle opprettelsen av et landskapsvernområde. Lovens vanlige kriterier for opprettelse i naturvernloven § 5 må være oppfylt, men ved avgjørelsen av om landskapsvernområdet skal opprettes, kan det faktum at det utgjør en influenssone, ha avgjørende betydning.

Et eksempel på et slikt verneområde var Femundsmarka landskapsvernområde, der det i formålsbestemmelsen het at ”formålet med landskapsvernområdet er å bevare arealet mellom nasjonalparken og Femunden så vel av hensyn til landskapets skjønnhet og egenart som av hensyn til friluftsliv og rekreasjon. Det er også ønskelig å omgi nasjonalparken med en ”buffersoner”.⁷⁰ Forskriften ble opphevet i forbindelse med utvidelsen av Femundsmarka nasjonalpark, opprettelse av Langtjønna landskapsvernområde og endring av tidligere Femundsmarka landskapsvernområde til Femundslia landskapsvernområde.⁷¹ Formulerin-

⁶⁹ Forskr. 26. august 1988 nr. 689.

⁷⁰ Forskr. 9. juli 1971 nr. 5.

⁷¹ Forskr. 21. februar 2003 nr. 184.

gen om "influenssone" ble ikke videreført. I formålsbestemmelsen heter det i dag at formålet med opprettelsen av Femundslia landskapsvernområde er å ta vare på et særpreget naturlandskap "i tilknytning til" Femundsmarka nasjonalpark (forskriften § 2).

Et annet eksempel er Ultvedt landskapsvernområde, der formålsbestemmelsen er formulert slik: "Formålet med landskapsvernområdet er å bevare et kalkåslandskap med sjeldne vegetasjonstyper (kalkfuruskog og kalktørreng) og varme-kjær flora. Landskapsvernområdet er i tillegg buffersoner rundt Ultvedtjern naturreservat."⁷²

Etter utvalgets forslag er det at et område former en influenssone ikke tatt med blant verneformålene i utk. § 32 første ledd eller blant vilkårene for vern i den enkelte kategori. Det innebærer etter utvalgets forslag at influenssonefunksjonen ikke alene kan begrunne vern etter naturmangfoldloven. Influenssonefunksjon kan imidlertid være ett delformål med vernet. Influenssonefunksjonen vil også være et moment ved skjønnsutøvelsen i enkeltvedtak innenfor verneområdet.

16.12.4 Influenssoner ved bruk av annen lovgivning

En tredje mulighet for å sikre verneverdier i et verneområde mot negative påvirkninger utenfra, er gjennom annen lovgivning. Dette kan igjen gjøres på flere måter. Enten kan det opprettes en geografisk avgrenset sone med hjemmel i annen lov, eller det kan legges vekt på hensynet til verneverdiene ved skjønnsutøvelsen i vedtak etter annen lov. Videre kan hensynet til verneverdiene ha betydning for innholdet i generelle aktsomhetsplikter etter annet lovverk.

Gjeldende rett hjemler begge disse tilnæringsmåtene. *Geografisk avgrensede influenssoner* kan først og fremst opprettes med hjemmel i plan- og bygningsloven. En aktuell arealkategori kan i den sammenheng være LNF-områder i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, særlig til naturvernformål. Skyldes påvirkningen jord- eller skogbruk, må den siste løsningen brukes. For øvrig kan også byggeforbudet i 100-meters beltet langs sjøen rent faktisk virke som en influenssone for et verneområde i sjø.

Utvalget kjenner ikke til i hvilket omfang plan- og bygningsloven er brukt som et aktivt verktøy for å opprette influenssoner rundt verneområder. Loven inneholder ingen retningslinjer for kommu-

nene i så måte, og bruken vil nok variere fra kommune til kommune.

Også noen andre lover hjemler opprettelsen av særskilt beskyttede områder av hensyn til naturvernformål. Dette gjelder bl.a. skogbruksloven § 17 b og oppdrettsloven § 19. Slike områder vil kunne virke som en buffer for et verneområde.

Etter skogbruksloven § 17 b kan det fastsettes forskrifter for skogområder "av særlig verdi for friluftsliv og naturvern". Verdi som influenssone for et verneområde vil kunne falle inn under dette kriteriet. Forskriften vil kun kunne begrense skogbruksvirksomhet, ikke andre typer påvirkninger. I praksis er bestemmelsen brukt med grunnlag i et langt bredere spekter av friluftsliv og naturverdier enn influenssoneaspektet. Flere av verneområdene i Oslomarka, som er ett av de to § 17 b-områdene, er dessuten opprettet etter at Markaforskriften ble vedtatt. Rent faktisk vil § 17 b-området fungere som en slags influenssone for de opprettede reservatene og landskapsvernområdene, men formålet med opprettelsen har vært bredere.

Forskrift 15. januar 1993 nr. 70 om skogsbehandling og skogsdrift for skogområder i Vestfjella, Aremark og Halden kommuner, Østfold er den andre av de to forskrifter gitt med hjemmel i § 17 b. Forskriften omfatter to små områder som ligger inntil Vestfjella naturreservat.⁷³ Ut fra områdenes størrelse kan de vanskelig oppfattes som influenssoner for reservatet.

Ved *skjønnsutøvelsen i enkeltvedtak* etter andre lover vil myndighetene som regel kunne vektlegge negative effekter som et omsøkt tiltak kan ha på verneverdiene i et verneområde. Etter utvalgets forslag i utk. § 1 vil dette gjelde uavhengig av om loven uttrykkelig nevner natur- eller miljøhensyn i formålsbestemmelsen eller som et konkret skjønnsstema, om den ikke sier noe om hvilke hensyn som skal vektlegges, eller om loven nevner andre hensyn, men ikke miljøverdier (se kap. 11.4.1).

Utvalget mener at det i annen lovgivning ligger et potensial for å hindre tiltak som påvirker verneverdier i et verneområdet i negativ retning. Dette potensialet bør etter utvalgets mening utnyttes bedre, særlig med tanke på den innsatsen samfunnet har gjort når et område er blitt vernet. Det vil skape lite forståelse hos grunneiere og rettighetshavere innenfor et verneområde om de må tåle betydelige rådighetsreguleringer for å bevare visse verdier, hvis andre får tillatelse til tiltak som skader de samme verneverdiene.

⁷² Forskr. 20. juni 1986 nr. 1359 nr. III.

⁷³ Forskr. 28. juni 1985 nr. 4229.

Utvalget vil også understreke at internasjonale forpliktelser og retningslinjer tar sikte på å bevare verdiene i et område, enten påvirkningen kommer utenfra eller innenfra. Samtidig mener utvalget at kjernen i et områdevern nettopp er at det er en klar forskjell mellom hva som tillates innenfor og utenfor området. For å få en riktig balanse mellom disse hensynene, foreslår *utvalget* en generell regel i utk. § 46 som setter krav til skjønnsutøvingen etter annen lov.

I tillegg foreslår utvalget at plan- og bygningsloven endres slik at det vil være mulig å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel om virksomhet som kan ha negativ virkning på verneverdiene. Det vises til utvalgets utk. § 76 nr. 10 til endring av plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd bokstav g.

Vedtast forslagene til Planlovutvalget i NOU 2003: 14, vil plan- og byggesaksmyndighetene få hjemmel til å hindre negativ påvirkning på verneverdier i områder som grenser inntil områder vernet etter naturmangfoldloven. Det kan bl.a. gis bestemmelser om at visse tiltak ikke er tillatt eller ikke kan iverksettes før området er undergitt en mer detaljert regulering.

16.13 Saksbehandling

16.13.1 Gjeldende rett og forvaltningspraksis

16.13.1.1 Oversikt

Forvaltningsloven gir alminnelige regler for saksbehandlingen ved vedtak om områdevern. Disse blir på viktige punkter supplert av reglene i naturvernloven § 18 nr. 1 til 3, som gir nærmere bestemmelser om saksgangen i vernesaker. Når det gjelder konsekvensutredninger, setter reglene i medhold av plan- og bygningsloven kap. VII-a krav ut over det som følger av utredningsplikten etter forvaltningsloven.

Vedtast om områdevern regnes som forskrifter etter forvaltningsloven, og reglene om høring i forvaltningsloven § 37 og de andre saksbehandlingsreglene i loven kap. VII gjelder derfor for saksforberedelsen. Siden vedtakene gjennomgående vil ha betydning for bestemte grunneieres eller rettighetshaveres rettsstilling, må vedtakene også regnes som enkeltvedtak der disse har partsstilling. Det betyr at også saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV til VI får anvendelse hvis det ikke er gjort unntak fra dem, jf. § 1. Disse saksbehandlingsreglene omfatter bl.a. forvaltningens utredningsplikt, forhåndsvarsling av parter, rett til dokumentinnsyn for partene, grunngiing av og underretning om vedtaket, og klagerett. Siden ved-

tak om områdevern blir truffet ved kgl.res. med mindre det gjelder mindre endringer eller midlertidig vern, har klageretten liten eller ingen betydning i praksis. For midlertidig vern – der det haster med å treffe vedtak – vil forvaltningsloven selv i stor utstrekning gi adgang til å fravike de ordinære saksbehandlingsreglene.

Naturvernloven § 18 inneholder nærmere regler om kontakt med myndigheter, berørte og interesserte, høring, kunngjøring og offentlig ettersyn. Bestemmelsen gjelder også for biotopvernområder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Reglene ble ved lovendring i 1989 tilpasset plan- og bygningslovens regler om saksbehandling ved reguleringsplaner, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987–88). De skal sikre at forslag til vern blir grundig utredet og at grunneiere og andre berørte og interesserte får fremmet sine synspunkter på tilfredsstillende måte. Det er også lagt vekt på at vernarbeidet blir sett i sammenheng med den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven, og at berørte kommuner og fylkeskommuner blir involvert i saksbehandlingen fra et tidlig tidspunkt.

Reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kap. VII-a med tilhørende forskrift 21. mai 1999 nr. 502 får betydning i større vernesaker. Etter forskriften § 2, jf. vedlegg I punkt 1.4.2, skal det alltid foretas konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven for områdevern som omfatter mer enn 500 km², eventuelt 250 km² hvis vernet vil medføre vesentlige endringer i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet. Det er forutsatt at konsekvensutredningen ved store vernetiltak samordnes med saksbehandlingen etter naturvernloven § 18.

Saksbehandlingsreglene utfylles av rundskriv T-3/99 Saksbehandlingsregler etter naturvernloven (§ 18). Gangen i en vernesak etter gjeldende rett og etablert forvaltningspraksis er illustrert i boks 16.10.

Tidsbruken i vernesaker varierer. I noen vernesaker har det tatt et par år fra varsel om oppstart av vernesak, jf. naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd, til vernevedtak er truffet, mens andre saker har tatt opp mot ti år eller mer. Dersom tidsbruken regnes fra spørsmålet om vern første gang kom opp, eller når registreringer av verneverdier ble gjennomført, viser dette at behandlingstiden i enkelte saker kan være opp mot 15 til 20 år.

Som ledd i å sikre bedre prosesser mellom kommuner, fylkeskommuner og staten, er det i vernesaker gjennomført en parallell og samordnet planprosess etter plan- og bygningsloven (fylkesdelplan) og naturvernloven (nasjonalpark/landskapsvernområder), jf. kap. 16.13.1.6. Dessuten er

det i arbeidet med vern av barskog startet opp et pilotprosjekt om "frivillig vern". Dette er omtalt i kap. 16.13.1.7. Saksbehandlingen ved oppheving og endring av vernevedtak er omtalt i kap. 16.13.2.5.

16.13.1.2 Start på vernearbeidet

Det følger av naturvernloven § 18 nr. 1 første ledd at vernemyndigheten skal ta kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner for å drøfte avgrensning av området, innhold i vernebestemmelser og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Denne kontakten skal tas på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, slik at det kan tas nødvendige hensyn til planer og andre relevante vedtak. Det følger av forarbeidene at miljøvernmyndighetene bør ta slik kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner senest før registreringer av naturverdier avsluttes. I praksis blir det tatt kontakt i forkant av slike registreringer, slik at behovet for registreringer eller utredninger, fylkeskommunens og kommunenes rolle i vernearbeidet og behovet for og eventuell sammensetning av lokale referansegrupper eller rådgivende utvalg avklares så tidlig som mulig.

Det er også et krav at det skal kunngjøres en melding om det påtenkte verneforslaget etter § 18 nr. 1 annet ledd, og at det skal tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. etter nr. 1 tredje ledd. Rekkfølgen i § 18 nr. 1 annet og tredje ledd er etter forarbeidene ikke ment å være bindende for saksbehandlingen. I praksis tas det kontakt med andre berørte myndigheter innenfor landbruk, fiske, oppdrett, ferdsel og transport på land og til vanns, vassdragsforvaltning, reindrift, kulturminner og samisk før det kunngjøres melding om oppstart av verneforslaget.⁷⁴

Dessuten legger forvaltningspraksis vekt på at fylkesmannen skal være åpen for og avholde nødvendige møter og befaringer med eiere, brukere, rettighetshavere og organisasjoner gjennom hele verneprosessen. Berørte eiere skal så langt råd trekkes inn i et samarbeid ved planlegging og gjennomføring av naturfaglige registreringer på den enkelte eiendom.

16.13.1.3 Melding om oppstart

Det følger av § 18 nr. 1 annet ledd første punktum at miljøvernmyndighetene skal kunngjøre oppstart

av vernesak og de følgene vernet antas å få (formål, arealer og restriksjonsnivå) i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet. Ved melding om oppstart av arbeidet med verneforslag som kommer inn under reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, skal dette fremgå av meldingen med forslag til utredningsprogram.

Etter § 18 annet ledd annet punktum skal grunneiere og rettighetshavere gis en mulighet til å medvirke ved utformingen av verneforslaget. Disse bør derfor samtidig med meldingen varsles ved brev og gis en rimelig frist for uttalelse. Bestemmelsen er formulert som en "bør-regel" for å klargjøre at det ikke vil foreligge noen saksbehandlingsfeil dersom det viser seg vanskelig å skaffe oversikt over eller å nå frem til alle eiere. Regelen svarer for så vidt til plikten til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16.

Selv om det ikke er lovpålagt i denne fasen av saksbehandlingen, er det vanlig praksis at fylkesmannen også sender brev til alle berørte lag, organisasjoner og etater. I samiske bruks- og bosettingsområder sendes melding også til Sametinget. I statsallmenningene underrettes fjellstyrene.

Ved melding om oppstart av vernearbeidet skal miljøvernmyndighetene etter gjeldende bestemmelse sette en rimelig frist for uttalelse. Loven angir ingen minimumsfrist, men etter rundskriv T-3/99 skal det settes en "rimelig frist" (minst tre uker). Hva som gjøres i etterkant av melding om oppstart av vernearbeidet og frem til kunngjøring og utlegging til offentlig ettersyn, er ikke lovregulert. Hvordan miljøvernmyndighetene arbeider og har kontakt med berørte parter i denne perioden er omtalt i rundskriv T-3/99.

16.13.1.4 Kunngjøring, offentlig ettersyn og høring Lovens minimumskrav

Etter § 18 nr. 2 første ledd skal et verneforslag som er ferdig forberedt, legges ut til offentlig ettersyn, i praksis hos fylkesmannen og i de kommuner som er berørt. Samtidig skal det kunngjøres i Norsk Lysingsblad, og minst to aviser som er alminnelig lest på stedet, at et forslag om vern er lagt ut til offentlig ettersyn. I kunngjøringen skal det også opplyses hvor interesserte kan få tilgang til dokumentene. I denne runden stilles det større krav til presis informasjon om hva verneforslaget innebærer enn ved melding om oppstart. Kunngjøringen skal beskrive det området som verneforslaget omfatter, inneholde et kart der foreslåtte grenser for området er avmerket og en omtale av forslag til fredningsbestemmelser. I kunngjøringen er det til-

⁷⁴ Ot.prp. nr 51 (1987–88) s. 35–36, som gjelder saksbehandlingsbestemmelsene etter kulturminneloven. Disse bestemmelsene er de samme som i naturvernloven, slik at forarbeidene må antas å gi de samme føringene.

strekkelig at hovedpunktene i fredningsbestemmelsene tas inn.

Etter § 18 nr. 2 første ledd tredje punktum og annet ledd skal verneforslaget også sendes eiere, rettighetshavere, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer til uttalelse. Alle eiere og rettighetshavere som man med en noenlunde rimelig arbeidsinnsats kan finne frem til, f.eks. gjennom grunnboka, skal ha forslaget til uttalelse. Lovens reservasjon "så vidt mulig" svarer til kravet til forhåndsvarsling av sakens parter etter forvaltningsloven § 16.

For verneforslag hvor det er utarbeidet konsekvensutredning etter reglene i plan- og bygningsloven, skal utredningen, eller et sammendrag av denne, være en del av høringsmaterialet.

Det fremgår av § 18 nr. 2 første ledd annet punktum at det skal settes en frist for uttalelse som ikke må settes kortere enn seks uker. Etter utredningsinstruksen punkt 5.2 (fastsatt ved kgl.res. 18. februar 2000) skal høringsfristen være tre måneder. Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter og kan ikke påberopes av borgerne. I praksis har miljøvernmyndighetene vanligvis lagt seg på en høringsfrist på tre måneder.

Etter naturvernloven § 18 nr. 3 skal verneforslaget forelegges kommunestyret før vedtak treffes. Bestemmelsen skal tjene til å sikre at forholdet til kommunale planer er tilstrekkelig klargjort og at kommunestyret gis anledning til kommentere dette. Forarbeidene understreker at kommunestyrets uttalelse vil danne et viktig grunnlag for den endelige vurderingen av vernesaken. Bestemmelsen er blitt praktisert slik at saken normalt anses som forelagt for kommunestyret gjennom høringsbehandlingen.

Lokal og sentral høring

Miljømyndighetene har valgt å dele høringen av verneforslag i en lokal/regional og sentral høring. Fremgangsmåten er nærmere omtalt i rundskriv T-3/99.

Det er fylkesmannen som gjennomfører den lokale høringen. Den innebærer at verneforslaget sendes til eiere og rettighetshavere, kommuner, fylkeskommuner, andre berørte lokale og regionale etater og organisasjoner. Med bakgrunn i høringsutkastet, innkomne merknader og opplysninger, vurderer fylkesmannen behovet for å revidere eller justere verneforslaget. Fylkesmannen plikter så langt råd er å avklare forholdet til andre samfunnsinteresser som berøres av forslaget til vernetiltak.

Fylkesmannens endelige verneforslag skal sendes til Direktoratet for naturforvaltning. Fylkesmannens forslag skal samtidig sendes til orientering til kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige myndigheter og til nærings-, naturvern- og friluftslivsorganisasjoner som berøres av forslaget. Det skal gjøres særskilt oppmerksom på at de har anledning til å kommentere verneforslaget.

Direktoratet for naturforvaltning forestår den sentrale høringen der verneforslaget sendes sentrale offentlige etater og sentrale organisasjoner. Fylkesmannen, kommunen og fylkeskommunen skal orienteres med gjenpart av direktoratets brev når saken sendes på sentral høring. Etter den sentrale høringen bør direktoratet informere kommuner henholdsvis fylkeskommuner og andre som har kommet med innspill i høringsfasen, om innkomne merknader og direktoratets vurdering av disse.

16.13.1.5 Sluttbehandlingen av verneforslag

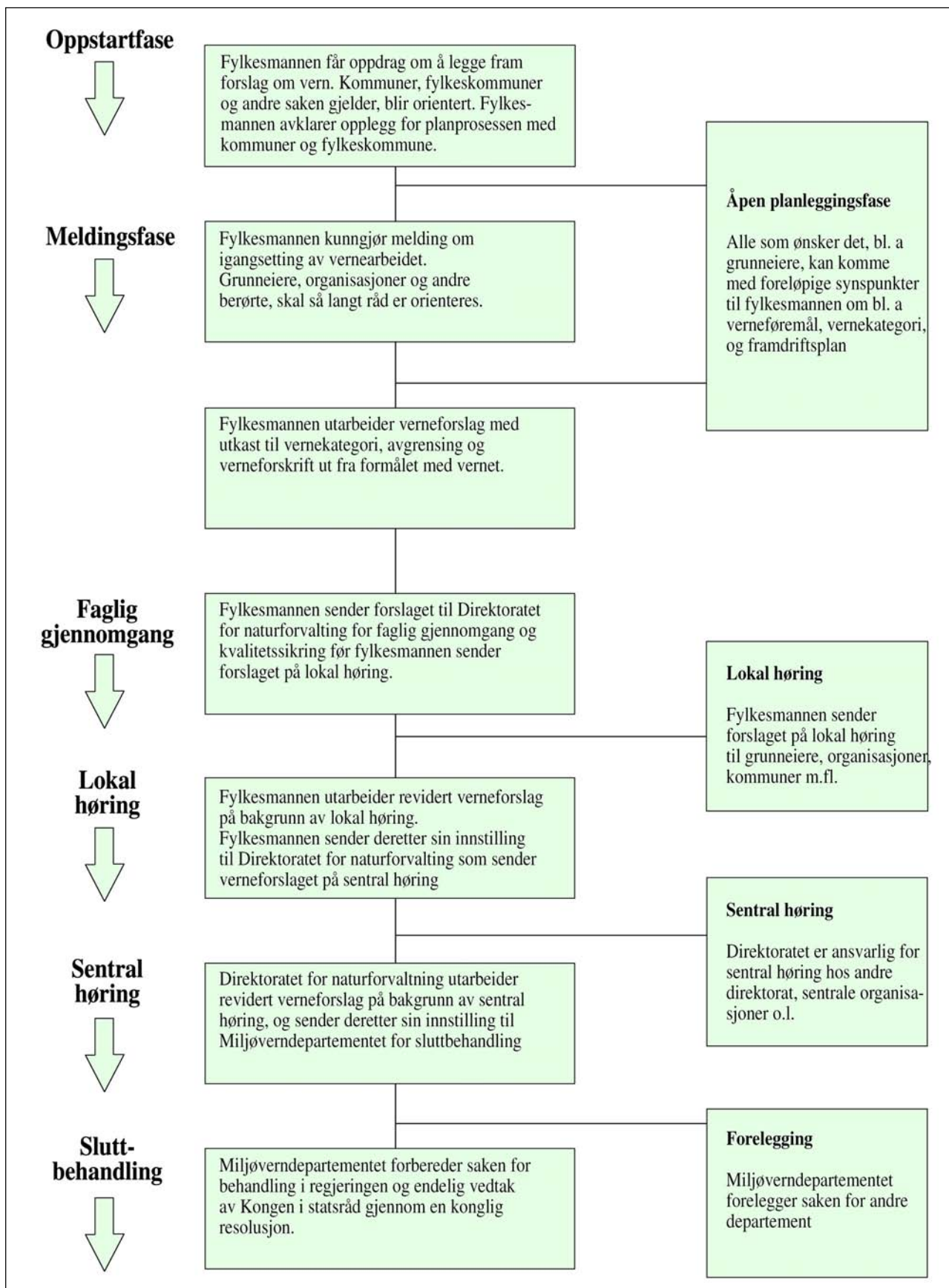
Etter at den sentrale høringen er gjennomført, skal Direktoratet for naturforvaltning utarbeide et endelig forslag til vernevedtak med utkast til verneforskrifter og kart. Direktoratet skal så langt råd er avklare forholdet til andre samfunnsinteresser som berøres av forslaget til vernevedtak før saken sendes til Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet foretar nødvendige avklaringer med andre departementer. Endelig vedtak om vern etter naturvernloven blir truffet av Kongen i statsråd (se fig.16.3).

16.13.1.6 Samordnet saksbehandling med planer etter plan- og bygningsloven

I vernearbeidet etter naturvernloven legges det vekt på å sikre at dette arbeidet koordineres så godt som mulig med arbeidet med kommunenes og fylkeskommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. I vernearbeidet har dette skjedd på to måter. Den ene måten, som har vært praktisert i tre tilfeller⁷⁵, er en samordnet saksbehandling med fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven og nasjonalparker og landskapsvernområder etter naturvernloven.⁷⁶ Den andre måten, som har

⁷⁵ Forskr. 28. april 2000 nr. 409 Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde, forskr. 3. mai 2002 nr. 428 Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark og Naustdal-Gjengedal (endelig vernevedtak er foreløpig ikke truffet).

⁷⁶ En slik parallell prosess vil også bli gjennomført for de planlagte verneområdene Mistfjord/Junkfjord/Ø. Valnesfjord og Lomsdal/Visten i Nordland fylke.



Figur 16.3 Gangen i en vernesak etter gjeldende rett og etablert forvaltningspraksis

vært gjennomført i ett tilfelle, er en samordnet saksbehandling med kommuneplanens arealdel og vern av nasjonalpark.⁷⁷ Siktemålet har vært å legge forholdene bedre til rette for løsninger av eventuelle konflikter mellom bruk og vern. Forutsetningen for en slik samordning har fra miljømyndighetenes side vært at det ikke må føre til unødvendig forlengelse av saksbehandlingstiden.

I NOU 2003: 14 går Planlovutvalget inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten. Arbeidet med vern bør imidlertid etter Planlovutvalgets syn i sterkere grad enn i dag knyttes til og bygge på den kommunale og regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalget foreslår derfor en regel i naturvernloven om at arbeidet med vern av et område etter loven "så vidt mulig" skal skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

16.13.1.7 Frivillig vern

I St.meld. nr. 25 (2002–2003) ble såkalt "frivillig vern" av skog lansert som en viktig arbeidsmåte, jf. kap. 3.1.9. Siktemålet er å dempe konfliktnivået i skogvernet og korte ned saksbehandlingstiden samtidig som faglige hensyn oppfylles. Dette fikk tilslutning i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004).

På grunnlag av et forslag fra Norges Skogeierforbund er det satt i verk et pilotprosjekt i samarbeid mellom Skogeierforbundet, Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning, hvor hensikten er å prøve ut frivillig vern som arbeidsmåte i vern av skog. Siktemålet er å høste erfaringer om hvordan prosjektet kan gjennomføres på en effektiv måte i praksis, og klarlegge hvilke forutsetninger som er viktige for å lykkes. Prøveprosjektet vil bl.a. gi informasjon om hvor stor andel av skogeiere innenfor et takstområde som ønsker frivillig vern, og i hvilken grad man gjennom prosjektet vil kunne fange opp de høyest prioriterte naturverdiene innenfor et større skogareal/takstareal. Resultatene fra prosjektet forventes å foreligge i løpet av 2005.

Som det fremgår av den skjematiske fremstillingen av saksbehandlingen i tabell 16.9, er saksbehandlingen slik at den oppfylder alle minstevilkårene i naturvernloven. Det er imidlertid lagt opp til at Skogeierforbundet i forkant av vernarbeidet skal finne frem til områder, ta kontakt med grunneiere og diskutere mulighetene for å få til et frivillig skogvern i det aktuelle området. Det er videre forutsatt

at det skal være utvidet kontakt med Skogeierforbundet og skogeierne i hele verneprosessen og i etterkant av denne. Det legges dessuten opp til at den alminnelige høringen skal gjennomføres i ett, og ikke som en todelt prosess med lokal og sentral høring som er vanlig ved vern etter naturvernloven. "Frivilligheten" i prosjektet ligger altså i utvelgelsesprosessen av verneområdet. Selve vernet vedtas ved vanlig vernevedtak etter naturvernloven.

Saksbehandlingsprosessen er fremstilt skjematisk i tabell 16.9 nedenfor.

16.13.1.8 Saksbehandlingen ved endring av vernevedtak

Verneforskriften skal ivareta verneverdiene i et område i et langtidsperspektiv. Selv om det ikke er noe rettslig til hinder for å gjøre endringer eller modifikasjoner i vernevedtaket, skal det foreligge gode grunner før et vernevedtak blir opphevet eller det foretas endringer i forskriften. Slike endringer kan være av ulik karakter og ha forskjellige årsaker.

Endring av vernevedtak kan innebære korreksjoner av feilaktig oppgitte gårds- og bruksnummer, redaksjonelle endringer eller mindre grensejusteringer. Skjerping av forskriften kan være nødvendig for å forhindre nye utnyttingsformer som er blitt aktuelle siden verneområdet ble etablert. Det kan vise seg at tillatt rådighet har alvorligere skadevirkninger for naturmiljøet enn man var oppmerksom på da vernet ble innført. Det kan også tenkes at verneforskriftens generelle rådighetsreguleringer utilsiktet virker strengere enn verneformålet kan begrunne. En lemping av verneforskriften kan dessuten være aktuelt, f.eks. fordi man ønsker at et mindre delområde skal kunne utnyttes til andre formål.

Et eksempel på dette er Amdam naturreservat i Møre og Romsdal, jf. forskr. 13. oktober 2000 nr. 1039. Ved forskr. 13. juni 2003 nr. 702 ble det vedtatt en endring i forskriften for reservatet. Endringen gikk ut på at reservatets areal ble redusert fra 63 dekar til 24 dekar. Begrunnelsen for endringen var flersidig; konflikt med kommuneplanen der vesentlige deler av det aktuelle området var lagt ut til industri og et behov for bedre arrondering av verneområdet. Dessuten var den naturfaglige begrunnelsen for vernet i etterkant av det opprinnelige vernevedtaket svekket i det området som ble tatt ut av reservatet.

I enkelte tilfeller kan vernevedtaket oppheves. Det kan være aktuelt der verneverdiene er gått tapt eller er så sterkt forringet at vernet ikke lenger har noen funksjon.

⁷⁷ Forskr. 9. januar 2004 nr. 8 Junkerdalen nasjonalpark.

Tabell 16.9 Saksbehandling ved frivillig vern

1. Skogeierforbundet utarbeider tilbud om frivillig vern av skogområder.	Skogeierforbundets del av prosjektet består i å finne frem til områder, ta kontakt med grunneiere og diskutere mulighetene for å få til et frivillig vern i det aktuelle området. Når alle grunneierne er enige fremmes forslag om vern av området for Direktoratet for naturforvaltning.
2. Tilbud fra Skogeierforbundet	Tilbudet fra Skogeierforbundet oversendes Direktoratet for naturforvaltning, med kartfesting, ev. dokumentasjon av miljøverdier, informasjon om involverte grunneiere og eventuelle forslag om makeskifteløsninger.
3. Faglig vurdering og godkjenning. Dokumentasjon av verneverdier.	Den faglige godkjenningen vil være avhengig av hvilken dokumentasjon som ev. foreligger for området. Det iverksettes oppdrag om feltregistreringer for å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon av verneverdier. Dette vil kreve at registreringer kan utføres i feltseksjonen.
4. Eventuelle justeringer. Forslag til forskrift.	Formell oppstart av verneprosessen. Det lages et verneforslag for lokaliteten der forslag til grenser tegnes inn. Forslag til forskrifter utarbeides.
5. Forhandlinger. Avtale med grunneiere.	Regjeringsadvokaten får i oppdrag å forhandle frem en avtale med grunneiere. Avtalen baseres på verneforslaget som nå foreligger.
6. Høring – tre frister (grunneiere, kommuner, fylke/sentrale inst.)	Når avtale foreligger, sendes forslaget på høring. Det legges opp til en høring der både lokale og sentrale instanser høres samtidig, men med tre forskjellige frister.
7. Sammenstilling og oversendelse Miljøverndepartementet	Etter at høringen er over, sammenstilles uttalelsene og Direktoratet for naturforvaltning gir sin tilråding til Miljøverndepartementet.
8. Foreleggelse andre departementer og kgl.res.	Miljøverndepartementet forelegger forslaget for de andre departementene og fremmer deretter området for vernevedtak ved kgl.res.
9. Nye forhandlinger og utbetaling av erstatning	Ved endelig vern blir avtalen gjennomgått og justert for nye momenter. Grunneiere får nå utbetalt erstatningen.

Også hvis det er oppstått nye, vesentlig samfunnsinteresser som man ikke tok stilling til da vernet ble vedtatt, kan vernet bli opphevet. Det foreligger imidlertid ingen eksempler på oppheving av vern etter gjeldende naturvernlov med en slik begrunnelse.

Vernevedtak etter gjeldende naturvernlov er derimot blitt opphevet fordi verneverdiene er falt bort eller er vesentlig forringet, jf. f.eks. kgl.res. 17. desember 2003.⁷⁸ Det er også eksempler på at

vernevedtak etter tidligere naturvernlover⁷⁹ er blitt opphevet. Et eksempel på dette er fredning av Sibirstjerne (*Aster sibiricus*).⁸⁰ Det er dessuten etter tidligere naturvernlover gitt dispensasjoner som er så omfattende at verneverdiene er blitt ødelagt. Ved Nea-reguleringen i Sør-Trøndelag førte magasinene Essandsjøen og Nesjøen til neddemning av botanisk meget verdifulle områder (Nedalsmyrene) hvor plantelivet var fredet (kgl.res. 6.

⁷⁸ Følgende vedtak ble opphevet: kgl.res. 1. april 1932 (gammel eik, Hovda Hjelmeland kommune, Rogaland), 3. november 1932 (kvitbøk, Sandved Sandnes kommune, Rogaland), 12. juni 1936 (bjørk, Stakland Tysvær kommune, Rogaland), 2. oktober 1936 (dyr/fugleliv Gidsketjernet, Sandnes kommune, Rogaland) og 2. oktober 1936 (dyr/fugleliv Lura, Sandnes kommune, Rogaland).

⁷⁹ Lov 25. juli 1910 nr. 3 om naturfredning og lov 1. desember 1954 nr. 2 om naturvern.

⁸⁰ Sibirstjerne (*Aster sibiricus*) ble fredet ved kgl.res. 30. desember 1915. Fredningen ble opphevet ved ny kgl.res. 28. juli 1921 fordi plantens naturlige voksesteder ville bli satt under vann med den forestående reguleringen av Aursunden. Planten ble flyttet "på tørt land" og er igjen fredet (2. oktober 1981).

juli 1917). Etter at det var gitt reguleringskonseksjon, ble det ved hjemmel i naturvernloven av 1954 § 3 dispensert fra fredningen opp til kote 729 (kgl.res. 23. august 1968).

Spørsmålet om oppheving av et vernevedtak etter gjeldende lovverk har vært oppe i en sak etter plan- og bygningsloven som berørte et fredet kulturminne. Ved avgjørelse 24. oktober 2003 av innsigelse til reguleringsplan for Fonndalen i Nordland fylke aksepterte Miljøverndepartementet utvidelse av det eksisterende masseuttaket i Fonndalen. Avgjørelsen innebærer at fredningen av 19. juni 1997 av Fonndalen gård etter kulturminneloven §§ 15 og 19 må oppheves. Hensynet til næringsutvikling og arbeidsplasser ble tillagt så stor betydning at fredningen måtte vike. I avgjørelsen heter det bl.a.:

”Saltenregionen er et område hvor arbeidsledigheten allerede er høy, og hvor ytterligere tap av arbeidsplasser kan få store konsekvenser for området. Ved å si ja til utvidelse av det eksisterende masseuttaket i Fonndalen, sikres ca 25 arbeidsplasser i regionen. (Det legges) vekt på at det er mangel på tilgjengelig kvalitetssand til betongproduksjon i Nordland, og at sand- og grusforekomsten i Fonndalen med sin høye kvalitet og store mektighet er av meget stor betydning for næringsutviklingen i regionen. I henhold til Norges geologiske undersøkelser er forekomsten av nasjonal interesse.”

En endring eller opphevelse av et vernevedtak krever et nytt vedtak. Etter forvaltningspraksis skjer endring av vernevedtak i hovedsak etter de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak og forskrift i forvaltningsloven. Vanligvis gjennomføres det en høringsrunde til alle som antas å kunne bli berørt av endringen, herunder grunneiere og rettighetshavere, jf. forvaltningsloven § 16 om saksforberedelse og § 37 om forskrifter. Før vedtak fattes skal saken være tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 37. Denne fremgangsmåten innebærer en langt mindre omstendelig saksbehandling enn ved opprettelse av vernevedtak. Skulle det være spørsmål om inn- og omfattende endringer, eller oppheving av vernet, skal saksbehandlingen ligge nær opptil kravene i naturvernloven § 18.

Kongen har myndighet til å oppheve eller endre vernevedtak etter naturvernloven. Ved kgl.res. av 3. juli 1987 ble Kongens myndighet etter §§ 4, 6, 10, 12, 13, 14, 21, 22 og 23 til å gjøre mindre endringer delegert til Miljøverndepartementet, som i sin helhet delegerte dette videre til Direktoratet for naturforvaltning ved vedtak av 3. novem-

ber 1988.⁸¹ Endringer som er i strid med verneformålet og forringer verneverdiene, eller som medfører en større grensejustering, krever vedtak av Kongen.

Også vedtak om å endre eller oppheve områdevern regnes som enkeltvedtak og kan derfor påklages etter forvaltningsloven § 28, med mindre endringsvedtaket er truffet av Kongen.

16.13.1.9 Erfaringer med gjeldende saksbehandlingsbestemmelser

Arbeidet med vern etter naturvernloven og de undersøkelserne som er gjennomført av Planlovutvalget (NOU 2003: 14 kap. 7.19, særlig s. 211) og Kulturminneutvalget (NOU 2002: 1 Fortid former framtid – utfordringer i en ny kulturminnepolitikk kap. 5) viser at det er behov for rask avklaring av hvilke temaer og spørsmål som skal vurderes i en verneplanprosess, og at det finnes forbedringspunkter hva gjelder tidlig avklaring av interessekonflikter.

Forvaltningspraksis har dessuten vist at lovens krav til saksbehandling ikke har virket hemmende på miljøvernmyndighetenes muligheter til å velge ulike saksbehandlingsprosesser, eksempelvis parallell og samordnet prosess mellom plan- og bygningsloven og naturvernloven, frivillig vern og oppdeling av høringen.

For verneområder er det pr. 1. februar 2004 gjennomført ti konsekvensutredninger og for ytterligere seks er utredningsprogram fastsatt.⁸² Erfaringene viser at de temaene som blir del av konsekvensutredninger blir godt belyst i arbeidet med vernesaken. Dessuten viser det seg at bestemmelsene om konsekvensutredninger gir et viktig bidrag til god og tidlig medvirkning fra dem som vil bli berørt av et eventuelt vernevedtak. For flere verneområder har konsekvensutredningen bidratt til konfliktredning og for øvrig vært et positivt bidrag i vernesaken.

⁸¹ Delegeringen omfatter myndighet til å endre verneområdes navn, rette feil og unøyaktigheter i beskrivelsen av det vernete område, foreta grenseendring som omfatter mindre arealer (utvidelse eller innskrenkninger), foreta andre endringer i vernebestemmelsene som ikke strider mot formålet med vernet, innføre eller utvide bestemmelser om ferdselsregulering etter naturvernloven § 22 første ledd og oppheve eldre fredninger der verneformålet er bortfalt.

⁸² Gjennomført/godkjent konsekvensutredning: Blåfjella-Skjækerfjella, Børgefjell, Geiranger/Herdal, Lierne, Junkerdal, Roltdalen, Røstøyan, Stabbursdalen, Svellingsflaket, Vegaøyan.

Konsekvensutredningsprogram fastsatt: Folgefonna, Hallingskarvet, Reinheimen, Tysfjord/Hellemobotn, Varangerhalvøya, Lomsdal/Visten. Der utredningsprogram er fastsatt befinner konsekvensutredningen seg i forskjellige faser av gjennomføringen.

Miljøvernmyndighetenes erfaringer med parallelle og samordnete prosesser viser at kommuner og fylkeskommuner er positive til denne måten å arbeide på. En viktig grunn til dette er at det er etablert egne planarenaer der verneforslaget kan drøftes og vurderes. Også andre berørte interesser har sett dette som en konstruktiv arbeidsform. Det er imidlertid en forutsetning for denne holdningen at ønsket om parallelle prosesser er kommet fra lokalt eller regionalt hold.

16.13.2 Utvalgets vurderinger og forslag

16.13.2.1 Generelt om endringsbehov

Utvalgets mandat inkluderer ikke en full gjennomgåelse av saksbehandlingen for vern. Utvalget foreslår imidlertid endringer som kan bidra til en klarere og mer inkluderende prosess for dem som blir mest berørt av vernet, jf. utk. §§ 33 og 40.

Utvalget foreslår å lovfeste at eiere, rettighetshavere, berørte brukere og lokalbefolkningen blir gitt anledning til å komme tidlig inn i prosessen med verneplaner. Det er også viktig å få klarere regler for hvordan medvirkningen skal legges opp, og hva det er spesielt viktig å legge vekt på under saksbehandlingen i en verneprosess. Videre bør samenes stilling som urfolk tydeliggjøres i lovforslaget ved at Sametinget skal involveres på en god måte i de forskjellige stadier av saksbehandlingen. Dette er saksbehandlingsregler som etter utvalgets syn er viktige forutsetninger for å få større aksept for vern i befolkningen. I tillegg foreslås enkelte særregler for vern i sjø.

Utvalget slutter seg til Planlovutvalgets konklusjon om at vedtak om områdevern bør treffes på grunnlag av naturvernloven (NOU 2003: 14 s. 212) – etter utvalgets forslag naturmangfoldloven. Saksbehandlingen bør da følge reglene i naturmangfoldloven, men både for kommunens medvirkning og av hensyn til sammenhengen med arealplanlegging bør saksbehandlingsreglene tilpasses den som gjelder for arealplanlegging. Utvalget finner derfor ikke grunn til å lovfeste noe krav om parallell og samordnet prosess etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

16.13.2.2 Deltagelse og samarbeid

Utvalget legger vekt på å få til god kontakt mellom miljøvernmyndigheten, kommuner, fylkeskommuner og Sametinget (der samiske interesser berøres) for å oppnå størst mulig enighet om hvordan

saksbehandlingen skal legges opp innenfor lovens rammer. Det bør være nær og tidlig kontakt med eiere og rettighetshavere og andre som blir særlig berørt av verneforslaget. Et slikt syn samsvarer med god forvaltningspraksis i dag og fremgår av utk. § 40 første ledd.

God gjensidig informasjon på et tidlig stadium i saksbehandlingen kan bidra til å dempe konflikter, til økt forståelse for vernet, til å få frem reelle motforestillinger tidlig, og til å legge grunnlag for best mulig tilpasning av vernet til lokal bruk så langt det lar seg forene med verneformålet. Det kan videre bidra til at man unngår "overraskelser" på et sent stadium i prosessen. Utvalget er klar over at sakene i seg selv kan representere såpass motstridende interesser at det er vanskelig å oppnå enighet på lokalt nivå. Det er nettopp for å avklare slike interessekonflikter i et nasjonalt perspektiv at beslutningsmyndigheten i vernesaker er lagt til Kongen. Det vil likevel være en fordel at konfliktene klarlegges mest mulig presist på et tidlig tidspunkt, slik at saksbehandlingen for de overordnede myndighetene kan være så effektiv som mulig.

16.13.2.3 Frister i saksbehandlingen

Den formelle saksbehandlingen i vernesaker gjennomføres i de fleste sakene i løpet av fra to til ti år, men enkelte saker tar lengre tid, jf. kap. 16.7.1.1. Tempoet i vernesakene har økt de siste årene. At det tar svært lang tid å gjennomføre enkelte vernesaker skyldes bl.a. behov for avklaring av konflikter og manglende ressurser. *Utvalget* mener likevel at dagens regelverk er tilstrekkelig for å sikre nødvendig tempo og forutsigbarhet i saksbehandlingen av verneforslag, og foreslår derfor ikke frister for miljøvernmyndighetenes saksbehandling. Utvalget anbefaler at det som en del av den tidlige fasen av saksbehandlingen som fast rutine blir utarbeidet en fremdriftsplan for vernearbeidet med angivelse av når de ulike fasene av vernearbeidet forventes å være gjennomført. Utvalget vil i den forbindelse påpeke at vernesaker kan ha svært forskjellig karakter og omfang, varierende fra små enkeltområder med få grunneiere, til omfattende verneplaner. I en del tilfeller vil det også være nødvendig med ekstra tid til avklaringer med berørte parter. Slike fremdriftsplaner vil derfor kunne variere en del og må tilpasses den enkelte vernesak.

Når en verneprosess settes i gang, er det dessuten nødvendig at det settes av tilstrekkelig med administrative ressurser til videreføring innen en rimelig tidsramme.

Skal enkeltpersoner og organisasjoner kunne delta på en god måte i verneprosessen og gis

mulighet til reell medvirkning i saken, er det vesentlig at de gis god tid både til å sette seg inn i saken og til dialog med miljøvernmyndighetene. Erfaringer viser at dialogen før saken sendes på høring, er sentral for hvordan partene opplever sin egen medvirkning og mulighet for påvirkning. Høringsrunden er likevel en viktig formell arena for medvirkning. *Utvalget* går derfor inn for å videreføre ordningen med en lovbestemt minimumsfrist ved høring. Etter naturvernloven § 18 er denne fristen seks uker. Utvalget mener dette er en for kort frist, og foreslår at høringsfristen i alle fall skal være to måneder, jf. utk. § 40 annet ledd tredje punktum. I alle vernesaker av større omfang eller kompleksitet bør det imidlertid settes en lengre høringsfrist, vanligvis tre måneder eller mer.

Utvalget foreslår ikke noen lovbestemt minimumsfrist for å inngi merknader til melding om oppstart, jf. utk. § 40 annet ledd. Vernesaker er svært ulike i art, omfang og interessekonflikter, og en slik frist bør kunne tilpasses situasjonen i den enkelte sak. Heller ikke Planlovutvalget har foreslått noen lovbestemt frist i forbindelse med melding om oppstart av arealplaner etter plan- og bygningsloven.

16.13.2.4 Utlekking til offentlig ettersyn og alminnelig høring

Utvalget mener det bør gå frem av loven at saksbehandlingen skal følge forvaltningslovens saksforberedende regler for forskrifter, jf. utk. §§ 33 første ledd og 40 tredje ledd. I forhold til grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av verneforslaget, bør forvaltningslovens regler om saksforberedelse for enkeltvedtak gjelde. Dette er i samsvar med gjeldende lovforståelse.

Sammenholdt med naturvernloven § 18 nr. 3 foreslår utvalget den endringen at det ikke skal kreves særskilt foreleggelse for kommunestyret på slutten av verneprosessen. I stedet bør man understreke kommunens involvering i verneplanprosessen fra et tidlig tidspunkt. Det vises også til at slik særskilt foreleggelse ikke praktiseres i noe særlig omfang i dag.

Naturvernloven § 18 anviser en felles høring, og ikke en slik todelt prosess som miljøvernmyndigheten har praktisert i en årrekke. *Utvalget* foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse på dette punktet og å vise til at høring skal følge reglene i forvaltningsloven § 37. Dette vil ikke frata miljøvernmyndigheten muligheten til å gjennomføre en todelt høringsprosess, med lokal/regional og sentral høring. *Utvalget* vil imidlertid anbefale at den alminnelige høringen oftere enn i dag gjennomføres som

én prosess, der den lokale/regionale og sentrale høringen samordnes. Dette vil etter utvalgets syn ikke redusere enkeltmenneskers og andres mulighet til å delta i prosessen og påvirke utfallet av vernesaken – tvert i mot vil problemstillinger, omfang, konflikter mv. komme opp samlet og i sin fulle bredde. Dette kan gi bedre og mer brukertilpassete prosesser, noe som igjen kan bidra til økt tempo i saksbehandlingen, at dobbeltarbeid unngås og at konfliktavklaringer ikke utsettes.

16.13.2.5 Endring eller oppheving av vernevedtak

Endringer av vedtak om områdevern kan ha forskjellig karakter, og utvalget mener at saksbehandlingen bør tilpasses endringens art. Forvaltningslovens regler vil gjelde i alle tilfelle. Består endringen i en *nevneverdig utvidelse* av verneområdet, bør saken behandles etter de samme reglene som gjelder for etablering av et helt nytt område, jf. utk. § 40. Det samme bør gjelde hvis endringen består i å *endre vernekategori*, noe som etter utvalgets forslag kan bli aktuelt f.eks. fra landskapsvernområde til nasjonalpark eller naturreservat. En endring som kan karakteriseres som en *grensejustering*, eller som gjelder *de enkelte vernebestemmelsene* (enten de gjøres strengere eller mildere), bør kunne skje på grunnlag av en saksbehandling i samsvar med reglene i forvaltningsloven.

For oppheving av et vernevedtak, mener utvalget at det – som i dag – bør føres en streng forvaltningspraksis. Vernevedtak kommer i stand etter en omfattende saksbehandling der de forskjellige interessene veies nøye opp mot hverandre, og det er til dels utbetalt erstatning for de reguleringene som vedtaket medfører. Vernevedtaket er ment å gi en langsiktig beskyttelse, noe også internasjonale instrumenter legger opp til. Skulle det bli spørsmål om å oppheve helt eller delvis et vedtak om områdevern, må det forutsette at virkningene for de formål som ivaretas ved vernevedtaket, er nøye utredet, eller at det blir klarlagt at vernevedtaket opprinnelig bygde på uriktige opplysninger om verneverdiene. Skyldes et forslag om oppheving at verneverdien er bortfalt, kan grunnlaget likevel være åpenbart – f.eks. hvis et fredet tre er råtnet.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en plikt til å etablere et tilsvarende verneområde et annet sted, hvis et vernevedtak skulle bli opphevet. En viss plikt i denne retning følger av Ramsarkonvensjonen for våtmarksområder som er meldt inn som Ramsarområder. En generell regel om dette kunne utformes slik at oppheving av vernevedtak bare kan skje dersom det etableres et nytt lignende

verneområde for de aktuelle verneverdiene. Utvalget er imidlertid blitt stående ved at en slik generell bestemmelse ikke bør innføres, siden den kunne gi inntrykk av at de aktuelle verneverdiene vil være lette å erstatte. I mange tilfeller vil dette ikke være mulig når et område er så viktig at det er vernet. Situasjonen er her en annen enn ved utvalgte naturtyper etter utk. kap. VI, der formålet nettopp er å sikre naturtypen som sådan og ikke nødvendigvis den enkelte forekomsten. Ordningen med utvalgte naturtyper forutsetter både at det lettere vil finnes erstatningsområder, og at beskyttelsen av de utvalgte naturtypene gjennomgående ikke vil være like streng som for verneområder etter utk. kap. V.

16.14 Midlertidig vern

16.14.1 Gjeldende rett

Etter naturvernloven § 18 nr. 4 kan miljøvernmyndighetene treffe vedtak om midlertidig vern av naturverdier. Bestemmelsen er ingen selvstendig vernehjemmel. Det er en forutsetning at det midlertidig vernede området oppfyller de kriteriene som enten §§ 3, 5, 8, eller 11 oppstiller (men det er ikke nødvendig å knytte det midlertidige vernet til en bestemt vernekategori). Både Kongen og Miljøverndepartementet kan fatte vedtak om midlertidig vern. Ved delegasjonsvedtak av 20. oktober 1988 er også Direktoratet for naturforvaltning gitt myndighet til å treffe slikt vedtak.

Loven gir ikke nærmere anvisning på når man kan fatte vedtak om midlertidig vern. Det er ikke et krav at en permanent verneprosess er igangsatt.⁸³

Vedtak om midlertidig vern må ofte treffes raskt for å hindre at verneverdier blir ødelagt eller redusert. De ordinære saksbehandlingsreglene for vernevedtak som er beskrevet i kap. 16.13.1, kan derfor ikke anvendes. Dette kan også gjelde forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel, utredningsplikt og samtidig begrunnelse. Vedtak om midlertidig vern kan påklages til overordnet forvaltningsorgan.

Et midlertidig vernevedtak skal følges opp med en prosess for permanent vern.⁸⁴ Loven setter

⁸³ Sivilombudsmannen har i en sak om den tilsvarende bestemmelsen i kulturminneloven § 22 nr. 4 uttalt at prosessen med den permanente fredningen må "igangsettes uten unødig opphold etter at det midlertidige vedtak er truffet". I den konkrete saken var det gått syv måneder fra midlertidig vedtak til varsel om igangsetting av permanent fredningssak ble kunngjort, og det ble kritisert av ombudsmannen (årsmelding 1991 s. 167).

⁸⁴ Se foregående note.

ingen frist for hvor lenge et slikt foreløpig vernevedtak kan vare.⁸⁵ I enkelte tilfeller kan det gå flere år før endelig avklaring av vernesaken foreligger. Tidsforløpet kan imidlertid ikke føre til at det midlertidige vedtaket faller bort på ulovfestet grunnlag.⁸⁶ Det midlertidige vernet gjelder til saken er endelig avgjort, enten ved at vernet skrinlegges eller ved at det avløses av et vedtak om permanent vern. Blir det bestemt at et midlertidig vernevedtak ikke skal følges opp, treffes det etter forvaltningspraksis normalt et eget vedtak om oppheving. Tilsvarende fattes det uttrykkelig vedtak om oppheving der et midlertidige vernevedtak avløses av et vedtak om permanent vern.

Per 1. januar 2004 er fem områder med et areal på til sammen 1 km² midlertidig vernet etter naturvernloven.

16.14.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Eiere og rettighetshavere som blir berørt av midlertidige vernevedtak, har i en del tilfeller reist spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for slike vedtak og når i en prosess slike vedtak kan fattes. Det har også vært reist kritikk mot varigheten av midlertidige vedtak.

Et midlertidig vedtak må ofte treffes raskt for å hindre at verneverdier går tapt. Det ligger derfor i sakens natur at det knytter seg en del konflikter til disse sakene. *Utvalget* mener bestemmelsen om midlertidig vern er viktig for å ta vare på verdifull natur.

Vedtak om midlertidig vern kan som nevnt foran treffes selv om det ikke er igangsatt noen permanent verneprosess. Dette hjemmelsgrunnlaget går i dag ikke helt klart frem av naturvernloven. *Utvalget* mener at dette bør gå klart frem av loven. Det bør også lovfestes at saksbehandlingen skal fortsette uten ugrunnet opphold, og at et midlertidig vernevedtak gjelder inntil det blir opphevet, jf. utk. § 42 tredje ledd annet punktum.

Utvalget har vurdert om det er behov for å tidsbegrense varigheten av midlertidige vernevedtak. Hensynet til grunneiere og rettighetshavere og deres behov for avklaringer tilsier at slike vedtak ikke bør vare for lenge. På den annen side kan vernesaker ha forskjellig karakter og omfang. Sakene kan variere fra små områder med få grunneiere, til store områder med mange grunneiere. I noen tilfeller vil det derfor være nødvendig å bruke tid på

⁸⁵ I Dok. nr. 8:39 (1988–89) ble det foreslått å tidsbegrense midlertidig vern til to år med adgang til å forlenge det midlertidige vernet i to år om gangen, inntil ti år i alt. Forslaget ble forkastet med stort flertall, jf. Innst. O. nr. 90 (1988–89).

⁸⁶ Jf. Backer 1986 s. 729.

å utrede problemstillinger og få på plass avklaringer med berørte parter. Midlertidige vernevedtak representerer – slik utvalget ser det – ikke noe stort problem i dagens vernearbeid. *Utvalget* mener derfor på denne bakgrunn at det ikke bør innføres tidsbegrensninger for midlertidige vernevedtak. Det vises imidlertid til at når det treffes et vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold, jf. utk. § 42 tredje ledd første punktum. Utvalget vil dessuten understreke at det må settes av tilstrekkelige ressurser hos vernemyndigheten til å gjennomføre vernearbeidet innenfor rimelige tidsrammer.

16.15 Hjemmel til å nekte tiltak når vern er under vurdering

16.15.1 Gjeldende rett

Er det ønskelig å hindre et bestemt inngrep i et påtenkt verneområde, er det etter naturvernloven nødvendig å treffe vedtak om midlertidig vern. Naturvernloven har ingen hjemmel for å nekte enkelttiltak. Naturvernloven har heller ingen hjemmel for å fastsette meldeplikt for bestemte tiltak med tanke på at melding kan utløse et vedtak om midlertidig vern. Paragraf 2 første ledd første punktum inneholder en generell meldeplikt for større arbeider med vesentlige konsekvenser for landskapet eller naturmiljøet, men bestemmelsen har aldri vært satt i kraft.

Skogbruksloven § 19 gir hjemmel til å innføre meldeplikt for tiltak som går inn under §§ 16 og 17 (bl.a. all avvirkning, grøfting og treslagskifte). Vilkåret for å innføre meldeplikt er at det er nødvendig for kontrollen med overholdelse av skogbrukslovens regler. Meldeplikten kan fastsettes for en bestemt skogeier eller for alle skogeiere innenfor et distrikt, men ikke generelt for hele landet. Dersom tiltaket er i samsvar med godkjent skogbruksplan, gjelder ikke meldeplikten, med mindre skogoppsynet har fastsatt noe annet, jf. § 19 tredje ledd.

Det er få eksempler på at skogbrukslovens hjemmel er benyttet for å sikre kontroll av hensyn til biologisk mangfold. Ved vedtak 19. april 1995 ble hjemmelen benyttet til å innføre meldeplikt for registrerte kystgranskoglokaliteter i Nord-Trøndelag. Meldeplikten gjelder inntil videre for lokaliteter som ikke ble vernet ved gjennomføringen av barskogplan for Midt-Norge, fase II. Begrunnelsen for å opprettholde meldeplikt for disse områdene, er ifølge Fylkesmannen i Nord-Trøndelag at områdene – selv om fredning ikke er aktuelt – fortsatt inneholder dokumenterte miljøverdier. Meldeplik-

ten beholdes slik at myndigheten skal kunne gi skogeieren råd om hvordan en best kan ta hensyn til miljøverdiene ved gjennomføring av skogtiltak.

Landbruksdepartementet innførte ved vedtak 25. juli 2001 meldeplikt for verneverdige barskogområder i Midt-Norge og Øst-Norge som ikke ble foreslått varig vernet i forbindelse med gjennomføring av verneplanene i henholdsvis 2001 (Midt-Norge) og 2002 (Øst-Norge). Bakgrunnen for meldeplikten var at områdene var registrert som verneverdige og kunne bli foreslått vernet i forbindelse med evaluering av barskogvernet. Meldeplikten gjaldt til 1. august 2003. Landbruksdepartementet valgte da å ikke forlenge meldeplikten.

Etter skogbruksloven § 17 a kan det fastsettes bl.a. meldeplikt i forskrift for veiplanlegging og veibygging samt for andre anlegg og tekniske inngrep av varig karakter i forbindelse med skogbruk. Vilkåret for meldeplikten er at tiltaket omfatter nybygging og ombygging av landbruksveier som krever tillatelse etter forskriften.

Også plan- og bygningsloven har enkelte bestemmelser om meldeplikt til kommunen, bl.a. knyttet til bygge- og anleggstiltak.

16.15.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er viktig at både sektormyndigheter og miljøvernmyndighetene gis virkemidler for å sikre at naturverdier ikke blir skadet eller ødelagt mens det overveies om de bør inngå i et verneområde. Flere regler i lovforslaget har dette for øye, som den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6 og bestemmelsen om midlertidig vern i utk. § 42.

Den generelle aktsomhetsplikten innebærer ikke noen meldeplikt for tiltakshaveren for tiltak som kan påvirke naturverdier. Bestemmelsen gir heller ikke myndigheten hjemmel til å forby konkrete tiltak.

Midlertidig fredning har vært et viktig virkemiddel for å sikre at miljøverdier ikke går tapt før de er undergitt en grundig vurdering og prosess. Erfaringene med dette virkemidlet har imidlertid vist at man i en del tilfeller er for sent ute, slik at naturverdier er skadet eller ødelagt før vedtak om midlertidig vern er fattet. Blant annet derfor har det tidligere vært tatt til orde for en hjemmel til å innføre meldeplikt i områder som er registret som verneverdige, jf. NOU 1980: 23 s. 131 og St.meld. nr. 68 (1980–81) s. 35.

Utvalget mener det er behov for nærmere regler i naturmangfoldloven som kan hindre tiltak i områder der saksbehandlingen med sikte på vern er under overveielse. Målet må være å unngå at

viktige naturverdier går tapt fordi man ikke har hjemmel til å hindre det eller man ikke har kjennskap til inngrepet. Slike regler vil bl.a. kunne være et viktig verktøy i arbeidet med å ta vare på de artene Norge har et spesielt ansvar for og for å overholde internasjonale miljøforpliktelser.

Etter utvalgets mening kan det likevel føre for langt om slike regler skal gjelde helt generelt. Virkeområdet bør som et utgangspunkt begrenses til tilfeller der det er klart at vern blir overveid, dvs. når saksbehandling etter naturmangfoldloven er kommet i gang. Utvalget mener det bør være et klart skjæringspunkt, og foreslår at reglene først kan benyttes når det påtenkte verneforslaget er kunngjort etter utk. § 40 annet ledd, jf. utk. § 41 første og annet ledd.

Utvalget foreslår dels en skjerpet anvendelse av regler om krav til tillatelse som gjelder for tiltak, dels en hjemmel for meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse.

I utk. § 41 første ledd første punktum foreslår utvalget at et forvaltningsorgan "uten videre kan avslå en søknad om tillatelse mv. til et tiltak som inngår i et verneforslag". Det innebærer at for tiltak som krever tillatelse, kan vedkommende forvaltningsorgan avslå søknaden med den begrunnelsen at verneverdiene ikke må gå tapt før det er tatt endelig stilling til vernet. Slike tillatelser kan bare gis "dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning" for verneforslaget, jf. utk. § 41 første ledd annet punktum. Denne regelen svarer til det som etter vannressursloven § 22 gjelder ved planlegging av vassdrag.

For tiltak som ikke krever tillatelse etter annen lovgivning, foreslår utvalget at det kan innføres en meldeplikt for hele eller deler av området, jf. utk. § 41 annet ledd første punktum. En meldeplikt vil i utgangspunktet ikke representere en selvstendig hjemmel til å nekte tiltaket. Meldeplikt kan ses på som et virkemiddel om utsatt iverksetting. Skal et påtenkt tiltak forhindres, må det etter melding treffes et midlertidig vernevedtak etter naturmangfoldloven.

En meldeplikt skal kunngjøres på samme måte som verneforslaget, jf. utk. § 41 annet ledd annet punktum, jf. utk. § 40. Til gjengjeld bør loven sikre en høring i etterhånd med påfølgende revurdering av meldeplikten.

Endelig foreslår utvalget at etter at det er kunngjort en melding etter utk. § 40 annet ledd, kan offentlig myndighet ikke gi tilskudd til tiltak i et område som inngår i verneforslaget dersom tiltaket kan virke negativt inn på verneverdiene, jf. utk. § 41 tredje ledd. Miljøvernmyndigheten bør kunne gjøre unntak fra dette dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget.

Utvalget mener det bør åpnes for at disse tre bestemmelsene i utk. § 41 første til tredje ledd helt eller delvis skal kunne anvendes også før verneforslag er kunngjort, hvis sentrale offentlige myndigheter har satt i gang samlet planlegging for vern. En slik bestemmelse kan være aktuell i samband med større verneplaner. Utvalget foreslår at en slik myndighet legges til Kongen, jf. utk. § 41 fjerde ledd.

Kapittel 17

Innholdet i områdevernet og forvaltning av verneområder

Stillhet

Stilla rår i skogen.
Stilla er så stor
som om jorda var kveldsvøvd barn
og himlen ei vakende mor.

Men over det svarte auge
av vatn innpå ei myr,
streifer måneskyggen
av et høgbeint dyr.

Og drøpp av soldogg drypper
fra blomsterbeger,
som nattas milde hender
vender
langs kratt og krøtterveger.

Og innpå utslått-enger
der bekkeskodda glir,
lever lågmælt mumling
om ting som *var* – og *blir*.

Hans Børli

17.1 Generelt om naturmangfoldlovens betydning for vernets innhold og rekkevidde i forhold til andre lover

17.1.1 Innledning

Innholdet i områdevernet er rettslig sett et spørsmål om hvilke rettsvirkninger et vernevedtak har for grunneiere, rettighetshavere og allmennheten. Dette er dels et spørsmål om hvilke begrensninger som legges på tiltak og aktiviteter som berører verneområdet, og dels et spørsmål om hvilke regler som hjemler aktive skjøtselstiltak for å bevare verneverdiene. Rettsvirkningene av et vernevedtak etter gjeldende rett kommer til uttrykk på tre nivåer: i loven, i verneforskriften og gjennom enkeltvedtak med hjemmel i lov eller verneforskrift.

Loven oppstiller rammer for verneforskriftene og enkeltvedtak med hjemmel i forskriften. *Verneforskriften* angir vernekategori, geografisk virkeområde og formålet med vernet, og regulerer tiltak

og aktiviteter innenfor verneområdet i tråd med de rammene loven gir. Etter dagens praksis kommer dette til uttrykk ved at verneforskriftene konkret regulerer hvilken bruk som er forbudt og hvilken bruk som krever tillatelse etter søknad fra forvaltningsmyndigheten, og til dels angir hvilken bruk vernet ikke er til hinder for. I tillegg har alle forskriftene en generell dispensasjonsbestemmelse.

Verneforskriftene utgjør hovedtyngden av regelverket knyttet til verneområder. Forskriftene bygger på standardmaler som Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet for dagens vernekategorier etter naturvernloven. Disse inneholder bestemmelser som er felles for alle verneområder innenfor den enkelte vernekategori, men som tilpasses verneformålet, situasjonen i det enkelte verneområdet og aktuelle og eventuelle fremtidige interessekonflikter.

Enkeltvedtakene som treffes i medhold av verneforskriften – undertiden direkte i medhold av loven – kan være forskjellige. Det vanligste er tilfelle hvor verneforskriften setter krav om individuell vurdering før et tiltak kan settes i verk. Ulike betegnelser – som tillatelse, samtykke, unntak eller dispensasjon – kan gi et vink om hvor kurant det skal være å få aksept for et tiltak som i utgangspunktet er i strid med verneforskriften. Det forekommer at en verneforskrift bestemmer at drift eller inngrep i et verneområde bare kan skje i samsvar med en godkjent plan. Avgjørelsen om godkjenning vil være et enkeltvedtak med hjemmel i verneforskriften (eventuelt annen lovgivning som regulerer plantypen).

For det enkelte verneområde er det utpekt en forvaltningsmyndighet som skal forvalte verneverdiene i det aktuelle området. Denne forvaltningen omfatter alt fra formell behandling av søknader om tillatelser og dispensasjoner, oppsyn og miljøovervåking til konkret skjøtsel, tilrettelegging og informasjon. De ulike elementene i forvaltningen er i dag dels forankret i naturvernloven og naturoppsynsloven, dels i verneforskriftene og dels i *forvaltningsplaner*¹ for verneområdene. En forvaltnings-

¹ Forvaltningsplaner er utarbeidet i et begrenset antall områder vernet etter naturvernloven.

plan vil normalt inneholde fortolkninger av vernebestemmelser og kan også gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen, samt være en plan for skjøtsel og eventuell bruk som fremmer verneinteressene. Forvaltningsplaner kan ikke oppstille nye rettigheter og plikter utover rammene i loven og verneforskriften, jf. kap. 17.3.1.3.

17.1.2 Hvilken betydning skal lovens bestemmelser ha for vernets innhold?

17.1.2.1 Innledning

Ved områdevern er det et spørsmål om rettsvirkningene, dvs. det som er forbudt av hensyn til verneverdiene, skal følge direkte av loven, eller om det skal være innholdet i verneforskriften som avgjør rettsvirkningen. Ønsket om å ha regler som gir klar veiledning til dem de retter seg til, og som gir mulighet for ulike løsninger for forskjellige verneområder, gjør at reglene for det meste må fastsettes som forskrift. Lovens rolle blir da for det første å gi hjemmel for de aktuelle forskriftene, i samsvar med legalitetsprinsippet i norsk rett. Loven kan videre utformes så den blir en ramme for hva slags eller hvor omfattende bestemmelser som kan fastsettes i forskriften. Den kan da sies å fungere som en kompetanseskranke for forvaltningen (17.1.2.2). Loven kan dessuten ha regler som utfyller de mer konkrete verneforskriftene – dels som en "bakgrunnsrett" som verneforskriftene tolkes i lys av, dels som en handlingsregel som er direkte rettet til borgerne (17.1.2.3).

17.1.2.2 Loven som kompetanseskranke

Det første spørsmålet er om loven setter rettslige skranke for hva forvaltningen kan fastsette om rådighetsbegrensninger i verneforskriften, eller om loven bare utgjør en politisk retningslinje for forvaltningens myndighetsutøvelse i den forbindelse.

Spørsmålet er ikke uttrykkelig drøftet i forarbeidene til gjeldende naturvernlov. I juridisk teori er det antatt at loven setter rettslige skranke for vernets innhold for de ulike vernekategoriene.² Det er imidlertid uklart hvor langt disse skrankene rekker. I juridisk teori³ har det derfor vært drøftet om dagens lov generelt setter grenser for hvor strenge vernebestemmelsene kan gjøres, dvs. at loven angir et maksimumsvern for den enkelte vernekategori. Likeledes er det drøftet om loven stiller krav om minimumsvern, slik at vernebestem-

melsene må ha et minstenivå for at vernekategorien kan brukes. En tredje mulighet er at loven anviser både et maksimums- og et minimumsvern som danner rammene for hva vernebestemmelsene må holde seg innenfor. På den måten kan loven definere et bestemt vernnivå for hver enkelt vernekategori.

Konklusjonen synes i dag å være at naturvernloven inneholder visse krav til et minimumsvern. Det vil si at vernebestemmelsene må ha et visst minstenivå for at vernekategorien kan brukes.

Utvalget mener naturmangfoldloven bør angi de rettslige rammene for hva som kan fastsettes i verneforskriften. Lovens materielle regler skal derfor være bindende for forvaltningen når vernebestemmelsene fastsettes. Dette må ses i sammenheng med at loven har høyere trinnhøyde enn forskrifter. Lovens rammer kan derfor ikke fravikes gjennom forskrift. Ved at loven er bindende, er det Stortinget og ikke forvaltningen som angir rammene for hva et vernevedtak kan inneholde. Dette vil øke rettssikkerheten og forutsigbarheten i vernesaker.

Spørsmålet er da om lovens ramme for de enkelte vernekategorier bør angi en form for minimumsvern, maksimumsvern eller begge deler.

Etter utvalgets syn vil lovbestemmelser som bare anviser *enten* et minimums- eller et maksimumsvern i for liten grad angi de konkrete rammene for vernevedtakets innhold. Utvalget har derfor i loven for enkelte vernekategorier valgt å angi *både* et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser. Dette gjelder særlig for nasjonalparker og landskapsvernområder. Dermed vil det være knyttet et minstenivå til vern i den enkelte sak, samtidig som loven anviser hva som fortsatt kan skje uhindret av vernet. Dette innebærer at forvaltningen får klarere signaler enn etter dagens naturvernlov om spillerommet for myndighetsutøvelse. At det likevel er et spillerom, innebærer at det fortsatt vil være anledning til å komme frem til fleksible og lokalt tilpassede løsninger i den enkelte vernesak.

I utvalgets forslag (jf. utk. kap. V) vil det si at verneforskriftene for nasjonalparker som et minimum skal sikre vern mot "varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" (utk. § 34 annet ledd første punktum), og som et maksimum at ferdsel til fots ikke kan forbys (utk. § 34 annet ledd tredje punktum). For landskapsvernområder skal vernet som et minimum forhindre "tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig" (utk. § 35 annet ledd første punktum), samtidig som pågående virksomhet kan fortsette (utk. § 35 annet ledd annet punktum). I

² Slik også Backer 1986 s. 98.

³ Backer 1986 s. 97–98.

naturreservater må som et minimum ”ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet” (utk. § 36 tredje ledd første punktum), og reservatet kan ”totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel” (utk. § 36 tredje ledd annet punktum). Biotopvernområder kan vernes ”mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser” (utk. § 37).

I tillegg til at loven setter skranker for hva som kan fastsettes av verneforskrifter for den enkelte vernekategori, innebærer dette også at loven setter skranker for hva det kan gis tillatelse eller dispensasjon til med hjemmel i verneforskriften. Det medfører f.eks. at det ikke kan gis tillatelse til tiltak i en nasjonalpark som medfører en ”varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner” eller i et landskapsvernområde som ”kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig”, jf. henholdsvis utk. §§ 34 annet ledd første punktum og 35 annet ledd første punktum. På ett område – sikkerhetsområdet – vil imidlertid ikke lovens ulike vernekategorier danne absolutte skranker for en dispensasjon. Det gjelder der f.eks. damanlegg eller kraftlinjer innenfor et verneområde krever vedlikehold eller oppgradering ut fra sikkerhetshensyn. Dette må ses i sammenheng med vannressursloven § 33 annet ledd annet punktum, som sier at reglene om sikkerhet gjelder selv om vassdraget er vernet etter naturvernloven.

17.1.2.3 Loven som handlingsregel overfor borgerne

Det andre spørsmålet knyttet til lovens rettsvirkninger er spørsmålet om rettsvirkningen for den enkelte borger følger direkte av loven, av forskriften eller av loven og forskriften i kombinasjon.

Det vært reist spørsmål om dagens naturvernlov må forstås som en handlingsnorm direkte rettet til private.⁴ Det ville innebære at den enkelte borger f.eks. må vurdere om et tiltak ”kan endre landskapets art eller karakter” (naturvernloven § 5 annet punktum om landskapsvernområder), eller om tiltaket strider mot bestemmelsen for nasjonalparker om at ”landskapet med planter, dyreliv og natur- og kulturminner skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep” (naturvernloven § 3 annet ledd annet punktum). Spørsmålet er ikke avklart gjennom rettspraksis, men forvaltningspraksis har lagt til grunn at det er verneforskriften som avgjør hva som er tillatt og hva som er forbudt.

Etter *utvalgets* syn bør naturmangfoldlovens regler være direkte bindende overfor borgerne. Det har sammenheng med at loven skal angi de rettslige skrankene for hva som kan reguleres i verneforskriftene, jf. ovenfor om dette. En konsekvens av dette er at loven også bør være en handlingsregel som borgerne må følge. Dette innebærer at det er loven sammen med forskriften som regulerer hva som er tillatt og hva som er forbudt innenfor et verneområde. En følge av at loven er direkte bindende overfor borgerne er at tiltak som i forskriften ikke er forbudt, likevel kan være det etter loven. Et eksempel kan være at det i forskriften for et sjøfuglreservat ikke er tatt inn noe forbud mot motorferdsel i hekketiden. Dette kan være i strid med lovens minstekrav om at ingen må ”foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet” (utk. § 36 tredje ledd første punktum). Den enkelte må da vurdere om slik motorferdsel vil være i strid med loven, selv om den ikke er forbudt etter forskriften.

17.2 Rådighetsreguleringer i verneområder

17.2.1 Generelt for alle vernekategoriene

17.2.1.1 Oversikt over rettstilstanden i dag

Områdevern innebærer rådighetsreguleringer overfor grunneiere, rettighetshavere og allmenheten. Graden av rådighetsreguleringer varierer mellom vernekategoriene, og kan også variere mellom områder innenfor samme vernekategori. Rådighetsreguleringene er generelt sterkest der verneformålet er å ta vare på sårbar, villmarkspreget eller urørt natur. Dette er nærmere omtalt i kap. 17.2.2 til 17.2.5.

For alle områder vernet etter dagens naturvernlov vil verneforskriften inneholde forbudsbestemmelser mot tiltak som i utgangspunktet er strid med verneformålet. Hva som anses å være i strid med verneformålet, varierer mye fra en vernekategori til en annen. Bruk som forutsetter større tekniske inngrep er som regel forbudt i alle verneområder. Eksempler på slike inngrep er oppføring av bygninger, anlegg eller varige innretninger, veibygging, uttak, oppfylling eller lagring av masse mv. Av standarden for verneforskrifter følger at nasjonalparker vernes mot ”inngrep av enhver art”, landskapsvernområder mot ”inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter”, naturreservater mot ”tiltak som kan endre naturmiljøet” og biotopfredningsområder mot ”tiltak som kan endre de naturgitte produksjonsforhold eller forringe... livsmiljøet”.

⁴ Backer 1986 s. 99–101 og s. 159 flg.

I de fleste verneområdene er visse former for menneskelig aktivitet eller bruk tillatt. Generelt fastslår verneforskriftene at det er tillatt med militær operativ virksomhet og tiltak i ambulanse-, politi-, brannvern-, rednings-, oppsynsøyemed, samt gjennomføring av skjøtsels- og forvaltningsoppgaver som er bestemt av forvaltningsmyndigheten. Unntaksbestemmelsene for oppsyns-, skjøtsels- og forvaltningsøyemed er tolket slik at de gjelder oppsyn hjemlet i lov og skjøtsels- og forvaltningstiltak i forvaltningsmyndighetens regi.⁵ I verneområder der det er relevant, vil det være tillatt å utøve drift og vedlikehold av eksisterende anlegg som hører til offentlige instanser som f.eks. Kystverket, Forsvaret etc. Det samme gjelder i hovedsak også vedlikehold av eksisterende hytter og andre bygninger, kraftledninger, offentlige veier mv.

17.2.1.2 Utvalgets synspunkter og forslag

Utvalgets forslag innebærer ingen stor omlegging sammenholdt med dagens områdevern etter naturvernloven. Utvalget foreslår en generell bestemmelse om fastsettelse av verneforskriftenes rettsvirkninger (utk. § 33 fjerde ledd). For den enkelte vernekategori foreslår utvalget nærmere rammer for rettsvirkninger av et vernevedtak, se utk. §§ 34 annet ledd (nasjonalparker), 35 annet ledd (landskapsvernområder), 36 tredje ledd (naturreservater), 37 (biotopvernområder) og 38 annet og tredje ledd (verneområder i sjø).

Utvalget legger opp til at naturmangfoldloven på en klarere måte enn gjeldende naturvernlov skal angi de rettslige rammene for de rådighetsreguleringene som kan fastsettes i verneforskriften, og at lovens handlingsregler skal være direkte bindende for borgerne, jf. kap 17.1.2. Dette gjelder særlig for nasjonalparker og landskapsvernområder, og dels for naturreservater.

Utvalgets forslag innebærer også at rettsvirkningene for vern i sjø presiseres i en egen bestemmelse, jf. utk. § 38.

Utvalget mener at den generelle adgangen til å fastsette rådighetsreguleringer i vernevedtak bør omfatte all faktisk rådighet (fysiske handlinger og

tiltak) i verneområdet. Hvor omfattende rådighetsreguleringer som faktisk fastsettes, vil avhenge av områdenes kvaliteter og sårbarhet overfor bruk, formålet med vernevedtaket, og de rettslige rammene som loven setter for den enkelte kategorien. I tillegg må lovens alminnelige formål legges til grunn, jf. kap. 11. De rådighetsreguleringene som fastsettes, skal bidra til å sikre at det biologiske, geologiske og/eller landskapsmessige mangfoldet bevarer på lang sikt.

Utvalget mener det er et behov for å oppfordre forvaltningen til å være klarere og mer spesifikk i angivelsen av vernets formål i verneforskriften, jf. utk. § 33 annet ledd. Dette vil bidra til en mer forutsigbar og effektiv forvaltning av verneområdet.

Etter utvalgets forslag vil det, som i dag, skje en differensiering mht. rådighetsreguleringene mellom de forskjellige vernekategoriene, områder innenfor en og samme vernekategori, og eventuelt også innenfor det enkelte verneområdet (jf. utk. § 33 fjerde ledd siste punktum). For eksempel er det naturlig at det er forskjell på graden av rådighetsreguleringer i et landskapsvernområde, der verneformålet kan være knyttet til bevaring av natur som er påvirket av mennesker, og i et naturreservat der verneformålet er konsentrert om det naturgitte biologiske mangfoldet (naturtypene, artene, den genetiske variasjonen). Videre vil behovet for rådighetsreguleringer kunne variere mellom f.eks. ulike typer naturreservat. Totalforbud mot ferdsel til fots er f.eks. vanlig i et sjøfuglreservat i hekketiden, mens et forbud mot ferdsel i et barskogreservat normalt er begrenset til teltleirer, idrettsarrangementer eller andre større arrangementer.

I utvalgets forslag går det et prinsipielt skille mellom landskapsvernområder på den ene siden og nasjonalparker, reservater og biotopvernområder på den annen side. I de sistnevnte kan i prinsippet all virksomhet forbys, hvis det er nødvendig av hensyn til verneformålet. I nasjonalparker kan etter utvalgets forslag normalt ikke ferdsel til fots forbys. I landskapsvernområder slås det uttrykkelig fast at "pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum" (utk. § 35 annet ledd annet punktum). Den minimumsrammen som første punktum setter, er at det ikke må "settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig".

I utk. § 33 om forskrifter om verneområder gis det i fjerde ledd hjemmel til å "forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet". Hjemmelen konkretiseres av de minimums- og maksimumsrammer som loven setter for den aktuelle vernekategorien,

⁵ Se særlig Rt. 2002 s. 1069. I et våtmarksreservat hadde grunneieren felt trær og brukt traktor for å kjøre trærne ut. I dommen heter det at en grunneier ikke på egen hånd kan iverksette tiltak for å bevare eller gjenopprette naturlig tilstand. Skjøtselsbestemmelsen kan ikke forstås slik at den gir grunneier en hjemmel til å drive skjøtsel. Skjøtselshjemmelen i verneforskriften gjelder skjøtsel som naturvernmyndighetene selv utfører eller samtykker til. I denne saken ble skogeier idømt på kr 10.000,- og kr. 1.000,- i inndragning.

jf. kap. 17.1.2.1. I likhet med gjeldende naturvernlov settes det ikke skranker for valget av reguleringsteknikk. Dette innebærer at verneforskriften kan sette totalforbud mot visse typer virksomhet eller tiltak, eller forbud begrenset i tid, rom eller mht. personkrets, f.eks. forbud som bare retter seg mot andre enn grunneiere. Det kan fastsettes et dispensabelt forbud eller bestemmes at en rådgighet er lovlig under forutsetning av en viss lokalisering, fremgangsmåte eller utførelse, eventuelt etter en særskilt plan som verneforskriften kan gi regler for utarbeiding og godkjenning av. Det skilles ikke mellom pågående og fremtidige inngrep, og hjemmelen kan derfor anvendes til å stanse eller regulere både aktuell bruk og fremtidige bruksendringer, med mindre annet fremgår av maksimumsrammen for rettsvirkningen for den enkelte kategori (jf. særlig utk. §§ 34 annet ledd tredje og fjerde punktum og 35 annet ledd).

Et eksempel på et totalforbud som kan være aktuelt, er ferdsel i naturreservater eller biotopfredningsområder. Et slikt forbud kan eventuelt begrenses til de mest sårbare periodene, som hekkeperioder mv. På den annen side vil det ikke være aktuelt å legge begrensninger på ferdsel til fots i landskapsvernområder og nasjonalparker (med unntak for eventuelle spesielt avgrensede områder i nasjonalpark, jf. kap. 17.2.2.9).

Ominnredning av eksisterende bygninger, dvs. innvendige tiltak som ikke påvirker naturen i verneområdet direkte, vil det ikke være adgang til å regulere i verneforskriften. Men selv om en ominnredning er tillatt, betyr ikke det at verneforskriften gir adgang til f.eks. motorisert transport for å få gjennomført ominnredningen. Er det tale om oppgradering eller omlegging til et nytt bruksformål, vil det være mulig når forholdene tilsier det å regulere dette i verneforskriften for å unngå skadevirkninger på verneverdiene, f.eks. slitasjeskapende trafikk eller ferdsel som forstyrrer dyrelivet i sårbare perioder eller områder.

Avveiningen mellom verneinteresser og bruksinteresser som gjøres ved opprettelse av verneområdene, kan i noen tilfeller være vanskelig. Det kan f.eks. være usikkert om, eller ved hvilken intensitet, en gitt aktivitet vil påvirke verneverdiene. Etter *utvalgets* mening bør eventuell usikkerhet om trusselbildet komme verneverdiene til gode, når man først verdsetter naturverdiene i et område så høyt at man velger vern som virkemiddel. Dette er i tråd med føre-var-prinsippet, som tilsier at bruk med usikre effekter på verneverdiene, herunder det biologiske mangfoldet, i prinsippet ikke bør tillates.

Utvalget ser det som viktig at et vern ikke uthules gjennom så liberale verneforskrifter at natur som er vernet, i praksis blir forvaltet som andre områder i forhold til ulike næringer.⁶ I verneområdene skal hensynet til verneverdiene være overordnet næringsinteressene, slik at eventuell næringsvirksomhet må tilpasse seg disse. Dette innebærer at det bør gå et skille mellom bruk som bidrar til å fremme verneverdier, bruk som kan tåles fordi den ikke påvirker verneverdiene negativt, og bruk som er i strid med verneformålet. De prinsipielle spørsmålene knyttet til bruk i verneområder er nærmere behandlet i kap. 9.3.2.2.

Utvalget ønsker gjennom sitt lovforslag å legge til rette for at bruk som bidrar til å fremme verneverdier, tillates innenfor verneområdene. Slik bruk kan betraktes som et ledd i forvaltningen som utøves for å bevare verneverdiene. Ofte vil det også være uproblematisk å tillate bruk som er nøytral i forhold til verneverdiene, dvs. som verken fremmer eller er i strid med disse. Forholdet til tradisjonell bruk er spesielt fremhevet i utk. § 33 femte ledd, der det presiseres at verneforskriften ikke skal være til hinder for å videreføre tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.

Ved fastsettelsen av hvilken bruk som skal kunne tillates, vil bestemmelsene om kunnskapsgrunnlag (utk. § 7), føre-var-prinsippet (utk. § 9) og prinsippet om samlet belastning (utk. § 10) komme til anvendelse.

I likhet med gjeldende naturvernlov foreslår utvalget å gi det offentlige, dvs. den myndigheten som er tillagt forvaltningen av verneområdet, en viss rådgighet over verneområdet for å gjennomføre skjøtsel, se kap. 17.3.3. Mens gjeldende regler om skjøtselstiltak i praksis bare har direkte betydning for miljøvernmyndighetene, grunneiere eller andre rettighetshavere, åpner *utvalgets* forslag for at det etter avtale også kan overlates til interesserte organisasjoner eller andre å foreta nærmere bestemte skjøtselstiltak, jf. utk. § 36 første ledd annet punktum.

Planer for skjøtsel og bruk av verneområder er særlig viktige der hvor visse former for videre bruk er en forutsetning for å oppnå verneformålet. For å understreke dette foreslår utvalget at utkast til skjøtelsplan bør foreligge når vern av slike områder vedtas, jf. utk. §§ 35 tredje ledd første punktum og 36 fjerde ledd første punktum.

⁶ Jf. også Innst. S. nr. 168 (1999–2000) Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane s. 5.

Tabell 17.1 Tabellen viser sammenligningen av rettsvirkninger av vernekategoriene i gjeldende lov, praksis og utvalgets forslag.

	Dagens lov	Rettsvirkninger	
		Praksis	Utvalget
Nasjonalpark	Naturmiljøet "vernes", landskapet med planter, dyreliv og natur- og kulturminner vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og andre inngrep.	Forbud mot tekniske inngrep, tradisjonell utmarksnæring i stor grad tillatt, enkelt friluftsliv.	Vern som i dag, men presisering av at det betyr "ingen varig påvirkning", ellers utdyping av rettsvirkningene i lovteksten, sikring av opplevelsesverdi nevnes, ferdsel til fots og til sjøs normalt tillatt. fiske normalt tillatt, men kan settes rammer.
Landskapsvern-område	Forbud mot tiltak som vesentlig kan endre landskapets "art eller karakter".	"Vesentlighets"-kriteriet tolkes nokså vidt, dvs. at en god del tiltak kan være forbudt i landskapsvern-områder, men lite begrensninger i pågående bruk.	Ingen vesentlig endring i "landskapsbildet", herunder kulturminnene, sikre vesentlige dominante elementer i landskapet, innenfor denne rammen kan pågående næringsvirksomhet fortsette og utvikles, tilpasningsplikt for nye tiltak, den samlede virkning av tiltak vektlegges, motorferdsel kan begrenses, i enkelte soner kan det gis særskilte regler av hensyn til biologisk mangfold. Krav om skjøtselsplan ved kulturbetingede landskap.
Naturreservat	Fredning.	Strengt vern, noe bruk kan være tillatt, særlig fiske og i visse reservater jakt, samt noe beite.	Som i dag, men i større grad bruk som fremmer kulturbetinget biologisk mangfold, dessuten hjemmel for restaureringstiltak, hjemmel for bestemmelser om kulturminnene.
Vassdragsvern	"Vern".	Ikke brukt.	Kan fredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel, det kan gis bestemmelser om kulturminnene.
Naturminne	"Fredning".	Strengt vern.	Ikke egen verneform lenger.
Biotopvern-område etter viltloven	Utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep kan forbys.	Varierer, men kan være strengt vern.	Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen, faunaen eller deres livsbetingelser, hjemmel for restaureringstiltak.
biotopvern-område etter viltloven	Det kan fastsettes forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet, herunder ferdsel.	En del ferdselsforbud, forbud mot anleggstiltak.	Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen, faunaen eller deres livsbetingelser, hjemmel for restaureringstiltak.
biotopvern-område etter lakse- og innlandsfiske- loven	Det kan fastsettes forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet eller bruk av vannressursene.	Ikke brukt.	Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen, faunaen eller deres livsbetingelser, hjemmel for restaureringstiltak.

17.2.2 Nasjonalparker

17.2.2.1 Rettstilstanden i dag

I nasjonalparker er restriksjonene på bruk i dag normalt mindre enn i naturreservater, selv om det generelle bildet er at nasjonalpark også er en streng verneform. Det er tillatt med skånsom ferdsel og friluftaktiviteter som krever lite tilrettelegging, noe som er naturlig ettersom friluftsliv og rekreasjon inngår i verneformålet for de fleste nasjonalparkene. Vanligvis er det heller ikke lagt begrensninger på tradisjonell bruk knyttet til reindrift, seterdrift, slått, beite, jakt, fiske og bærplukking. Forbudet mot tekniske inngrep er derimot sentralt, og Direktoratet for naturforvaltning har som overordnet forvaltningsmyndighet signalisert at dette skal håndheves meget strengt ved eventuelle søknader om dispensasjon.⁷ Det skal ikke bygges nye fritidshytter i nasjonalparker og som hovedregel heller ikke nye turisthytter. Motorferdsel skal holdes på et minimum.

⁷ Direktoratet for naturforvaltning, 2001c kap. 3 s. 30.

Selv om verneforskriftene for de eksisterende nasjonalparkene stort sett er relativt strenge, er det likevel til dels store forskjeller hva tillatt bruk angår. Hardangervidda nasjonalpark utgjør det bruksliberale ytterpunktet, mens f.eks. Ormtjernkampen nasjonalpark ikke skiller seg særlig fra naturreservater hva restriksjonsnivå angår. Rago og Øvre Anarjokka er også eksempler på nasjonalparker med et relativt strengt restriksjonsnivå, men hvor det er gjort spesielle unntak knyttet til reindrift. Disse eksemplene er nærmere omtalt i boks 17.1

Restriksjonsnivået i nasjonalparker har vært gjenstand for debatt. Dels argumenteres det med at restriksjonsnivået er for høyt. Noen mener f.eks. at restriksjonene legger hindringer i veien for omsetning og verdiskaping, og i for liten grad er basert på kunnskaper om og forståelse av lokale forhold. Dels argumenteres det med at restriksjonsnivået er for lavt, f.eks. ved at styringen med motorferdsel ikke er sterk nok, eller at jakt ikke burde være tillatt.⁸

⁸ Se nærmere redegjørelsen Fjellområdene – bruk, vern og verdiskaping i St.prp. nr. 65 (2002–2003) s. 140–53.

Boks 17.1 Om restriksjonsnivået i enkelte nasjonalparker

For Hardangervidda nasjonalpark (vernet 10. april 1981), som er den nasjonalparken i Norge med størst andel privat grunn (ca. 52 %), er det presisert i verneformålet at det fortsatt skal kunne drives landbruk. Ifølge verneforskriften kan eiendomsrett og bruksretter benyttes så langt det ikke kommer i strid med verneformålet. Motorisert transport for en rekke næringsformål er også direkte hjemlet i vernebestemmelsene. Jakt og fiske er tillatt i samsvar med henholdsvis viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

I verneforskriften for Ormtjernkampen nasjonalpark i Oppland (vernet 14. juni 1968), for øvrig Norges minste med sine 9 km², er det presisert at planting, såing og grøfting eller andre kultiveringsarbeider ikke må finne sted. Nasjonalparken omfatter utelukkende statsallmenning, og utøvelse av allmenningsretter etter fjelloven knyttet til beite og fiske er tillatt. Det er imidlertid ikke åpnet for jakt.

Rago nasjonalpark i Nordland (vernet 22. januar 1971) er en typisk "villmarkspark" der tillatt bruk er begrenset til reindrift og friluftsliv, herunder jakt og fiske. Tillatt jakt og fangst er begrenset til artene rype, hare, villmink og rødrev, mens det ikke er noen begrensninger på

fiske utover det som følger av de alminnelige reguleringene av fiske. Fra forbudet mot tekniske inngrep er det gjort unntak for nødvendig husvær for oppsynet og hytter og innretninger i forbindelse med reindriften. Tjenestemenn i reinnæringen i tjenesteoppdrag og reindriftsamer skal etter skriftlig tillatelse fra forvaltningsmyndigheten kunne nytte snøscooter og lande med luftfartøy under utøving av lovlig reindrift.

I Øvre Anarjokka nasjonalpark i Finnmark (vernet 19. desember 1975) tillates i hovedsak de samme bruksformene som i Rago. Her kan ifølge forskriften gammer, koier, gjeterhytter og gjerder som er nødvendige for utøvelse av lovlig reindrift oppføres, men kun etter samtykke fra forvaltningsmyndigheten. Videre heter det at utøvere av lovlig reindrift etter søknad skal gis tillatelse til å bruke motordrevet fremkomstmiddel på vinterføre. Jakt og fangst er i utgangspunktet forbudt, men forbudet berører ikke rettigheter til jakt og fangst på rype, hare, rødrev og mink i forbindelse med lovlig reindrift. Verneforskriften er fra 1975, det vil si før dagens viltlov trådte i kraft, og den angitte jaktutøvelsen må i dag skje innenfor de rammene viltloven setter.

I det følgende gjøres det rede for restriksjonsnivået for næringstilknyttet aktivitet i nasjonalparkene, i første rekke innenfor næringer som landbruk, reindrift og reiseliv.

17.2.2.2 Landbruk

Samtlige nasjonalparker har forbud mot all tradisjonell *skogsdrift*. Det er likevel adgang til å disponere for uttak av ved til hytter, buer og setrer som ligger i nasjonalparken, jf. f.eks. nasjonalparkene Forollhogna og Dovrefjell–Sunndalsfjella. I Junkerdal nasjonalpark i Nordland er det åpnet for uttak av gran, en bestemmelse som tar sikte på at fremmede arter skal fjernes.

Det drives ikke tradisjonell seterdrift i noen av nasjonalparkene. De fleste seteranleggene i tilknytning til verneområder ligger i landskapsvernområder. Tradisjonell seterdrift vil imidlertid kunne drives i nasjonalparkene. I forskriften for Jotunheimen nasjonalpark er det f.eks. tatt inn en bestemmelse om at ”eksisterende setrar kan oppretthaldast og drivast, herunder kultivering av setervollar. Større endringar av seterdrifta skal godkjennast av forvaltningsstyremakta”. Det vil imidlertid alltid være så sterke begrensninger på motorisert transport i en nasjonalpark at det utelukker driftsformer som er basert på jevnlig motorisert uttransportering av melk eller andre produkter.

Det er ikke lagt begrensninger på vanlig eller tradisjonelt *husdyrbeite* i noen nasjonalparker. Men det er ikke tillatt å benytte motoriserte hjelpemidler ved tilsyn eller innsamling av beitedyr. For Børgefjell, Dovre, Hardangervidda, Rondane, Skarvan og Roltdalen og Øvre Pasvik nasjonalparker er det tatt inn en bestemmelse som gir Direktoratet for naturforvaltning mulighet for å regulere beite som kan skade eller ødelegge naturmiljøet. Det er imidlertid gjort unntak for reinbeite i nyere nasjonalparkforskrifter som berører samiske interesser. I Gutulia nasjonalpark er det tatt inn et forbud mot beite med geit.

Alle nasjonalparker har i utgangspunktet et forbud mot *oppføring av nye bygninger*. Det er vanligvis kun åpnet for ombygging og utvidelser av eksisterende bygninger. For noen nasjonalparker er det også åpnet for at det kan gis dispensasjon for oppføring av hytter eller buer i forbindelse med tilsyn av beitedyr og ved gjeting, jf. f.eks. forskriftene for Femundsmarka og Forollhogna. I Hardangervidda nasjonalpark kan det søkes om ”nybygg eller større tilbygg til eksisterende bygninger, i særskilte tilfelle i samband med landbruksutnytting, utnytting av statsallmenning eller drift av turisthytte.”

Når det gjelder *motorferdsel*, er det med unntak av Hardangervidda nasjonalpark forbud mot all kjøring på barmark. Saltstein, gjerdemateriell og lignende tillates kjørt ut med snøscooter om vinteren. Det samme gjelder nødvendige materialer til vedlikehold av eksisterende bygninger. Transport av ved som er tillatt hogd innenfor nasjonalparkene, blir normalt ført ut med snøscooter på vinterføre. Fly tillates brukt til leting etter bortkomne husdyr.

17.2.2.3 Reindrift

Reindrift utøves i dag i 16 av nasjonalparkene. Med unntak av Jotunheimen nasjonalpark er all reindrift samisk. Driftsmønsteret varierer mye mellom de enkelte områdene, mht. både bruk av kjøretøy, årstidsbeite, bruk av gjerder og andre tekniske installasjoner for merking og slakting.

Tradisjonelt *beite* er tillatt i alle nasjonalparker, herunder beite med tamrein. I noen av nasjonalparkene er beitetrykket meget stort.

Det har vært en betydelig mekanisering innenfor reindriften de siste 20 årene, med dertil hørende økning i omfanget av *motorferdsel*. Bruk av snøscooter i reindriften er generelt tillatt innenfor alle nasjonalparkene. I tillegg til snøscooter er det nå vanlig å bruke barmarkskjøretøy, særlig terrengmotersykler, ved tilsyn, merking, flytting og slakting. Det blir også benyttet motorsykler ved tilsyn og reparasjon av oppsatte gjerder. Terrengmotersykler benyttes i dag innenfor alle nasjonalparker med samisk reindrift – enten innenfor avgrensede soner, etter faste kjørespor eller etter retningslinjer som er fastsatt i en forvaltningsplan. Hovedregelen er at den største trafikken skal forsøkes kanalisert til faste traseer, og at det bare unntaksvis skal kjøres utenfor disse traseene. I flere av nasjonalparkene har det vært konflikter om forvaltningens forsøk på å begrense eller avgrense bruken av slike barmarkskjøretøy.

For Junkerdalen, Skarvan og Roltdalen og Stabbursdalen nasjonalparker er det fastsatt at forvaltningsmyndigheten kan tillate *bruk av motor-kjøretøyer på barmark i forbindelse med reindrift*. I tillegg kan det i Stabbursdalen gis tillatelser til bruk av barmarkskjøretøy utenfor faste kjørespor til *samling og merking av rein*. I forskriftene for Børgefjell, Skarvan og Roltdalen, Stabbursdalen og Øvre Pasvik er det også tatt inn at det skal gis flerårige dispensasjoner med utgangspunkt i reindriften egne driftsplaner. I flere nasjonalparker er det også åpnet for å gi tillatelse etter søknad til bruk av luftfartøy i reindriftnæringen, jf. f.eks. forskriftene for Børgefjell, Møysalen, Saltfjellet-Svart-

isen, Skarvan og Roltdalen, Stabbursdalen og Femundsmarka.

I reindriften blir det i dag benyttet ulike typer *gjerder*, både for å avgrense beiteområder og som ledegjerder til merke- eller slakteområder. Hovedregelen er at oppføring av nye gjerder fordrer dispensasjon fra vernebestemmelsene.

I de eldste nasjonalparkene er det i verneforskriftene ofte henvist til reindriftslovens bestemmelser, mens de fleste nyere forskrifter har egne dispensasjonsbestemmelser om oppføring av *hytter, gammer og lignende*. Dette gjelder bl.a. forskriftene for Saltfjellet-Svartisen, Skarvan og Roltdalen og Stabbursdalen. Tillatelser til oppføring av nye reindriftshytter blir som regel gitt etter samråd med reindriftsforvaltningen. Reindriften har, med unntak for de eldste nasjonalparkene,⁹ anledning til uttak av nødvendig trevirke eller brensel til eget bruk.¹⁰

17.2.2.4 Reiseliv

Norske nasjonalparker er i dag i økende omfang gjenstand for reiselivssatsing. Norsk institutt for naturforskning (NINA) foretok i 2002 en kartlegging av næringsaktiviteter knyttet til Dovrefjell-Sunddalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalpark. Undersøkelsen omfattet i tillegg til verneområdene en fem kilometer bred sone utenfor. I disse tre nasjonalparkene er turismen knyttet til nye så vel som til veletablerte bedrifter, og det var klare indikasjoner på at turismeaktiviteten hadde økt ved alle parkene, særlig i tilknytning til såkalte aktivitetsbaserte tilbud og bedrifter. For mange typer turisme er det ofte et samspill mellom bruken av verneområdene og bruken av randområdene, og det kan være vanskelig å betrakte turisme innenfor og utenfor parkene atskilt.¹¹ Generelt er imidlertid grensene for nasjonalparker bevisst trukket slik at områder egnet for tyngre tilrettelegging for turisme/reiseliv blir liggende utenfor nasjonalparken.

Omfanget av reiselivsaktivitet i norske nasjonalparker er, tross økning, fortsatt mindre enn i mange utenlandske nasjonalparker. Mange uten-

landske nasjonalparker er avgrenset slik at det skal være mulig å utvikle reiselivstilbud innenfor nasjonalparkenes grenser. Det er med andre ord tatt med store områder som grenser inntil kjerneområdene/villmarksområdene slik at turismen kan utvikles uten at de naturfaglige verdiene i nasjonalparken blir skadelidende. Det må samtidig bemerkes at gjennomgående er kriteriet urørt natur ikke lagt like sterk vekt på i utvelgelsen av nasjonalparker i andre, tettere befolkede land, som det er i de nordiske landene. I enkelte land er det også anlagt bilveier i parkene som først og fremst benyttes i turismesammenheng. Samtidig er det store variasjoner også i andre land.

Det finnes ingen samlet oversikt over alle de reiselivstiltakene som kan knyttes til nasjonalparkene. Omfanget av annonsering i forskjellige media kan likevel være en god indikator på at nasjonalparkene stadig har økende betydning innenfor reiselivet. Strukturelle endringer innenfor norsk landbruk gjør også at mange gårdbrukere søker å utvikle reiselivstilbud som tilleggsnæring til ordinær gårdsdrift.

Inntil 24. oktober 2003 gjaldt det et forbud mot kommersiell turisme i nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltfjellet-Svartisen. Bakgrunnen for at forbudet ble opphevet, går frem av St.prp. nr. 65 (2002–2003) s. 150:

”Reiselivstiltak som forutsetter betydelige infrastrukturelle tiltak og bruk av motorisert transport innenfor nasjonalparker og andre verneområder bryter med den tradisjon som Norge til nå har hatt som reiselivsnasjon, og er i strid med gjeldende nasjonalparkpolitikk. Slike tiltak vil forringe nettopp de kvaliteter som gjør disse områdene attraktive.

Regjeringen mener likevel det er potensial for mer turistmessig bruk av våre verneområder, og vil åpne for økt miljøtilpasset turistvirksomhet som ikke kommer i konflikt med verneformålet i nasjonalparkene. Tilrettelegging skal skje på naturens premisser, men med premisser som samtidig åpner for flerbruk. Regjeringen vil oppheve forbudet mot kommersiell turisme slik det er formulert i vernebestemmelsene for tre av våre nasjonalparker (Saltfjellet/Svartisen, Jotunheimen og Reisa). Tiltak innenfor nasjonalparker og landskapsvernområder i forbindelse med turisme skal selvsagt vurderes på samme måte enten tiltaket er av kommersiell eller ikke-kommersiell karakter. Det er tiltakets innvirkning i forhold til verneformålet som skal være avgjørende, ikke om tiltaket har næringsmessig betydning.”

⁹ I Jotunheimen nasjonalpark, jf. forskr. 5. desember 1980, er uttak av trevirke forbudt, mens det er tillatt å ta tørre kvister og trevirke på bakken til brensel. I Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark, jf. forskr. 8. september 1989, er vernet ikke til hinder for bruk av brensel og trevirke i reindriften.

¹⁰ Det er imidlertid forbud mot bruk av tørrfuru (gaidd) i tre nasjonalparker. Se forskr. 6. februar 1970 nr. 4 Gressåmoen nasjonalpark, forskr. 4. juni 2004 nr. 866 Ånderdalen nasjonalpark og forskr. 29. august 2003 nr. 1101 Børgefjell nasjonalpark.

¹¹ St.prp. nr. 65 (2002–2003) s. 145.

I nasjonalparkene er det et generelt forbud mot *oppføring av nye bygninger*, herunder private hytter og turisthytter. Med unntak av Hardangervidda har forvaltningspraksis på dette området vært streng. Derimot gis det jevnlig en del tillatelser til endringer i bestående bygningsmasse. For både turisthytter, jakt- og fiskehytter og private hytter kan det tillates nødvendige ombygginger og mindre tilbygg.

De fleste overnattingstilbudene i nasjonalparker er ved turisthytter. I noen områder forekommer det også en del utleie av private hytter, særlig kombinert med leie av fiske- eller jaktrettigheter. Fjellstyrenes hytter blir også leid ut i store deler av året.

I nasjonalparkene er det normalt ikke åpnet for *motorisert ferdsel* i form av persontransport eller transport av bagasje til hytter. Unntak er turisthyttene Memurubu og Glitterheim i Jotunheimen. Disse har hatt flerårig dispensasjon til transport av overnattingsgjester med bagasje to turer pr. uke i vintersesongen (i den tiden turisthytta er betjent). Om sommeren er det gitt dispensasjon til persontransport av funksjonshemmede og eldre.

Det gis en del tillatelser til transport av nødvendig utstyr som gass, ved, parafin og lignende til turisthytter i nasjonalparkene. Vinterstid gis det regelmessig tillatelse til å transportere mat og andre varer som er nødvendig for å drive hyttene. Det er vanlig at betjeningen på turisthyttene får dispensasjon både sommer og vinter.

I Rondane nasjonalpark kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til transport med bil eller traktor på veiene til Rondvassbu og Peer Gynt-hytta i forbindelse med drift av turisthyttene, men det gis ikke dispensasjon til ordinær persontransport av turister. For øvrig tillates det ikke kjøring på barmark, med unntak for noen hytter på Hardangervidda.

I nasjonalparkene er det i utgangspunktet *fri ferdsel til fots*. Det kan bare fastsettes særskilte ferdselsrestriksjoner innenfor avgrensede områder når det foreligger et særlig behov for å beskytte naturmiljøet, jf. naturvernloven § 22 annet ledd. Det er til nå ikke fastsatt slike bestemmelser for noen av nasjonalparkene.

De bestemmelsene om ferdsel som i dag benyttes, fremgår f.eks. av verneforskriftene for Femundsmarka og Forollhogna. Her er følgende tatt inn under ferdsel:

”Bestemmelsene i denne forskrift er ikke til hinder for tradisjonell turvirksomhet til fots i regi av turistforeninger, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger. Annen organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade natur-

miljøet må ha særskilt tillatelse av forvaltningsmyndigheten, jf. forvaltningsplan.”

Denne bestemmelsen er i første rekke tatt inn for å kunne styre deler av den organiserte ferdselen som erfaringsmessig kan påføre naturmiljøet skade. For eksempel har det på Hardangervidda vært arrangert overnattingsturer med flere hundre danske speidere, likeledes utenlandske ”villmarkarrangement” i Femundsmarka.

Hvordan bestemmelsen er å forstå mht. forholdet mellom kommersiell og ikke-kommersiell ferdsel er kommentert i foredraget til kronprinsregentens resolusjon 20. februar 2004 for Skarvan og Roltdalen nasjonalpark:

”Miljøverndepartementet viser til at organisert ferdsel er regulert i forskriftens § 3, punkt 5.2. Første setning er en standardbestemmelse som innebærer at det uhindret av vernet kan det gjennomføres tradisjonell turvirksomhet til fots som ikke skader naturmiljøet. Departementet ser det som viktig å praktisere denne bestemmelsen i samsvar med de retningslinjer som følger av St.prp. nr 65 (2002-03) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og Innst. S. nr 260 (2002-2003) om økt verdiskaping i våre fjellområder. Hovedbudskapet er at det er et potensial for økt miljøtilpasset turistmessig bruk av våre fjellområder og at det særegne ved nasjonalparker og andre verneområder gjør at disse områdene vil kunne fungere som ”trekkplaster” for turister og dermed gi nasjonalparkkommunene et ekstra fortrinn i reiselivssammenheng.

Det innebærer at organisert tradisjonell turvirksomhet til fots skal vurderes på samme måte enten tiltaket er av kommersiell eller ikke-kommersiell karakter. I den praktiske forvaltningen vil det blant annet innebære at private selskaper og andre næringsaktører uhindret av vernet kan gjennomføre tradisjonell turvirksomhet til fots så lenge belastningen på naturmiljøet i nasjonalparken er på samme nivå som for de aktører som er listet opp i forskriften § 3, punkt 5.2.”

17.2.2.5 Jakt og fiske

Begrensninger på jakt ut over det som fremgår av jakttidforskriften etter viltloven, finnes kun i nasjonalparker som er opprettet før viltloven trådte i kraft. For Ormtjernkampen nasjonalpark og de delene av Øvre Pasvik nasjonalpark som inngikk i den opprinnelige nasjonalparken (nasjonalparken ble utvidet 29. august 2003) er det i dag forbud mot all jakt. For Øvre Dividal nasjonalpark er det jaktforbud i deler av nasjonalparken (Havgavuobmi-

området). I andre nasjonalparker som ble opprettet før viltloven trådte i kraft, som f.eks. Gressåmoen og Ånderdalen, er det forbud mot jakt på storvilt, men det er åpnet for jakt på enkelte arter som rype og hare.

Det er i utgangspunktet ikke tillatt med *motorisert transport* i forbindelse med jakt og fiske i nasjonalparker. I Børgefjell, Femundsmarka, Møysalen og Skarvan og Roltdalen nasjonalparker kan det likevel gis tillatelse til "uttransport av felt elg ved bruk av beltegående elgtrekk".

Hardangervidda nasjonalpark står også her i en særstilling. Her er det åpnet opp for bruk av både terrengbil, traktor, fly og helikopter i forbindelse med villreinjakt. Likeledes er det innenfor nasjonalparken en omfattende bruk av kjøretøy og fly eller helikopter i forbindelse med næringsfiske. Årlig gis det mange tillatelser til ulike transportoppdrag.

Transport i forbindelse med småviltjakt tillates ikke i noen av nasjonalparkene.

17.2.2.6 Saltvannsfiske og havbruk

Av eksisterende nasjonalparker er det bare to som inneholder sjøareal: Saltfjellet-Svartisen og Møysalen. I forskriften for Saltfjellet-Svartisen er det fastsatt at "Fiske i Nordfjorden i Rødøy er tillatt etter lov om saltvannsfiskeriene". I tillegg fremgår det at fylkesmannen "kan gi tillatelse til tiltak for fremme av fiske når slike tiltak elles ikke strider mot intensjonene med fredningen." Det er ikke restriksjoner på bruk av båt. Tilsvarende er det i forskriften for Møysalen åpnet for "fiske i henhold til lov om saltvannsfiskeriene", og for "ferdsel med motordrevet båt på Øksfjorden".

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona ble det trukket opp retningslinjer for *havbruk* i forbindelse med verneområder. Om forholdet til nasjonalparker heter det i meldingen (s. 73):

"... Etablering av oppdrettsanlegg med fast bygningsmasse vil vere i strid med verneformålet, og det vil ikkje verte oppretta nasjonalpark på sjøareal som er av verdi for etablert oppdrettsverksemd.

Havbruksverksemd utan fast bygningsmasse, utan forureiningskonsekvensar og utan synlege anlegg over sjøoverflata, t.d. skjelloppdrett, er likevel ei form for oppdrett som sjeldan vil vere i strid med verneformålet. Verneforskriftene vil bli utforma i samsvar med dette.

Det må òg vere høve til etter søknad å gi løyve til etablering av andre oppdrettsanlegg under føresetnad av at ein tek tilstrekkeleg

omsyn til dei aktuelle verneverdiane som ligg til grunn for oppretting av verneområdet.

Nasjonalparkar som eventuelt vert oppretta av omsyn til marine naturverdiar må vurderast for seg, "

Det er ikke åpnet for havbruksvirksomhet i Saltfjellet-Svartisen eller Møysalen.

17.2.2.7 Energi og kraftanlegg

Som den eneste av nasjonalparkene er det innenfor Hardangervidda nasjonalpark noen eldre *vannreguleringer*. Det tillates ikke ny kraftutbygging innenfor eksisterende nasjonalparker.

*Mikrokraftanlegg*¹² vil kunne tillates innenfor en nasjonalpark hvis det ikke kreves vesentlige tekniske inngrep. Enkle vannkraftanlegg kan f.eks. være et alternativ til dieselaggregat på noen turisthytter. Ved turisthytta Memurubu i Jotunheimen er det et gammelt kraftverk, som i sin nåværende form ble etablert i slutten av 1960-årene, dvs. før vernevedtaket for nasjonalparken. Kraftanlegget er omsøkt utvidet med en økning i fallhøyden på 24 m, noe som innebærer en forlengelse av rørgaten på 60–70 meter og bygging av inntaksdam på 2,5 meters høyde. Det vil innebære en økning i kraftproduksjonen til 72 kW. Fylkesmannen har pr. 1. april 2004 ikke endelig tatt stilling til søknaden.

*Minikraftverk*¹³ vil som regel være et vesentlig teknisk inngrep. Slike tiltak vil bare rent unntaksvis kunne tillates ved en eventuell dispensasjon.

På Hardangervidda er det i ett tilfelle gitt tillatelse til bygging av et *vindkraftanlegg* for strømforsyning til en turisthytte. I Stabbursdalen nasjonalpark er det reist spørsmål om oppføring av vindkraftverk i tilknytning til samiske bosettinger ved Navkajohka. I foredraget til kgl.res. er det uttalt at vindmøller vil være et dominerende element i landskapet, og at en eventuell søknad om bygging av vindmøller eller minikraftverk i en nasjonalpark bør vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle og behandles som dispensasjon fra forskriften.

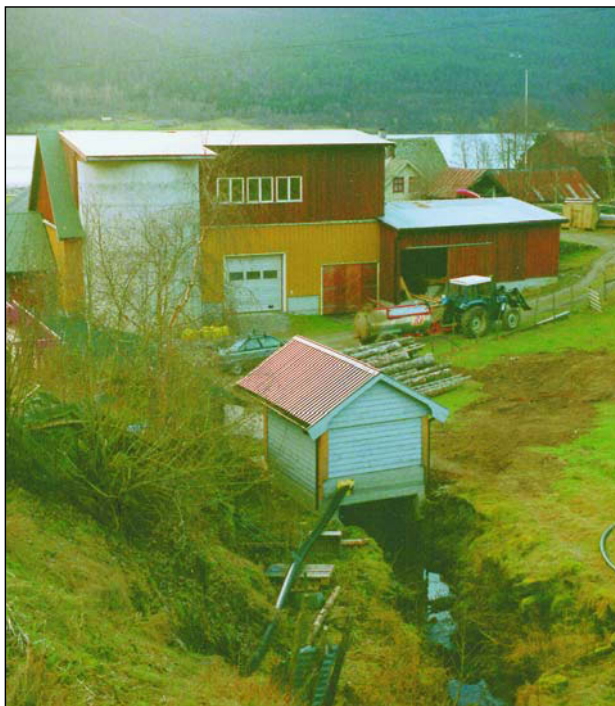
17.2.2.8 Forholdet til IUCNs retningslinjer

Ifølge IUCNs definisjon av nasjonalparker (Category II National Park) er dette områder der ett eller flere økosystemer med sine spesielle særtrekk (ecological integrity) skal bevares for nålevende og fremtidige generasjoner.¹⁴ Nasjonalpar-

¹² Mikrokraftverk er kraftverk med en installert effekt på inntil 100 kW.

¹³ Minikraftverk er kraftverk med en installert effekt på 100–1000 kW.

¹⁴ IUCN 1994.



Figur 17.1 Mikrokraftverk kan være et inngrep i en nasjonalpark som ikke krever vesentlige tekniske inngrep. Et mikrokraftverk – den nærmeste bygningen i bildet – har en installasjon under 100 kW. Her fra Hestad i Bygstad kommune, bekk i Gaularvassdraget.

Foto: Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)

kene skal være store nok til å inneholde ett eller flere hele økosystemer som ikke er vesentlig endret gjennom menneskers utnyttelse og bruk. I samsvar med dette skal utnyttning og bruk som er uforenlig med verneformålet – bevaring av økosystemene – forbys. "Utnytting" inkluderer her jakt og



Figur 17.2 Minikraftanlegg er normalt et vesentlig teknisk inngrep med en installasjon opp mot 1000 kW. Her fra Ullensvang kommune, elva Vivippo, sideelv av Kinsovassdraget.

Foto: Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)

fiske, mens det i de fleste norske nasjonalparkene er tatt inn en standardbestemmelse¹⁵ om at jakt og fiske er tillatt etter henholdsvis viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

IUCN presiserer at friluftsliv og rekreasjon skal drives på en måte som ikke kommer i konflikt med verneformålet.¹⁶ Hensynet til turisme og sportsaktiviteter skal være underordnet hensynet til vern, og det understrekes at nasjonalparker ikke er stedet for å teste teknisk utstyr som "mountain bikes", motorsykler, paraglidere mv. Det skal tas hensyn til urfolks behov, bl.a. for ressursutnyttelse, forutsatt at disse ikke påvirker verneverdiene i vesentlig grad.

Med et mulig unntak for jakt og fiske er IUCNs normer for rettsvirkningen av verneformen nasjonalpark ivare tatt gjennom verneforskriftene for de norske nasjonalparkene.

17.2.2.9 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at restriksjonsnivået i nasjonalparkene skal være forholdsvis strengt, slik som i dag, jf. utk. § 34 annet ledd. Enkelt friluftsliv, som er tilpasset verneverdiene, bør være tillatt. I lovforslaget kommer dette frem særlig gjennom formuleringen "sikre en uforstyrret opplevelse av naturen" (utk. § 34 annet ledd annet punktum) og reglene om ferdsel (tredje og fjerde punktum). Utvalget har funnet grunn til å klargjøre at utk. § 34 annet ledd skal være bindende for hva som kan fastsettes i verneforskriften. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende for borgerne. Det er angitt både et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser for nasjonalparker. Det vil si at verneforskriftene for nasjonalparker som et minimum skal sikre vern mot "varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" (utk. § 34 annet ledd første punktum), og som et maksimum gjelder at ferdsel til fots i utgangspunktet ikke kan reguleres (utk. § 34 annet ledd tredje punktum). Slik ferdsel bør – som nå – bare kunne kanaliseres til bestemte områder eller forbys i avgrensede områder og bare dersom det er nødvendig av hensyn til plante- eller dyrelivet, kulturminner eller geologiske forekomster. Slike forbudssoner kan være aktuelle i nasjonalparker med mye ferdsel, f.eks. dersom denne medfører sterk slitasje på eller ved sårbare planteforekomster, eller forstyrrelse som virker negativt inn på rein eller annet vilt i sårbare perioder.

¹⁵ Tatt inn i alle forskrifter for nasjonalparker fra 1980 og frem til i dag.

¹⁶ IUCN 1999 s. 27.

Den foreslåtte presiseringen om å sikre en uforstyrret opplevelse av naturen tilsier en streng praksis når det gjelder motorferdsel. Spørsmålet om i hvilket omfang motorferdsel i næringsøyemed skal tillates, forutsettes vurdert i lys av denne bestemmelsen.

Selv om det ikke er helt i tråd med IUCNs normer for nasjonalparker å tillate jakt og fiske, foreslår ikke *utvalget* noen innstramming på dette punktet. Riktignok vil jakt og fiske – selv om utøvelsen er bærekraftig og innenfor henholdsvis viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens rammer – være faktorer som bidrar til at et økosystem ikke kan betraktes som helt urørt. På den annen side kan jakt og fiske i kontrollerte former normalt ikke sies å endre økosystemene vesentlig eller være uforenlig med bevaring av disse.¹⁷ Bakgrunnen for å tillate jakt og fiske i nasjonalparkene er også at dette regnes som en sentral del av den norske friluftslivstradisjonen.

Utvalgets forslag utelukker ikke at deler av nasjonalparkene kan være påvirket av menneskers virksomhet, det være seg virksomhet som er avsluttet på vernetidspunktet eller pågående bruk, jf. kap. 16.6.1. Utvalget foreslår at skjøtsel og tradisjonell bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene skal kunne fortsette, jf. utk. § 33 femte ledd. Tradisjonell bruk kan, forutsatt at den har pågått over lang tid, utgjøre et bidrag til den utformingen økosystemene har i dag og som man ønsker å bevare. Et eksempel i så måte er jordbrukets gamle kulturlandskap (se kap. 5.3.2). Denne naturtypen vil nok sjelden være representert i nasjonalparkene, jf. vilkåret for vern i utk. § 34 første ledd. Der slik bruk likevel har vært aktuelt, kan den ha tilført området en kulturell dimensjon som folk flest oppfatter som positiv, og som kan bidra til å øke områdenes opplevelsesverdi. *Utvalget* vil samtidig peke på at intensiv beitebruk kan påvirke verneverdiene i nasjonalparker negativt, og at regulering av beite derfor kan være aktuelt, fortrinnsvis i deler av nasjonalparker.

17.2.3 Landskapsvernområder

17.2.3.1 Rettstilstanden i dag

Det følger av naturvernloven § 5 annet punktum at "i landskapsvernområde må det ikke iverksettes

tiltak som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter." Etter sin ordlyd kan bestemmelsen forstås slik at den bare gir anledning til å begrense eller forby tiltak i landskapsvernområder som fører til vesentlige endringer. Bestemmelsen er imidlertid ikke tolket slik i praksis. 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.¹⁸

I landskapsvernområder kan man gå ganske langt i å regulere landskapsmessige inngrep, og restriksjonsnivået kan i dette henseendet være like strengt som i nasjonalparker. I forarbeidene er det imidlertid lagt vekt på at jordbruk og skogbruk som tar rimelige hensyn til landskapet skal være tillatt. Av praksis følger det at landskapsvernområder generelt har langt mindre restriksjoner enn naturreservater og nasjonalparker.

Ifølge Direktoratet for naturforvaltningens mal for vernebestemmelser er inngrep som veibygging, oppføring og ombygging av bygninger eller anlegg, bergverksdrift, vassdragsregulering, graving og påfylling av masse, sprenging og boring, bryting av stein, mineraler og fossiler og fjerning av større stein og blokker, drenering og annen form for tørrlegging, nyplanting, bakkeplanering, fremføring av luft- og jordledninger, bygging av bruer og klopper, oppsetting av skilt, merking av stier, løyper o.l. i utgangspunktet forbudt.

Videre angir verneforskriften normalt at plantelivet skal beskyttes mot skade og ødeleggelse, samt at innføring av nye plantearter er forbudt. Restriksjonsnivået kan imidlertid variere en god del. For eksempel er all vegetasjon i Søndre Jeløy landskapsvernområde i Østfold fredet mot ødeleggelse i strandsonen og den innenforliggende verneskogen, men ikke i de mer kulturlandskapspregete delene av området. Ofte er plantelivsfredning etter naturvernloven § 13 knyttet til landskapsvernområdene, slik det er gjort for å bevare furuskogen i Stabbursdalen i Finnmark og vegetasjons-samfunn knyttet til strandsonen i Raet landskapsvernområde i Aust-Agder. For Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland, som dekker et areal på 2346,7 km², er det derimot ikke gitt noen bestemmelse om at plantelivet skal beskyttes mot skade og ødeleggelse.

¹⁷ Det har vært reist spørsmålet om blyhagl i enkelte områder har representert et reelt problem for økosystemet. Det eventuelle problemet synes for fremtiden å være løst i forskrift 20. desember 2002 nr. 1823 om begrensninger i bruk m.m. av enkelte farlige kjemikalier. Etter forskriften vil det fra 1. januar 2005 være forbudt å produsere, importere, eksportere, omsette og bruke blyhagl.

¹⁸ Jf. forskr. 13. desember 1974 nr. 12 avsnitt IV, nr. 4 Øvre Rød landskapsvernområde og forskr. 28. april 1978 nr. 18 avsnitt IV nr. 2 Jomfruland landskapsvernområde.

Det fremgår generelt av verneforskriftene at f.eks. drift av jordbruksarealer, beiting, vedlikehold og drift av eksisterende bygningsmasse mv. *er tillatt*, da dette er bruksformer som ikke gir uønskede effekter på landskapsbildet. Pågående skogsdrift vil normalt kunne fortsette dersom dette skjer i medhold av plan som er godkjent av forvaltningsmyndigheten. Eksempler på tiltak som forvaltningsmyndigheten *kan gi tillatelse til*, er tiltak i forbindelse med jord- og skogbruk, herunder oppføring av bygninger, eller opparbeiding og merking av nye turstier. Her gis forvaltningsmyndigheten hjemmel til å fastsette vilkår for bruken, for derigjennom å sikre at tiltaket ikke vil være i strid med verneformålet.

Etablering av landskapsvernområder påvirker ikke adgangen til å drive jakt og fiske. Ferdsløse er tillatt, mens motorferdsel kan reguleres. Vernet vil ikke være til hinder for motorferdsel ved militær operativ virksomhet og tiltak i ambulans-, politi-, brannvern-, rednings-, oppsynsøyemed, samt gjennomføring av skjøtsels- og forvaltningsoppgaver som er bestemt av forvaltningsmyndigheten. Normalt vil det også være tillatt med motorferdsel på innmark i forbindelse med drift av jordbruksarealer, bruk av motor på båt i forbindelse med fiske i sjø over 2 km², bruk av snøscooter i forbindelse med reindrift, motorferdsel i forbindelse med skogsdrift godkjent i forvaltningsplan og motorferdsel på veier i bestemte soner som er godkjent i forvaltningsplan. Ut over dette vil motorferdsel normalt være forbudt, og det må eventuelt søkes særskilt om tillatelse.

I Direktoratet for naturforvaltnings forvaltningshåndbok (Områdevern og forvaltning – nr. 17 2001) er det presisert at verneforskriftene for landskapsvernområder må tilpasses lokale forhold og lokale problemstillinger, og at restriksjonsnivåer må fastsettes med bakgrunn i verneformål, brukerinteresser mv. Direktoratet understreker 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.

Nedenfor følger en nærmere gjennomgåelse av restriksjonsnivået i landskapsvernområder relatert til ulike typer aktiviteter.

17.2.3.2 Landbruksvirksomhet mv.

Ved opprettelse av et landskapsvernområde vil eksisterende jord- og skogbruk i all hovedsak kunne fortsette som tidligere, uten umiddelbare endringer. Samtidig setter vernebestemmelsene rammer for fremtidig utvikling av landbruksvir-

somhet som innebærer at man må ta større hensyn til landskapsmessige konsekvenser av virksomheten enn det normalt vil være nødvendig utenfor verneområdet.

For å ta vare på verneverdiene innenfor et landskapsvernområde kan det være behov for å regulere landbrukets driftsformer og arealbruk, bl.a. slik at det ikke tas i bruk maskiner eller utstyr som påfører natur- eller kulturlandskap unødvendig stor skade. Det er imidlertid usikkert hvor langt man etter gjeldende rett kan gå i å regulere driftsformer. Regulering av f.eks. maskiner eller utstyr vil først kunne finne sted dersom bruken av disse kan være til *vesentlig* skade, og i naturvernlovens forarbeider (Ot.prp. nr. 65 (1968–69) s. 21) er det presisert at fortsatt drift av jord- eller skogbruk etter tidsmessige driftsmetoder ikke skal hindres innenfor landskapsvernområder. Jordbruk på eksisterende dyrket mark vil normalt kunne drives som tidligere og med tidsmessig landbruksredskap, og nødvendig bruk og vedlikehold av eksisterende veier og bygninger til jord- og skogbruksformål er normalt tillatt. Dette ble for øvrig lagt til grunn ved revisjonen av erstatningsreglene i 1985.¹⁹

Vanlig, tradisjonelt *husdyrbeite* er tillatt i alle landskapsvernområder, og er normalt uproblematisk i forhold til verneverdiene. Slitasje på naturmiljøet som følge av overbeite finnes i dag i hovedsak innenfor noen landskapsvernområder der det er tamreindrift.

I de fleste nyere landskapsvernområder er det tatt inn en bestemmelse som innebærer at Direktoratet for naturforvaltning med hjemmel i verneforskriften kan regulere beite som ødelegger verneverdiene i området. Det er imidlertid gjort unntak i bestemmelsene for reinbeite i nyere landskapsvernområder som berører samiske interesser. Bestemmelsen har hittil ikke vært benyttet. Behovet for reguleringer kan f.eks. bli aktualisert ved bruk av et vesentlig større antall beitedyr enn beitegrunnlaget tilsier.

Forskriftene har normalt unntak for nødvendig gjerdning, anlegg av sanketrøer osv. Bruk av kunstgjødsel for å fremme beite er i regelen kun tillatt på områder som er dyrket eller overflatedyrket.

Nydyrking er ifølge naturvernlovens forarbeider (Ot.prp. nr. 65 (1968–69) s. 21) ikke å anse som vesentlig endring når området fra tidligere har dyrkede arealer av noe omfang. Nydyrking i landskapsvernområder har hittil normalt bare vært aktuelt for å øke tilgangen på beite. Dette gjelder i

¹⁹ Se Ot.prp. nr. 46 (1983–84) s. 15 og Innst. O. nr. 2 (1984–85) s. 2.

første rekke områder med seterdrift. For typiske seterområder har forskriftene likevel fastsatt at det må søkes om dispensasjon for nydyrking eller beitekultivering. Dette gjelder f.eks. forskriftene for landskapsvernområdene Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane, Budalen og Jora.

Mange forskrifter for landskapsvernområder har et generelt forbud mot *uttak av grus*, men gjør unntak for grusuttak til vedlikehold. I de fleste tilfellene gjelder dette vedlikehold av eksisterende veier innenfor landskapsvernområdet. I Budalen og Jora er f.eks. uttak av løsmasser til vedlikehold av vei tillatt fra steder som er spesielt avsatt til formålet i forvaltningsplanen. Uttak av grus for salg er normalt ikke tillatt.

Vern som landskapsvernområde er ifølge forvaltningspraksis ikke til hinder for vedlikehold av eksisterende *bygninger*, og det er i verneforskriftene lagt opp til at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til ombygging og utvidelse. Reglene gjelder både driftsbygninger og bolighus. Verneforskriftene setter i utgangspunktet et generelt forbud mot oppføring av nye bygninger i landskapsvernområder, men forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til gjenoppføring av bygninger som er gått tapt ved brann eller naturskade. Det er også i mange forskrifter åpnet for at det kan gis tillatelse til nye bygninger og anlegg for Kystverket, Forsvaret og i fiskerinæring dersom dette ikke strider mot verneformålet. For fritidsbebyggelse er det som hovedregel kun åpnet for dispensasjon til ombygging og tilbygg til eksisterende hytter.

For landbruksdrift er situasjonen annerledes. I de fleste landskapsvernområdene står det i dag bygninger med tilknytning til tidligere drift, f.eks. seterhus, høyløer, jakt- og tilsynsbuer mv. De fleste forskriftene har tatt høyde for at det kan være nødvendig å utvide eller fornye eksisterende bygningsmasse med nybygg som følge av endrede driftsforhold innenfor landbruket. Etter forskriftene for bl.a. Nærøyfjorden, Budalen, Jora og Brattefjell Vindeggen kan det bl.a. søkes om tillatelse til oppføring av nybygg i samband med landbruksvirksomhet. Nødvendige tilsyns- eller gjeterbuer kan normalt også tillates oppført som "nybygg i samband med landbruksdrift".

Med landbruk siktes det til tradisjonell landbruksdrift eller stedbunden næring. Det omfatter ikke oppføring av hytter for utleie, i likhet med tilfellet for LNF-områder i kommuneplanens arealdel, jf. RG 2002 s. 1164 (Agder).

Utvendig ombygging eller tilbygg til bygninger har i praksis blitt behandlet som dispensasjonssaker etter vernebestemmelsene. Derimot er det alminnelig antatt at innvendige bygningsmessige

endringer av byggverk ikke kan reguleres i verneforskriftene for landskapsvernområder.

En del landskapsvernområder har ikke særskilte bestemmelser om *motorferdsel* i terrenget eller vassdrag. Det innebærer at motorferdselen reguleres uttømmende av lov om motorferdsel og nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark. Dette gjelder f.eks. de store landskapsvernområdene på Hardangervidda og Budalen landskapsvernområde.

De fleste nyere verneforskriftene har imidlertid egne bestemmelser om motorferdsel,²⁰ som i større grad stiller krav om særskilt tillatelse for ulike transportoppdrag enn motorferdsellovens regler gjør. Dette har ikke nødvendigvis utgangspunkt i et ønske om å utelukke all transport, men er snarere et virkemiddel for å kunne styre deler av motorferdselen på en slik måte at verneverdier ikke blir vesentlig forringet. Det kan gis dispensasjoner både for det enkelte transportoppdrag og som flerårige tillatelser. Likeledes søkes deler av transportbehovet i landskapsvernområder kanalisert fra kjøring på barmark til vintertransport, herunder bruk av snøscooter. Næringsmessig kjøring og transport i forbindelse med drift av innmark, beitebruk, seterdrift og lignende er reglemessig tillatt etter verneforskriftene.

Bestemmelsene for landskapsvernområder kan ikke regulere eller forby *utleie av bygninger* innenfor verneområdene. Utleie i reiselivssammenheng av f.eks. gamle seterbygninger eller hytter for jakt og fiske kommer normalt ikke i strid med verneformålet for landskapsvernområder. Begrensninger på utleievirksomhet kan imidlertid følge indirekte av begrensninger med hensyn til motorisert transport. Det tillates normalt ikke ren persontransport eller transport av bagasje. Derimot gis det reglemessig dispensasjon til transport av nødvendig utstyr som gass, ved, parafin osv.

For *skogbruket* vil det som regel være aktuelt med restriksjoner med hensyn til ulike hogstformer, transport på barmark og veibygging. Bestemmelsene for skogsdrift varierer bl.a. ut fra terrengets karakter og sårbarhet. Ofte blir det også lagt vekt på hvilken skogsdrift som tidligere har vært drevet i området.

²⁰ Utvalget har undersøkt bestemmelser om motorferdsel i 31 landskapsvernområder. Undersøkelsen viser at verneforskriftene som regel har egne bestemmelser om motorferdsel. Nesten alle nye verneforskrifter har slike bestemmelser. De verneforskriftene for landskapsvernområder som er undersøkt og som enten ikke har egne bestemmelser om motorferdsel eller viser til motorferdselloven, er i hovedsak fra 1980-tallet, mens noen få er fra etter år 2000.

I mange tilfeller er det kun vist til at hogst kan skje i tråd med vernskogbestemmelser gitt i medhold av skogbruksloven. Det gjelder f.eks. Setedal Vesthei Ryfylkeheiane, Brattefjell-Vindeggen og Jora landskapsvernområder.

Andre landskapsvernområder har begrensninger på skogsdrift som f.eks. forbud mot flatehogst på over 3–5 dekar. I Nærøyfjorden landskapsvernområde er det tillatt med hogst – ”men ikkje samanhengande flater større enn fem dekar”. For Budalen henviser forskriften til skogbruksloven, men har i tillegg med et forbud mot treslagskifte, bygging av skogsveier og snauhogst av flater større enn 3 dekar. Vedhogst til eget bruk eller til hytter eller setre i området vil som regel være tillatt i alle landskapsvernområder.

For noen områder, f.eks. Skrim, Maridalen og Femundslia, er det fastsatt at all hogst skal skje i medhold av plan som er godkjent av forvaltningsmyndigheten. Videre er det gitt retningslinjer for utarbeiding av slik plan med regulering av bl.a. flatestørrelse, bruk av lukkede hogstformer, nyplanting osv. Bakgrunnen for krav om plan for disse områdene er et ønske om å kunne tilpasse hogsten etter variasjoner innenfor det enkelte verneområdet.

Skogplanting vil normalt være tillatt i et landskapsvernområde, men ikke på en slik måte at man endrer den naturlige tresammensetningen eller ”uniformerer landskapet”. For noen områder – f.eks. Skrim – er det bestemt at reetablering av skog skal skje ved naturlig foryngelse.

Bestemmelser om uttransport av trevirke varierer også mellom verneområdene. For de fleste er motorisert ferdsel i skogsdrift begrenset ut over det som følger av motorferdsellovens regler. En god del landskapsvernområder har begrenset uttransporten av tømmer til bare å kunne skje på vinterføre, ofte ved bruk av snøscooter.

Verneforskriftene har som hovedregel strengere bestemmelser om bygging av skogsveier enn det som følger av forskriften om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål. For landskapsvernområder hvor det er åpnet for transport med traktor på barmark, er tillatelse til bygging av nye skogsveier gjort avhengig av dispensasjon fra verneforskriften, se f.eks. Brattefjell-Vindeggen og Jora. Bruk av eksisterende veinett vil alltid være tillatt i forbindelse med skogsdrift.

17.2.3.3 Reindrift

Tradisjonelt beite er tillatt i alle landskapsvernområder, herunder beite med tamrein. I flere områder er beitetrykket stort.

I de fleste store verneområdene med reindrift er det i dag åpnet for en begrenset bruk av terrengmotorsyklar – enten innenfor avgrensede soner, etter faste kjørespor eller etter retningslinjer i forvaltningsplan, jf. også kap. 17.2.3. Det blir også gitt tillatelser til kjøring i forbindelse med tilsyn av oppsatte gjerder. For eksempel er det i Gåsvatnan landskapsvernområde i Nordland tillatt med nødvendig bruk av beltekjøretøy på vinterføre for utøvelse av reindrift, mens fylkesmannen kan gi tillatelse også til annen motorferdsel i forbindelse med reindrift.

Oppføring av gjeterhytter eller tilsynshytter, gjerder og lignende er normalt undergitt krav om dispensasjon fra verneforskriften, jf. forskriftene for Gåsvatnan og Trollheimen. Behovet for slike faste innretninger blir gjerne vurdert i samråd med reindriftsforvaltningen.

17.2.3.4 Havbruk og høsting av tang og tare

I landskapsvernområder er fiske tillatt, mens havbruk og høsting av tang og tare reguleres i verneforskriftene.

Ifølge retningslinjene for havbruk i verneområder i St.meld. nr. 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona s. 73–74, jf. kap. 17.2.2.6, skal det i behandlingen av søknader om etablering av oppdrettsanlegg i landskapsvernområder legges særlig vekt på om driften kan skje uten at det etableres fast bygningsmasse, og på eventuell vekselbruk mellom lokaliteter innenfor og utenfor landskapsvernområdet. I landskapsvernområder som er stort sett urørte og som eventuelt grenser opp mot nasjonalparker, bør dispensasjonspraksis ifølge meldingen være strengere enn i landskapsvernområder med fast bosetting eller andre inngrep.

I tråd med signalene fra stortingsmeldingen er det i enkelte nyere landskapsvernområder uttrykkelig bestemt at forvaltningsmyndigheten skal kunne tillate havbruksvirksomhet eller bestemte former for slik virksomhet. Dette er f.eks. tilfellet for Raet 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”.

Når det gjelder høsting av tang, tare og skjell, er det i landskapsvernområder kun aktuelt å styre bruken av bunnredskap til taretråling eller innsamling av skjell. Vernet er ikke til hinder for manuell høsting av tang. Ifølge retningslinjene i St.meld. nr. 43 (1998–99) s. 72 skal verneforskriftene for land-

skapsvernområder gjøre unntak for taretråling dersom bunnforhold og høstingsgrad er slik at fjerning av tare ikke vil påvirke verneverdier i strandsonen.

17.2.3.5 Energi og kraftanlegg

Når et landskapsvernområde er opprettet, vil det som hovedregel ikke bli gitt tillatelse til vannkraftutbygging. Derimot vil eksisterende anlegg kunne vedlikeholdes og brukes som tidligere. Dette gjelder også vedlikehold av kraftledninger. For eksempel er det i verneforskriftene for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane gjort unntak for: "Manøvrering av regulerte vassdrag i tråd med gjeldende konsesjonsvilkår og vedlikehold og tilsyn av konsesjons-gjevne kraftanlegg, herunder anleggsvegar, luker, dammar, radiolinkar, og kraftliner og herunder naudsynt auke i linetverrsnitt."

Mikrokraftanlegg kan tillates innenfor et landskapsvernområde hvis det ikke kreves vesentlige tekniske inngrep. Slik enkle vannkraftanlegg kan f.eks. være et alternativ til dieselaggregat på enkelte turisthytter. *Minikraftverk* vil som regel være et vesentlig teknisk inngrep. Slike tiltak vil bare rent unntaksvis kunne tillates etter en eventuell dispensasjon. I foredraget til Frafjordheiane landskapsvernområde²¹ sies det at bygging av mikro- og minikraftverk²² vil være i strid med verneformålet på grunn av vassdragsinngrep og anleggsarbeid. Ved et eventuelt ønske om bygging av mikro- og minikraftverk må det søkes om tillatelse både etter vannressursloven og verneforskriften.

Motorisert ferdsel er normalt tillatt i forbindelse med drift- og vedlikehold av kraftanleggene. I Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane er det f.eks. gjort unntak for kjøring på anleggsveier etter de vilkårene som er fastsatt i gjeldende kraftkonsesjon. Det kan også gis tillatelse til bruk av lufttransport og snøscootertransport som er nødvendig for tilsyn og vedlikehold.

Det er inntil nå ikke søkt om dispensasjon for oppsetting av *vindkraftanlegg* i landskapsvernområder.

17.2.3.6 Forholdet til IUCNs retningslinjer

Ifølge IUCNs definisjon av landskapsvernområder (Category V Protected Landscape) er dette områder som over tid er formet av samspillet mellom mennesker og natur, og som ofte har et rikt biolo-

gisk mangfold. Ved utvelgning av landskapsvernområder skal det bl.a. legges vekt på om områdene oppviser unike eller tradisjonelle bruksformer. Retningslinjene fremhever at kulturlandskapet og den tradisjonelle bruken av landskapet skal opprettholdes, mens aktiviteter og bruk av landskapet i strid med formålet skal forhindres. Videre skal man fremme muligheter for turisme og friluftsliv som ikke ødelegger områdets kvaliteter.

For norske landskapsvernområder er IUCNs retningslinjer mht. rettsvirkninger i hovedsak ivaretatt gjennom verneforskriftene, med et mulig unntak når det gjelder forholdet til rekreasjon og turisme, jf. at verneforskriftene ikke direkte fremmer slike tiltak. Det har imidlertid vært hevdet at skogsdrift underlegges en strengere regulering enn andre tradisjonelle driftsformer i landskapsvernområder. En gjennomgåelse av verneforskriftene i enkelte landskapsvernområder med store innslag av skog gir ikke noe entydig bilde.²³ Bestemmelser om skogsdrift er gjennomgående mer detaljregulert enn f.eks. jordbruk. Med unntak av krav til små eller mindre hogstflater er det imidlertid vanskelig å legge til grunn at skogsdrift generelt er undergitt strengere regulering enn andre bruksformer i landskapsvernområder.

17.2.3.7 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en lovbestemmelse for landskapsvernområder som er ganske lik gjeldende bestemmelse i naturvernloven § 5. Bestemmelsen vil imidlertid innebære en del presiseringer i forhold til gjeldende rett hva rettsvirkninger angår.

Utvalget foreslår at utk. § 35 annet ledd skal være bindende for hva som kan fastsettes i verneforskriften. Lovbestemmelsens rettsvirkning foreslås også å være direkte bindende for borgerne. Det er, som for nasjonalparker, angitt både et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser for landskapsvernområder. Det vil si at verneforskriftene for landskapsvernområder som et minimum skal forhindre "tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig" (utk. § 35 annet ledd første punktum), samtidig som det ligger en maksimumsbegrensning i at pågående virksomhet kan fortsette (utk. § 35 annet ledd annet punktum).

For landskapets *særpreg* innebærer dette at det visuelle inntrykket vil veie tungt i vurderingen av

²¹ Kgl.res. 19. desember 2001 s. 24.

²² Det skilles ikke mellom mikro- og minikraftverk i denne saken.

²³ Forskr. 31. august 2001 nr. 978 Maridalen, forskr. 28. juni 1985 nr. 1359 Indre Vassfaret, forskr. 28. juni 1985 nr. 1358 Vassfaret og Vidalen og forskr. 8. november 2002 nr. 1283 Skrimfjella.

hvilke tiltak som skal kunne tillates i et landskapsvernområde. Også hensynet til opplevelsesverdien vil kunne bli tillagt vekt, herunder støy og andre typer forstyrrelser. Hensynet til biologisk mangfold vil i seg selv sjelden bli tillagt vekt i denne sammenhengen. På den annen side vil det ofte være en sammenheng mellom landskapets særpreg og natur- eller vegetasjonstypene på stedet, slik at inngrep som forringer disse også kan tenkes å påvirke landskapet vesentlig. Dette må imidlertid vurderes konkret for det enkelte landskapsvernområdet.

For landskapets *karakter* vil vesentlighetskriteriet bl.a. kunne relateres til naturhistoriske og kulturhistoriske verdier. Disse verdiene må derfor tillegges vekt ved søknader om tiltak i landskapsvernområder.

I likhet med dagens regler for landskapsvernområder legger utvalgets forslag opp til at pågående virksomhet skal kunne fortsette som tidligere, og utvalget foreslår at dette lovfestes uttrykkelig, jf. utk. § 35 annet ledd annet punktum. Det skal også være rom for utvikling av pågående virksomhet, f.eks. å ta i bruk nye og mer tidsmessige driftsmetoder, men forutsetningen er at nye tiltak tilpasses landskapet.

Et særskilt spørsmål er skogbrukets stilling i et landskapsvernområde. Større hogstinngrep vil uten tvil kunne påvirke landskapsinntrykket. Anses skogbruksvirksomheten som en "pågående virksomhet", og ikke et nytt tiltak, vil imidlertid ikke skogsdriften kunne begrenses eller forbys. Etter utvalgets mening er det nærliggende at vurderingen av "pågående" eller "nytt" tiltak vil avhenge av om skogen har stått urørt lenge og plutselig blir hogget i større flater, eller om det har foregått en regelmessig hogst på mindre områder.

Vilkårene for å omfattes av "pågående virksomhet" etter utk. § 35 annet ledd annet punktum er noe strengere enn kriteriet "igangværende bruk" i erstatningsregelen i utk. § 47 første ledd første punktum. Det innebærer bl.a. at "pågående virksomhet" må ligge nærmere i tid og være mer aktuell enn "igangværende bruk".

Der skogsdriften anses som pågående, kan det stilles krav om at driften ikke fraviker de driftsformene som er brukt frem til tidspunktet for kunnngjøringen, jf. utk. § 40 annet ledd. Er det f.eks. ikke foretatt flatehogst i området tidligere, kan dette reguleres i verneforskriften. Og motsatt, er det foretatt flatehogst i området, kan dette i utgangspunktet ikke reguleres. Men flatehogst på større flater enn det som tidligere er gjennomført, kan reguleres.

I områder der det biologiske mangfoldet har behov for spesielt vern uavhengig av landskapsinn-

trykket, må andre vernekategorier, som naturreservat, biotopvern eller nasjonalpark, benyttes, enten alene eller i kombinasjon med landskapsvernområde. Vern etter naturvernloven kan også kombineres med vern etter kulturminneloven. Det presiseres i den forbindelse at også kulturlandskapspregete områder vil kunne vernes som naturreservat eller biotopvernområder. Etter utvalgets forslag skal det være mulig å verne så vel naturlandskap og kulturlandskap som landskapsvernområde. Utvalget legger til grunn at visse inngrep lettere vil kunne betraktes som vesentlige hvis de foretas i et naturlandskap enn om de foretas i et kulturlandskap. Dette gjelder i første rekke inngrep som endrer landskapsbildet på en slik måte at naturpreget svekkes, jf. at det i et naturlandskap kan være sammenheng mellom verneformål og områdets naturpreg.

Et moment som etter utvalgets syn må tas i betraktning ved vurderingen av hva som skal tillates av nye tiltak, er mulige sumeffekter av tiltakene. Dette gjelder for alle typer verneområder, men er spesielt relevant for landskapsvernområder, som vil være den vernekategorien med mest liberale rammer for bruk. Aktivitetene eller inngrepene i et landskapsvernområde kan dermed fort bli mange, og selv om de enkeltvis ikke er i strid med verneformålet, vil de samlet kunne medføre en *vesentlig endring* av landskapsinntrykket. Det er først når inngrepene overstiger et visst antall at denne effekten vil inntreffe. Denne "terskelen" vil variere fra område til område.

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for miljøvernmyndigheten til å legge vekt på den samlede virkning av tiltakene i et område, jf. utk. § 35 annet ledd fjerde punktum. Dette er i samsvar med det miljørettslige prinsippet om samlet belastning i utk. § 10 (se også kap. 11). I en slik vektlegging er det to ulike innfallsvinkler som kan tenkes lagt til grunn. Den første er vurderingen av tiltakets effekt summert med effekten av tiltak som allerede er iverksatt i området, mens den andre er vurderingen av tiltakets effekt summert med effekten av tiltak som kan komme til å bli iverksatt i fremtiden.

Denne bestemmelsen vil ha betydning i to retninger. Den vil gi hjemmel til å nekte et tiltak iverksatt med den begrunnelsen at det sammen med allerede eksisterende tiltak vil medføre en vesentlig endring av landskapsinntrykket. Den kan også ha betydning for om et tiltak kan nektes iverksatt med den begrunnelsen at flere kan være interessert i å iverksette samme type tiltak, og at disse samlet sett vil få konsekvenser som er uforenlige med verneformålet. Hvorvidt dette kan skje, må vurderes fra sak til sak. Hvis det er lite sannsynlig

at tillatelse til et tiltak vil generere et større antall tilsvarende søknader, bør ikke sumeffekt kunne brukes som argument for å nekte tiltaket. Det bør tas hensyn til dette allerede når verneforskriften utformes, slik at den ikke åpner for å gi tillatelse til tiltak som mange vil kunne komme til å søke om og som forventes å kunne gi uheldige sumeffekter. Her vil også føre-var-prinsippet kunne tillegges vekt, jf. utk. § 9.

Utvalget mener at det bør være adgang til å ta inn en generell regel i verneforskriften for et landskapsvernområde om at oppføring av nye bygninger, tilbygg og eksteriørmessige endringer bare kan skje etter en individuell vurdering (tillatelse). Er det tale om mindre bygningsmessige tiltak der det ikke skjer vesentlige endringer, bør dette tillates. Er det bebyggelse fra før i området, vil også det tale for å tillate nye bygninger som er tilpasset landskapet. Dette gjelder aller mest dersom de har sammenheng med pågående virksomhet.

Utvalget foreslår ingen restriksjoner på ferdsel til fots i landskapsvernområdene. For motorferdsel legger utvalget i hovedsak til grunn at dagens forvaltningspraksis videreføres, slik at motorferdsel normalt blir regulert i verneforskriften. Begrunnelsen er at motorferdsel kan påvirke landskapsinntrykket ved terrengslitasje, og støy kan påvirke landskapsopplevelsen. Begge disse forholdene påvirker landskapets særpreg. Er motorferdsel regulert i verneforskriften, bør en søknad behandles etter denne før den eventuelt på vanlig måte blir vurdert i forhold til motorferdsellovens regler, jf. generelt kap. 17.2.9 og utk. § 45 annet ledd.

Utvalget ser det som problematisk å vedta totalfredning av plantelivet i et område der det primært er landskapet som skal beskyttes. Også i dag varierer dette mellom forskjellige landskapsvernområder, jf. kap 17.2.3.1. Etter utvalgets mening bør eventuelle restriksjoner knyttet til plantelivet i landskapsvernområder begrenses til den delen av plantelivet som bidrar til landskapets særpreg. For streng beskyttelse av plantelivet vil også kunne komme i strid med intensjonene om fortsatt bruk. I områder der streng beskyttelse av plantelivet anses påkrevd, bør andre vernekategorier som naturreservat eller biotopvernområde vurderes brukt.

Der det er behov for spesielle restriksjoner av hensyn til dyrelivet, innebærer utvalgets forslag at andre verneformer enn landskapsvernområde må brukes. Reglene for prioriterte arter, jf. kap. 13.7.3, vil gjelde uavhengig av om et område er vernet som landskapsvernområde eller ikke.

For landskapsvernområder som berører sjø i kystområdene, mener *utvalget* at installasjoner av

nevneverdig omfang som "bryter" vannspeilet vil kunne være i strid med vernet, jf. at tiltaket ikke skal "endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig" (utk. § 35 annet ledd første punktum). I hvilket omfang slike konflikter kan oppstå, vil avhenge bl.a. av områdetets øvrige kulturpåvirkning. I St.meld. nr. 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona er det pekt på at dispensasjonspraksis når det gjelder havbruk bør være strengere i landskapsvernområder som stort sett er urørt og som eventuelt grenser til nasjonalparker, enn i landskapsvernområder med eksisterende bosetting eller andre inngrep. Utvalget mener at havbruksvirksomhet lettere kan bli å regne som en vesentlig endring av et rent naturlandskap enn av et kulturlandskap. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå konflikt også i sistnevnte tilfelle, avhengig av om og i hvor stor grad et oppdrettsanlegg vil bryte med det eksisterende kulturpreget i området.

Et typisk trekk ved mange landskapsvernområder er at bruken av arealene har bidratt til å forme det landskapet og de verneverdiene som ønskes ivarettatt. For eksempel kan vegetasjonssammensetningen være betinget av den driftsformen som har vært vanlig i området. For slike områder vil det være en fordel at bruksintensiteten opprettholdes på det nivået og med de driftsformene som var etablert før vedtak om vern ble fattet. *Utvalget* foreslår at en skjøtselsplan skal forelegges i form av utkast samtidig med vernevedtaket for de delene av et landskapsvernområde der menneskers bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare karakteristiske trekk eller biologisk mangfold, jf. utk. § 35 tredje ledd. Se nærmere om forvaltnings- og skjøtselsplaner i kap. 17.3.

17.2.4 Naturreservater

17.2.4.1 Rettstilstanden i dag

Etter naturvernloven er hovedformålet med fredning som naturreservat knyttet til bevaring av urørt eller tilnærmet urørt natur eller spesielle naturtyper, som enten skiller seg ut ved sin egenart eller kan ha verdi som referanseområde. Verneformålet er gjerne ivaretagelse av helhetlige økosystemer. 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.

I forarbeidene til naturvernloven (Ot.prp. nr. 65 (1968–69) s. 21) heter det at naturen i reservatene som hovedregel bør forbli urørt, men at det f.eks. i edelløvsogsreservater må kunne foretas visse inngrep for å opprettholde naturtypen.

Med dette som ramme er det relativt begrenset hva som i dag tillates av bruk i naturreservatene. Tillatt bruk er ofte begrenset til jakt, fangst, fiske og bærplukking, mens det i sjøfugl- og våtmarksområder ofte er totalforbud også mot jakt og fangst. Når hensynet til verneverdiene tilsier det, er ferdselsrestriksjoner innført f.eks. i yngletiden.

Det er 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. Vanlig skogsdrift vil være forbudt i naturreservater, men ofte åpnes det for begrenset uttak etter nærmere retningslinjer av ved til bruk i området.

Noen naturreservater er avhengig av utstrakt skjøtsel for å opprettholde den naturtypen som vernevedtaket har til formål å bevare. Et slikt eksempel er Sølendet naturreservat i Røros kommune, Sør-Trøndelag.

Formålet med vernet av Sølendet er å bevare et større slåttemyrområde med en særlig rik og egenartet vegetasjon og flora som har særskilt vitenskapelig og pedagogisk betydning, samt å bevare enkelte plantearter som er sjeldne eller som har særlig plantegeografisk interesse. Sølendet innehar i første rekke en særdeles rik orkideflora, bl.a. Skandinavias største forekomst av svartkurle (*Nigritella nigra*). Tradisjonell beiting og slått er tillatt, og godkjent skjøtelsesplan kan ifølge verneforskriften gjennomføres uavhengig av de ellers gjeldende bestemmelsene om vegetasjon, dyreliv og iverksetting av tiltak som kan endre naturmiljøet.

17.2.4.2 Forholdet til IUCNs retningslinjer

IUCNs normer for naturreservater gir ikke rom for utstrakt menneskelig aktivitet i naturreservater. Fravær av menneskelig påvirkning eller forstyrrelse skal ifølge normene være et viktig kriterium ved utvelgning av reservater. Dette gjelder begge reservatkategoriene (Strict Nature Reserve (Ia) og Wilderness Area (Ib)).²⁴ For kategori Ia Strict Nature Reserve, som de fleste norske naturreservater faller inn under, forutsettes det at vern av det biologiske mangfoldet skal kunne oppnås gjennom bevaring og ikke kreve vesentlig aktiv skjøtsel.²⁵ Dette indikerer en restriktiv holdning til bruk.

I forvaltningsmålene for kategori Ia Strict Nature Reserve fremgår det at allmennhetens til-



Figur 17.3 Sølendet naturreservat har en rik orkideflora, bl.a. Skandinavias største forekomst av svartkurle (*Nigritella nigra*).

Kilde: Dagny Tande Lid

gang til reservatene bør begrenses. I egne retningslinjer for bruk av kategorien i Europa heter det at allmennheten kun bør ha tilgang til større verneområder innenfor kategorien, og at tilgangen selv der bør begrenses til merkede stier i en mindre del av området. Kategori Ib Wilderness Area er mindre restriktiv hva ferdsel angår, jf. at det her er et delmål å tilrettelegge for publikum på en måte som er tilpasset så vel den besøkende som områdets villmarkskvaliteter.

Det sies ikke noe eksplisitt om jakt eller fiske i IUCNs retningslinjer for naturreservater. Definisjonen av kategoriene, som inneholder formuleringer som "outstanding or representative ecosystems, () available primarily for scientific research and/or environmental monitoring" (Ia) og "unmodified or slightly modified land, and/or sea, retaining its natural character and influence" (Ib), tilsier at det neppe har vært intensjonen at jakt og fiske skal kunne foregå i naturreservatene.

IUCNs normer for rettsvirkningen av verneformen naturreservat (Strict Nature Reserve og Wilderness Area) er i hovedsak ivaretatt gjennom verneforskriftene for norske naturreservater. I en del reservater har man likevel vært mer lempelig i retning av å åpne for jakt og fiske (om enn på et begrenset antall arter), enn det IUCNs normer skulle tilsi. Når det gjelder ferdsel, ligger restriks-

²⁴ IUCN 1999 s. 22 og 24.

²⁵ IUCN 1999 s. 22.

sjonsnivået i norske reservater ofte et sted mellom det som er angitt for IUCNs kategorier Ia og Ib. Dette er nærmere drøftet under kap. 17.2.4.3.

17.2.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at utk. § 36 tredje ledd skal være bindende for hva som kan fastsettes i verneforskriften. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende for borgerne. Det er angitt som et minimumskrav til verneforskriftene for naturreservater at ingen må iverksette tiltak som forringer verneverdiene angitt i verneformålet (utk. § 36 tredje ledd første punktum). Et reservat kan "totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel" (utk. § 36 tredje ledd annet punktum). I dette ligger reelt sett at det ikke er noen særskilt maksimumsbegrensning for restriksjonsnivået i naturreservater utover de generelle som følger av utk. § 33 fjerde og femte ledd.

Utvalget mener at naturreservat fortsatt bør være en streng verneform, se også kap. 16.8. Adgangen til å fastsette rådighetsreguleringer vil i praksis være som i gjeldende reservatbestemmelser, også når det gjelder begrensninger på næringsvirksomhet. Pågående tradisjonell næringsutøvelse på vernetidspunktet vil – avhengig av verneformålet – kunne fortsette, eventuelt på visse vilkår, mens ny, eller vesentlige endringer i pågående, næringsvirksomhet i utgangspunktet ikke vil være tillatt. Dersom ny virksomhet unntaksvis skal kunne tillates, må forutsetningen være at det kan dokumenteres at virksomheten ikke vil komme i strid med verneverdiene.

At reservatformen er en streng verneform, utelukker ikke at skjøtselsavhengige områder kan bli vernet som naturreservat, jf. eksemplet Sølandet ovenfor. Alle de alternative vernevilkårene som er angitt i utk. § 36 første ledd, kan passe på skjøtselsavhengige områder så vel som urørte områder. I slike områder vil nødvendig skjøtsel være tillatt, herunder bruk som bidrar til å fremme verneverdiene. For reservater der menneskers bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfoldet, foreslår *utvalget* at det skal legges frem utkast til skjøtselsplan samtidig med vernevedtaket, jf. utk. § 36 fjerde ledd første punktum. Kravet om plan for skjøtsel gjelder også reservater som krever aktive gjenopprettningstiltak, jf. nedenfor.

Bevaring av biologisk mangfold, på genetisk, arts- eller økosystemnivå, står i de fleste tilfellene sentralt ved etablering av naturreservater. I noen tilfeller kan geologiske verneverdier være utslagsgivende. Reservatformen vil i første rekke være forbeholdt områder med verdier som er sårbare

for inngrep eller forstyrrelser, noe som sterkt begrenser handlingsrommet for bruk.

Selv om utvalget går inn for at naturreservater skal kunne totalfredes mot all ferdsel, har utvalget likevel en mindre restriktiv holdning til ferdsel enn den som kommer til uttrykk i IUCNs retningslinjer for kategori Ia. Under norske forhold vil det sjelden være nødvendig generelt å forby all ferdsel, men det kan være aktuelt å begrense eller forby ferdsel i deler av året eller i avgrensede deler av et reservat. Hjemmelen til å begrense ferdsel er fra utvalgets side først og fremst tenkt brukt for å beskytte verneverdier som er spesielt sårbare for ferdsel i deler av året, typisk sjøfugl i hekketiden eller truede vegetasjonstyper i sommerhalvåret, eventuelt større deler av året i områder med mildt vinterklima. Naturreservater vil ikke utelukke tilrettelegging for allmennheten etter en konkret vurdering, f.eks. etablering av fugletårn og kanalisering av ferdsel. Utvalget legger dermed opp til et restriksjonsnivå for ferdsel et sted mellom IUCNs kategori Ia og Ib, det vil si tilsvarende den situasjonen man finner for dagens naturreservater, jf. kap. 16.2.4.

Utvalget mener at spørsmålet om hvorvidt jakt skal være tillatt, må vurderes i tilknytning til det enkelte verneområde. Vurderingen må bygge på verneformålet kombinert med en økosystemtilnærming. En økosystemtilnærming innebærer her en vurdering av jaktens eventuelle ringvirkninger for økosystemet(-ne) innenfor naturreservatet. I områder der vann og vassdrag inngår, må tilsvarende hensyn legges til grunn for vurderingen av om det skal åpnes for fiske. I vurderingen må det legges vekt på områdets verdi som referanseområde. Områder som har særskilt naturvitenskapelig verdi, bør som hovedregel holdes fri for jakt. Det samme gjelder områder som inneholder truede, sjeldne eller sårbare økosystemer, da det bør være et mål å bevare disse så upåvirket som mulig av menneskelig aktivitet.

Det bør kunne åpnes for jakt i områder der verneverdiene primært er knyttet til vegetasjon eller geologiske forekomster. Likeledes kan det tillates jakt på bestemte arter som utgjør en trussel mot verneverdiene, f.eks. hvis disse artene er spesielt tallrike i området. Et eksempel kan være jakt på mink, rev, grevling og kråkefugl i våtmarksreservater der det fuglelivet man søker å beskytte, er utsatt for predasjon fra disse artene.

Som det går frem av kap. 16.8.1, vil områder kunne vernes som naturreservat selv om det er eksisterende inngrep i området, forutsatt at områdene har verneverdier som forutsatt i utk. § 36 første ledd. I slike områder kan rådighetsreguleringer

gene være like strenge som i øvrige naturreservater, da det vil være verneverdiene og verneformålet som er styrende for hvilke aktiviteter som ev. tillates. Inngrep gjennomført før vernevedtaket ble fattet, legitimerer altså ikke i seg selv nye inngrep.

Utvalgets forslag om at reservatformen skal kunne brukes på områder som er egnet for gjenoppsettstiltak (restaureringsområder), samt områder der menneskers bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfoldet, innebærer en åpning for skjøtsel eller bruk i et noe større omfang enn hva som vil være vanlig for andre naturreservater. For eksempel vil det i kulturlandskapspregete områder der artsmangfoldet er betinget av en viss type bruk, være avgjørende at denne bruken får fortsette. I restaureringsområder vil behovet for skjøtsel og bruk avhenge av hvilke verdier man søker å gjenskape, og behovet vil ofte være av midlertidig karakter. Gjenoppsettning kan for øvrig også tenkes å ha karakter av "ikke-bruk", f.eks. der målet er å gjenskape et barskogsområde gjennom gjengroing av arealer som har vært i bruk forut for vernevedtaket.

For kulturlandskapspregete naturreservater vil avvik i bruksintensitet fra det IUCNs retningslinjer for naturreservater synes å gi rom for, i hovedsak kunne forklares med at slike reservater i utgangspunktet passer bedre inn i andre IUCN-kategorier enn i kategoriene Ia og Ib. Dette er nærmere drøftet i kap. 16.8.2.

17.2.5 Biotopvernområder

17.2.5.1 Rettstilstanden i dag og forholdet til IUCNs retningslinjer

I områder med plante- eller dyrelivsfredning etter gjeldende naturvernlov er aktuelle rådighetsreguleringer begrenset til aktiviteter og inngrep som kan påvirke livsmiljøet for de fredete artene som omfattes av biotopvernet. Viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens biotopvernbestemmelser gir hjemmel til å forby anlegg, bygging og annen virksomhet, dersom dette er nødvendig for å bevare henholdsvis viltets og fiskens livsmiljø.

I IUCNs retningslinjer ivaretas biotopvern først og fremst gjennom kategori IV Habitat/Species Management Areas. Det forutsettes at utnytting eller bruk som kan være skadelig for verneformålet forhindres. Det åpnes for å foreta habitatendringer dersom dette er nødvendig av hensyn til de habitatene eller artene man ønsker å verne.

Rettsvirkningene av biotopvernområder etter naturvernloven, viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven er langt på vei sammenfallende med IUCNs normer for kategori IV.

17.2.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å slå sammen biotopvernbestemmelsene i naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, se utk. § 37 og kap. 16.9.1. Restriksjonsnivået i et biotopvernområde bør bestemmes av den eller de aktuelle artenes behov og kan variere sterkt. Utvalget foreslår at det i biotopvernområder skal være anledning til å innføre rådighetsreguleringer på virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen og faunaen eller deres livsbetingelser. Dette omfatter også virksomhet som påvirker økologiske prosesser eller funksjoner av betydning for flora og fauna, jf. at formålet med etablering av biotopvernområder er knyttet til økologiske funksjoner. Rettsvirkningene vil i praksis være de samme som for dagens områder med plante- eller dyrelivsfredning, og rådighetsreguleringene vil kunne omfatte både fysiske inngrep og forurensninger i tillegg til ferdsel.

For restaureringsområder og områder der bevaring av biologisk mangfold avhenger av menneskers bruk, blir betraktningene rundt rådighetsreguleringer de samme som for naturreservater (se kap. 16.8.1).

Hvilke bruksbegrensninger som må innføres ved biotopvern i sjø, vil bl.a. avhenge av om arten er stedbundet til sjøbunnen, eller om den er mer eller mindre stasjonær i vannsøylen.

17.2.6 Marine verneområder

Marine verneområder kan ha forskjellige karaktertrekk. De kan være en forlengelse av et verneområde som i hovedsak er knyttet til verneverdier på land, de kan være rettet mot verneverdier på havoverflaten (f.eks. vannspeil), mot verneverdier i vannmassene (f.eks. gyteområder), eller mot verneverdier på havbunnen (f.eks. forekomst av sjeldne naturtyper). Utvalget har vurdert om det kan være grunn til å innføre noe skille i loven etter den fysiske plasseringen av verneverdiene i området. Etter utvalgets oppfatning er det ikke grunnlag for å innføre noe slikt skille ettersom det i mange tilfeller kan være en nær sammenheng mellom f.eks. aktiviteter som finner sted på havoverflaten og verneverdier på havbunnen. Men loven bør ha en regel om at verneforskriften skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøylen eller vannflaten, eller en kombinasjon, jf. utk. § 33 annet ledd annet punktum.

I kap. 16.11 har utvalget foreslått at de samme vernekategoriene brukes for marine verneområder som på land. *Utvalget* foreslår også at lovens rettsvirkninger for de forskjellige vernekategori-



Figur 17.4 Rettsvirkningene av marine verneområder bør være de samme som på land, det vil si at verneverdiene må sikres mot negative påvirkninger.

Her et utsnitt fra det midlertidig vernede naturreservatet Selligrunnen i Trondheimsfjorden. (Bildet viser en *Paramuricea placomus* (sjøbusk-korall) sammen med en ukjent svamp.

Foto: Erling Svensen.

ene som utgangspunkt skal være de samme for verneområder i sjø og på land, jf. utk. § 38 første ledd. Utvalget foreslår likevel at skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel skal være tillatt, om ikke annet blir fastsatt i verneforskriften, jf. utk. § 38 annet ledd.

På grunn av potensielt svært alvorlige forurensningsmessige konsekvenser av ulykker forbundet med visse former for skipstrafikk samt andre forurensningsproblemer ved ordinær skipstrafikk, bør det etter utvalgets oppfatning imidlertid vurderes om det i verneforskriften er behov for å regulere skipstrafikken i verneområdet. En slik regulering kan eksempelvis gå ut på forbud mot gjennomfart av skip med visse typer last (f.eks. olje eller giftige kjemikalier) over en viss tonnasje i hele eller deler av året. Reguleringen må ligge innenfor de rammene som følger av internasjonale avtaler.

Dersom vernet dreier seg om verdier på sjøbunnen i sammenheng med verdier i vannsøylen, bør verneforskriften ha nærmere bestemmelser om yrkesfiske. Dreier vernet seg kun om verdier på overflaten, eksempelvis et havområde som er tilknyttet en nasjonalpark på land, bør verneområdet ikke være til hinder for tiltak som ikke er synlige på overflaten, slik som legging av kabler og rørledninger, masseuttak, og anlegg av undersjøiske kraftverk.

Rettsvirkningene av et marint nasjonalparkvern bør prinsipielt være de samme som på land,

det vil si at "ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" skal finne sted, jf. utk. §§ 34 annet ledd første punktum og 38 tredje ledd. Dersom vernet dreier seg om verdier på sjøbunnen, kan disse ofte ikke sees isolert fra aktiviteter som finner sted i vannsøylen eller på overflaten. Det bør derfor i verneforskriftene for slike verneområder konkret tas stilling til hvilke aktiviteter på overflaten eller i vannsøylen som må reguleres for å sikre verneverdiene på sjøbunnen. Det kan eksempelvis være tale om aktiviteter som kan medføre fare for utslipp av miljøgifter eller overgjødning, fiske som påvirker livsbetingelsene på bunnen (f.eks. tråling), fartsregulering av båttrafikk med merkbar påvirkning av bunnsamfunn i grunne områder, eller aktiviteter som kan medføre betydelig støy, vibrasjoner eller stråling. I en marin nasjonalpark som dreier seg om verdier på sjøbunnen, vil aktiviteter som innebærer direkte fysiske inngrep, som taretråling, masseuttak, anlegg av kraftverk, anlegg av petroleumsførende rørledninger og utstrakt kabellegging, etter forslaget normalt ikke være tillatt.

Rettsvirkningene av et marint landskapsvernområde skal, som på land, være at "det ikke må settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig", og at eksisterende næringsvirksomhet kan fortsette og utvikles innenfor denne rammen (utk. § 35 annet ledd, jf. utk. § 38). Landskapsvernområder i sjø kan være et kystlandskap eller undersjøiske landskap av naturfaglig eller opplevelsesmessig verdi. Når vernet er begrenset til sjøbunnen, vil det normalt ikke berøre virksomhet i vannsøylen eller på overflaten. Inngrep vil kunne begrenses etter normen i annet ledd første punktum. Knytter verneformålet seg til overflaten, kan igangværende småskala skjelloppdrett fortsette, mens anlegg av omfattende akvakulturanlegg med tilhørende bygningsmasse blir rammet av forbudet mot vesentlig endring av landskapets særpreg eller karakter.

Også rettsvirkningene av et marint naturreservat er i utgangspunktet de samme som på land, nemlig at ingen må "foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet", jf. utk. § 36 tredje ledd. Et marint naturreservat vil kunne totalfredes mot all virksomhet, alle tiltak og all ferdsel så langt dette ikke strider mot folkerettslige regler. Dersom naturreservatet er knyttet til verneverdier på sjøbunnen, vil det etter forholdene kunne være uproblematisk å tillate visse former for motorisert ferdsel og fiske med visse typer redskaper i et naturreservat. Dersom vernet gjelder verneverdier på havbunnen sett i sammenheng med verneverdier i vannmassene, bør fiske forbyes eller regu-

leres strengt. Dreier vernet seg om verdier på overflaten eller i vannmassene, vil det etter forholdene kunne være aktuelt å godta visse inngrep på havbunnen, slik som legging av kabler. Det bør imidlertid ikke godtas etablering av anlegg som vil kreve jevnlig vedlikehold eller som representerer en risiko for de omkringliggende områder, slik som rørledninger.

Rettsvirkningen av et marint biotopvernområde er i likhet med tilsvarende på land at det kan "fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser", jf. utk. § 37. Dette omfatter også virksomhet som påvirker økologiske prosesser eller funksjoner av betydning for flora og fauna. De rådighetsreguleringene som kan innføres vil kunne gjelde både fysiske inngrep, forurensning og ferdsel. Eksempelvis vil en aktivitet som skremmer fisken eller som fysisk forandrer de miljømessige betingelsene i et fast gyteområde for en truet fiskebestand, slik at fisken ikke gyter der eller egg og larver ikke overlever, kunne forbys etter bestemmelsen. Hvilke rettsvirkninger et vern vil få for de ulike delene av verneområdet, vannsøylen eller sjøbunnen eller begge deler, vil imidlertid avhenge av hvilke funksjoner området skal ivareta for den eller de angitte artene.

17.2.7 Midlertidig vern

Det er i dag ingen nærmere regler for rådighetsreguleringer ved midlertidig vern. *Utvalget* foreslår ingen endring i dette. Utgangspunktet ved midlertidig vern er som i dag at man legger seg på det restriksjonsnivået som er nødvendig for å sikre verneverdiene i området. Ofte vil det ved tidspunktet for midlertidig vern være klart hvilken vernekategori som er aktuell for området, og det vil da være naturlig å ta utgangspunkt i den generelle malen for verneforskrift for angjeldende kategori, med lokale tilpasninger. Det følger imidlertid av utvalgets forslag at føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning, jf. utk. §§ 9 og 10, også skal legges til grunn ved vurderingen av midlertidig vern. Bestemmelsen om midlertidig vern er nærmere omtalt i kap. 16.8.

17.2.8 Dispensasjoner fra vernebestemmelsene

17.2.8.1 Dagens tilstand

For alle områder vernet etter naturvernloven er det åpnet for at det kan gis tillatelse til tiltak som i utgangspunktet er i strid med verneformålet. Dette

har vært ansett som nødvendig for bl.a. å kunne tillate tiltak som ikke vil forringe verneverdiene i området. Unntak fra vernebestemmelsene er i dag hjemlet i naturvernloven § 23 og i den enkelte verneforskriften. Etter naturvernloven § 23 kan Kongen gjøre unntak fra vernebestemmelsene i tre tilfeller: 1) for vitenskapelige undersøkelser og arbeider, 2) for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, eller 3) når formålet med fredningen krever det. Verneforskriftene inneholder normalt spesielle dispensasjonsregler (kalt tillatelser, unntak eller samtykke etter søknad) i tillegg til en generell dispensasjonshjemmel som samsvarer med naturvernlovens unntaksbestemmelse. Normalt skal det være enklere å få dispensasjon etter de spesielle bestemmelsene i verneforskriften enn etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturvernloven § 23.

På landsbasis føres det ikke noen statistikk over gitte dispensasjoner, verken etter område eller type dispensasjon. Utvalget har derfor bedt fylkesmennene komme med en oversikt over gitte dispensasjoner i 2003, se tabell 17.2. Tallene viser at det i 2003 ble gitt 755 dispensasjoner fra verneforskriftene, fordelt med 210 etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen og 545 etter de spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene (tillatelser, unntak eller samtykke) i forskriften. Tallmaterialet kan støtte antagelsen om at det er lettere å få dispensasjon etter den spesifiserte (i overkant av 70 %) enn etter den generelle (i underkant av 30 %) bestemmelsen i forskriften. Undersøkelsen viser dessuten at det er nasjonalparkene som har størst antall gitte dispensasjoner. Det gis dispensasjoner til en rekke ulike formål, men motorferdsel er det vanligste formålet, uansett vernekategori. I tillegg forekommer en del dispensasjoner til tilbygg, naust og hytte.

Utvalget har fått formidlet fra Direktoratet for naturforvaltning det hovedinntrykket at antallet dispensasjonssøknader og tildelte dispensasjoner har vært relativt stabilt over tid når det gjelder naturreservater og mindre landskapsvernområder. De vanligste dispensasjonsformålene er her motorisert ferdsel og uttak av ved. For nasjonalparkene og andre større verneområder er hovedinntrykket at antallet av så vel søknader som tildelte dispensasjoner er stigende. Dette gjelder ikke minst motorferdsel ved jakt og fiske og ved reindrift samt for vintertransport til private hytter og turisthytter. Særlig er antallet stort for Hardangervidda. Her er dispensasjonsadgangen videre enn ellers og omfatter også i en viss utstrekning byggetiltak, og dispensasjonssakene blir avgjort av regionale tilsynsutvalg der kommunene er representert.

Tabell 17.2 Gitte dispensasjoner etter naturvernloven i 2003

Dispensasjoner etter naturvernloven i 2003 ^a						
	Nasjonalparker	Naturreservater	Landskapsvernområder	Biotopvernområder	Naturminner	Totaltall
Dispensasjoner etter naturvernlovens dispensasjonsbestemmelse (som regel gjentatt i verneforskriften)	48	108	46	8	1	210
De mest vanlige dispensasjonsformålene etter naturvernlovens dispensasjonsbestemmelse	Motorferdsel (til ulike formål), vitenskap og forskning.	Motorferdsel (til ulike formål), forskning og vitenskap, taretråling, skjøtsel, hogst, opplag av båt, anlegg og graving.	Lufttransport, hogst, uttak av ved, bygging av naust, hytter og tilbygg.	Uttak av grus, motorferdsel, anlegg og graving		
Dispensasjoner etter spesifiserte bestemmelser i forskriften (tillatelse, unntak eller samtykke)	268	82	192	2	1	545
De mest vanlige dispensasjonsformålene etter spesifiserte bestemmelser i forskriften	Motorferdsel (til ulike formål), organiserte turer, påbygg, hogst og båtoppbygg	Motorferdsel (til ulike formål), uttak av ved, seljakt, vedlikehold, arrangementer og uttak av sand	Motorferdsel (til ulike formål), tilbygg og annen byggevirkosomhet, løypekjøring, ferdsel, vedlikehold			

a. Tallene bygger på tall utvalget har mottatt fra 14 av 18 fylkesmenn. I en rekke verneområder er dispensasjonsmyndigheten delegert til kommunen. Dispensasjoner gitt av kommunen er ikke med i tabellen.

17.2.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre en bestemmelse om dispensasjon i naturmangfoldloven. I forhold til naturvernlovens dispensasjonsregel foreslår utvalget at det gjøres visse endringer i betingelsene for dispensasjon og at det gis enkelte nærmere regler for saksbehandlingen.

Utvalget ser det som vesentlig at en dispensasjonsadgang ikke blir brukt til å uthule vernet i strid med formålet med vernevedtaket. Samtidig er dispensasjonsadgangen dels en sikkerhetsventil, dels et middel til en noe mer fleksibel forvaltning av verneområdet enn generelle vernebestemmelser alene vil gi. Et dispensasjonsregime kan imidlertid være ressurskrevende administrativt, og den ønskede fleksibiliteten bør oppnås ved spesifikke dispensasjonshjemler i verneforskriften heller enn ved hjelp av en generell dispensasjonsbestem-

melse i loven. Utvalget vil derfor understreke at spørsmål om fremtidig bruk så langt råd bør reguleres direkte gjennom verneforskriften i stedet for ved en dispensasjonsordning.

Utvalget foreslår at en dispensasjon – enten den bygger på den generelle dispensasjonsbestemmelsen i loven eller på en spesifikk hjemmel i verneforskriften – må ligge innenfor de rammene for rettsvirkningene av vernevedtaket som loven trekker opp for den enkelte vernekategori. For nasjonalparker vil det bety at det ikke kan gis en dispensasjon for et tiltak som medfører en "varig påvirkning av naturmiljø og kulturminner" (utk. § 34 annet ledd første punktum), og det samme gjelder i landskapsvernområder for "tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig" (utk. § 35 annet ledd første punktum).

Når det gjelder betingelsene for dispensasjon, foreslår utvalget for det første at det kan dispenseres fra en vernebestemmelse for et tiltak når det ikke vil stride mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Dette alternativet vil dekke dispensasjoner som etter gjeldende lov kan gis "når formålet med fredningen krever det" og for "vitenskapelige undersøkelser eller arbeider". Utvalgets forslag er dels formet mer generelt, dels er det noe snevrere. Dersom det skal være adgang til vitenskapelige undersøkelser som kan skade verneverdiene nevneverdig, bør det etter utvalgets syn gå frem av verneforskriften. Hovedtanken med den dobbelte dispensasjonsbetingelsen er å sikre mot tiltak som gjør verneformålet vanskeligere å nå. Etter som det – alt etter utformingen av verneformålet – kan være noe usikkert hva som kan sies å stride mot det, er det behov for å se hen til om verneverdiene vil bli forringet. Det ligger også i dette at dispensasjonsadgangen reelt sett kan variere noe mellom vernekategoriene. Minst vil den generelt være i naturreservater, men for tiltak eller bruk som forutsetter større tekniske inngrep vil dispensasjon som regel være utelukket i alle vernekategoriene.

For det annet foreslår utvalget at dispensasjon kan gis dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig. Disse tilfellene må i dag ses under synsvinkelen "tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning". Utvalget mener det er behov for en mer treffende og presis dispensasjonshjemmel som retter seg mot disse tilfellene, f.eks. med tanke på sikkerhet i vassdrag, jf. vannressursloven § 33 annet ledd annet punktum. Noe annet er at ved valg av sikkerhetstiltak bør det tas mest mulig hensyn til verneverdiene.

Utvalget har videre vurdert om det bør være en mer generelt formet dispensasjonsadgang for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, slik naturvernloven § 23 har. I så fall mener utvalget at betingelsene burde gjøres noe strengere enn i dag, særlig ved å fastsette i loven at bare interesser av nasjonal betydning kan gi grunnlag for dispensasjon etter dette alternativet.

Et slikt dispensasjonsalternativ vil bety en ytterligere sikkerhetsventil. Den tilsvarende hjemmelen i naturvernloven av 1954 ble brukt til å tillate neddemmingen av Nedalsmyrene ved Neareguleringen, jf. kap. 16.13.2.6. De botaniske verneverdiene som lå bak fredningsvedtaket fra 1917 ble med dette helt ødelagt i det neddemte området. Etter utvalgets mening ville det i et slikt tilfelle vært riktigere å foreta en endring av vernevedtaket enn å gi en dispensasjon.

Utvalget ser at det kan tenkes tilfelle hvor tungtveiende hensyn av nasjonal betydning tilsier at det gjøres et inngrep i et eksisterende verneområde. Spørsmålet kan f.eks. oppstå i forbindelse med ilandføring av store overføringskabler for elektrisitet eller av gassrørledninger. Verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men trolig vil ikke det alltid la seg gjøre. Det kan også være at inngrepet kan gjennomføres på en måte som ikke forringer verneverdiene vesentlig selv om det er i strid med de vedtatte vernebestemmelsene. Utvalget mener at i slike tilfeller bør man gå veien om en konkret tilpasning av vernebestemmelsene for å tillate tiltaket. En slik endring kan behandles etter reglene i forvaltningsloven uten anvendelse av de særlige saksbehandlingsreglene i utk. § 40 for etablering av verneområder. Denne saksbehandlingen kan i praksis lett samordnes med konsesjonsbehandlingen av tiltaket og sikrer at det på nasjonalt nivå blir vurdert at tiltaket har nasjonal betydning. På denne bakgrunn anser utvalget det som unødvendig med en egen dispensasjonshjemmel for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning.

Ved behandling av dispensasjonssøknader forutsettes det kunnskap for å kunne vurdere forholdet mellom omsøkt tiltak og verneformål og verneverdier. Utvalget anser det derfor som viktig at de virkningene tiltaket kan ha for verneverdiene, dokumenteres så godt det lar seg gjøre. Utvalget mener at dokumentasjonen bør fremskaffes av den som søker om dispensasjon (jf. prinsippet i utk. § 10), og foreslår at dette lovfestes (utk. § 45 tredje ledd første punktum). Omfanget av dokumentasjonsplikten må ses i sammenheng med hva søknaden gjelder og til dels også hvilke forutsetninger søkeren har for å kunne dokumentere virkningene. Søkerens dokumentasjonsplikt innebærer ikke at miljøvernmyndighetene fratras ansvar for på selvstendig grunnlag å vurdere virkningene, jf. generelt utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd. Også miljøvernmyndighetene bør bidra med dokumentasjon basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, jf. her også utk. § 7 om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving.

Dispensasjonsbestemmelsen gir ikke søkeren rett til å få innvilget dispensasjon, selv om en dispensasjon ikke vil stride mot verneformålet eller påvirke verneverdiene nevneverdig. Er dette grunnvilkåret oppfylt, vil det i mange tilfeller være grunnlag for å gi dispensasjon, men som etter gjeldende naturvernlov vil det være opp til miljøvernmyndighetens frie skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler å avgjøre dispensasjonsspørsmålet. I denne vurderingen kan

det bl.a. tas hensyn til hva som positivt taler for det omsøkte tiltaket, og om det vil stride mot verneverdiene om en tilsvarende dispensasjonssøknad blir innvilget. Dessuten må hensynet til likebehandling tillegges vekt. Det følger av utvalgets forslag at også føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning, jf. utk. §§ 9 og 10, skal legges til grunn ved behandlingen av dispensasjonssøknader.

Etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 skal det i en dispensasjonssak gis en begrunnelse for vedtaket som viser hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for avgjørelsen. Det er imidlertid adgang til å unnlate å gi begrunnelse samtidig med vedtaket dersom dispensasjonen blir innvilget og ingen som er part i saken, kan antas å være misfornøyd med det. Utvalget mener at denne ordningen ikke gir tilstrekkelig sikkerhet mot innvilgelser med en lemfeldig begrunnelse som kan komme i et tvilsomt forhold til vernevedtakets formål. Utvalget foreslår derfor at det for en dispensasjon for et tiltak – enten den gis med hjemmel i utk. § 45 eller etter verneforskriftens bestemmelser om dispensasjon eller tillatelse – alltid skal gis en begrunnelse som viser hvordan miljøvernmyndigheten har vurdert virkningene som tiltaket kan få for miljøet, og hvilken vekt det er lagt på dette, jf. utk. § 45 tredje ledd annet punktum.

Tiltak man i utgangspunktet regner med ikke vil være i strid med verneformålet, bør i forskriften betegnes som tiltak som kan få tillatelse etter søknad i stedet for ved dispensasjon. Dette er i tråd med måten verneforskrifter er utformet på i dag, der det etter søknad kan gis tillatelse til ulike formål. Det bør i slike tilfeller fremgå av foredraget til kgl.res. at tiltaket i utgangspunktet ikke er i strid med vernevedtakets formål. Forskjellen mellom miljøvernmyndighetenes behandling av en søknad om tillatelse og en dispensasjon er at dispensasjon i større grad er et unntak. Det som det søkes om dispensasjon fra, er i utgangspunktet forbudt, og det skal atskillig til for å gjøre et slikt unntak.

For verneområder der det utarbeides forvaltningsplan e.l., vil virksomhet kunne tillates gjennom godkjenning av slik plan i stedet for ved individuelle vedtak etter søknad, se kap. 17.3.1.3. Rammene for virksomhet som kan tillates gjennom forvaltningsplan, er gitt gjennom opplistingen av tiltak som forvaltningsmyndigheten ifølge forvaltningsplanen kan gi tillatelse til.

Utvalget foreslår at miljøvernmyndigheten skal føre et offentlig tilgjengelig register over tildelte tillatelser og dispensasjoner. Registeret bør være tilgjengelig elektronisk. Hensikten med et slikt register vil være todelt; dels vil det gi oversikt over de samlede virkningene for verneområdet – opplys-

ninger som bl.a. forutsettes lagt til grunn ved behandling av nye dispensasjonssøknader, og dels vil det gi allmennheten informasjon om dispensasjonene og deres virkninger i tråd med miljøinformasjonsloven. Registeret bør omfatte både dispensasjoner etter utk. § 45 og tillatelser og dispensasjoner gitt i medhold av verneforskriften.

17.2.9 Områdevernets rekkevidde i forhold til annen lovgivning

Mange andre lover har regler for tiltak som kan tenkes å bli aktuelle også i verneområder. Annen lovgivning kan f.eks. sette krav om tillatelse til tiltaket eller stille krav til hvordan det skal utføres. Spørsmålet er da hvordan reguleringen i verneforskrifter etter naturvernloven forholder seg til reguleringer i andre lover. Det generelle utgangspunkt er at det aktuelle tiltaket må oppfylle kravene i *begge* regelsett. Det hjelper ikke at tiltaket f.eks. har byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller konsesjon etter vannressursloven hvis det er i strid med verneforskriften og mangler dispensasjon fra denne. I denne forstand kan man si at vedtak om områdevern "går foran" vedtak etter annen lov. På den annen side kan tiltaket ikke utføres selv om det er forenlig med verneforskriften, hvis det ikke har en tillatelse som er nødvendig etter annen lovgivning.

Spørsmål om forholdet mellom områdevern og andre lover kan oppstå på flere måter, særlig når det gjelder rådighet som tillates etter annen lov. Det kan dreie seg om lovfestet rådighet, påbudt rådighet, eller rådighet som er avhengig av tillatelse etter annen lovgivning.

Enkelte lover har nærmere bestemmelser om spørsmålet. Etter vannressursloven § 33 gjelder reglene i og i medhold av naturvernloven i stedet for vannressurslovens regler, likevel slik at dennes regler om sikkerhet, tilsyn og privatrettslige forhold også gjelder i verneområder. Naturvernloven § 7 bestemmer at reguleringsplaner gjelder foran et vedtak om landskapsvernområder. Utvalget har i kap. 16.4.6 foreslått at denne bestemmelsen ikke blir videreført.

Hvis det ikke finnes noen særskilt lovbestemmelse, innebærer utvalgets forslag – i tråd med gjeldende praksis og juridisk teori – for det første at vedtak om områdevern kan innskrenke *fysisk rådighet som hviler direkte på lov*.²⁶ Som eksempel kan det vises til forholdet til bergverksloven. Bergverksloven bygger på det prinsippet at retten til å skjerpe, mute og få utmål på en forekomst av mine-

²⁶ Jf. Backer 1986 s. 227.

raler som loven har gjort mutbare, ligger hos finnen. Forarbeidene til bergverksloven viser likevel klart at verneområdene skal være unntatt fra skjerpereppen (og tilsvarende fra retten til å mute og få utmål).²⁷

Det kan også oppstå situasjoner hvor et vernevedtak forbyr et tiltak som er *påbudt etter annen lovgivning*. Et eksempel på dette har man der det er gitt pålegg om hogst etter skogbruksloven § 28 som strider mot et hogstforbud i et skogreservat etter naturvernloven. Det kan forekomme at verneforskriften selv løser spørsmålet, f.eks. ved å si uttrykkelig at vernet ikke er til hinder for pålegg etter skogbruksloven § 28. Men i mange tilfeller har man ikke vært oppmerksom på konflikten da vernevedtaket ble fattet. I disse tilfellene er det naturlig å skille mellom situasjoner der vernevedtaket tolkes slik at det ikke er til hinder for pålegget, og der det foreligger en motstrid mellom vernevedtaket og pålegget. I førstnevnte tilfelle er det ikke lenger konflikt mellom vernevedtak og pålegg. I sistnevnte tilfelle bør motstriden etter *utvalgets* mening løses slik at vernevedtaket går foran, siden det er truffet av Kongen etter avveining mellom ulike interesser etter en saksbehandling der andre sektorer har vært trukket inn. Gjelder påbudet sikkerhetsmessige tiltak, gis det dispensasjon fra verneforskriften etter utk. § 45 første ledd annet alternativ. En tillatelse vil normalt bli gitt på det vilkår at forberedelse og gjennomføring av tiltak skjer i et nært samarbeid mellom den som gjennomfører sikkerhetstiltaket og miljøvernmyndigheten, slik at hensynet til vernevedtakets formål og vernebestemmelsene for øvrig ivaretas best mulig.²⁸

En tredje situasjon er forholdet mellom regulering eller forbud i verneforskrifter etter naturvernloven og *allerede gitte tillatelser* etter andre lover. Også i et slikt tilfelle vil – i tråd med gjeldende rett – vernevedtaket gå foran. Avveiningene mellom den virksomheten som utføres i henhold til tillatelsen og vernevedtaket forutsettes også her tatt under forberedelsen av vernevedtaket. Et annet spørsmål er om vernevedtaket i et slikt tilfelle kan utløse erstatningsplikt, jf. kap. 18.

En fjerde situasjon er at vernevedtaket inneholder regler om tiltak som er avhengig av en *fremtidig* tillatelse etter andre lover. En slik tillatelse er ikke nok i seg selv til at tiltaket kan utføres – det

kreves i tillegg at tiltaket er forenlig med verneforskriften. I mange tilfeller kan det bety at tiltaket må ha en tillatelse etter eller dispensasjon fra verneforskriften. Det oppstår da spørsmål om behandlingen av en søknad etter de to regelsettene skal skje parallelt, eller om søknaden om dispensasjon eller tillatelse etter verneforskriften skal behandles først eller sist.

Utvalget mener det vil bidra til en bedre beskyttelse av verneverdiene om det som utgangspunkt kreves at det skal foreligge tillatelse eller dispensasjon etter verneforskriften, og foreslår i utk. § 45 annet ledd en bestemmelse om det. I mange tilfeller kan det også gjøre at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter den andre loven i tilfelle hvor det ikke blir dispensert fra verneforskriften. Der det blir gitt dispensasjon fordi hensynet til verneformålet gjør det uproblematisk, kan det imidlertid virke forsinkende for tiltakshaveren med en slik suksessiv saksbehandling etter de to regelsettene. Det bør derfor kunne fastsettes en annen ordning i verneforskriften eller ved samtykke av forvaltningsmyndigheten i det enkelte tilfelle.

Særlig når det under forberedelsen av vernevedtaket er kommet signaler om tiltak det vil kunne bli søkt om tillatelse til etter annet regelverk, er det ønskelig at verneforskriften bidrar til å avklare forholdet mellom regelsettene. Et eksempel er byggetiltak innenfor landskapsvernområder som også krever byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 93. Her bør verneforskriften eller foredraget til kgl.res. avklare hvordan saksbehandlingen bør legges opp.

Til nye byggverk (medregnet ombygging) kreves det som hovedregel byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 93. Dersom byggetiltaket ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel²⁹ eller reguleringsplan for området, kreves det i tillegg dispensasjon fra planen etter plan- og bygningsloven § 7 (eventuelt planendring). Visse mindre byggetiltak er unntatt fra kravet om byggetillatelse, jf. forskrift 24. juni 2003 nr. 749 om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 5.³⁰ Det følger av plan- og bygningsloven § 95 nr. 3 første ledd at kommu-

²⁷ Bergverkslovkomiteens innst. (1967) s. 99 sp. 1.

²⁸ I felles skriv 3. november 2004 fra Norges vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for naturforvaltning om "Forholdet vassdrags-/energianlegg og verneområder" redegjøres det nærmere for samarbeidet på dette feltet etter gjeldende lovverk.

²⁹ Et typisk eksempel er hyttebygging i LNF-område hvor det ikke er gitt utfyllende bestemmelser om fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd bokstav c.

³⁰ Det synes uklart om det også fritar for kravet om at tiltakene skal være i samsvar med gjeldende arealplan. Unntaket fra kravet om byggetillatelse hindrer uansett ikke at verneforskriften kan være til hinder for tiltaket. Men iallfall en del av de tiltak som ikke trenger byggetillatelse, vil etter utvalgets forslag (særlig utk. § 35 annet ledd annet punktum) kunne utføres uten hinder av reglene i et landskapsvernområde.

nen skal forelegge en søknad om byggetillatelse for forvaltningsmyndigheten etter verneforskriften. Er kommunen selv forvaltningsmyndighet etter verneforskriften, må den avgjøre saken etter denne.

Utvalget mener at det i slike tilfeller bør unngås å stille krav om dispensasjon både fra verneforskriften og fra arealplaner. Hvordan dette skal komme til uttrykk i lovgivningen, bør vurderes nærmere i lys av arbeidet med revisjon av plan- og bygningsloven. Gir forvaltningsmyndigheten etter verneforskriften tillatelse til byggetiltaket, vil det som oftest skje på visse vilkår, som gjennomføringen av byggetiltaket må rette seg etter. Kommunens byggetillatelse må holde seg innenfor disse vilkårene. Utvalget tilrår at det blir overveid å la dette komme til uttrykk i loven når den revideres på grunnlag av Byggesakslovutvalgets arbeid, jf. Byggesaksutvalgets første utredning NOU 2003:24. Gjelder det et byggetiltak som forvaltningsmyndigheten ikke vil tillate etter verneforskriften, bør det treffes vedtak om dette snarest mulig og gis beskjed til kommunen. I så fall kan kommunen uten videre avslå søknaden om byggetillatelse med henvisning til avslaget etter verneforskriften.

17.3 Myndighetenes adgang til å gjennomføre skjøtsel og forvaltning i verneområder

17.3.1 Dagens situasjon

17.3.1.1 Status

Måten verneområdene forvaltes på, har stor betydning for om formålet med vernevedtaket blir oppnådd, og dermed for bevaring av det biologiske mangfoldet innenfor verneområdene. En undersøkelse fra 1996 foretatt av et utvalg nedsatt av Direktoratet for naturforvaltning viste at verneverdiene i ca. 1/5 av verneområdene var truet, bl.a. som resultat av mangelfull forvaltning og skjøtsel.³¹ Årsaken til manglende oppfølging av verneområdene var dels mangel på økonomiske ressurser og arbeidskapasitet hos forvaltningsmyndighetene, og dels mangelfull kunnskap om verneverdiene og hvordan de skal skjøttes. De største truslene mot verneområdene er ifølge undersøkelsen gjengroing fordi tradisjonell drift tar slutt, innføring av fremmede arter, utbygging, endret drenering og ferdsl.

På bakgrunn av undersøkelsen presenterte Direktoratet for naturforvaltning allerede samme år en plan for tiltak i verneområder.³² På grunn av manglende budsjettmidler er den ikke fulgt opp fra direktoratets side. Det er derfor grunn til å tro at situasjonen i dag ikke er bedre enn det undersøkelsen fra 1996 beskriver.

17.3.1.2 Forvaltningsansvar og forvaltningsmyndighet

For hvert verneområde er det utpekt en forvaltningsmyndighet som kan sies å ha forvaltningsansvaret for området. Hvilket organ som er forvaltningsmyndighet, følger av vernevedtaket selv. Forvaltningsansvaret knytter seg til de offentligrettslige oppgavene og må ikke forveksles med det som utvalget foran har behandlet som (grunneiernes) forvalteransvar, se kap. 11.

Forvaltningsansvar for et verneområde innebærer bl.a. rettslig kompetanse til å utøve myndighet innenfor rammen av loven og verneforskriftene, og faktisk skjøtsel av området. Om ikke annet er fastsatt, er det forvaltningsmyndigheten som i første instans treffer vedtak om å gi dispensasjoner eller tillatelser etter søknad, og som fastsetter utfyllende bestemmelser om forvaltning og skjøtsel gjennom forvaltningsplaner. I tillegg vil forvaltningsmyndigheten for et verneområde også ha ansvar for nødvendig administrasjon, budsjett, veiledning og informasjon samt kontakt mot andre offentlige myndigheter, brukere, grunneiere, interesseorganisasjoner osv. Forvaltningsmyndigheten skal videre påse at det etableres et tilfredsstillende oppsyn for verneområdet. Det er forvaltningsmyndigheten som har til oppgave å vurdere tiltak mot overtredelser av vernebestemmelsene, f.eks. anmeldelse til politiet, om ikke oppsynspersonalet kan gjøre dette på egen hånd for overtredelser de avdekker. Om forvaltningsansvaret innebærer at forvaltningsmyndigheten kan reise sivilt søksmål på statens vegne for å håndheve vernebestemmelsene, er neppe helt avklart i dag.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for verneområder etter naturvernloven, men dette er i all hovedsak delegert til Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet er bl.a. delegert myndighet til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for verneområder. Siden 1. januar 1984 har fylkesmannen vært forvaltningsmyndighet for de fleste områdene vernet etter naturvernloven i Norge.³³ Dette gjelder i dag også

³¹ Direktoratet for naturforvaltning, 1996a.

³² Direktoratet for naturforvaltning, 1996b.

³³ Jf. kgl.res. 26. august 1983.

nasjonalparkene, med unntak av Hardangervidda, Forrollhogna og Dovrefjell-Sunndalsfjella.

For Hardangervidda er forvaltningsansvaret for verneområdene delt mellom fylkesmannen og de såkalte tilsynsutvalgene, som er statlige regionale utvalg bestående av folkevalgte representanter fra de kommunene som har areal innenfor verneområdene. I Forrollhogna nasjonalpark er kommunene forvaltningsmyndighet innenfor sine respektive deler av nasjonalparken, mens det for Dovrefjell-Sunndalsfjella er Dovrefjellrådet som er forvaltningsmyndighet. I Dovrefjellrådet er kommuner og fylkeskommuner representert, og forvaltningen skjer i form av et interkommunalt samarbeid. Dovrefjellrådet er etablert som et forsøk etter lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning.

I Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde er det også etablert et forsøk med lokal forvaltning gjennom delegering til de åtte kommunene som verneområdet ligger i. Forvaltningsmyndigheten er her – som i Forrollhogna nasjonalpark – lagt til den enkelte kommune, hver for sitt område.

De senere årene er forvaltningsansvar for verneområder delegert til flere kommuner som selv har ønsket å påta seg dette ansvaret. Slik delegering omfatter i dag om lag 50 kommuner. Myndighet til å godkjenne forvaltningsplaner er ikke delegert. Ordningen med delegasjonen er nå definert som et forsøk som skal evalueres etter fem år. Hjemmelsgrunnlaget som er benyttet ved delegasjon har dels vært forskrift 13. juli 1990 nr. 554 om myndighet til Miljøverndepartementet etter naturvernloven (MIK-prosjektet), dels lov om forsøk i offentlig forvaltning.

Statens naturoppsyn (SNO) er primært et oppsynsorgan, men påtar seg også å utføre praktiske forvaltningsoppgaver som skjøtsel, informasjon og tilrettelegging. SNOs rolle i oppsynssammenheng er omtalt i kap. 23.

17.3.1.3 Forvaltningsplaner for verneområder

For en del verneområder vil retningslinjer for forvaltningen være gitt gjennom forvaltningsplan. En forvaltningsplan skal være et praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme verneformålet. Naturvernloven pålegger ingen plikt til å utarbeide forvaltningsplan, men det kan være fastsatt i verneforskriften at slik plan skal utarbeides. Vernevedtaket kan angi retningslinjer eller absolutte grenser for innholdet i forvaltningsplanens bestemmelser.

Verneforskrift, brukerinteresser, skjøtelses- og restaureringsbehov, naturtilstand mv. vil avgjøre

omfanget og innholdet av en forvaltningsplan. En forvaltningsplan vil normalt inneholde:

- omtale av verneformålet og enkeltbestemmelser i verneforskriften
- dokumentasjon av natur-, kulturtilstand og brukerinteresser
- plan for bruk av området med rammer for ivaretagelse og avveining av virksomhet og tiltak innenfor landbruk, friluftsliv, undervisning, informasjon, forskning m.m.
- plan for overvåking av naturtilstand
- plan for skjøtsel/restaurering
- plan for naturoppsyn

Forvaltningsplanen kan inneholde retningslinjer eller kriterier for dispensasjon og tillatelse innenfor rammen av loven og verneforskriften. En forvaltningsplan kan ikke pålegge grunneieren rådgivningsreguleringer ut over det som går frem av loven og verneforskriften for området. Den kan på den annen side ikke gå lenger i å tillate aktiviteter og bruk enn det loven og verneforskriften gir hjemmel for. Forvaltningsplanen kan inneholde ytterligere rådgivningsreguleringer når vernebestemmelsene gir hjemmel for det. Den kan også gi retningslinjer for utøving av forvaltningsskjønn ved enkeltvedtak i medhold av verneforskriften. Dersom en skjøtelses- eller forvaltningsplan skal inneholde ytterligere rådgivningsreguleringer, må disse fastsettes i form av forskrift, i samsvar med reglene i forvaltningsloven.

Det er utarbeidet forvaltningsplaner for noen nasjonalparker³⁴ og større landskapsvernområder. Det er få naturreservater og mindre landskapsvernområder som har forvaltningsplan. Forvaltningsplaner blir gjerne utarbeidet for områder der det er store brukerinteresser eller mye ferdsel, og i områder med spesielt tydelige skjøtelsesutfordringer, f.eks. i forbindelse med eutrofiering av våtmarker og innsjøer. Forvaltningsplaner er mindre utbredt for områder der bruk og ferdsel har mindre omfang og for områder der de økologiske prosessene er langsomme, selv om behovet for planmessig skjøtsel og annen forvaltningsinnsats kan være stort også i slike områder. En forvaltningsplan kan være meget kort dersom spesielle tiltak ikke er påkrevd.

³⁴ Pr. 1. april 2004 foreligger det godkjente forvaltningsplaner i åtte nasjonalparker (Forrollhogna, Hardangervidda, Jostedalbreen, Jotunheimen, Saltfjellet-Svartisen, Stabbursdalen, Øvre Dividal og Øvre Pasvik). Av disse er det bare de fem førstnevnte som har såkalte "moderne" forvaltningsplaner.

17.3.1.4 Miljøvernmyndighetenes adgang til å foreta skjøtsel

Gjeldende naturvernlov gir miljøvernmyndigheten hjemmel til å gjennomføre skjøtsel i både nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og områder med biotopvern, jf. §§ 4, 6, 10 og 12. Naturvernloven § 21 gir hjemmel for bestemmelser om "nødvendige tiltak for å beskytte vedkommende område, art eller forekomst". Det er uklart hva det siktes til med denne hjemmelen, som ikke er omtalt nærmere i forarbeidene. Den fremstår ikke som noen selvstendig, generell hjemmel for skjøtselstiltak, selv om den nok kan tjene som grunnlag for bestemmelser om f.eks. inngjerding.³⁵

Skjøtsel i verneområdene må være i samsvar med verneformålet. Det har imidlertid vært ulike oppfatninger av om skjøtselstiltakene kan gå lenger enn til å opprettholde naturtilstanden på vernetidspunktet. Verneformålet kan tale imot å være restriktiv her.³⁶ Et annet argument for å godta en viss tilbakevirkning er at det ellers kan bli avgjørende for omfanget av skjøtelsadgangen om det ble truffet foreløpig vernevedtak på et tidlig stadium i beslutningsprosessen. Forut for vernevedtak etter naturvernloven vil det alltid foreligge naturfaglige registreringer, og en beslutning om å verne et område vil være motivert ut fra disse. Imidlertid vil det ofte gå flere år fra registreringene er foretatt til endelig vedtak om vern er fattet. I mellomtiden kan naturkvaliteten i området forringes, noe som kan skyldes menneskers inngrep eller naturlige prosesser i form av gjengroing og oppslag av uønskede treslag.

Skjøtselstiltakene må ikke innebære rådighetsreguleringer for rettighetshaverne utover det som fremgår av verneforskriften. På den annen side er det rimelig å forstå skjøtselshjemlene slik at de som hovedregel gir adgang til å gjøre unntak fra fastsatte rådighetsreguleringer dersom dette gjøres i skjøtelsøyemed.

Verken lovtekst eller forarbeider gir klare holdpunkter for hvor langt skjøtselshjemlene går i å gi grunnlag for fysisk rådighet for det offentlige. Bruken av uttrykket *skjøtsel* i §§ 4, 6, 10 og 12 indikerer riktignok at hjemmelen innbefatter rett til aktiv inngripen for myndighetene, men noen nærmere angivelse av hvor langt denne retten rekker, er ikke gitt.

I skjøtelsammenheng står grensemerking, inngjerding og oppsetting av informasjonstavler i

en særstilling. Naturvernloven § 21 gir hjemmel for regler om slike tiltak. Iverksetting av landskapsmessige tiltak for å oppfylle verneformålet og opprettholde verneverdien kan som hovedregel skje med hjemmel i skjøtelsbestemmelsene. Dette innebærer at det kan foretas tiltak for å avbøte naturinngrep som etter hvert vil forringe verneverdien. Likeledes kan det foretas skjøtselstiltak med det formål å forhindre naturlige prosesser som over tid endrer den naturtilstanden som verneformålet tar sikte på å bevare. Andre aktuelle tiltak er fjerning av mindre tekniske inngrep som var foretatt før vernevedtaket ble fattet, enkel tilrettelegging for friluftsliv i nasjonalparker og større landskapsvernområder som har friluftsliv som delformål, enkel tilrettelegging for å kanalisere ferdsel av hensyn til verneverdiene i naturreservater (dvs. beskyttelsestiltak), eventuelt for å øke tilgjengeligheten dersom reservatet er opprettet med et pedagogisk formål, samt nødvendig motorferdsel i verneområdet i skjøtelsøyemed.³⁷

På den annen side gjelder det visse begrensninger i forvaltningsmyndighetens råderett i skjøtelsøyemed. Naturvernloven gir f.eks. ikke klar hjemmel for forvaltningsmyndigheten til å sende dyr på beite. Også biotopforbedrende endringer i landskapet, som f.eks. anlegg av kunstige øyer i innsjøer for å bedre hekkeforholdene for enkelte fuglearter, antas å falle utenfor skjøtselshjemlenes rekkevidde. Skjøtselshjemmelen gir heller ikke adgang til å fjerne bestående byggverk eller brygger, særlig ikke hvis de fortsatt er i bruk og ikke betyr noen fare for omgivelsene.

Skjøtselshjemlene gir ikke forvaltningsmyndigheten adgang til å pålegge private rettighetshavere å utføre skjøtelsoppgaver.

I DN-rapport 1996-4 presenteres det kriterier for utvelgning og prioritering av områder som trenger skjøtselstiltak. Det slås der fast at de verneområdene som trenger skjøtsel, er verneområder der menneskers bruk er eller har vært styrende for utviklingen, og hvor bevaring av kulturmark er en vesentlig del av verneformålet, samt andre områder der det er nødvendig med spesielle tiltak for å ta vare på verneverdiene. Videre er det satt opp mer detaljerte kriterier for hvilke områder som bør prioriteres. Blant de høyest prioriterte områdene er verneområder som inneholder rødlistearter som står i fare for å forsvinne fra området dersom det ikke blir gjennomført skjøtselstiltak, og verneområder med nasjonalt truede eller sårbare naturtyper (DN 2001).

³⁵ Backer 1986 s. 242.

³⁶ Backer 1986 s. 245.

³⁷ Backer 1986 s. 242–248.

17.3.2 Særlig om forvaltning og skjøtsel i internasjonale avtaler

Flere av de internasjonale konvensjonene om biologisk mangfold og naturvern har bestemmelser som iallfall delvis sikter til forvaltning og skjøtsel i den betydning som er nevnt ovenfor. I biomangfoldkonvensjonen er det i første rekke art. 8 om *in situ*-bevaring som inneholder visse forpliktelser til forvaltning og skjøtsel av vernede områder. Partene er etter art. 8 bokstav b forpliktet til å utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for bl.a. forvaltning av beskyttede områder og områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold. Videre skal partene ifølge art. 8 (c) regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaring av biologisk mangfold, enten det er innenfor eller utenfor de beskyttede områdene, med sikte på å sikre bevaring og en bærekraftig bruk av dem.

Også f.eks. Bernkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen legger vekt på at myndighetene iverksetter aktive tiltak for å sikre at verneverdiene i utpekte områder ikke forringes, og at man følger med utviklingen i verneområdene (se henholdsvis art. (4) (2) (2) og art. (3) (2)).

EUs habitatdirektiv forplikter i art. 6 medlemsstatene til å iverksette den forvaltningen som er nødvendig i Natura 2000-områdene, herunder eventuelt utarbeide forvaltningsplaner. Medlemsstatene skal videre treffe de nødvendige foranstaltningene for å unngå forringelse av naturtypene og levestedene for artene i disse områdene, samt unngå forstyrrelse av de artene som levestedene er utpekt av hensyn til, gitt at forstyrrelsene har betydelige konsekvenser for direktivets målsettinger.

17.3.3 Utvalgets vurderinger

Når vern er vedtatt, er det viktig at verneområdet forvaltes på en måte som opprettholder verneverdiene. Hvis det ikke skjer, kan verneverdiene bli forringet eller gå tapt enda de kunne være bevart gjennom en hensiktsmessig forvaltning og skjøtsel.

På denne bakgrunn anser utvalget *skjøtelsesplaner* som et viktig verktøy for å sikre biologisk mangfold og andre verneverdier i verneområdene. En planmessig forvaltning basert på dokumentasjon av verneverdier, brukerinteresser mv. er ikke minst viktig sett i lys av det faktum at verneverdiene i mange verneområder er truet, jf. kap. 17.3.1.1.

Behovet for skjøtelsesplan er størst der skjøtelses- eller bruksbehovet er stort. For deler av landskapsvernområder der dette er tilfellet, foreslår utvalget derfor at utkast til skjøtelsesplan skal leg-

ges frem senest samtidig med vedtak om vern (utk. § 35 tredje ledd første punktum). Det samme foreslår utvalget for reservater som krever aktive gjenopprettings tiltak eller der bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfoldet (utk. § 36 fjerde ledd første punktum). Etter utvalgets forslag kan skjøtelsesplanen inneholde avtale med grunneier/rettighetshaver om bruk. Også innenfor de andre vernekategoriene kan behovet for skjøtelsesplan være stort, men utvalget mener det vil være urealistisk å lovfeste et absolutt krav til skjøtelsesplan for disse. Utvalgets forslag med henblikk på de øvrige vernekategoriene er derfor utformet slik at utkast til plan for skjøtsel så langt mulig skal legges frem samtidig med vernevedtaket (utk. § 36 femte ledd). En slik plan for skjøtsel kan gjerne tenkes å inngå i en mer omfattende forvaltningsplan, slik praksis også er i dag. Den endelige fastsettingen av skjøtelsesplanen vil skje etter at vernevedtaket er truffet.

Utvalget anser *positive økonomiske virkemidler* som viktige for å sikre bruk i verneområder med kulturbetingete verneverdier. Utvalget foreslår at en skjøtelsesplan for bruks- eller skjøtelsesavhengige deler av et landskapsvernområde skal kunne gi bestemmelser om økonomisk kompensasjon til private som bidrar til områdets skjøtsel (utk. § 35 tredje ledd tredje punktum). Dette vil være en form for tilskudd som etter utk. § 47 annet ledd inngår i et tilbud om kompensasjon til grunneieren, jf. kap. 18.11.

Utvalget foreslår at *skjøtsel*, herunder restaurerings- og istandsettningstiltak, for alle vernekategoriene blir regulert i en egen bestemmelse (utk. § 44). Dette innebærer en lovteknisk forenkling i forhold til dagens naturvernlov, der skjøtsel er hjemlet i flere bestemmelser.

Utvalget mener at utviklingen i verneområdene tilstand, jf. kap. 17.3.1, gir grunn til bekymring. Problemene synes å være mer av ressursmessig og kunnskapsmessig karakter enn rettslig betinget. Utvalget mener det vil være urealistisk å innføre en *plikt* for miljøvernmyndighetene til å følge opp vernet gjennom skjøtsel, bl.a. fordi det så langt er avsatt svært begrensede midler til skjøtsel av verneområder i de årlige statsbudsjettene. De delene av landskapsvernområder der menneskers bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare verneverdiene, står imidlertid i en særstilling. Her mener utvalget at behovet for skjøtelsesplaner er så stort at myndighetene bør være pålagt å utarbeide slike, jf. nedenfor.

Utvalget foreslår å lovfeste at myndighetene kan overlate gjennomføringen av skjøttelstiltak til grunneierne, interesserte organisasjoner og andre

(utk. § 44 første ledd annet punktum). Dette kan øke mulighetene for at nødvendig skjøtsel blir gjennomført, særlig i områder der en grunneier, organisasjon eller andre er spesielt interessert i å utføre slikt arbeid, eller der miljøvernmyndighetene ikke har kapasitet til å foreta den skjøtsel som er ønskelig.

At forvaltningsmyndigheten kan utføre skjøtselstiltak, er noe annet enn at staten har eiendomsrett til verneområdet. Formålet med skjøtselen er å opprettholde verneverdiene. Er det skjedd endringer i området som forringer verneverdiene, kan det bli spørsmål om tilbakeføring til den tidligere tilstanden. Utvalget foreslår at tidspunktet for kunngjøring av en påbegynt vernesak etter utk. § 40 annet ledd settes som den avgjørende grensen for hvilken tilstand verneområdet kan tilbakeføres til ved fysiske inngrep. Dermed vil man i større grad kunne ta vare på de naturkvalitetene som ble dokumentert gjennom de naturfaglige registreringene som ligger til grunn for vernet, også i tilfeller der vernearbeidet tar lang tid. Skjøtselstiltak som innebærer *vesentlig endring* i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, vil på den annen side ikke kunne foretas uten avtale med grunneier eller rettighetshaver, eller ved ekspropriasjon.

Innebærer skjøtselstiltakene en form for høsting, f.eks. hogst, må det som høstes, stilles til eierens rådighet. Forvaltningsmyndigheten bør heller ikke kunne sende dyr på beite uten samtykke fra grunneieren, eller ved ekspropriasjon. Generelt bør det gjelde at skjøtselstiltakene ikke må være til hinder for grunneierens lovlige bruk av området i samsvar med verneforskriften.

Når myndighetene – eller andre etter oppdrag fra forvaltningsmyndigheten – iverksetter skjøtsel eller tilrettelegging som berører privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, foreslår utvalget at eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig skal varsles på forhånd (utk. § 44 tredje ledd).

Å fortsette den bruk som gjøres av arealet, eller gjenoppta bruk som nylig er opphørt, vil være god skjøtsel i en del verneområder. *Utvalget* finner det imidlertid ikke rimelig å foreslå en adgang for forvaltningsmyndigheten til å pålegge eieren å fortsette bruken av arealet. Dette får i stedet bero på avtale, jf. særlig utk. § 35 tredje ledd annet punktum. Et pålegg om bruk vil lett bli et dårlig utgangspunkt for å fremme forståelse for verneverdiene og vil være vanskelig å håndheve i praksis. Et vilkår eller avtale om fortsatt bruk kan derimot inngå som ledd i et tilbud om kompensasjon med tilskudd etter utk. § 47 annet ledd.

Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet om hvilket organ som bør være forvaltningsmyn-

dighet for verneområder, men foreslår – også i lys av den praksisen og de forsøksordningene som allerede foreligger – at det lovfestes en klar hjemmel for å legge forvaltningsansvar til kommunene eller særskilte organer som blir etablert for dette formålet, jf. utk. § 61 annet ledd.

17.4 Hjemmel til ekspropriasjon til naturvernformål

17.4.1 Gjeldende rett

17.4.1.1 Tidligere vurderinger av spørsmålet

Oreigningsloven 23. oktober 1959 nr. 3 er den sentrale loven om ekspropriasjon av fast eiendom. Loven gir i dag ikke hjemmel til å ekspropriere områder til naturvernformål. Oreigningsloven inneholder imidlertid adgang til å ekspropriere til en rekke andre formål, bl.a. friluftsliv og kulturminnetiltak.

Naturvernloven inneholder heller ingen bestemmelse om ekspropriasjon til naturvernformål, men spørsmålet har vært fremme flere ganger.

I NOU 1980: 23 Naturvern i Norge ga et flertall i utvalget uttrykk for at det burde overveies en hjemmel for å ekspropriere områder som vernes etter naturvernloven (s. 131). Forslaget ble omtalt slik i den påfølgende St.meld. nr. 68 (1980–81) Vern av norsk natur (s. 36):

”Miljøverndepartementet mener det i noen sammenhenger vil være formålstjenlig at staten får den fulle råderett over områder som er vernet i medhold av naturvernloven. Dette gjelder særlig en del av de områdene hvor det er nødvendig å sette i verk omfattende skjøtselstiltak for å oppnå formålet med vernetiltaket. Forslaget til bestemmelser om ekspropriasjon er ikke utformet. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om ekspropriasjonshjemmel på et senere tidspunkt.”

Spørsmålet ble ikke kommentert i Innst. S. nr. 369 (1980–81).

Våren 1992 ble spørsmålet igjen drøftet i St.meld. nr. 62 (1991–92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Begrunnelsen for å vurdere en slik hjemmel var erstatningsmessige forhold og behovet for å kunne gjennomføre nødvendig skjøtsel og formålsrettet forvaltning av verneområdene. Stortingets flertall gikk imidlertid mot å innføre ekspropriasjonshjemmel for eiendomsavståelse i naturvernloven. I Innst. S. nr. 124 (1992–93) s. 10 uttalte komitéflertallet:

”Flertallet kan ikke se at den begrunnelse som departementet gir for ekspropriasjonshjemmel, nemlig erstatningsmessige forhold, og skjøtsel og forvaltningsmessige forhold, tilsier en slik løsning”.

Plan- og bygningsloven § 35 nr. 1 inneholder en generell hjemmel for ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan.³⁸ Denne bestemmelsen kan også benyttes der et område er regulert som spesialområde for naturvern etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6.

I Sverige og Finland overtar staten eiendomsretten til alt areal som skal fredes til naturvernformål. Kjøp søkes oppnådd ved frivillig salg, men ekspropriasjon blir også benyttet hvor minnelig ordning ikke oppnås. Hjemmelen for dette er henholdsvis den svenske expropriationslagen (1972:719) 2 kap. 9 § og den finske naturvårdslagen 52 §.

17.4.1.2 Nærmere om oreigningsloven

Etter oreigningsloven § 2 første ledd, jf. § 1, kan Kongen treffe vedtak om ekspropriasjon til overføring av eiendomsrett eller etablering av bruksrett til de formålene som § 2 første ledd regner opp. Kongens myndighet er i hovedsak delegert.

Det følger av § 2 første ledd nr. 37 at det bl.a. kan eksproprieres til ”frimark, naturpark og anna markestykke der kven det er kan lauga seg eller halda til i friluft.” Bestemmelsen tar sikte på å ivareta friluftslivsformål. Ekspropriasjon til friluftslivsformål er skjedd noen ganger, som regel for å sikre allmennheten adgang til et bestemt område eller ved behov for tilretteleggingstiltak. I juridisk teori og praksis er det lagt til grunn at bestemmelsen ikke hjemler ekspropriasjon til naturvernformål.³⁹

Blant ekspropriasjonsformålene er også ”fiske, fangst av sjødyr, akvakultur, havbeite og verksemd i samband med slikt, medrekna undervisning, forskning og utvikling” (nr. 28) og ”kulturminnetiltak” (nr. 46).

På kulturminnefeltet er hjemmelen anvendt én gang, for å få tilgang til et fredet anlegg etter kulturminneloven slik at man kunne få utført de restaurerings- og istandsettingsarbeidene som var nødvendige for å unngå at anleggets verneverdier ble ødelagt.⁴⁰ Også for vern og kultivering av ana-

drome laksefisk og innlandsfisk er ekspropriasjonshjemmelen bare anvendt en gang.⁴¹

Etter § 2 annet ledd kan ekspropriasjon bare skje når ”det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade”. Loven må forstås slik at ekspropriasjon bare kan besluttes eller tillates når det er sannsynliggjort en overvekt av fordeler. Ved denne vurderingen må det tas hensyn til de samlede ulempene tiltaket medfører, ikke bare dem som gir grunnlag for erstatning.

17.4.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Ekspropriasjon er et sterkt virkemiddel overfor grunneiere og rettighetshavere. Ved ekspropriasjon skjer det en overføring av eiendomsrett eller bruksrett fra grunneiere og rettighetshavere til stat, fylkeskommune eller kommune. Det skiller seg fra vern etter naturvernloven, der grunneieren får begrensninger i sin rådighet, men beholder eiendomsretten.

At grunneieren beholder eiendomsretten til et vernet område, har i noen tilfeller gjort det vanskeligere å gjennomføre skjøtsel som er nødvendig for å sikre verneverdiene og en formålsrettet forvaltning av verneområdet. Uten tillatelse fra grunneieren kan det heller ikke foretas istandsetting eller tilrettelegging for publikum innenfor verneområdet. Oppnås ikke en frivillig avtale med grunneieren i disse tilfellene, kan vernet lett bli uthulet og forvaltningen av verneområdet komplisert og lite formålsrettet.

Miljøvernmyndigheten har verken etter gjeldende rett eller etter utk. § 44 adgang til å pålegge grunneier å utføre skjøtsel i verneområder. Der grunneieren selv ønsker å stå for skjøtsele og miljøvernmyndigheten anser dette som hensiktsmessig, bør det inngås en avtale om dette mellom grunneieren og staten.

Som nevnt i kap. 17.3.3 anser utvalget det viktig med en god skjøtsel og forvaltning av verneområder. Skjøtsele som er nødvendig for å opprettholde verneverdier, som fjerning av vegetasjon og fremmede treslag, restaurering etter naturinngrep og biotopforbedrende tiltak, bør skje i nær kontakt mellom grunneieren og miljøvernmyndigheten. Miljøvernmyndighetenes adgang til å gjennomføre skjøtsel innenfor verneområder er nærmere omtalt i kap. 17.3.3, jf. også merknadene til utk. § 44. Det kan være aktuelt med slik skjøtsel både i landskapsvernområder og naturreservater, se utk. § 35 tredje ledd og § 36 fjerde ledd.

³⁸ Både kommunestyret og staten (der staten er reguleringsmyndighet) kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

³⁹ Se Backer 1986 s. 53.

⁴⁰ Kgl.res. 10. oktober 1997 om ekspropriasjon av Havnegata 83, ”Bietilæ-anlegget”, i Vadsø kommune.

⁴¹ Kgl.res. 17. juni 1977 om ekspropriasjon av rett til å ta i bruk og drive laksetrapp i Fotlandsfoss i Tengs-Bjerkreimvassdraget i Egersund kommune.

Er det behov for en aktiv skjøtsel, herunder restaurering og istandsetting, av området som forutsetter bruk av tiltak som går lenger enn utk. § 44 åpner for, eller som vil innebære en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, kan den etter utvalgets forslag ikke foretas uten avtale med grunneieren. Det samme er tilfelle hvis man f.eks. i en nasjonalpark ønsker en tilrettelegging eller istandsetting som ikke er direkte begrunnet ut fra vernets formål. I enkelte tilfeller vil grunneieren rent faktisk kunne legge hindringer i veien for skjøtsel som miljøvernmyndigheten kan gjennomføre uten avtale.

I slike tilfeller mener utvalget at miljøvernmyndigheten bør gis adgang til å ekspropriere retten til å gjennomføre skjøtsel i områder vernet etter naturmangfoldloven. Utvalget viser til at etter gjeldende rett er det adgang til å ekspropriere til en rekke andre verneformål. Bruken av en slik bestemmelse vil særlig være aktuell for skjøtsel i områder der Norge har påtatt seg et internasjonalt ansvar for å opprettholde viktige verneverdier, f.eks. etter Ramsar- eller verdensarvkonvensjonen. Utvalget foreslår at ekspropriasjonsadgangen begrenses til skjøtels-, restaurerings- og istandsettingstiltak, og ikke omfatter ekspropriasjon ut fra andre hensyn.

Utvalget ser ikke grunn til å foreslå en hjemmel for ekspropriasjon som generelt overfører eienomsretten til vernet område til staten, og viser særlig til at med utvalgets forslag vil dette heller ikke være nødvendig for å opprette nasjonalparker på privat grunn og derved gjennomføre den landsplanen for nye nasjonalparker som Stortinget slut-

tet seg til ved behandlingen av St.meld. nr. 62 (1991–92). En ekspropriasjon etter den bestemmelsen utvalget foreslår, vil derfor ikke rokke ved grunneierens eierposisjon, og retten til jakt og fiske vil kunne utøves som før, hvis ikke annet følger av ekspropriasjonen.

Før ekspropriasjon gjennomføres, må miljøvernmyndigheten ha søkt å finne en frivillig løsning med grunneieren, jf. oereigningsloven § 12. Ekspropriasjon bør forbeholdes de tilfellene der det har vist seg svært vanskelig eller umulig å oppnå enighet med grunneieren, og der ekspropriasjon anses som eneste mulighet for å få til en god skjøtsel og forvaltning av verneområdet.

Utvalget antar at en hjemmel til å ekspropriere til skjøtselstiltak ikke vil bli brukt i noe stort omfang. Det vises her til erfaringene med gjeldende oereigningslov. Praktiseringen av de bestemmelsene som er nevnt i kap. 17.4.1.2, viser at ekspropriasjon bare finner sted i et fåtall tilfeller. En viktig årsak til dette er trolig at man gjennom ekspropriasjonshjemmelen har fått et bedre grunnlag for å komme frem til en frivillig avtale mellom grunneier og miljøvernmyndigheten. Dette er også erfaringen fra Sverige, der man som nevnt har hjemmel til å ekspropriere til naturvernformål. En ekspropriasjonshjemmel for skjøtelsformål vil etter utvalgets syn derfor kunne lette inngåelsen av avtaler om skjøtsel av verneområder.

Utvalget foreslår at den nye ekspropriasjonshjemmelen tas inn i oereigningsloven § 2 første ledd. En ekspropriasjon til skjøtsel, restaurering og istandsetting til naturvernformål må dermed oppfylle kravene i oereigningsloven.

Kapittel 18

Økonomisk kompensasjon for rådighetsreguleringer ved områdevern

Fra:

Lokkende toner

Der fløi en Fugl over Granehei,
som synger forglemte Sange;
den lokked mig bort fra slagen Vei
og ind paa skyggede Gange.
Jeg kom til skjulte Kilder og Kjern,
hvor Elgene Tørsten slukke;
men Fuglesangen lød endnu fjern
som Nyn mellem Vindens Sukke:

Tirilil Tove,
langt, langt bort i Skove!

Johan Sebastian Welhaven

18.1 Innledning

Biomangfoldlovutvalget har fått et vidt formet tilleggsmandat for å kunne vurdere regler om erstatning ved områdevern etter naturvernloven. Det ligger bak tilleggsmandatet at utvalget skal vurdere regler om erstatning ved etablering av nasjonalparker og landskapsvernområder, jf. Stortingets behandling av Dok. nr. 8:42 (2001–2002) og Innst. S. nr. 209 (2001–2002).

Vedtak om områdevern innebærer at rådigheten over fast eiendom blir regulert gjennom offentlig myndighetsutøving. Karakteristisk ved rådighetsreguleringer er at det settes forbud mot eller begrensninger av enkelte former for rådighet, uten at det skjer noen overføring av rådighet fra grunneieren til andre rettssubjekter. En ekspropriasjon innebærer derimot at det skjer en avståelse. For en slik avståelse gjelder reglene i oreigningsloven om saksbehandling og avgjørelse, og det skal det betales erstatning i henhold til Grunnloven § 105 og lovregler om erstatning ved ekspropriasjon. Det er etter gjeldende rett på det rene at den begrensede adgang til skjøtsel som naturvernloven gir forvaltningen rett til å iverksette i et verneområde, ikke gjør vedtak om områdevern til ekspropriasjon, jf. kap. 18.3.1. Når det gjelder spørsmålet om en ny lov bør gi adgang til ekspropriasjon til naturvernformål, vises til drøftelsen i kap. 17.4.

For områdevern er utgangspunktet i dag at det gjelder to forskjellige regelsett om erstatning. Erstatning ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder reguleres etter den rettspraksis som er utviklet med grunnlag i prinsippene i Grunnloven § 105. Det samme gjelder for vedtak om midlertidig vern og for områdevern etter kulturminneloven. For naturreservat og naturminner er det imidlertid fastsatt at erstatningen i hovedsak skal fastsettes etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom, altså – med visse modifikasjoner – ut fra de samme regler som gjelder for ekspropriasjon. Dette gjelder også for biotopfredningsområder etter naturvernloven § 9, men ikke for biotopvernområder etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven.

De to regelsettene medfører at fremstillingen av gjeldende rett får forskjellig tyngdepunkt. Hovedspørsmålet for nasjonalparker og landskapsvernområder er hvilke vilkår som gjelder for at det inntreer erstatningsplikt. For naturreservater og naturminner (med biotopfredningsområder) er derimot utgangspunktet at vilkårene for erstatningsplikt foreligger, slik at hovedspørsmålet knytter seg til utmålingen av erstatningen.

I tråd med mandatet har utvalget vurdert forslaget i Dok. nr. 8:42 (2001–2002) om å gjøre erstatningsreglene for naturreservat og naturminner gjeldende også for nasjonalparker og landskapsvernområder. Utvalget har videre vurdert om det kan være andre hensiktsmessige løsninger på spørsmålet om erstatning for områdevern.

18.2 Utviklingen til gjeldende rettstilstand

18.2.1 Naturfredningsloven fra 1910

Norges fikk sin første naturvernlov ved lov om naturfredning av 25. juli 1910 nr. 3. Denne loven hadde ikke bestemmelser om forskjellige typer fredninger, men ga forvaltningen fullmakt til å fastsette nødvendige restriksjoner for naturforekomster eller steder.

Loven hadde en bestemmelse om erstatning i § 3:

”Hvis en fredningsbeslutning alene vedkommer en eller flere bestemte eiendomme eller spesielle gjenstande, og de foranstaltninger, som utkræves til fredningens gjennomførelse, medfører ulempe, tap eller skade for eiere, brukere eller naboer, har disse krav paa erstatning av det offentlige, hvilken erstatning i mangel av mindelig overenskomst fastsættes ved skjøn. Saadant skjøn blir paa landet at avholde overensstemmende med reglene i § 3 i lov om tvungen avstaaelse av grund til gaardsveier m.v. av 27 juli 1896.”

Utvalget har ikke funnet relevant praksis om utmåling av erstatning etter denne naturfredningsloven.

18.2.2 Naturvernloven fra 1954

Naturfredningsloven av 1910 ble avløst av lov 1. desember 1954 nr. 2 om naturvern. Loven var langt mer omfattende enn sin forgjenger, ikke minst mht. områdevern.

Erstatningsbestemmelsen ved fredning var tatt inn i loven § 5 første ledd:

”Hvis et vedtak om fredning eller de tiltak som kreves for å sette det i verk, vil medføre ulempe, tap eller skade for eier, bruker eller naboer, har disse krav på erstatning av det offentlige. I mangel av minnelig overenskomst, avgjøres tvisten ved rettslig skjønn.”

Etter lovens ordlyd skulle som utgangspunkt alt økonomiske tap erstattes. Det var ikke noe krav om at det forelå et vesentlig tap. Lovens forarbeider viser også at en var klar over at en slik bestemmelse kunne gi grunneiere bedre erstatningsrettslig vern enn det som følger av prinsippet i Grunnloven § 105. I Ot.prp. nr. 34 (1953), jf. Ot.prp. nr. 9 (1954) var det riktignok foreslått at grunneiere og rettighetshavere skulle ha rett til erstatning hvis eiendommen etter fredningsvedtaket ikke lenger kunne utnyttes på en regningssvarende måte, sett i lys av dens størrelse, beliggenhet og forholdene for øvrig, eller hvis eieren eller rettighetshaveren på annen måte led et formuestap som han etter alminnelige rettsgrunnsetninger hadde krav på å få erstattet. Storkomiteen gikk imidlertid inn for en alminnelig erstatningsplikt, som også var foreslått av det utredningsutvalget som hadde fremmet forslag til ny lov. I Innst. O. VI (1954) s. 4 heter det bl.a.:

”At grunneiere bare skal ha krav på erstatning når fredningen medfører at eiendommen ikke kan utnyttes ”på regningssvarende måte” vil

etter komitéens oppfatning sette en vilkårlig og ubestemt grense for statens erstatningsplikt.”

I tillegg til erstatningsregelen i § 5 første ledd inneholdt § 5 annet ledd en rett for grunneieren til å kreve eiendommen innløst av staten hvis den i vesentlig grad ble forringet i verdi på grunn av fredningen.

Det finnes ingen publiserte rettsavgjørelser om erstatning etter loven fra 1954. De første nasjonalparkene som ble opprettet, ble i sin helhet lagt på statlig grunn. Andre fredningsvedtak på denne tiden var i hovedsak naturminnefredning av eldre trær som hadde liten eller ingen økonomisk betydning for grunneiere.

18.2.3 Naturvernloven av 1970

Naturvernloven av 1954 ble avløst av lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern. Loven er sterkere spesifisert og mer detaljert enn loven fra 1954, og den opererer bl.a. med forskjellige kategorier for områdevern som nasjonalpark, naturreservat, landskapsvernområde og naturminne.

Naturvernloven av 1970 hadde opprinnelig i § 20 en felles erstatningsbestemmelse for alle kategorier verneområder:

”Økonomisk tap som følge av vedtak i medhold av denne lov kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av staten. Med mindre annet blir avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år at vedtak er kunngjort.”

Kriteriet ”alminnelige rettsgrunnsetninger” var tatt inn i forslaget i Ot.prp. nr. 65 (1968–69) i samsvar med den høringsuttalelsen som Den norske dommerforening hadde gitt til Naturvernrådets lovforslag, jf. prp. s. 31. Naturvernrådet hadde for sin del foreslått en erstatningsregel basert på kriteriet ”ikke lenger utnyttes på regningssvarende måte”, som i proposisjonsforslaget til 1954-loven, og ville sløyfe retten for grunneieren til å kreve innløsning. I Ot.prp. nr. 65 (1968–69) ble innløsningsretten beholdt, med at eiendommen ”ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte” som det avgjørende kriterium.

Det var en tid stor uklarhet om praktiseringen av erstatningsreglene i perioden etter 1970. Gjennom rettspraksis ble det klargjort at lovens bruk av begrepet ”alminnelige rettsgrunnsetninger” var en henvisning til de erstatningsprinsipper som måtte følge av Grunnloven § 105, jf. bl.a. Rt. 1976 s. 117. Rammene for erstatning ble senere klargjort gjennom sentrale dommer i Høyesterett, se bl.a. Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvannet) og Rt. 1982 s. 850 (Arekilen).

18.2.4 Endringen av naturvernloven § 20 i 1985

Ved lov 15. februar 1985 nr. 2 ble erstatningsreglene i naturvernloven endret, jf. Ot.prp. nr. 46 (1983–84) og Innst. O. nr. 2 (1984–85). Etter de nye bestemmelsene skulle eiere som fikk sin eiendom fredet som naturreservat, biotopfredningsområde eller naturminne få erstatning etter de reglene som gjelder for ekspropriasjon – mao. ikke etter de regler som gjelder om erstatning for andre offentlige rådighetsreguleringer.

Etter naturvernloven § 20 annet ledd skal erstatningen fastsettes ”i samsvar med reglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom”. Som følge av henvisningen vil også senere endringer av vederlagsloven av 1984 kunne få betydning for erstatning for reservater og naturminner. På ett punkt er det likevel en særskilt regel for fredningssakene, idet naturvernloven § 20 tredje ledd bestemmer at det skal ses bort fra offentlige tilskudd til bruksomlegging når det ved erstatningsutmålingen tas hensyn til påregnelige fremtidige bruksendringer.

For landskapsvernområder og nasjonalparker ble den opprinnelige erstatningsregel opprettholdt i § 20 b med henvisning til alminnelige rettsgrunnsetninger. I lovforarbeidene er dette begrunnet med at restriksjonene i landskapsvernområder ville være av langt mindre betydning, siden ”den aktuelle økonomiske utnyttelsesmåten vil bli tillatt uten vesentlige begrensninger” (Ot.prp. nr. 46 (1983–84) s. 18), og stortingskomiteens flertall understreket at ”verneformen i landskapsvernområdet skal tillate drift av jord- eller skogbruk etter tidsmessige driftsmetoder så lenge rimelige estetiske hensyn blir tatt til landskapet i forbindelse med slik drift” (Innst. O. nr. 2 (1984–85) s. 3).

Et alternativ som ble vurdert under lovforberedelsen, var å utforme særskilte erstatningsregler for reservat- og naturminnefredning i stedet for å henvise til erstatningsreglene for ekspropriasjon. Arbeidsgruppen som forberedte lovendringene, utformet et alternativ der erstatningen skulle fastsettes på grunnlag av bruksverdien basert på den aktuelle bruk, slik at det ikke skulle gis erstatning på grunnlag av endret bruk med mindre eieren hadde konkrete og reelle planer om dette på fredningstidspunktet, og planene lå innenfor rammen av vedkommende næring. Departementet var klar over at et slikt alternativ ville gi mindre omkostninger for det offentlige enn alternativet basert på reglene for ekspropriasjonserstatning. Når det siste ble valgt, var det fordi man anså at de tyngste fredningsvedtakene (reservater og naturminner)

lå nær opp til ekspropriasjon, og fordi man mente at det ville gi prosesstekniske fordeler og færrest tolkingsproblemer å holde seg til et etablert regelsett (Ot.prp. nr. 46 (1983–84) s. 21, jf. s. 15 og 20).

Under lovforberedelsen ble det dessuten vurdert om reglene for ekspropriasjonserstatning burde gjelde der restriksjonsnivået ikke er høyere enn at det kunne ha vært fastsatt erstatningsfritt om det hadde hjemmel i annen lovgivning. Dette kan f.eks. være situasjonen for randsoner i reservater. Av retstekniske årsaker og for å unngå unødig prosedyre om småbeløp ble det ikke fremmet noe forslag for Stortinget om dette, jf. Ot.prp. nr. 46 (1983–84) s. 21 til 22.

18.2.5 Andre endringsforslag

a) I 1989 ble det fremsatt et privat lovforslag (Dok. nr. 8:39 (1988–89)) om endringer i naturvernlovens regler om *midlertidig vern*. Forslaget ville bl.a. gi rett til erstatning for tap som følge av at midlertidig vern ble forlenget ut over to år og rett til løpende årlig erstatning så lenge et midlertidig vern gjorde at eiendommen ikke kunne drives regningssvarende som landbruk. Forslaget ble forkastet av Stortingets flertall: Spørsmålet om erstatning for midlertidig vern hadde vært vurdert ved lovendringene i 1985, midlertidig vern kan ikke anses like tyngende som en varig fredning og de beskjedne tap som det normalt fører med seg, bør kunne tåles erstatningsfritt. Stortingskomiteens flertall fryktet også en smitteeffekt på andre midlertidige rådighetsinnskrenkninger (Innst. O. nr. 90 (1988–89)).

Et nytt privat forslag for å sikre erstatning for midlertidig vern ble fremsatt i Dok. nr. 8:83 (1996–97), men heller ikke dette ble vedtatt av Stortinget. Forslaget ville sikre avsavnsrente fra tidspunktet for midlertidig vern og tok dessuten sikte på å gi erstatning for midlertidig vern der dette ble opphevet uten å bli avløst av noe endelig vernevedtak. Det var særlig arbeidet med barskogvern som var bakgrunnen for forslaget, og den vederlagsordningen som blir omtalt i kap. 18.3.3.3 bidrar til å dekke det som forslaget tok sikte på.

b) I 1991 foreslo regjeringen å begrense retten til erstatning for *tapte utbyggingsmuligheter* ved fredning som naturreservat eller naturminne, jf. Ot.prp. nr. 51 (1990–91). Proposisjonen foreslo en regel om at erstatning for at et område ikke kan bygges ut, bare skulle gis når det på fredningstidspunktet forelå en endelig arealplan som tillot utnytting som byggetomt, eventuelt en endelig byggetilatelset. Proposisjonens forslag ble i samsvar med

komitéflertallets syn forkastet av Stortinget, slik at loven ble stående uendret. Storkomiteens mindretall gikk inn for å endre loven slik at erstatning for at et område ikke kan bygges ut, skulle bli å fastsette i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger, jf. Innst. O. nr. 28 (1991–92).

Bakgrunnen for lovendringsforslaget var erstatningssaken om Nesøytjern naturreservat (jf. RG 1989 s. 450). Her ble staten dømt til å betale 11,4 mill. kroner i erstatning (med tillegg av 16,9 mill. kroner i avsavnsrente) for tapte utbyggingsmuligheter for et landareal på 285 da som ikke var regulert til byggeformål. Da departementet fremmet forslag om tilleggsbevilgning (jf. St.prp. nr. 95 (1988–89)), ga en samlet stortingskomité uttrykk for at Nesøytjernsaken tydet på at lovendringen i 1985 hadde fått utilsiktet og urimelig virkning og ba departementet fremme forslag om endring (Innst. S. nr. 242 (1988–89)). Komiteen understreket samtidig at det fortsatt skulle gis erstatning for tapt bruksverdi i landbrukssammenheng, men at det bare måtte kunne gis erstatning for tapte utbyggingsmuligheter når det på fredningstidspunktet var klart at området eller deler av det ellers ville bli bygd ut.

18.3 Gjeldende regler om erstatning ved områdevern etter naturvernloven¹

18.3.1 Erstatning ved opprettelse av landskapsvernområder og nasjonalparker

18.3.1.1 Lovgrunnlaget for erstatning

Erstatning ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder reguleres av naturvernloven § 20 b som nå har følgende ordlyd:

”Økonomisk tap som følge av vedtak etter §§ 3,5 og 18 nr. 4 i denne lov kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstatet av staten. Med mindre annet blir avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år etter at vedtaket er kunngjort.”

Naturvernloven §§ 3 og 5 gjelder henholdsvis nasjonalparker og landskapsvernområder. Ved henvisningen til § 18 nr. 4 gjelder bestemmelsen også for områder som blir midlertidig vernet inntil spørsmålet om endelig vern er avgjort.

¹ Se nærmere Frode Innjord: Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven, inntatt som vedlegg 6 til utredningen.

Naturvernloven § 20 b er ingen selvstendig erstatningshjemmel, jf. henvisningen til ”alminnelige rettsgrunnsetninger”. Det er i rettspraksis lagt til grunn at bruk av dette begrepet innebærer en henvisning til de alminnelige prinsipper som følger av Grunnloven § 105. Etter denne bestemmelsen har eiere eller rettighetshavere krav på full erstatning ved avståelse eller *ekspropriasjon* av privat eiendom. Den lyder slik:

”Fordrer Statens Tarv, at nogen maa afgive sin rørilige eller urørilige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.”

Ved *rådighetsreguleringer* er utgangspunktet det motsatte. Hovedregelen er at offentlig regulering av eierrådigheten kan skje erstatningsfritt, og det skal mye til før det kan bli spørsmål om erstatning med utgangspunkt i prinsippet i Grunnloven § 105. Sondringen mellom ekspropriasjon og rådighetsregulering blir derfor av stor betydning.

Etter Høyesteretts praksis må det betraktes som sikker rett at vernevedtak etter naturvernloven rettslig sett må anses som rådighetsreguleringer og ikke kan likestilles med ekspropriasjon, jf. særlig Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II). Det innebærer at erstatning må søkes på grunnlag av de prinsipper er utviklet gjennom Høyesteretts praksis ved en analogisk anvendelse av Grunnloven § 105.

Nedenfor gis en oversikt over rettstilstanden ved erstatning for rådighetsreguleringer. Mange av dommene gjelder fredning etter naturvernloven. Før endringen av naturvernloven i 1985 gjaldt det ingen særskilt erstatningsbestemmelse for naturreservater/biotopfredningsområder og naturminner. Rettspraksis fra før 1985 som gjelder slike verneområder, kan derfor stadig ha betydning når det gjelder erstatningsspørsmålet for landskapsvernområder og nasjonalparker.

Erstatningsspørsmålene blir nedenfor vurdert særlig med sikte på erstatning for *utnyttingsinteressen*, dvs. erstatning for det tap grunneieren lider ved ikke å kunne utnytte eiendommen. En mer begrenset erstatning vil være erstatning for *tapte investeringer*. Hvorvidt det gjelder andre og lempeligere vilkår for å få erstattet tapte investeringer, vil bli tatt opp særskilt i kap. 18.3.1.6.

18.3.1.2 Det alminnelige utgangspunkt

Det alminnelige utgangspunkt etter norsk rett er at regulering av eierrådighet kun i særlige tilfelle medfører erstatningsplikt for det offentlige. Høyesterett standpunkt har vært at offentlig regulering av fast eiendom må ses i sammenheng med statens

styring av samfunnsutviklingen. Statens regulering av fast eiendom er i prinsippet et utslag av den alminnelige lovgivningskompetanse som er tillagt Stortinget i Grunnloven § 75 bokstav a. Høyesteretts standpunkt kommer bl.a. til uttrykk i Rt. 1970 s. 67 (strandlovdommen) hvor eieren av en skjærgårdseiendom ble rammet av et byggeforbud:

”På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan også slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningslovens § 32. Jeg peker videre på hvordan konsesjonslovene påvirker eiendomsverdiene ved til dels inngripende begrensning av kretsen av kjøpere, ved vilkår om den fremtidige bruk som betingelse for konsesjon og bestemmelser om hjemfallsrett. Husleielovgivningen påvirker eiendomsverdiene ved kontroll med bruksendringer, vilkår for utleie og bestemmelse om leiens størrelse. Jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom er av stor betydning for slik eiendoms omsetningsverdi. Også utenfor den lovgivning som direkte berører fast eiendoms bruk, finnes en rekke former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene.

Den løpende utvikling gir stadig nye eksempler på slik lovgivning. Bortsett fra direkte prisregulerende bestemmelser er det sjelden denne lovgivnings mål å påvirke verdiene; som regel er det andre virkninger man vil oppnå, men verdiforandringene er en naturlig følge av lovens reguleringer.

Det man står overfor, og det er denne sak etter mitt skjønn et eksempel på, er at samfunnets regulering og styring stadig utvides etter hvert som utviklingen skaper nye interesse-motsetninger og dermed nye behov for regulering. Men i forhold til Grunnloven blir ikke dette noen ny situasjon. Tvert imot ville det være mindre forenlig med det likhetsprinsipp

som Grunnloven bygger på, om de verdiforandringer som i slike tilfelle måtte melde seg, erstatningsmessig skulle behandles på en annen måte enn det som for lengst er akseptert på meget vide felter ellers. Det endrer ikke dette forhold at enkelte som før reguleringen har utnyttet sin eiendomsrett særlig aktivt, kan ha fått et utbytte av dette, som etter reguleringen er uoppnåelig.”

Offentlig regulering av eierrådigheten er etter dette noe den enkelte normalt må finne seg i uten at man har krav på erstatning, på samme måte som at staten regulerer tillatt adferd ved påbud og forbud på andre samfunnsområder. Dette gjelder regulering av fast eiendom både gjennom lov og ved forskrift fastsatt med hjemmel i lov.

Høyesterett har ved flere anledninger gitt uttrykk for at spørsmålet om en rådighetsregulering utløser erstatningsplikt etter prinsippet i Grunnloven § 105, må bero på en helhetsvurdering. Som et generelt minstevilkår må gjelde at inngrepet er vesentlig, sett i forhold til hele eiendommens utnyttingsmuligheter, jf. bl.a. Rt. 1982 s. 850 (Arekilen) og Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen), men også andre momenter vil være av betydning.

18.3.1.3 Formålets betydning

En viktig sontring går mellom de tilfeller der formålet med reguleringen er å forby en grunnutnytting som i seg selv anses uønsket eller skadelig i forhold til generelle samfunnsinteresser, og de tilfeller hvor formålet med reguleringen er å tilrettelegge forholdene for annen konkurrerende utnytting eller virksomhet i området.

I rettspraksis er formålets betydning kommet til uttrykk bl.a. i Rt. 1918 s. 401 (den store konsesjonssaken), Rt. 1963 s. 146 (kulturminnefredning) og Rt. 1970 s. 67 (strandlovdommen). I sistnevnte dom ga Høyesterett uttrykk for at byggeforbudet etter den midlertidige strandplanloven ikke utløste erstatningsplikt bl.a. fordi ”de øyeblikkelige økonomiske muligheter som eierne hindres i å utnytte, er knyttet til og er utslag av nettopp den utvikling som allment er erkjent å være uheldig, og som loven tar sikte på å stoppe.”

Tilsvarende betraktninger finner man i Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) og Rt. 1976 s. 718 (Ørsta-elva). Dette synspunktet underbygges ytterligere av avgjørelsen i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen), hvor forholdet var at flere utskilte hyttetomter i Hydalen landskapsvernområde ble verdiløse som følge av at de ikke kunne bebygges. Etter først å ha slått fast at dette utvilsomt innebar et vesentlig inngrep, uttalte Høyesterett:

”At inngrepet er vesentlig, er et nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig vilkår for å kunne kreve erstatning etter en analogisk anvendelse av Grunnloven §105. Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke kan kreves erstattet, f eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys.

Foruten til plenumsdommen i strandlovsaken kan vises til Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1973 side 705, særlig side 711. Det gjaldt en munningsfredning av en elv og inngrepet overfor den yrkesfisker som ble rammet, ble av førstvoterende karakterisert som ”meget vesentlig”. Fiskeren fikk ikke erstatning.

Et forhold som må ha vekt ved avgjørelsen av erstatningsspørsmålet er at formålet med fredningen i vår sak nettopp er å hindre en slik hyttebygging som tomteeierne har tatt sikte på. Den samme samfunnsutvikling med mobilitet og privatøkonomisk velstand som har ledet til utstrakt hyttebygging, har samtidig medført slike skadelige ulemper med en belastning på verneverdig område som fremtvinger behov for fredning. Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig. Det har vært anført fra tomteeierne side, og også fra grunneierne, at oppføring av de hytter det er tale om vil være forenlig med fredningsformålet. For denne argumentasjonen er i tilfelle fredningsmyndighetene rette adressat. Domstolene må legge til grunn fredningsmyndighetenes vurdering av hvilke restriksjoner som anses nødvendige av hensyn til fredningsformålet.”

Disse avgjørelsene viser at det ikke bare må trekkes et skille mellom rådighetsreguleringer og ekspropriasjon, men også mellom rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttning som i seg selv anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, og rådighetsreguleringer som tar sikte på å legge forholdene til rette for en annen konkret, konkurrerende utnyttelse. Forholdet kan også illustreres av Rt. 1986 s. 430 (Bjørheim), der det ble gitt erstatning for tap som følge av rådighetsreguleringer for å kunne utnytte en ferskvannskilde til vannforsyning.

Når det gjelder rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttning som i seg selv anses uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, må det ut fra den foreliggende høyesterettspraksis anses som sikker rett at selv

meget vesentlige inngrep i eierrådigheten ikke vil være tilstrekkelig til å utløse erstatningsansvar etter prinsippet i Grunnloven § 105.

18.3.1.4 *Generelle og individuelle rådighetsreguleringer*

Synspunktet at staten erstatningsfritt kunne forby virksomhet som i seg selv ble regnet som skadelig, ble tidligere ansett for å ha særlig betydning ved forbud som i formen var generelle. Forskjellen mellom generelle og individuelle forbud er imidlertid ikke skarp. Dels vil forbud som i formen er generelle kunne slå høyst forskjellig ut for ulike eiendommer, og dels vil forbud som i formen er individuelle, være ledd i et mer omfattende og generelt anlagt vernearbeid fra det offentliges side.

Høyesterett har i senere praksis tatt avstand fra å legge avgjørende vekt på en formell sonndring mellom generelle og individuelle rådighetsbegrensninger. Antydninger om dette finner man allerede i Krokedal-dommen fra 1973, og synspunktet ble ytterligere fastlagt gjennom avgjørelsen i Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvannet), hvor Høyesterett uttalte:

”Som et siste punkt vil jeg gå inn på betydningen av at fredningen rammer en mindre gruppe grunneiere, fra ankemotpartenes side er også fremhevet at den rammer grunneierne bare på den ene side av Fiskumvann.

Etter min mening kan det imidlertid ikke være riktig i denne sammenheng å se på den enkelte fredning isolert. Fredning etter naturvernloven vil gjelde bestemt avgrensede områder. Hvor mange grunneiere som rammes av den enkelte fredning, vil kunne variere, avhengig blant annet av områdets utstrekning. Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep overfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere.

De enkelte fredningsvedtak må ses som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Et betydelig antall fredninger er vedtatt, og det arbeides med fredningsplaner. Under disse forhold kan det ikke få noen nevneverdig betydning for erstatningsplikten om den enkelte fredning rammer et fåtall grunneiere. Tilsvarende synspunkter er lagt til grunn i Høyesteretts dom i Rt. 1973 side 705.”

Senere er dette syn konsekvent lagt til grunn av Høyesterett når det gjelder vernevedtak etter naturvernloven, jf. bl.a. avgjørelsene inntatt i Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra), Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen) og Rt. 1993 s. 321 (Hydalen).

18.3.1.5 Sondringen mellom etablert bruk og fremtidige bruksendringer

I tillegg til formålet med reguleringen er det i rettspraksis lagt vekt på om inngrepet rammer en etablert bruk eller bare en forventning om en fremtidig bruksendring. Det er imidlertid grunn til å merke seg at dette momentet stort sett er brukt som begrunnelse for ikke å tilkjenne erstatning for fremtidige bruksendringer, jf. bl.a. Rt. 1970 s. 67 (strandlovdommen), Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvannet), Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) og Rt. 1993 s. 321 (Hydalen).

Disse avgjørelsene kan ikke tolkes slik at erstatning blir tilkjent dersom inngrepet rammer en etablert bruk. Som avgjørelsen i Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) viser, kan selv vesentlige inngrep i en etablert bruk måtte tåles erstatningsfritt når de samfunnsmessige interessene knyttet til inngrepet er tunge nok.

Det er bare ett eksempel på at Høyesterett har tilkjent erstatning under henvisning til at forbudet rammet en lovlig igangsatt virksomhet. Dette er avgjørelsen i Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I), hvor erstatningen ble begrenset til de investeringer som gikk tapt (se kap. 18.3.1.6). Verdien av fremtidig utnytting i strid med vernevedtaket ble med andre ord ikke ansett erstatningsmessig.

Det er således ikke grunnlag i Høyesteretts praksis for å hevde at rådgighetsreguleringer som griper inn i etablert bruk gir rett til erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105. Det er på den annen side ingen høyesterettsavgjørelser som fastslår at erstatning – utover eventuelt erstatning for tapte investeringer – aldri kan komme på tale ved rådgighetsreguleringer som tar sikte på å forby annen utnytting enn den etablerte og som anses uheldig eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser. Den nærmere rettsstilstanden må ses i lys av hva slags utnytting det er tale om.

I forhold til forbud mot ny *bebyggelse og andre nye utnyttingsformer som medfører betydelige og irreversible inngrep*, må rettsstilstanden i dag anses avklart gjennom Høyesteretts praksis.

Det vises for det første til Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra), hvor førstvoterende uttalte:

”Ankemotpartens krav om at staten skal pålegges å innløse arealet, innebærer at det forlanges erstatning for tapt utbyggingsmulighet. Spørsmålet om det offentliges plikt ved reguleringer etter naturvernloven til å yte erstatning for at et område ikke kan bygges ut, er behandlet av Gunnar Aasland i en artikkel i tidsskriftet *Lov og Rett* for 1977 side 339 flg, særlig side 352. Det fremheves der at samfunnet gjennom en regulering må kunne hindre uønsket bygging uten at

dette bør utløse erstatning utenfor i rene unntakstilfeller. Videre fremholdes det at det skal meget til for at det offentlige kan pålegges erstatning fordi en fredning hindrer bruksendringer som representerer vidtgående og ugjenkallelige inngrep i naturen. Byggesjansen er således etter en lang tradisjon belagt med en rekke restriksjoner. Jeg er enig i disse betraktningene.

Når man ut fra dette skal ta stilling til om man i det konkrete tilfellet står overfor særegne omstendigheter, et unntakstilfelle, som kan gi anledning til erstatning, må man foreta en helhetsvurdering. Ved denne bedømmelsen må en rekke momenter tas i betraktning.

Jeg har ikke kunnet finne at det i denne saken foreligger omstendigheter som ut fra det jeg har fremholdt, kan utløse erstatningsplikt.

Jeg peker på, som jeg tidligere har nevnt, at det ikke har vært noen form for jordbruksdrift på området siden 1965. Dette innebærer at inngrepet ikke rammer en igangværende eller aktuell virksomhet.

Det Tveiterås Gård kan ha gått glipp av, er muligheten til å selge til tomter de 74 dekar som ligger under gnr 8 bnr 6 og bnr 119. Området omfatter utvilsomt verdier av verneverdig karakter. Samtidig er det egnet for bebyggelse. Jeg kan ikke godta at eieren skulle ha et beskyttet krav på å få fremmet nettopp sin interesse i området, og viser til det standpunkt jeg tidligere har uttrykt i forbindelse med byggesjansen.”

Det vises videre til Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) som gjaldt krav om erstatning for hindret adgang til *masseuttak* i et landskapsvernområde hvor Høyesterett uttalte:

”Det jeg i denne forbindelse særlig vil peke på, er at masseuttak for salg er en utnyttelsesform som ligger utenfor tradisjonell jordbruksdrift og at utnyttelse av masseressursene i den utstrekning det her er tale om, har nær sammenheng med den tekniske og økonomiske utvikling, det vil si med en side av samfunnsutviklingen som har gjort det nødvendig med ressursbevarende tiltak. Dessuten dreier det seg om inngrep i naturen som er langt mer inngripende enn de som følger av tradisjonell jordbruksdrift, og inngrepene er irreversible. For denne type rådgighetsbegrensninger må den generelle hovedregel om at det ikke skal betales erstatning, stå særlig sterkt, og det kan ikke være tilstrekkelig til å begrunne erstatningsplikt at det dreier seg om en ressursutnyttelse som – når man ser bort fra vernevedtaket – ville være påregnelig og gi til dels en betydelig fortjeneste.

Jeg finner støtte for dette i Rt. 1987 side 311 (Tveiterås Gård). Dommen gjelder tap av utparcelleringsmulighet, men de synspunkter den bygger på, har betydelig vekt i vår sak.”

Synspunktene fra Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra) er også videreført i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen). I Rt. 1993 s. 1333 (Småsetran) som gjaldt spørsmål om erstatning for tapte utbyggingsmuligheter i et område som var ført opp på UNESCOs verdensarvliste (Bergstaden Røros, jf. kap. 16.10), og som ved statlig reguleringsplan var regulert til antikvarisk/kulturhistorisk spesialområde, begrenset førstvoterende seg til å bemerke følgende:

”Etter min mening følger det av de prinsipper som er utviklet gjennom rettspraksis, at det ikke gis erstatning for tap av tomteutnyttelse i et tilfelle som dette. Jeg finner det tilstrekkelig å vise til Høyesteretts dom i Rt. 1993 side 321 (Hydalen-saken) og de henvisninger som der er gjort til tidligere rettspraksis.”

Det kan etter dette legges til grunn som en generell regel at byggesjansen ikke nyter erstatningsrettslig vern mot rådighetsreguleringer etter prinsippet i Grunnloven § 105, når årsaken til at utbygging forbys er at dette anses skadelig av hensyn til de verneinteresser som knytter seg til vedkommende område. Det samme må trolig legges til grunn for så vidt gjelder andre nye utnyttingsformer som medføre betydelige og irreversible inngrep i områder hvor dette kommer i konflikt med viktige verneinteresser.

Når det gjelder inngrep i mer *tradisjonell bruksutøvelse*, er det mulig at vurderingen i unntakstilfelle vil kunne slå annerledes ut. I både Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) og Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) understreket således Høyesterett at rådighetsreguleringen ikke innebar noe inngrep i ”tradisjonell landbruksdrift”.

Selv om det er tale om tradisjonell virksomhet i området, vil erstatning likevel neppe bli tilkjent dersom det er tale om en bruk som ikke tidligere har vært gjort av de konkrete arealene. Det vises her til Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvannet), hvor Høyesterett i tilknytning til grunneiernes krav om erstatning for tapte muligheter til nydyrking uttalte følgende:

”Et annet relevant moment ved en helhetsvurdering er at dyrkingsforbudet gjelder en bruk som ikke tidligere har vært drevet på arealene. Nydyrking må, selv om det ligger innenfor tradisjonell jordbruksnæring, ses som en bruksendring.”

I Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen) var det tale om begrensninger i forhold til skogsdrift i et område som også tidligere var nyttet til dette formål; dvs. inngrep i en tradisjonell og etablert virksomhet. Erstatning ble ikke tilkjent idet Høyesterett kom til at inngrepet ikke var vesentlig. Men som avgjørelsen i Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) viser, vil selv meget

vesentlige inngrep i en tradisjonell og etablert bruksutøvelse – i den aktuelle saken laksefiske – ikke uten videre føre til erstatning.

Det kan i dag spørres om det i realiteten er noe rettslig grunnlag for å hevde at tradisjonell bruksutøvelse står i en annen erstatningsrettslig stilling enn andre utnyttingsformer i forhold til rådighetsreguleringer som pålegges av hensyn til allmenne samfunnsinteresser. Det foreligger ikke noe klart prejudikat fra Høyesteretts side som fastslår at man i visse tilfelle har krav på erstatning for utnyttingsinteressen, verken i forhold til etablert bruk eller nye utnyttingsformer.

18.3.1.6 Erstatning for utnyttingsinteressen eller tapte investeringer

Generelt er det to typer tap som kan tenkes krevd erstattet som følge av en rådighetsregulering. Den ene typen er det tap som grunneieren lider ved ikke å kunne *utnytte* eiendommen i strid med reguleringen.

Den andre typen er det tap som grunneieren lider ved at *investeringer* han har foretatt med sikte på en bestemt utnyttning av eiendommen, blir bortkastet som følge av at den aktuelle utnyttelsen forbys. Investeringene kan gjelde utgifter til fysiske tiltak eller utstyr som ikke kan utnyttes etter forutsetningene, eller utgifter til planlegging og prosjektering med sikte på bruksendringen.

Dette er to typer tap som gjensidig utelukker hverandre. Grunneieren kan med andre ord ikke kreve erstatning *både* for tapte investeringer *og* for den fremtidige utnyttingsinteressen. Hvis grunneieren får erstatning for utnyttingsinteressen, er han økonomisk likestilt med at utnyttningen får finne sted, og det betyr at investeringene er kommet til nytte og at grunneieren ikke har noen tapte investeringer. Tilsvarende betyr erstatning for tapte investeringer at det ikke lenger er noen investeringer som kan gi grunnlag for fremtidig utnyttning, og at det derfor ikke kan gis erstatning for utnyttingsinteressen.

Rettspraksis tyder på at terskelen for å oppnå erstatning for tapte investeringer er lavere enn terskelen for å oppnå erstatning for det fortjenestetap man lider ved ikke å få utnytte eiendommen i strid med gjeldende regulering, jf. især Rt. 1982 s. 1601 (særlig s. 1610 til 1611) (Fina). Det er imidlertid bare ett eksempel på at Høyesterett har tilkjent erstatning under henvisning til at forbudet rammet en lovlig igangsatt virksomhet. Dette er avgjørelsen i Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I), hvor erstatningen ble begrenset til de investeringer som gikk tapt. Verdien av fremtidig utnyttning i strid med vernevedtaket ble med andre ord ikke ansett erstatningsvernet.

Senere rettspraksis i samband med reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven har vist at utgifter til prosjektering i tillit til tidligere rettstilstand normalt ikke kan kreves erstattet, jf. Rt. 1994 s. 813 (Drammensveien). Generelt tyder Høyesteretts praksis på at det stilles strenge krav til årsakssammenheng mellom det påberopte tap og rådgivningsreguleringen, og til påregneligheten av det tap som blir påberopt.

18.3.1.7 Kort sammendrag av Høyesteretts praksis

Med bakgrunn av ovennevnte kan rettstilstanden oppsummeres slik med sikte på nasjonalparker og landskapsvernområder:

- I utgangspunktet vil ikke rådgivningsreguleringer påføre det offentlige erstatningsplikt. Så lenge det ikke kreves avståelse, skal det mye til før det kan kreves erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105.
- Vernevedtak etter naturvernloven er rettslig sett å betrakte som rådgivningsreguleringer. Det samme gjelder skjøtsel for å ivareta verneformålet etter gjeldende regler i naturvernloven.
- Et vernevedtak etter naturvernloven må ses som ledd i det offentliges arbeid for å sikre verneverdig natur for fremtiden. Det har derfor ikke avgjørende betydning for spørsmålet om erstatning at vernevedtaket bare rammer et fåtall grunneiere.
- Vernevedtak etter naturvernloven innebærer restriksjoner hvor målsettingen er å forby utnyttning som anses uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser.
- Med ett unntak har ikke Høyesterett gitt grunneiere medhold i krav om erstatning for utnyttingsinteressen. Høyesterett har imidlertid en gang tilkjent erstatning for tapte investeringer.
- Det gis ikke erstatning for at et område ikke kan bygges ut med hyttetomter eller lignende. Byggesjansen i områder som er vernet etter naturvernloven, nyter ikke erstatningsrettslig vern.
- Rettstilstanden knyttet til tradisjonell bruksutøvelse (f.eks. skogsdrift) er fortsatt uklar. Under enhver omstendighet vil det være en forutsetning at restriksjonene rammer en bruk som på vernetidspunktet allerede er etablert.

18.3.1.8 Skjønnspraksis

For en rekke verneområder er erstatningsspørsmålet endelig avgjort ved skjønn av tingretten eller overskjønn av lagmannsretten. Disse avgjørelsene har hver for seg ikke avgjørende rettslig betydning ut over den sak de er avsagt i, og det kan være for-

skjellige grunner til at de ikke er brakt inn for Høyesterett. Reglene om avsavnsrente og om sakskostnader gjør at det særlig for staten kan være økonomisk lite rasjonelt å bruke rettsmidler mot et skjønn som har små økonomiske konsekvenser, selv om det skulle bygge på en tvilsom rettsanvendelse.

Det finnes seks rettskraftige overskjønn som direkte gjelder nasjonalparker eller landskapsvernområder og tar stilling til spørsmålet om erstatning (nå etter naturvernloven § 20 b): RG 1985 s. 378 (Agder; landskapsvernområde på Jomfruland), RG 1988 s. 612 (Eidsivating; Tranby landskapsvernområde), RG 1989 s. 230 (Frostating; Været landskapsvernområde), RG 1994 s. 561 (Eidsivating; Indre Vassfaret landskapsvernområde), RG 1997 s. 1361 (Hålogaland; Saltfjell-Svartisen nasjonalpark og Gåsvatn og Saltfjellet landskapsvernområder) samt LB-2001-02869 (Borgarting; Eldøya-Sletter landskapsvernområde).

Grunneiernes krav ble kun tatt til følge i et overskjønn for daværende Eidsivating lagmannsrett, RG 1994 s. 561 (Indre Vassfaret landskapsvernområde). I denne avgjørelsen trakk lagmannsretten et avgjørende skille mellom inngrep i tradisjonell bruksutøvelse (skogbruk) på den ene side, og forbud mot utbygging på den andre. Restriksjonene på skogbruket ble ansett som så vesentlige at det ble gitt erstatning for utnyttingsinteressen (tillatt hogstkvantum ble halvert i forhold til påregnelig utnyttning uten vernevedtak), mens kravet om erstatning for tap av utbyggingsmuligheter ikke ble tatt til følge.

For de øvrige fem lagmannsrettsavgjørelsene hvor kravet om erstatning ikke ble tatt til følge, er resultatet i fire av dem basert på en forholdsvis konkret vurdering. Kravet om erstatning er dels avslått ut fra manglende vesentlighet og dels ut fra manglende årsakssammenheng og påregnelighet. I Hålogaland lagmannsretts avgjørelse i RG 1997 s. 1361 (Saltfjellet-Svartisen), som gjaldt krav om erstatning for restriksjoner på motorferdsel i forbindelse med samisk reindrift, er det derimot gitt en bred redegjørelse for de prinsipielle sidene knyttet til erstatningsspørsmålet.

18.3.2 Erstatning ved opprettelse av naturreservat og naturminner²

18.3.2.1 Lovgrunnlaget for erstatning

Etter naturvernloven § 20 har eiere og rettighetshavere krav på full erstatning for økonomisk tap i

² Se nærmere Frode Innjords utredning i vedlegg 6 og Even Berg: Erstatning etter naturvernloven § 20, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/1999 (Oslo).

forbindelse med fredning som naturreservat eller naturminne. Bestemmelsen lyder:

”Eiere av og rettighetshavere i eiendom som blir fredet etter §§ 8, 9 og 11 har i samsvar med reglene i annet og tredje ledd krav på erstatning av staten for økonomisk tap som er en følge av vedtaket.

Erstatningen fastsettes i samsvar med reglene i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag for oreigning av fast eiendom. Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunktet for fredningen som skal legges til grunn.

Blir det ved erstatningens utmåling tatt hensyn til påregnelige fremtidige bruksendringer, skal det ved erstatningsfastsettingen ses bort fra offentlige tilskudd som i tilfelle gis til bruksomleggingen.”

Som det fremgår, skal grunneiere og rettighetshavere erstatningsmessig stilles på samme måte som om restriksjonene var påheftet ved en ekspropriasjon, som en negativ servitutt. Erstatningen kan i prinsippet fastsettes på to måter. Den ene består i å sammenligne den samlede eiendomsverdi uten og med de restriksjoner som følger av vernevedtaket, og gi erstatning for verdireduksjonen. Den andre måten består i å verdsette den bruk som blir forhindret eller vanskeliggjort av vernevedtaket. I praksis er det den sist nevnte tilnærmingen som er dominerende. En tredje tilnærming, å anslå omsetningsverdien av en negativ servitutt med innhold som vernevedtaket, lar seg i praksis neppe gjennomføre fordi det ikke er noe marked for en slik servitutt.

Erstatningen skal etter naturvernloven § 20 annet ledd fastsettes etter reglene i vederlagsloven. Etter vederlagsloven § 4 skal verdsetting av eiendommen skje på grunnlag av enten salgsverdi, bruksverdi eller gjenkjøpsverdi. Erstatning på grunnlag av gjenkjøpsverdi vil i praksis ikke være aktuelt i fredningssaker. Grunneieren vil kunne kreve lagt til grunn den beregningsmåten som gir høyest erstatning, jf. vederlagsloven § 4 første ledd annet punktum.

Vurderingen av det økonomiske tapet, og andre sider ved erstatningsspørsmålet, skal skje ut fra situasjonen på fredningstidspunktet, jf. naturvernloven § 20 annet ledd annet punktum sammenholdt med vederlagsloven § 10. Regelen bygger på at fredningsvedtaket trer i kraft straks. Høyesterett har i Rt. 1994 s. 1470 (Vangestadmyra) uttalt at erstatningsregelen i naturvernloven § 20 må ”suppleres med det prinsipp som er nedfelt i oreigningsloven § 28”, om at det ved ekspropriasjon skal ses bort fra rettslige disposisjoner over eiendommen fra grunneierens side etter at han har fått

ekspropriasjonssøknaden til uttalelse. I den aktuelle saken medførte dette at en person som hadde ervervet rettigheter til å ta ut torv på en eiendom etter at fredningsforslaget var sendt på lokal høring, ikke kunne anses berettiget til erstatning når eiendommen senere ble fredet.

Regelen om at fredningsvedtaket trer i kraft straks, har også den følge at det må betales en avsavnsrente av erstatningsbeløpet, det vil si en erstatning for det tap den erstatningsberettigede lider ved ikke å disponere erstatningen fra fredningstidspunktet og frem til utbetaling skjer.

Ettersom utmåling av erstatning skal gjøres etter reglene i vederlagsloven, må det tas hensyn til den ulovfestede tilpasningsplikt som gjelder etter norsk ekspropriasjonsrett. Det kan her vises til Rt. 1992 s. 217 (Ulvåkjølen) hvor Høyesterett uttaler at prinsippet innebærer:

”. . . at en ekspropriat – mot å få dekket eventuelle utgifter og ulemper ved en tilpasning, jf. avgjørelser inntatt i Rt. 1979 s. 168 (Gran-Ileveien) og Rt. 1982 s. 1800 (Randaberg) – plikter å gjøre sitt til at tapet for eksproprianten ved inngrepet blir minst mulig. Dette er det samfunnsmessig forsvarlige samspill når grunneierinteresser og samfunnsmessige behov og verneinteresser står mot hverandre.”

18.3.2.2 Vederlag basert på salgsverdi

Dersom erstatningen skal bygge på salgsverdi, forutsetter det at retten lovlig kan omsettes. Når det gjelder bruksretter, er det her visse begrensninger i lov 12. mars 1995 nr. 23 om jord (jordloven) og lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom (servituttloven). Hvis det er tale om arealer uten noen aktuell nåtidig eller fremtidig utnyttning for grunneieren, vil bruksverdien bli null, og erstatningen må fastsettes på grunnlag av salgsverdi (reduksjonen i den samlede eiendoms salgsverdi som følge av vernevedtaket). Er det tale om en aktuell bruk, vil derimot ofte bruksverdien være større enn salgsverdien når det er tale om utmarksområder som blir fredet etter naturvernloven.

Vurderingstemaet ved fastsetting av salgsverdi etter vederlagsloven § 5 første ledd, er ”kva vanlege kjøparar ville gie for eiendomen ved friviljug sal.” Det styrende hensynet er således hva en vanlig kjøper ville betale for eiendommen. Av betydning for dette vil være eiendommens beskaffenhet, beliggenhet, ressurser og påregnelig utnyttning. Videre vil det være av betydning hvilke priser som er oppnådd i området for tilsvarende eiendommer og andre forhold som vil kunne ha betydning for salgsverdien. Alle disse forhold er reflektert i vederlags-

loven § 5 annet ledd. Er det tale om arealer uten mulighet for økonomisk utnytting, kan salgsværdien bli null dersom fredningen heller ikke medfører at eiendommen som arealet inngår i, taper i salgsværdi.

Ved beregning av salgsværdi skal man komme frem til en realistisk salgspris. Dette utelukker spekulasjonskjøpere eller kjøpere med spesielle behov, som kan være villig til å gi en høyere pris for eiendommen enn det flere uavhengige interessenter oppfatter som passende. Ved reservatfredning må man derfor se bort fra den pris som staten kan være villig til å betale for å klausulere området til friluftsfremål, jf. Rt. 1989 s. 245.

I forhold til påregnelig utnytting er den store hovedregel at gjeldende kommunale planer er bindende. Salgsprisen vil derfor måtte ta utgangspunkt i lovlig bruk av eiendommen innenfor rammene av gjeldende plan. I fredningssaker vil arealet gjennomgående være regulert som LNF-områder i en kommuneplan, og områdets verdi må da som hovedregel vurderes ut fra verdien som jord- eller skogbruksareal.

18.3.2.3 Vederlag basert på bruksverdi

Bruksverdien skal etter vederlagsloven § 6 første ledd fastsettes på grunnlag av:

”... avkastninga av eignedomen ved slik påreknelig utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden. Det skal samstundes gjevast vederlag etter dagens pris for dei ressursane på eignedomen som vert oreigna og som har salsverde som standskog, jord, sand og grusforekomstar m.v. når dette er påreknelig etter første punktum.”

Bruksverdien skal med andre ord reflektere den nettoinntekt som det fredete arealet ville ha gitt dersom fredningen ikke hadde funnet sted. Ifølge Høyesteretts praksis er det en objektivisert bruksverdi som skal erstattes, jf. Rt. 1986 s. 1354 (Svenkerud). Dette gjelder både inntekts- og utgiftsiden. Vurderingen blir da hvordan en alminnelig, fornuftig skogeier ville ha utnyttet eiendommen.

Det skal mao. gis erstatning for den reduserte bruksverdien, ut fra den påregnelige utnytting av eiendommen etter forholdene på stedet, og med hensyn til grunneierens tilpasningsplikt etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Foretas bruksverdibetraktningen isolert for det fredete arealet, gis det i tillegg erstatning for eventuelle ulemper som vernevedtaket måtte medføre for driften av resteiendommen, jf. vederlagsloven § 8.

Som ”påregnelig utnytting” regnes for det første den aktuelle utnytting, hvis ikke den må

anses for å være under utvikling. Også en fremtidig sannsynlig bruksendring skal tas i betraktning, forutsatt at den er eller kan ventes å bli lovlig. Viktig i denne sammenheng er bl.a. plansituasjonen for den berørte eiendommen, og hovedregelen er at bare utnytting som er forenlig med bindende arealplaner, kan anses som påregnelig. Må man regne med at det på annet grunnlag ville bli fastsatt en rådighetsregulering som ville bli til hinder for bruksendringen, er den ikke påregnelig, jf. Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen).

Når man har funnet hvilken utnytting som ville ha vært påregnelig, må de fremtidige inntekter neddiskonteres til nåverdi, det vil si at man må ta hensyn til den økonomiske fordel det er for den erstatningsberettigede å få utbetalt erstatningen på et tidligere tidspunkt enn han ville ha fått inntektene dersom fredningen ikke hadde kommet. Høyesterett fastslo i Rt. 1994 s. 557 (Flåmyra), som gjaldt erstatning ved fredning av skog, at den langtidsrente som skal legges til grunn for avkastningsmulighetene – den såkalte kapitaliseringsrentefoten – ikke bør ligge lavere enn kapitaliseringsrenten ved personskadeerstatninger. Dersom det skal brukes en lavere rente enn dette, må det begrunnes særskilt. Denne dommen har i praksis ført til at kapitaliseringsrenten ved skogerstatninger settes til 5 %.

I praksis skyldes det vesentlige av statens erstatningsplikt ved områdevern restriksjoner på skogsdrift. Dersom en hel skogeierdom båndlegges, vil bruksverdien måtte fastsettes med bakgrunn i en kapitalisering av den årlige driftsnetto etter at det årlige påregnelige hogstkvantumet er fastsatt. Dersom det bare er en del av en skogeierdom som fredes, har erstatning etter Høyesteretts dom i Rt. 1992 s. 217 (Ulvåkjølen) vært utmålt etter en metode basert på redusert balansekvantum. Balansekvantumet er det hogstkvantum skogeieren kan avvirke årlig inntil hogstkvantumet kan økes og er et mål for hvor mye skog som kan avvirkes uten at skogkapitalen over tid reduseres.

På grunn av grunneierens tilpasningsplikt ble det tidligere lagt til grunn at man kunne avvirke skog på andre deler av eiendommen først – istedenfor på det fredede areal. Fredningen medførte imidlertid at balansekvantumet ble redusert slik at dette årlige tapet måtte erstattes. Tapet ble på denne måten fordelt over mange år.

18.3.2.4 Særlig om erstatning i sjøarealer

Naturvernloven gir adgang til å verne både land- og sjøarealer. Landarealer er undergitt eiendomsrett, men for sjøgrunnen gjelder dette bare ut til marbakken (dvs. hvor bunnen begynner å falle

sterkt). Hvor det ikke kan påvises noen marbakke, trekkes eiendomsgrensen normalt ved 2-meterskoten. Rettstilstanden er uklar for tilfeller hvor det er brådypt rett ved land.

Grunneierretten omfatter bl.a. adgangen til utnytting av sand, grus, østers og andre muslinger, samt tang og tare. Med unntak av de rettigheter som grunneieren har etter lakse- og innlandsfiskloven § 16, er fiske i sjøen fritt for alle, også der hvor strandeieren har eiendomsrett.

Utenfor eiendomsgrensen er utgangspunktet at hvem som helst kan utnytte de muligheter og ressurser som finnes der, innenfor de rammer som lovgivningen ellers setter. Grunneieren har imidlertid gjennom den såkalte strandretten visse beføyelser også utenfor eiendomsgrensen. Den viktigste er tilkomstretten, men strandretten omfatter også en viss rett til utfylling fra egen grunn og i visse tilfeller utnytting av tang og tare.

Rådighetsregulering i sjøområder med privat eiendomsrett skiller seg ikke prinsipielt fra rådighetsreguleringer av landarealer og vil med de begrensninger som er nevnt ovenfor, kunne danne grunnlag for erstatningskrav. Eksempler fra rettspraksis er Frostating lagmannsretts overskjønn 7. mai 1997, der en grunneier ble tilkjent 1,4 mill. kroner i erstatning for tap av mulighet til uttak av sjøgrus etter fredning av et fjæreamråde. I RG 1999 s. 619 (Gulating) ble en grunneier tilkjent erstatning for avskåret utnytting av en skjellsandforekomst i et sjøfuglreservat. Krav om erstatning tilknyttet lakseoppdrett, kamskjellproduksjon mv. ble forkastet med henvisning til manglende eiendomsbeføyelser.

Fremtidig bruk av områder som ikke er omfattet av private rettigheter, må trolig betraktes som utnytting av en allemannsrett som ikke vil utløse krav om erstatning, jf. Rt. 1985 s. 1128. For eksempel har plassering av oppdrettsanlegg o.l. utenfor den del av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, ikke noe særskilt rettsvern som kan likestilles med de tradisjonelle beføyelser som strandretten innbefatter. Derimot kan spørsmålet stille seg annerledes hvis det kommer på tale å regulere eller forby allerede etablert virksomhet, særlig hvis det har karakter av en fast lokal bruk (jf. Rt. 1985 s. 247 (Kåfjord)).

18.3.2.5 Endringen av vederlagsloven § 6 i 1997

Vederlagsloven § 6 ble endret ved lov 19. mai 1997 nr. 81. Bakgrunnen for endringen var at man fant det urimelig at eieren ved ekspropriasjon av skog og grusforekomster på grunn av tilpasningsplikten kun fikk erstattet den neddiskonterte verdien av

ressursene. Den som ervervet ressursene, kunne imidlertid ta ut ressursene og selge dem etter dagens pris, jf. Dok 8:87 (1995–96) og Innst. O. nr. 65 (1996–97).

Ved ekspropriasjon av f.eks. grusressurser innebar tilpasningsplikten at det ved erstatningsberegningen ble lagt til grunn at de avståtte masser først ville blitt tatt ut når alle andre tilgjengelige masser var tatt ut, uavhengig av når det var påregnelig at de avståtte masser faktisk ville blitt solgt dersom ekspropriasjonen ikke hadde kommet. Man fant det urimelig at en slik neddiskontert nåverdi skulle legges til grunn når eksproprianten kunne nyttiggjøre seg grusen i stedet for å måtte kjøpe den til markedspris.

I fredningssaker hadde tilpasningsplikten en tilsvarende neddiskonteringseffekt ved at metoden med redusert balansekvantum førte til at standskogen ble erstattet lavere enn om det ved erstatningsberegningen var lagt til grunn at den var blitt avvirket og omsatt på fredningstidspunktet, eventuelt neddiskontert fra det påregnelige hogsttidspunktet. I fredningssaker hadde man imidlertid ikke det forhold at fredningsmyndigheten tilegnet seg ressursene.

Lovendringen gjelder kun naturressurser på eiendommen og ikke selve grunnarealet. Grunnerstatningen må dermed fastsettes som tidligere, mens erstatning for ressurser som kan tas ut av eiendommen, som standskog, grus, matjord, sand osv. må vurderes etter de nye reglene.

Det må være klart at lovendringen iallfall gjelder for ressurser som eksproprianten tilegner seg, og som det er påregnelig vil bli utnyttet på ekspropriantens hånd. Det var nettopp dette forhold lovendringen tok sikte på. Mer uklart er det om regelen gjelder i de tilfeller eksproprianten ikke tilegner seg ressursen. Ved områdevern er jo nettopp formålet at ressursen ikke skal utnyttes.

Staten har siden lovendringen i 1997 som utgangspunkt inntatt det standpunkt at tilpasningsplikten i prinsippet gjelder fullt ut, fordi man ikke tilegner seg ressursene, og at lovendringen ikke får anvendelse ved områdevern. Når det gjelder skogerstatning, har staten likevel valgt å ikke prosedere på tilpasningsplikt som grunnlag for å bruke metoden med redusert balansekvantum, men i stedet valgt å akseptere realisasjonsverdimetoden korrigeret for konkret påregnelig avvirkingstakt. Dette standpunktet har ført til økte erstatninger, ettersom grunneieren får erstatning for den fredede skogen som om fredningen ikke hadde skjedd, samtidig som han vil kunne avvirke annen hogstmoden skog på eiendommen som ellers ikke ville blitt avvirket så tidlig.

18.3.2.6 Særskilt om bruk som trenger dispensasjon fra verneforskriften

Enkelte tap gjelder utnyttning som verneforskriften gir adgang til å dispensere for. Dette medfører i praksis ikke at et erstatningsskjønn blir utsatt til det er søkt om og tatt stilling til en slik dispensasjon. I stedet tar skjønnsretten stilling til om det er påregnelig at dispensasjon vil bli gitt. Normalt legger man da til grunn at dispensasjon vil bli nektet, med mindre det er holdepunkter for det motsatte. Slike holdepunkter kan være i en forvaltningsplan for verneområdet eller i utsagn fra statens side i samband med skjønnsaken. Ofte vil spørsmålet da bli regulert i skjønnsforutsetningene.

Et utsagn under skjønnsaken eller i skjønnsforutsetningene kan ikke uten videre anses rettslig bindende for vurderingen av en fremtidig dispensasjonssøknad. Dette vil bl.a. bero på forvaltningens adgang til å gi bindende forhåndstilsagn i slike saker. Utsagnet kan imidlertid uansett ha sin verdi for partene som en prediksjon for utfallet av en fremtidig dispensasjonssak, uten at det på noen måte binder opp denne rettslig.

Særskilte spørsmål oppstår dersom utviklingen blir annerledes enn man regnet med under skjønnsaken. Antok man at dispensasjon ikke ville bli gitt, men en søknad senere blir imøtekommet, vil grunneieren ha fått både dispensasjon til utnyttning og erstatning for ikke-utnyttning. Dette reiser spørsmål om erstatningen kan kreves tilbake. I svensk rett er det adgang til det etter miljøbalken 31 kap. 15 §. Noen slik lovhemmel finnes ikke i norsk rett, og det er tvilsomt om det her er adgang til tilbakesøknad på grunnlag av ulovfestede regler.

Motsatt kan erstatning ha blitt nektet fordi skjønnsretten la til grunn at dispensasjon ville bli gitt, mens en senere dispensasjonssøknad viser seg å bli avslått. I så fall har grunneieren ikke fått slik erstatning som han har krav på for det tap han lider. Her er det spørsmål om han kan få gjenopp-tatt det avholdte skjønnet eller kreve avholdt nytt skjønn. Høyesterett har lagt til grunn at nytt skjønn, men ikke gjenopptakelse, kan kreves, jf. Rt. 1999 s. 1916.

18.3.2.7 Erstatning for offentlige tilskudd

Offentlige tilskuddsordninger har forekommet – og forekommer fortsatt – til forskjellige slags arealdisponeringstiltak, først og fremst i landbruksnæringen. Tilskuddene kan gjelde fysiske investeringstiltak, eller være knyttet til produksjonen eller til driften generelt. Når produksjonen

eller driften blir påvirket av bruken av det areal som inngår i verneområdet, kan også slike tilskudd ha betydning for arealbruken i dette området. Ved fastsettingen av erstatning for reservatfredning kan tilskuddsordninger ha betydning både når det gjelder hva som skal erstattes, og utmålingen av erstatningen.

Når det blir gitt offentlig tilskudd til visse tiltak, kan dette for det første være med på å gjøre det påregnelig at tiltaket eller virksomheten blir satt i verk. Etter vederlagsloven er det ikke grunnlag for å se bort fra slike tilskudd som motiverende faktor for grunneieren. Dette gjelder også ved fastsetting av erstatning etter naturvernloven § 20. Det kan være at nettopp tilskuddsordningen gjør at et tiltak blir påregnelig og derfor skal erstattes ved reservatfredning, trass i at vernevedtaket innebærer at det aktuelle areal fra et samfunnsmessig synspunkt heller bør fredes som naturreservat enn å bli anvendt til et tilskuddsberettiget tiltak. Noen tilskuddsforskrifter gjør imidlertid unntak fra retten til tilskudd dersom tilskuddsformålet vil komme i strid med naturvern hensyn. I så fall må påregneligheten for det aktuelle tiltaket vurderes uavhengig av tilskuddsordningen.

Hvis en tilskuddsberettiget bruk pågår eller er påregnelig, blir det spørsmål om tilskuddet skal gå til fradrag ved erstatningsutmålingen. Gis det erstatning for det tilskudd som grunneieren går glipp av ved at tiltaket ikke kan utføres i verneområdet, innebærer det kompensasjon for et tap som grunneieren vil lide, men betyr samtidig i realiteten at det utbetales tilskudd for et formål som ikke ønskes realisert på stedet. Hovedregelen er at det ikke skal gjøres fradrag for tilskudd. Men etter naturvernloven § 20 tredje ledd skal man gjøre fradrag i erstatningen for tilskudd som ville bli gitt til en påregnelig, ikke iverksatt bruksomlegging. Fradragsregelen gjelder for investeringstilskudd til ny arealutnyttning (f.eks. nydyrking eller skogplanting på ikke skogbevokst grunn), men neppe for tilskudd til investeringer innenfor rammen av en næring som drives (typisk tilskudd til skogbruks-tiltak innenfor et skogområde som fra før har vært pleid eller avvirket). Fradragsregelen gjelder ikke for generelle driftstilskudd, f.eks. areal- og kultur-landskapstillegget i henhold til forskrift etter jordbruksavtalen, jf. Rt. 2001 s. 207 (Tjeldstø).

18.3.2.8 Erstatning for reservatfredning på offentlig grunn

Erstatningsreglene i naturvernloven gjelder ikke når staten freder arealer på egen grunn. Siden omorganiseringen av Direktoratet for statens sko-

ger i 1990 forvaltes statens utmarkseiendommer i hovedsak av det særskilte rettssubjektet Statskog SF. Spørsmålet om omorganiseringen skulle medføre erstatning for reservatfredning på statsgrunn, ble ikke nærmere vurdert da omorganiseringen ble forberedt, jf. St.prp. nr. 52 (1990–91). I praksis er det imidlertid lagt til grunn at Statskog SF kan kreve erstatning på linje med private grunneiere. Det er videre på det rene at kommuner har samme rett som private grunneiere til erstatning ved reservatfredning av kommunal eiendom.

Endel områder har av staten eller en kommune som grunneier vært avsatt til naturvernformål, såkalte administrative fredninger (jf. kap. 12.2.2). Når det i samband med erstatningsspørsmål blir vurdert om annen utnytting er påregnelig, skal man i samsvar med prinsippet i Rt. 1986 s. 1354 (Svenkerud) foreta en objektiv vurdering og dermed se bort fra at den aktuelle offentlige grunneier har besluttet å frede området mot utnytting, jf. Rt. 1999 s. 138 (Østmarka, som gjaldt en kommunal administrativ fredning). Den "selvbåndlegging" som en administrativ fredning medfører, er derfor uten betydning for erstatningsspørsmålet. Det må trolig antas at dette også gjelder for statlige administrative fredninger.

18.3.3 Erstatningsutbetalinger og omkostninger

18.3.3.1 Utbetaling av erstatninger fra det offentlige

I tabell 18.1 gis det en oversikt over de statlige bevilgningene til erstatninger i perioden 1987 til 2004. Erstatningene er i sin helhet knyttet til opprettelse av verneområder etter naturvernloven.

Erstatningsmidlene er knyttet til utbetaling av ordinære erstatninger, avsnvsrenter, kjøp av arealer i verneområder og omkostninger i forbindelse med gjennomføring av erstatningsoppgjør for tematiske verneplaner og vern av barskog. Ved vern av barskog kommer i tillegg utgifter til gjennomføring av makeskifte og utgifter til den såkalte vederlagsordningen, jf. kap. 18.3.3.3. Tematiske verneplaner er fylkesvise verneplaner for myr, våtmark, edelløvsskog/rik løvsskog og sjøfugllokaliteter.

Tematiske verneplaner og verneplaner for barskog gjennomføres i all hovedsak ved bruk av vernekategori naturreservat. Unntaksvis blir det også opprettet noen landskapsvernområder og biotopvernområder.

Tabell 18.1 Utviklingen av erstatningsposten for områdevern i perioden 1987–2004

År	Bevilgning Tematisk vern	Bevilgning Vern av barskog
1987	28 000 000	
1988	38 000 000	
1989	68 000 000	
1990	38 000 000	
1991	17 000 000	18 000 000
1992	9 000 000	26 000 000
1993	38 000 000	33 000 000
1994	19 000 000	71 500 000
1995	37 000 000	58 500 000
1996	24 000 000	50 054 000
1997	24 000 000	50 354 000
1998	9 000 000	35 054 000
1999	20 000 355	25 554 000
2000	72 508 000	26 154 000
2001	18 500 000	30 154 000
2002	17 750 000	70 926 000
2003	19 450 000	110 295 000
2004	19 450 000	101 893 000
Sum	261.658.355	558.938.000

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning. Tall i kroner.

18.3.3.2 Omkostninger i erstatningssaker

Hvert år utbetaler staten v/Direktoratet for naturforvaltning store beløp i omkostninger som knytter seg til erstatningssaker etter områdevern. De vesentligste omkostningene er knyttet til salærer til advokater og sakkyndige, rettsgebyrer og skjønnskostnader. I tillegg kommer statens utgifter til makeskifte, forvaltning av eiendommer innkjøpt til makeskifte mv.

Regjeringsadvokaten har ansvar for erstatningssakene ved opprettelse av verneområder etter naturvernloven. Av kapasitetshensyn er en vesentlig del av erstatningssakene satt bort til private advokater engasjert som kommisjonærer for regjeringsadvokaten i disse sakene.

Tabellene 18.2 og 18.3 viser bl.a. den prosentvise fordelingen mellom beløp til erstatninger og omkostninger. For tematiske verneplaner for 2000 avviker forholdet mellom erstatninger og omkostninger betydelig i forhold til et "normalår". Dette skyldes utbetalingen av en stor erstatning etter opprettelse av Spålen-Katnosa naturreservat.

Den prosentvise fordelingen av omkostningene vist i tabellene knytter seg til regnskapsførte tall for vedkommende år, ikke den årlige bevilgning.

Tabell 18.2 Fordelingen av erstatningsposten for tematiske verneplaner

Tematiske verneplaner						
Fordeling av forbruk i %	1999	2000	2001	2002	Snitt 1999– 2002	Snitt 1999–2002, ekskl. Spålen-Katnosa
Erstatninger	55,7	90,3	65,5	68,9	79,0	65,0
Kjøp av verneområder	0,2	0,0	4,1	1,8	1,0	1,0
Omkostninger	44,1	9,7	30,4	29,3	20,0	34,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

For de tematiske verneplanene (om man ser bort fra erstatningen for Spålen-Katnosa) innebærer dette at det i perioden 1999 til 2002 er utbetalt ca. 23 mill. kroner i omkostninger av et samlet beløp på 66 mill. kroner. For verneplan barskog er det i samme periode betalt ut ca. 28 mill. i omkostninger av et samlet forbruk på 127 mill. kroner.

Det fremgår altså av disse tabellene at det er forholdsvis høyere omkostninger ved gjennomføring av tematiske verneplaner enn verneplaner for barskog. Årsaken er trolig at fredning av barskog ofte gir høye erstatninger, slik at arbeidet med erstatningssakene utgjør en relativt mindre del av de samlede kostnader. I tillegg kommer at det finnes en del allment aksepterte metoder for taksering og verdsetting av skog som forenkler erstatningsvurderingene og reduserer behovet for rettsavgjørelser.

Erstatningene blir dels fastsatt ved avtaler med berørte grunneiere og rettighetshavere, og dels ved rettslige skjønn. I noen saker blir også deler av skjønnstemaene forlikt ved avtale, mens det øvrige blir avgjort av skjønnsretten. Det foreligger ikke helt eksakte tall for hvor mange saker som forlikes utenfor domstolene. Direktoratet for naturforvaltning har likevel antatt at ca. 70 % av de krav som fremmes, avgjøres i minnelighet.

Tidspunktet for utbetaling av erstatninger bestemmes i stor grad av forhold utenfor miljøvernmyndighetenes kontroll. Særlig gjelder dette for saker som avgjøres av domstolene. Midler på statsbudsjettets kap. 1427 post 32 og 33 er overførbare. Som det fremgår av tabell 18.4, har det for enkelte år skjedd betydelige overføringer fra ett budsjettår til det neste. Dette skyldes at utbetalingstidspunktet i erstatningssaker har blitt forskjøvet i forhold til prognosene. For konkrete vurderinger av bruken av midler for de enkelte år er det derfor viktig å ta utgangspunkt i regnskapsførte beløp og ikke bare se på bevilgete beløp.

18.3.3.3 Vederlagsordningen

Den såkalte vederlagsordningen ble etablert i 1997 i forbindelse med verneplan barskog fase II. Den innebærer at private grunneiere med skog som blir foreslått fredet som barskogreservat, får en kompensasjon for "båndlegging" av eiendommen mens man utreder et eventuelt vern. Vederlagsordningen er ingen ordinær erstatning, men en godtgjørelse til grunneiere for at de ikke skal forringe eiendommenes verneverdi gjennom hogst eller lignende. Alle berørte grunneiere står fritt til å

Tabell 18.3 Fordeling av erstatningsposten for verneplan barskog

Vernplan barskog					
Fordeling av forbruk i %	1999	2000	2001	2002	Snitt 99–02
Erstatninger	73,0	35,0	43,0	41,0	52,0
Kjøp av verneområder	7,0	11,0	11,5	17,0	11,0
Omkostninger	10,0	28,0	31,5	27,5	22,0
Vederlagsordningen	10,0	26,0	14,0	14,5	15,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning..

Tabell 18.4 Forholdet mellom bevilget beløp til erstatninger og overførte midler

1427.32 Tematiske verneplaner						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tildelte midler	9 000 000	20 500 000	72 508 000	19 125 000	17 750 000	19 450 000
Overført fra forrige år	6 258 000	-500 000		4 619 000	11 294 000	13 806 000
Totalt til disposisjon	15 258 000	20 000 000	72 508 000	23 744 000	29 044 000	33 256 000
Forbruk	15 757 646	20 105 000	67 889 387	12 449 616	15 237 664	23 462 415
Rest	-499 646	-105 000	4 618 613	11 294 384	13 806 336	9 793 585
1427.33 Barskog						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tildelte midler	35 054 000	26 154 000	26 154 000	30 489 000	70 926 000	110 295 000
Overført fra forrige år	36 504 000	21 718 000	348 000	6 805 000	1 486 000	47 499 000
Reduksjon i bevilgning	-10 000 000	-600 000				
Totalt	61 558 000	47 272 000	26 502 000	37 294 000	72 412 000	157 794 000
Forbruk	39 839 933	46 924 000	19 696 785	35 807 851	24 912 521	58 758 395
Rest	21 718 067	348 000	6 805 215	1 486 149	47 499 479	99 035 605

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning. Tall i kroner.

søke om vederlag etter denne ordningen. Frem til 2002 har dette beløpet vært 5 mill. kroner årlig.

Vederlagsordningen ble opprettet på bakgrunn av Stortingets behandling av barskogmeldingen, St.meld. nr. 40 (1994–95), jf. Innst. S. nr. 120 (1995–96). Etter gjeldende retningslinjer, fastsatt ved Miljøverndepartementets brev 29. august 1997, må mer enn 25 % av driftsenhetens skog i hogstklasse V (areal eller kubikkmasse) være berørt av verneforslaget for å være berettiget til vederlag. Siden det årlig skal fordeles et gitt beløp, har størrelsen av vederlaget til den enkelte skogeier vært avhengig av søknadsmengde og bevilgning. Øvre grense for årlig utbetaling er satt til 150 000 kroner.

Verneplan barskog II er nå avsluttet. Vederlagsordningen er videreført for noen områder som fortsatt kan være aktuelle for vern.

18.4 Rettstilstanden i andre nordiske land

18.4.1 Sverige

Bestemmelsene om områdevern er samlet i miljøbalken (SFS 1998:808). Etter 7 kapittel kan et område vernes som nasjonalpark, naturreservat, kulturreservat, naturminne eller biotopvernområde. For nasjonalparker er det et krav at all grunn er statlig eid. Det er gitt hjemmel for ekspropria-

sjon til dette formål, og erverv av privat grunn erstattes i samsvar med svensk ekspropriasjonslovgivning.

For andre vernevedtak erstattes økonomisk tap etter reglene i miljøbalken 31. kapittel.³ Ved opprettelse av naturreservat, kulturreservat og biotopvernområder har grunneiere og rettighetshavere krav på erstatning etter 31 kap. 4 § dersom "mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försåras".

At "mark tas i anspråk" innebærer at det offentlige finner det nødvendig å gjennomføre inngrep eller tiltak i verneområdet. Dette kan være ulike tilretteleggingstiltak for allmennheten som anlegg av veier, parkeringsplasser, stier, sanitære anlegg eller at allmennheten gis ferdselsrett i området. Dersom det i vernevedtaket eller senere bestemmes at slike tiltak skal gjennomføres, har grunneieren eller rettighetshaveren krav på erstatning for det økonomiske tapet vedkommende lider.

Erstatning etter alternativet at "pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försåras" innebærer for det første at det i utgangspunktet bare er den etablerte bruk som har erstatningsrettslig vern. Planlagte bruksomlegninger gir derfor som hovedregel ikke grunn-

³ Se Bengtsson-Bjällås-Rubenson-Strömberg: Miljöbalken. En kommentar. Del II (Stockholm 2001).

lag for erstatning. Uttrykket "pågående" tolkes imidlertid slik at det er rom for bruksendringer som følge av normal rasjonalisering innenfor eksisterende driftsform. Annen utnyttning av eiendommen, som f.eks. planting av skog på jordbruksarealer, regnes imidlertid ikke som rasjonaliseringstiltak og har således ikke erstatningsrettslig vern. Heller ikke planlagt, men ikke påbegynt, utnyttning av grusforekomster regnes som "pågående" bruk av eiendommen.

Erstatning for tapte utbyggingsmuligheter er det bare grunnlag for hvis området etter planlovgivningen er lagt ut som byggeområde eller det er gitt byggetillatelse etter annet regelverk, og bruksendringen fremstår som aktuell.

Videre innebærer uttrykket "avsevärt försvåras" at mindre innskrenkninger i eierrådigheten ikke medfører erstatningsplikt. I forarbeidene til loven er det nevnt som eksempel at grunneieren erstatningsfritt må tåle generelle begrensninger som følger av jord- og skogbrukslovgivningen. Det tas også hensyn til at miljøbalken inneholder generelle prinsipper og hensynsregler, bl.a. hensynet til biologisk mangfold og bærekraftig ressursutnyttelse, som begrenser eierrådigheten. Dersom vernevedtaket ikke medfører begrensninger utover dette, vil vilkårene for erstatning normalt ikke være oppfylt.

Etter ordlyden skal vurderingen av hvorvidt vernevedtaket medfører at pågående grunnutnyttelse "avsevärt försvåras" skje "inom berörd del av fastighet" og ikke i forhold til eiendommen som en helhet. I praksis vurderes kravet i forhold til hver bruksmessig avgrenset del av eiendommen, eksempelvis et skogbestand eller et jorde. Det er noe usikkert i hvilken grad det skal tas hensyn til grunneierens øvrige eiendom og økonomiske forhold ellers ved vurderingen av om vilkårene for erstatning er oppfylt.

Ved vurderingen av om vilkårene for erstatning er oppfylt skal det etter 31 kap. 9 § MB – den såkalte akkumuleringsregelen – også tas hensyn til tidligere vernevedtak, begrensninger i medhold av skoglovgivningen om forbud mot hogst i fjellnær skog av hensyn til natur- eller kulturmiljøinteresser, samt begrensninger i medhold av plan- og byggellovgivningen, som er pålagt inntil ti år forut for vernevedtaket. Flere mindre rådighetsbegrensninger kan således medføre at krav på erstatning utløses.

Dersom en verneforskrift stiller krav om tillatelse ("tillstånd") for et tiltak, blir det først tale om erstatning hvis en søknad om tillatelse blir avslått eller gitt på tyngende vilkår, jf. 31 kap. 5 § MB. Rammes tiltaket av et dispensabelt forbud i verne-

forskriften, er derimot hovedregelen at det skal gis erstatning umiddelbart, uten at grunneieren først må ha søkt og fått avslag på dispensasjon ("dispens").

Når det gjelder utmåling av erstatning, henviser miljøbalken (31 kap. 2 §) til bestemmelsene i expropriationslagen (1972:219, 4 kap). Det rettslige utgangspunkt er etter denne at grunneieren skal ha erstatning for den reduksjon vernevedtaket har medført for eiendommens salgsverdi. I svensk rett har ikke grunneieren krav på den høyeste av salgs- eller bruksverdi. Bruksverdiberegninger gjøres derfor bare når det er vanskelig å fastslå salgsverdien av en eiendom, f.eks. fordi det er liten omsetning av landbrukseiendommer i distriktet.

Etter 31 kap. 6 § MB gjøres fradrag for det grunneieren erstatningsfritt må tåle. Miljøbalken opererer således med en tålegrense.

Erstatning fastsettes i all hovedsak ved minnelige oppgjør i forkant av vernevedtaket, enten ved kjøp av eiendommen eller ved pengeerstatning. Makeskifte tilbys i en del tilfeller, men det er ingen plikt for staten å tilby dette. Naturvårdsverket har gjennom en rammeavtale gitt flere private, uavhengige verddivurderingsselskaper i oppdrag å vurdere verdireduksjon på de enkelte eiendommer som omfattes av et fredningsforslag. I Sverige finnes det mange selskaper som har spesialisert seg på verddivurderinger og forhandlingsoppdrag. Det finnes også en offentlig sertifiseringsordning for denne type virksomhet som skal sikre at selskapernes arbeid er forsvarlig. Naturvårdsverkets rammeavtale med slike selskaper gjennomgås jevnlig med tanke på kvalitetssikring.

I den enkelte sak bestiller länsstyrelsen fra et av disse selskapene en verddivurdering som danner grunnlaget for forhandlingene om erstatning eller kjøp. Grunneierens kostnader til utarbeiding av en egen verddivurdering dekkes ikke. Som oftest overlates forhandlingene med grunneieren til selskaper som har kompetanse på dette feltet.

Normalt løses de fleste grunnervversspørsmål før vernevedtak. En har fått opplyst at det anslagsvis tas ut stevning i 3 % av erstatningssakene, og av disse forlikes mange før domsavsigelse i første instans. Dersom man ikke kommer til enighet om erstatning eller kjøp, må grunneieren innen et år etter vernevedtaket reise sak for miljødomstolen mot staten for å få fastsatt erstatningen (31 kap. 13 § MB). Miljødomstolen er en av de fem tingsrätter som har fått i oppgave å pådømme saker etter miljøbalken. Blir ettårsfristen oversittet, taper grunneieren sin rett til erstatning. Saksomkostningene ved rettslig behandling i første instans dekkes av staten (7 kap. 1 § expropriationslagen). Miljødomstolens

avgjørelse kan ankes til miljööverdomstolen (Svea hovrätt). Saksomkostninger i annen instans dekkes kun dersom grunneiers anke tas til følge.

18.4.2 Finland

Regler vedrørende områdevern finnes i naturvårdslagen nr. 1096/1996. Bortsett fra reglene om lovfestet vern inneholder loven lignende vernekategorier som den norske naturvernloven. Loven skiller mellom områder som vernes av hensyn til naturmiljøet (naturskyddsområder) og verneområder med andre formål. Restriksjonsnivået i nasjonalparker og naturreservater er sammenlignbart med norske nasjonalparker og naturreservater bortsett fra at det gjelder et generelt ferdselsforbud i naturreservater.

Nasjonalparker og naturreservater opprettes i henhold til riksomfattende planer godkjent av den finske regjeringen. Normalt erverver staten de områdene som er omfattet av verneplanene og dette skjer gjennom minnelige forhandlinger. Staten er også gitt ekspropriasjonshjemmel for gjennomføring av verneplanene (52 §).

Dersom verneplanen ikke er gjennomført innen fire år etter regjeringens godkjennelse, kan grunneieren kreve innløsning (51 §). Hvis staten ikke erverver grunnen i et verneområde, har grunneieren krav på erstatning dersom vernevedtaket medfører "betydelsefull olägenhet", dvs. vesentlig ulempe (53 §).

Når det gjelder automatisk vern og biotopvern, har grunneieren krav på erstatning etter ovennevnte regler dersom søknad om dispensasjon fra vernereglene er avslått eller åpenbart ikke kan gis. For landskapsvernområder har grunneieren ikke krav på erstatning. Dette har nok sammenheng med at vernebestemmelsene ikke kan gå så langt at de medfører vesentlig ulempe for grunneier.

18.4.3 Danmark

Reglene om naturvern følger av naturbeskyttelsesloven av 3. januar 1993 nr. 9. Loven inneholder i kap. 2 generelle rådighetsbegrensninger om beskyttelse av visse naturtyper og arealer. Reglene om fredning av enkeltområder følger av kap. 6. Loven opererer ikke med flere beskyttelseskategorier, men restriksjonsnivået kan tilpasses det som er nødvendig av hensyn til verneformålet.

Spørsmålet om erstatningsplikt beror etter dansk teori og praksis på forståelsen av den danske Grundlovs § 73.⁴ Etter naturfredningsloven § 33

stk. 5 har grunneier, bruker eller andre rettighetshavere, krav på erstatning for det tap fredningen medfører. Erstatningen utmåles på bakgrunn av redusert salgsverdi. Det kan imidlertid også gis en viss ulempeskompensasjon, f.eks. dersom vedtaket medfører at allmennheten gis tilgang til et område til sjenanse for grunneieren.

Også i dansk rett opereres det med en tålegrense som det gjøres fradrag for ved erstatningsutmålingen. Tap som skyldes generelle reguleringer i medhold av annen lovgivning eller andre regler i naturbeskyttelsesloven, erstattes ikke. Det er ikke noe krav om at tapet må være vesentlig.

Det nevnes at for jordbruksarealer fastsettes erstatningen normalt på bakgrunn av faste takster pr. hektar. En slik ordning har blitt godtatt av danske domstoler.

18.5 Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 er den europeiske menneskerettskonvensjon gjort til norsk lov. Konvensjonen har i første tilleggsprotokoll art. 1 regler som sikrer vern av eiers eller rettighetshavers interesser. Spørsmålet er om disse regler har noen betydning for en eventuell utvidelse av erstatningsvernet.

I norsk oversettelse lyder artikkelen:

"Enhver fysisk eller juridisk person har krav på å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom med mindre det skjer i det offentlige interesse og på betingelser som er fastsatt ved lov og som følger av folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal dog ikke på noen måte være til hinder for statens rett til å håndheve slike lover som den anser påkrevet for å kontrollere at eiendom brukes i samsvar med samfunnets interesser eller for å sikre erleggelse av skatter eller andre avgifter eller bøter."

Artikkelen inneholder tre rettsregler. Bestemmelsen starter med hovedregelen om enhvers rett til å ha eiendom ("prinsippregelen"). De to andre reglene gjelder i hvilke tilfeller det kan gjøres unntak fra dette utgangspunktet. Det konstateres således i første ledd annet punktum at ekspropriasjon bare kan skje i det offentlige interesse i henhold til lov og i samsvar med folkerettslige regler for øvrig ("avståelsesregelen"). Adgangen til rådighetsregulering omhandles i artikkelens annet ledd og gir stater adgang til å regulere bruken av eiendom i samsvar med samfunnets interesser ("kontrollregelen").

⁴ Se Basse (red.): Miljøretten (København 2001) bind II s. 272 til 274 (ved Helle Tegnér Anker) jf. bind I s. 43 til 82 (ved Orla Friis Jensen), med videre henvisninger.

Bestemmelsen inneholder ingen spesifikke regler om erstatning utover det som kan utledes av at ekspropriasjon skal skje på betingelser fastsatt ved lov. I forhold til rådighetsreguleringer stiller ikke bestemmelsen noe krav om økonomisk kompensasjon.

Etter Høyesteretts dom i Rt. 1987 s. 80 (Rønnåsmyra II) er det ikke tvilsomt at vernevedtak etter naturvernloven må anses som rådighetsregulering og ikke ekspropriasjon. Praksis i Den europeiske menneskerettsdomstol gir ikke holdepunkter for annet enn at områdevern bare faller inn under kontrollregelen, og menneskerettsdomstolen gir nasjonale myndigheter og domstoler et vidt spillerom for hvilket løsninger som velges.⁵ Innenfor de rammer som *utvalget* arbeider, må det antas at EMK ikke setter noen begrensninger for valg av erstatningsløsning.

18.6 Restriksjonsnivået i forskrifter etter naturvernloven og ved rådighetsregulering etter plan- og bygningsloven

18.6.1 Innledning

Arealforvaltningen i Norge blir i all hovedsak fastlagt gjennom vedtak truffet i medhold av plan- og bygningsloven og naturvernloven. Mål og rammer for den nasjonale arealpolitikken blir i tillegg til lov formidlet gjennom stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer, rundskriv mv. Disse mål og rammer skal legges til grunn for kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter i deres planlegging og forvaltning.

Rådighetsreguleringer som følger av kommuneplan eller reguleringsplan utløser normalt ikke erstatning. Det samme er tilfelle ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder etter naturvernloven. Derimot skal det ved opprettelse av naturreservat og naturminner gis erstatning for alt økonomisk tap.

Utvalget har derfor sett på hvilke rådighetsreguleringer som de ulike planvedtak kan innebære, herunder den erstatningsrettslige situasjon ved reguleringsplan og kommuneplan.

18.6.2 Restriksjonsnivået på forskjellig utnytting i ulike vernekategorier etter naturvernloven

Som det går frem av kap. 17.2, viser en gjennomgåelse av vernekategoriene i naturvernloven og den

praksis som er etablert, at det varierer hvilke restriksjoner som er pålagt, både i forhold til ulike former for utnytting og avhengig av vernekategorien. Av forarbeidene til gjeldende erstatningsregler fremgår det – som nevnt foran i kap. 18.2.4 – at det skal være en markert forskjell på restriksjonsnivået i landskapsvernområder og naturreservater ved at landbruksdrift etter tidsmessige driftsmetoder med rimelige landskapsestetiske hensyn skal være tillatt i landskapsvernområder. *Utvalget* er imidlertid kjent med at det er omstridt om dette alltid har kommet klart til uttrykk i vernebestemmelsene. Det kan trolig også forekomme at lempeligere restriksjoner i landskapsvernområder kan gripe sterkere inn i virksomheten enn strenge regler gjør i et naturreservat som har vært praktisk talt urørt.

For nasjonalparker og naturreservater vil det normalt være tilnærmet samme vernebestemmelser og restriksjonsnivå for f.eks. skogsdrift, masse-tak, byggevirksomhet og motorferdsel. De aller fleste landskapsvernområder har derimot et klart lavere restriksjonsnivå enn nasjonalparker og naturreservater.

Innenfor nasjonalparker og naturreservater vil normalt all hogst være forbudt, unntatt *hogst* av ved til eventuelle hytter/setre som ligger innenfor verneområdene.

For mange landskapsvernområder viser vernebestemmelsene bare til skogbruksloven og dens regler om vernskog. Andre landskapsvernområder har særskilte bestemmelser om hogst i medhold av godkjent plan, begrensninger på hogstflater, krav om ivaretagelse av landskapsbildet osv. For uttransportering av virke er det ofte satt krav om skånsom drift, kjøring på frossen mark og lignende.

Uttak av grus er normalt forbudt innenfor nasjonalparker og naturreservater. I større landskapsvernområder med store brukerinteresser har forvaltningsmyndigheten ofte adgang til etter søknad å gi tillatelse til å ta ut grus til vedlikehold av veier o.l, eller grusuttak kan være tillatt på steder som er særskilt avsatt til formålet i en forvaltningsplan. Med unntak av husbehov er det ikke anledning til å ta ut grus til virksomhet utenfor verneområdene.

Reindriften har tilnærmet samme vilkår innenfor alle vernekategorier. De største konfliktene i forhold til reindriften er i dag er knyttet til regler som skal begrense kjøringen på bar mark.

Motorferdsel er i de fleste nasjonalparker og naturreservater strengt regulert. For landskapsvernområdene varierer reguleringen. En del landskapsvernområder har ikke annen regulering av

⁵ Jf. Møse: Menneskerettigheter (Oslo 2002), særlig s. 515 til 516. Se også Karin Åhman: Egendomsskyddet (Uppsala 2000).

motorferdselen enn det som følger av motorferdselloven med forskrifter. I andre landskapsvernområder er motorferdselen også regulert gjennom et dispensabelt forbud i verneforskriften. Praktiseringen av en dispensasjonsordning er imidlertid generelt mer liberal i landskapsvernområder enn i nasjonalparker og naturreservat.

For *byggevirksomhet* er det innenfor alle vernekategorier et generelt forbud mot oppføring av nye bygninger. For fritidsbebyggelse er det vanligvis bare åpnet for at det kan gis tillatelse til ombygging og tilbygg til eksisterende hytter. For landbruksdrift er situasjonen noe annerledes. I landskapsvernområder kan det vanligvis gis dispensasjon til oppføring av nødvendige bygninger som er en del av den tradisjonelle landbruksdriften. For nasjonalparkene er behovet for bygninger i landbruket lite, men i enkelte av dem er det adgang til å gi tillatelse til bygging av hytter/buer i forbindelse med tilsyn/gjeting av beitedyr.

18.6.3 Regulering av naturområder i medhold av plan- og bygningsloven

De fleste områdene som i St.meld. nr. 62 (1991–92) er foreslått lagt ut til nasjonalpark eller landskapsvernområde, er i dag regulert som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 2. Utvalget har derfor sett nærmere på hva en slik regulering kan innebære, hvilke restriksjoner som lovlig kan settes – og hvilket erstatningsrettlig vern som gjelder for slike rådgighetsreguleringer av privat eiendom.

Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunen skal være dekket av en rettslig bindende plan gjennom kommuneplanens arealdel. Arealdelen har rettsvirkning i den forstand at den enkelte grunneier ikke kan ta i bruk, bebygge eller dele sin eiendom på annen måte enn det som er fastsatt i planen, jf. plan og bygningsloven § 20-6 annet ledd om at bygge- og anleggstiltak nevnt i §§ 81, 86 a, 86 b og 93 ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Heller ikke "andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen" er tillatt. Et tiltak som er i strid med planen, kan derfor ikke gjennomføres selv om det har nødvendige tillatelser etter særlovgivningen. I medhold av plan og bygningsloven § 7 har imidlertid kommunen en generell hjemmel til å dispensere fra en plan når "særlige grunner" foreligger.

I kommunens arealdel skal områder med jord- og skogbruk og reindrift legges ut sammen med natur- og friluftsområde i bunden kombinasjon.

Dette innebærer at forholdet mellom de ulike formål innenfor denne kategorien bestemmes av annet lovverk, særlig jordloven, skogbruksloven og reindriftsloven. I områder hvor arealdelen blir lagt ut til LNF-område er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk/stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirksomhet).

LNF-kategorien innebærer forbud mot vesentlige terrenginngrep som bl.a. massetak, steinbrudd og fyllinger. I hvilken grad mindre inngrep er forbudt i et LNF-område fordi de vesentlig kan vanskeliggjøre gjennomføring av planen, kan være noe uklart.

I et LNF-område vil det ikke være tillatt å oppføre private hytter eller hytter for utleie selv om det skjer for å skaffe gårdsbruk inntekter ved utleie. Det samme gjelder turisthytter, jakt- og fiskebuer, naust og lignende som ikke har direkte tilknytning til landbruksdrift. Skal det f.eks. bygges hytter i et LNF-område, må det skje i medhold av bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd bokstav c om spredt utbygging for boliger, hytter, eller i medhold av reguleringsplan eller etter dispensasjon fra arealdelen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 7.

Det følger videre av plan- og bygningsloven § 20-6 annet ledd jf. § 93 første ledd bokstav c at bruksendring for eksisterende bygning til annet formål enn landbruk/primærnæring vil være i strid med planen i et LNF-område (hvis det ikke er hjemlet i utfyllende bestemmelser til arealdelen). Det vil si at bruksendring av hytter eller driftsbygninger for utleieformål ikke inngår i LNF-kategorien, selv om utleien kan være en del av inntektsgrunnlaget for utøveren av primærnæring.

I kommuneplanen kan kommunen fastsette hvilke områder som skal reguleres nærmere gjennom reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Her kan kommunene fastsette ganske detaljert hvordan f.eks. et planområde skal vernes eller utbygges. Reguleringsplanen vil være rettsgrunnlag for gjennomføring av eventuelle tiltak eller utbygging, herunder ekspropriasjon. Erfaring viser at reguleringsplaner er svært ulike i omfang og detaljeringsgrad.

18.6.4 Erstatning for tap ved reguleringsplan og kommuneplan

Den klare hovedregel er at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på erstatning for restriksjoner som kommuneplaner eller reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven fører med seg. Kommunene kan endre arealdisponeringen i et område fra f.eks. byggeområde til landbruksområde uten at

det oppstår krav på erstatning for reguleringen. Arealplaner etter plan og bygningsloven har bare virkning fremover, og kan derfor bare brukes til å regulere bruksendringer, ikke pågående bruk. Med sikte på bruksendringer kan kommunen således erstatningsfritt regulere arealbruken innenfor kommunen ved hjelp av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Men det kan ikke gripes inn i pågående bruk uten at det skjer ved ekspropriasjon på grunnlag av en reguleringsplan.

Det finnes noen lovfestede unntak fra dette utgangspunktet. Erstatningsplikts omfang som følge av kommuneplanens arealdel fremgår av plan- og bygningsloven § 21. Etter denne bestemmelsen kan grunneieren kreve erstatning hvis kommunen ikke utarbeider en reguleringsplan innen fire år etter at et ubebyggt område blir særskilt båndlagt til visse angitte formål gjennom kommuneplanens arealdel – og båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte, hele eiendommen tatt i betraktning. Bestemmelsen har liten eller ingen betydning i naturvernsammenheng.

For reguleringsplaner medfører plan- og bygningsloven § 32 nr. 1 at det unntaksvis kan oppstå krav på erstatning hvis planen medfører at eiendommen blir ødelagt som byggetomt eller ikke kan benyttes til annet regningssvarende formål. For landbrukseiendommer er vilkåret at eiendommen ikke lenger kan drives regningssvarende.

For eiendommer som reguleres til naturvernformål etter plan og bygningsloven § 25 nr. 6, skal erstatningsspørsmålet vurderes etter naturvernlovens regler. Det innebærer at en regulering som tilsvarende restriksjonsnivået i et landskapsvernområde skal erstattes etter de bestemmelsene som gjelder for landskapsvernområder i naturvernloven osv.

Krav på erstatning for planrestriksjoner for fremtidige bruksendringer må forankres i Grunnloven § 105 hvis de går ut over de særskilte erstatningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Som det fremgår av kap. 18.3.1, er det lite trolig at slike krav vil føre frem.

18.7 Overordnede hensyn ved valg av erstatningsløsninger

18.7.1 Overordnede rammer

Overordnede rammer for valg av erstatningsløsninger ved vedtak om områdevern kan tenkes å følge av Grunnloven eller folkerettslige regler.

I kap. 18.3.1 er det redegjort for Høyesteretts praksis når det gjelder erstatning for vedtak om

områdevern med utgangspunkt i Grunnloven § 105, uten støtte i særskilte lovbestemmelser. Som det fremgår, gir ikke § 105 noe grunnlovsmessig krav på erstatning for den rådighetsregulering som et vernevedtak etter naturvernloven innebærer. Det er på den annen side vel kjent at grunnlovbestemmelsen kan gi basis for slutninger om en rettsregel som ikke har konstitusjonell rang, men rangerer på vanlig lovs nivå, eller sagt på en annen måte: grunnlovbestemmelsen kan ha videre rekkevidde som tolkingsmoment enn som skranke for lovgiverne. I den grad det er gitt erstatning for vernevedtak, jf. særlig Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I), må dette ses som uttrykk for en rettsregel på vanlig lovnivå, som lovgiverne følgelig står fritt til å endre. Grunnloven § 97 om forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft er ikke til hinder for å gjøre dette.

Grunnloven §§ 97 og 105 er på den annen side ingen hindring for å gi grunneiere og rettighetshavere et sterkere erstatningsrettslig vern. Men det vil harmonere dårlig med prinsippene i Grunnloven § 110 b om overordnede miljøsyn dersom kostnadene ved vern blir til hinder for å oppnå det mål som § 110 b setter.

Som det fremgår av redegjørelsen for den europeiske menneskerettskonvensjon i kap. 18.5, kan det ikke antas at konvensjonen stiller bestemte krav om erstatning til grunneiere og rettighetshavere for rådighetsreguleringer som tar sikte på å verne naturmiljøet. Konvensjonen er på den annen side ikke til hinder for et sterkere erstatningsvern.

Folkerettslige avtaler om investeringsbeskyttelse inneholder gjerne bestemmelser til vern mot konfiskasjon og ekspropriasjon. Det har vært reist spørsmål om hva som regnes som ekspropriasjon etter slike avtaler, som ofte sidestiller ekspropriasjon og andre tiltak som reelt sett har karakter av ekspropriasjon uten at de formelt er det. Det kan følgelig være uklart i hvilken grad rådighetsreguleringer skal sidestilles med ekspropriasjon i henhold til avtalene. Generelt antar *utvalget* at de rådighetsreguleringer som er aktuelle ved områdevern, ikke er av en karakter som aktualiserer erstatningsspørsmål i henhold til de investeringsbeskyttelsesavtaler som Norge er part i. Det samme gjelder i forhold til regler om erstatning ved ekspropriasjon som følger av folkerettslig sedvanerett.

På denne bakgrunn synes det ikke å være noen konstitusjonelle eller folkerettslige forpliktelser som setter rammer for valg av erstatningsløsninger. Valget må derfor gjøres ut fra en bred rettspolitisk vurdering.

18.7.2 Rettspolitiske utgangspunkter

Et vedtak om områdevern etter naturvernloven og etter utvalgets lovforslag innebærer ingen ekspropriasjon. Det skjer ikke en avståelse av eiendomsrett. Grunneierens fysiske (faktiske) rådighet over eiendommen blir begrenset. Begrensningene kan imidlertid tenkes å bli så omfattende at det ikke gjenstår noen adgang til aktiv rådighet som er av interesse for grunneieren, men vanligvis vil det da være tale om områder som er praktisk talt urørt i den forstand at grunneieren ikke tidligere har utnyttet dem. Som regel vil grunneieren ha i behold en faktisk rådighet av varierende omfang. Forvaltningsmyndigheten overtar ikke den rådighet som grunneieren blir avskåret fra, men får en begrenset adgang til skjøtsel, jf. kap. 17.3. Grunneierens juridiske rådighet vil være ubeskåret. Det samme gjelder for grunneierens defensive rådighet: retten til å motsette seg at andre utøver rådighet over eiendommen. Om en tredjeperson får dispensasjon fra vernebestemmelsene til f.eks. terrengkjøring i verneområdet, kan grunneieren således stanse dette. Ved ekspropriasjon bortfaller grunneierens defensive rådighet i sin helhet, med forbehold for den adgang grunneieren nå kan ha på naborettslig grunnlag til å reise innvending mot det som skjer på det eksproprierte området. Der som vernevedtaket skulle bli lempet på eller opphevet, f.eks. fordi verneverdiene er gått tapt, vil grunneierens ordinære faktiske rådighet automatisk gjenoppstå, i motsetning til hva som vil skje ved bortfall av et ekspropriasjonsformål.

På denne bakgrunn kan man spørre om det i praksis er slik at erstatningen ved reservatfredning blir satt nevneverdig lavere enn den erstatning som ville bli fastsatt ved ekspropriasjon til eie. Hvis staten må betale erstatning som ved ekspropriasjon, ville det trolig være mer rasjonelt å gjennomføre en ekspropriasjon, bl.a. for å få en videre adgang til skjøtsel. Det kan umiddelbart virke rimelig å tro at erstatningen i mange tilfeller er blitt lavere ved reservatfredning, særlig hvis grunneieren har vesentlige beføyelser i behold. Det synes imidlertid tvilsomt om det alltid er blitt en slik forskjell når erstatning blir fastsatt etter vederlagslovens regler, jf. som eksempel tomteerstatningen for Nesøytjern naturreservat (RG 1989 s. 450). *Utvalget* har ikke sett mulighet for å få noen sikker avklaring på dette.

Det er et hovedtrekk ved prinsippet om en *bærekraftig utvikling* at det skal gjennomsyre og stille krav til alle sektorer og all virksomhet i samfunnet, og at miljøhensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser – private som offentlige.

Med tanke på grunneierretten til fast eiendom kommer dette også frem i det forvalteransvaret som har fått generelt uttrykk i både Grunnloven § 110 b og naturvernloven § 1, og for enkelte sektorer i f.eks. jordloven § 1 tredje ledd og skogbruksloven § 1. Dette bygger på at hver og en på egen kostnad må ta ansvar for å innrette sin virksomhet på miljøforsvarlig måte. Det gjør at eieren eller rettighetshaveren har plikt til å forvalte ressursen slik at den ikke ødelegges eller forringes i vesentlig grad. Forvalteransvaret innebærer også et ansvar for å forvalte ressursen med respekt for ressursens betydning i et bredere samfunnsmessig og økologisk perspektiv også av hensyn til fremtidige generasjoner, og har internasjonalt et rotfeste i Verdens naturcharter, vedtatt av FNs generalforsamling i 1982.

Regler om erstatning kan begrunnes på flere måter.⁶ I sammenheng med ekspropriasjon blir både prevensjon og reparasjon fremhevet. Ut fra *prevensjonshensynet* skal erstatningsreglene ta sikte på å motvirke unødvendige inngrep. Omfattende erstatningsregler kan føre til en så sterk prevensjon at det motvirker de mål som ligger bak inngrepet – i dette tilfelle ivaretagelse av naturmiljø og biologisk mangfold. Saksbehandlingen forut for vernevedtak skal innebære en avveining mellom hensynet til vern og aktuelle former for utnytting, sett på bakgrunn av de verneverdier og det utnyttingspotensial som knytter seg til det aktuelle området. Når denne avveiningen har funnet sted, synes det lite naturlig at erstatningsreglene skal endre resultatet. En ren *velferdsbetraktning* kan ikke uten videre forsvare utbetaling av erstatning, siden det nødvendigvis vil gå på bekostning av andre statsutgifter eller forutsette høyere statsinntekter (skattlegging), noe som begge deler kan ha negative velferdsmessige konsekvenser. Dette taler for at begrunnelsen for erstatningsregler fortrinnsvis må søkes på annet hold.

Forutsetningen for erstatning vil være at områdevern medfører et økonomisk tap for grunneieren. Særlig når det skyldes at eksisterende virksomhet ikke kan fortsette eller at foretatte investeringer blir bortkastet, taler *forutberegnelighetshensyn* til fordel for kompensasjon. Det kan likevel være at disse hensynene ikke er så sterke fordi de aktuelle naturverdiene i seg selv taler for beskyttelse fremfor utnytting,

⁶ Jf. Carl August Fleischer: Naturvern, erstatningsansvar og juristholdninger, Tidsskrift for rettsvitenskap 1980 s. 273 flg., særlig s. 283 til 284, og Endre Stavang: Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? Et kritisk blikk på naturvernloven § 20 b, Lov og Rett 2000 s. 228 til 242, særlig s. 235 flg. om prevensjon og tapsavverging.

noe grunneieren selv kunne være den nærmeste til å kjenne til. *Rettferdshensyn* basert på likhetsbeaktninger taler likevel for kompensasjon der vernet ikke skjer generelt for alle områder av en viss karakter, men det gjøres et utvalg som medfører at enkelte områder blir vernet fremfor andre selv om det ikke er noen vesentlig forskjell mellom dem.

Tapsavverging har også vært anført til fordel for erstatning fra staten til grunneieren. Enhver grunneier har etter norsk ekspropriasjonsrett generelt plikt til å tilpasse sin virksomhet med sikte på at tapet etter inngrepet alt i alt blir så lite som mulig. Da blir spørsmålet hvem som skal bære resttapet. For grunneieren vil det være vanskelig eller umulig å forsikre seg mot tap som følge av områdevern, mens staten kan "pulverisere" virkningen av erstatningsutbetalinger.

En erstatningsløsning bør endelig utformes slik at de midler som nyttes til formålet, i størst mulig grad kommer de erstatningsberettigede til gode og ikke nyttes til administrasjon av ordningen. Det er derfor en fordel med en ordning med lavest mulig *transaksjonskostnader*.

Utvalgets tilleggsmandat er begrenset til å gjelde spørsmålet om erstatning for områdevern. Det ville ha store konsekvenser for muligheten til å styre samfunnsutviklingen dersom det generelt skulle innføres omfattende regler om erstatningsplikt ved rådighetsreguleringer. Reell arealplanlegging som plan- og bygningsloven legger opp til, ville neppe være mulig. Dersom vidtgående regler om erstatning for områdevern kan føre til slike konsekvenser, vil det være et argument mot å innføre slike regler. Denne muligheten for smittefare ble vurdert under forberedelsen av erstatningsreglene av 1985, og man gjorde det klart at de ikke skulle ha noen slik "smitteeffekt", jf. Ot.prp. nr. 46 (1983–84) s. 15. Med snart 20 års erfaring må det kunne fastslås at lovendringen ikke har påvirket rettspraksis når det gjelder erstatning for andre rådighetsreguleringer. Dette kan tyde på at selv mer omfattende endringer, hvis de har et klart avgrenset virkefelt, ikke vil få noen betydning for *rettspraksis* om erstatning for rådighetsreguleringer utenfor sitt avgrensede virkeområde. Men det kan være at nye erstatningsregler for større områder lettere vil danne mønster enn de gjeldende erstatningsregler for reservater, som bare gjelder for områder av nokså beskjeden størrelse, og det kan falle lettere å trekke en analogi dersom det f.eks. skal gis erstatning for landskapsvernområder med et restriksjonsnivå som svarer til det som ofte blir pålagt i arealplaner etter plan- og bygningsloven. I allfall kan en slik parallell lettere føre

til at det *lovgivningspolitisk* blir stilt spørsmål ved om det er berettiget med en hovedregel om erstatningsfrihet ved plan- og bygningsloven og andre rådighetsreguleringer utenfor naturvernloven. Det vil kanskje gjelde aller mest for andre rådighetsreguleringer med et verneformål, som etter kulturminneloven.

18.8 Vurdering av ulike erstatningsmodeller

18.8.1 Innledning

Som grunnlag for sin avsluttende vurdering skal utvalget i dette avsnitt presentere ulike modeller for lovregulering av spørsmålet om erstatning for områdevern etter naturmangfoldloven. Disse modellene vil være uttrykk for mulige hovedgrep når det gjelder erstatningsspørsmålet. I tillegg til disse hovedgrep kan det være grunn til å overveie justeringer og klargjøring av enkelte spørsmål, til dels uavhengig av valget av hovedmodell.

Utvalget vil nedenfor presentere fire forskjellige hovedmodeller. Den første består i å anvende gjeldende regler for naturreservater og naturminner – eventuelt med visse justeringer – også på landskapsvernområder og nasjonalparker (kap. 18.8.3). Modellen tar utgangspunkt i forslaget i Dok. nr. 8:42 (2001–2002). Utvalget vil deretter presentere en erstatningsmodell basert på aktuell bruk (kap. 18.8.4) og en modell som bygger på erstatning for tapte investeringer (kap. 18.8.5). Endelig peker utvalget på en modell som forutsetter at gjeldende erstatningsregler beholdes og kombineres med en ny lovfestet tilskuddsordning for dem som blir berørt av nasjonalpark eller landskapsvernområde (kap. 18.9). Muligheten for standardiserte tapsvurderinger blir omtalt under kap. 18.8.6.

Disse modellene er av mer rendyrket karakter enn de samlede løsningsforslag som utvalget presenterer i sin tilråding i kap. 18.11. De sist nevnte løsningsforslagene henter til dels elementer fra flere av de rendyrkede modellene som nå skal presenteres, og kan derfor et stykke på vei ses som kombinasjoner av dem.

For å kunne vurdere de ulike modellene bedre vil utvalget under kap. 18.8.2 først se på hvilke tapsposter som kan være aktuelle i landskapsvernområder og nasjonalparker.

Utvalget tar ikke særskilt opp en modell som svarer til rettstilstanden før endringen av naturvernloven i 1985 ved generelt å gi rett til erstatning

i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger eller som avskjærer rett til erstatning for områdevern. *Utvalget* antar at en slik løsning ikke vil være aktuell i lys av Stortingets behandling av Dok. nr. 8:42 (2001–2002).

Utvalget har heller ikke tatt opp spørsmålet om makeskifte som virkemiddel ved erstatningsopp-gjør.

18.8.2 Oversikt over aktuelle tapsposter i landskapsvernområder og nasjonalparker

De erstatningsmessige konsekvensene ved oppret-telse av nasjonalparker og landskapsvernområder må vurderes ut fra hvilke tapsposter som er aktu-elle, noe som avhenger både av hva slags utnyttning som kan tenkes, og hvilke restriksjoner som vil bli satt i verneforskriften. Hva slags utnyttning som kan tenkes, avhenger først og fremst av arealgrunnla-get, og videre av den alminnelige etterspørsel og økonomiske utvikling og mulig teknologiutvikling. Kravet til at utnyttningen må være påregnelig, gjør at man må se bort fra utviklingsmuligheter som bygger på løse planer eller ideer.

Med tanke på nasjonalparkplanen antar utval-get at de mest aktuelle tapspostene kan ligge innenfor skogbruk, utbygging til utleie/fritidsbruk og reduserte muligheter til grusuttak, foruten driftsulemper i reindriften. Disse mulige tapspostene er omtalt noe nærmere nedenfor, uten at utval-get har vurdert postenes økonomiske omfang og realitet.

Jordbruk og skogbruk

Erfaringsmessig står restriksjoner på *skogsdrift* mest sentralt i de fleste erstatningssakene knyttet til jord- og skogbruk.

Innenfor nasjonalparkene har det frem til i dag bare helt unntaksvis vært tale om større skogres-surser. I landsplanen for nasjonalparker og andre større verneområder finnes de største forekom-stene av produktiv skog innenfor utvidelsesområ-det til Rondane nasjonalpark og de foreslåtte nasjo-nalparkene i Verdal/Snåsa/Lierne, Roltdalen og Visten-Lomsdal.

Det finnes ingen oppdatert oversikt over areal eller volum av barskog i disse nasjonalparkområ-dene. Det tilgjengelige tallmaterialet viser bare samlet skogareal, uten at det er skilt mellom bar-skog og løvskog. Det fremgår heller ikke om skog-forekomstene ligger innenfor foreslått nasjonal-park eller landskapsvernområde. I nasjonalpar-kene vil ordinær skogsdrift være forbudt, men det

kan bli åpnet for hogst av ved til hytter som ligger innenfor nasjonalparken.

De største skogressursene på områdene i nasjonalparkplanen ligger innenfor påtenkte land-skapsvernområder. I landskapsvernområder kan bestemmelser om skogsdrift erfaringsmessig variere en del. For noen landskapsvernområder viser vernereglene kun til skogbruksloven med gjeldende vernskogbestemmelser. For andre områder er det fastsatt restriksjoner på skogsdrift som er noe strengere enn det som følger av skog-bruksloven og er vanlig praksis i moderne skogs-drift. Restriksjoner på skogsdrift er ofte knyttet til hogstformer, transport på bar mark og veibyg-ging.

Tradisjonell *jordbruksdrift* i nasjonalparker er lite aktuelt utover beiting, setring og eventuelt slått, som kan påregnes å bli tillatt. I landskaps-vernområder vil det sjelden være aktuelt med vesentlige restriksjoner på ordinær jordbruks-drift. Nydyrking – f.eks. av myr – vil neppe være påregnelig, siden det nå regelmessig fremstår som ulønnsomt, særlig etter at offentlige til-skuddsordninger er falt bort. Det kan imidlertid tenkes restriksjoner for å opprettholde eksiste-rende kulturlandskap, f.eks. sikring av beitemark mot fulldyrking, eller forbud mot bakkeplanering eller fjerning av steingjerder og åkerholmer. Slike krav kan også bli satt etter forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking §§ 4 og 5 jf. § 3 fjerde ledd. Etter disse bestemmelsene kan nydyrking bare skje i samsvar med plan godkjent av kommunen, og ved spørsmålet om godkjenning skal det leg-ges særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsver-dier.

Utbygging og tekniske inngrep

Restriksjonene på irreversible inngrep som byg-ging av nye fritidshytter og tilhørende installasjo-ner er stort sett de samme for nasjonalparker, land-skapsvernområder og naturreservater. Med unn-tak av landbrukstilknyttet bygningsmasse, dvs. bygninger som er nødvendige for å videreføre tra-disjonell landbruksdrift i landskapsvernområder, vil det kun unntaksvis være tillatt å oppføre nye bygninger i verneområder.

I landskapsvernområder vil det normalt bli gitt dispensasjon til oppføring av nødvendige bygnin-ger som er en del av den tradisjonelle landbruks-driften. Dette kan f.eks. være gjeterbuer, seterhus og lignende. Mange søknader gjelder modernise-ring og tilrettelegging for rasjonell drift. Også på annen måte kan det tenkes større etterspørsel

etter tiltak i landskapsvernområder i samband med utvikling av turisme mv.

Grus, mineraler

Det foreligger i dag ingen samlet oversikt over hvor mange eller hvor store grus- eller mineralforekomster som finnes innenfor eksisterende eller foreslåtte nasjonalparker eller landskapsvernområder. Følgelig finnes heller ingen oversikt over tilgjengelighet, kvalitet osv.

Uttak av grus for salg vil ikke være tillatt i noen verneområder. Uttak kan imidlertid være tillatt – eventuelt etter særskilt tillatelse – til ”husbehov” eller for vedlikehold av veier mv. innenfor verneområdene. I mange forvaltningsplaner er det således fastsatt hvilke steder det eventuelt kan tas ut nødvendig grus.

Reindrift

Innenfor reindriften er det begrensninger på å benytte kjøretøy på bar mark som er mest aktuell. Det er skjedd en betydelig mekanisering innenfor reindriften de siste 20 årene. I tillegg til bruk av snøscooter er det nå vanlig å bruke terrengkjøretøy i forbindelse med tilsyn, merking, flytting og slakting av rein. Det blir også brukt terrengkjøretøy i forbindelse med tilsyn og reparasjon av oppsatte gjerder. I flere nasjonalparker har det fra reindriftsutøverne vært betydelig motstand mot å begrense eller avgrense bruken av slike barmarkskjøretøy.

Terrengkjøretøy benyttes i dag innenfor de fleste nasjonalparkene med samisk reindrift, enten innenfor avgrensede soner, etter faste kjørespor, eventuelt etter retningslinjer som er fastsatt i en forvaltningsplan. Som hovedregel forsøker forvaltningsmyndigheten å kanalisere det meste av kjøringen til faste traseer, slik at det bare unntaksvis kan kjøres utenfor disse traseene.

Havbruk, høsting av tang og tare

De vanligste formene for oppdrett er i dag lakseoppdrett, oppdrett av marin fisk (torsk, sei, kveite) og oppdrett av skjell. Det antas også at utsetting av marine organismer som f.eks. hummer og flyndre for gjenfangst i havbeite vil øke sterkt i tiden som kommer.

I nasjonalparker vil utgangspunktet i dag være at det kun er aktuelt med vern av havoverflaten, jf. St.meld. nr. 62 (1991–92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge og St.meld. nr. 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona.

Skjeloppdrett o.l. som ikke har synlige innretninger på havoverflaten, vil være tillatt. Etablering av oppdrettsanlegg med fast bygningsmasse vil imidlertid være i strid med verneformålet.

For de fleste sjøområder i landskapsvernområder kan det gis dispensasjon til tradisjonelt lakseoppdrett og skjelloppdrett. Manuell tanghøsting er tillatt. Bruk av bunnredskap til taretråling og innsamling av skjell vil vanligvis også være tillatt såfremt det ikke skader verneverdiene i strandsonen.

18.8.3 Gjeldende erstatningsregler for naturreservat og naturminner gis anvendelse på landskapsvernområder og nasjonalparker

Innledning

Skal gjeldende erstatningsregler for naturreservater og naturminner utvides til å omfatte nasjonalparker og landskapsvernområder, kan dette oppnås enkelt ved en felles regel basert på utformingen av gjeldende § 20 i naturvernloven.

Det må samtidig tas stilling til i hvilket omfang den nye regelen skal gjelde for nasjonalparker og landskapsvernområder som er opprettet før endringen trer i kraft. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Miljøverndepartementet er det (s. 47) foreslått at en eventuell ny erstatningsordning skal gjelde for vernevedtak der vedtak allerede er truffet, men der fristen for å kreve erstatning ikke var gått ut pr. 1. januar 2002. For allerede opprettede verneområder vil det da påløpe en avsavnsrente på erstatningsbeløpet om ikke annet blir fastsatt, jf. i dag naturvernloven § 20 annet ledd og vederlagsloven § 10.

Etter gjeldende regler for reservatfredning må erstatningskrav settes frem av den berettigede innen ett år etter at vedtaket ble kunngjort (med adgang for departementet til å forlenge fristen eller gi oppreisning for fristoversittelse). Oppnås det ikke enighet om erstatningen, skal staten begjære skjønn innen 6 måneder. Utgangspunktet er at staten dekker alle kostnader til skjønnet, jf. skjønnsloven §§ 42, 54 a og 54 b.

De erstatningsmessige konsekvenser av å anvende gjeldende erstatningsregler for naturreservat og naturminner på nasjonalparker og landskapsvernområder vil i den nærmeste fremtid knytte seg til gjennomføringen av St.meld. nr. 62 (1991–92). Landsplanen omfatter opprettelse av ca. 20 nye nasjonalparker og 18 landskapsvernområder. I tillegg er det planlagt utvidelse av 11 eksisterende nasjonalparker. Gjennomføringen skal være

sluttført innen 2010. Til sammen vil de nye verneområdene dekke anslagsvis 30.000 km², men et nærmere anslag for det enkelte verneområde kan først gjøres når det blir opprettet. Verneområdene kan komme til å berøre i størrelsesorden 17.000 grunneiere og i tillegg et betydelig antall rettighetshavere, særlig bruksberettigete i statsallmenninger som inngår i verneområdene.

De erstatningsmessige konsekvensene av en ny regel som skissert må ses på bakgrunn av den rett grunneiere og rettighetshavere i landskapsvernområder og nasjonalparker har til å kreve erstattet økonomiske tap som følge av et vernevedtak erstattet etter ulovfestede regler med utgangspunkt i Grunnloven § 105. Sammenfatningsvis skal det etter rettspraksis svært meget til før erstatning vil bli gitt. Erstatning kan være aktuelt der vernevedtaket innebærer en vesentlig begrensning i grunneierens eller rettighetshaverens etablerte bruk, hele eiendommens utnyttingsmuligheter tatt i betraktning.

Et aktuelt tema i reservatfredningssaker er spørsmålet om erstatning for påregnelige bruksendringer. Det er noe uklart hvilken betydning politiske signaler om økt bruk av verneområder kan innebære i forhold til de påregnelighetsvurderinger som gjøres. Slike signaler endrer ikke det påregnelighetskrav som gjelder. De kan imidlertid få betydning for bevisvurderingen av om et tiltak er påregnelig. Selv om de ikke endrer de konkrete forhold, kan de tenkes å utgjøre en vurderingsbakgrunn som fører til at det kreves mindre av konkrete holdepunkter for å legge til grunn at en bestemt bruksendring er påregnelig. Dessuten kan signalene i seg selv gjøre at grunneiere engasjerer seg sterkere for å planlegge visse bruksendringer.

Utvalget finner i denne sammenheng grunn til å nevne St.meld. nr. 2 (2002–2003), revidert nasjonalbudsjett for 2003, hvor spørsmålet om fremtidig bruk av verneområder ble omtalt under kap. 1400, Miljøverndepartementet.⁷ Det fremgår av meldingen at regjeringen ønsker:

- økt turistmessig bruk innenfor rammen av natur- og kulturverdier/verneformål
- økt bruk av nasjonalparkene til eks. ulike former for utleie, overnatting, servering
- jakt og fiske, guiding/fjellføring, ridning, elvepadling, leirskole/undervisning og lignende
- noen nasjonalparker kan brukes til markedsføring og tilrettelegging for opplevelse

Det er imidlertid presisert at infrastrukturelle tekniske tiltak skal være lokalisert utenfor verneområder. Press mot sårbare deler av nasjonalparkene skal unngås. Ved søknader om ulike tilretteleggingstiltak skal det være lettere å få tillatelse innenfor et landskapsvernområde enn innenfor en nasjonalpark. Forvaltningen skal i større grad enn tidligere (særlig innenfor landskapsvernområdene) være imøtekommende i forhold til søknader om ombygging av eksisterende bygningsmasse, eventuelt tilbygg med sikte på tilrettelegging for utleievirksomhet.

Jordbruk og skogbruk

For en del landskapsvernområder kan restriksjoner på skogsdrift innebære noe redusert hogstkvantum og noe økte driftskostnader for skogbrukeren. Merkostnadene ved skogsdrift i landskapsvernområder varierer mht. topografi, tilgjengelighet, eksisterende veier osv. Her vil det også kunne være geografisk forskjellige driftsforhold mht. mulig vinterdrift. For svært mange områder vil driftsinntektene fra skogbruket være marginale. Avvirkning vil ofte avhenge av tømmerprisene, men lave tømmerpriser som gjør det ulønnsomt å drive ut skogen, vil som utgangspunkt bare føre til at avvirkningen blir utsatt i tid. Offentlige tilskudd til skogbruket er i dag begrenset, men forekommer til skogsveier og tiltak for drift i vanskelig terreng.

Etter vederlagsloven § 8 vil fordyring av driften utenfor verneområdet som følge av slike restriksjoner måtte erstattes som ulemper på driften. De erstatningsmessige konsekvensene som driftsulempene kan innebære, er imidlertid vanskelig å anslå før restriksjonsnivå og avgrensning er endelig avklart. Bestemmelsen i naturvernloven § 20 tredje ledd synes å være uten betydning for de tilskudd til skogbruk som for tiden gis, kanskje bortsett fra tilskudd til drift i vanskelig terreng for å avvirke skog som er naturlig forynget.

Grunneierne i landskapsvernområder må i dag avfinne seg med en god del begrensninger på skogsdriften uten at det blir gitt erstatning, jf. f.eks. Høyesteretts avgjørelse om Biliåsen landskapsvernområde (Rt. 1989 s. 1339). På den annen side fastsatte daværende Eidsivating lagmannsrett et betydelig erstatningsbeløp for Indre Vassfaret landskapsvernområde (RG 1997 s. 1361).

Endres reglene som foreslått, vil skogeieren ha krav på full erstatning. Usikkerhet om hvilke restriksjoner som erstatningsfritt kan settes i landskapsvernområder etter gjeldende erstatningsordning, gjør det imidlertid vanskelig å beregne de

⁷ Se også St.prp. nr. 65 (2002–2003) s. 140 til 153.

økonomiske konsekvensene ved å endre erstatningsordningen. Det må likevel legges til grunn at erstatningene for skog i landskapsvernområder og nasjonalparker vil bli vesentlig høyere enn i dag hvis gjeldende erstatningsregler for reservater skal legges til grunn.

Restriksjoner på tradisjonell jordbruksdrift er normalt så vidt begrenset at det vanskelig kan utløse erstatning. I noen landskapsvernområder kan det imidlertid tenkes at forbud mot bakkeplanning og mot fjerning av åkerholmer, steingjerder og lignende kan skape ulemper for effektiv maskinell drift som igjen kan gi seg utslag i høyere driftskostnader. Etter vederlagslovens regler vil grunneieren ha rett til erstatning for slike ulemper dersom det var påregnelig med tiltak for å unngå dem.

Utbygging og tekniske inngrep

I nasjonalparker og landskapsvernområder gis det i dag etter sikker rettspraksis ikke erstatning for tapte utbyggingsmuligheter, selv om tiltaket må anses som påregnelig, jf. særlig Rt. 1987 s. 311 (Rambjøra) og Rt. 1993 s. 321 (Hydalen). Det er vel sannsynlig at det – iallfall delvis – ville ha blitt utmålt erstatning i disse sakene dersom man hadde lagt til grunn reglene i naturvernloven § 20.

For slike tapsposter vil et utvidet erstatningsvern kunne få betydelige økonomiske konsekvenser. Det kan ikke utelukkes at utbygging vil bli ansett påregnelig i typiske utmarksområder der det i sammenlignbare områder utenfor dem som vernes, i dag foregår en storstilet hyttebygging. Påregneligheten av utbygging vil avhenge av planstatus for det aktuelle området, uttalelser fra kommunene, fylkesmannens bruk av innsigelse til foreslåtte planer, overordnede politiske føringer osv.

De mest aktuelle områdene for vern av nasjonalparker og landskapsvernområder er i all hovedsak lagt ut som LNF-områder i kommuneplanens arealdel. Dette kan imidlertid være kombinert med utfyllende bestemmelser som åpner for spredt bebyggelse. Alle kommuneplaner skal tas opp til revisjon hvert fjerde år, og det er en kjensgjerning at mange kommuner omdisponerer deler av LNF-områder til byggeområder/fritidsbebyggelse.

Det er hittil få saker hvor utbygging er ansett påregnelig i områder som er fredet som naturreservat. Dette har trolig sammenheng med naturreservatenes spesielle naturkvalitet, urørthet og størrelse. For de fleste av disse biotopene vil det f.eks. være sannsynlig at fylkesmannen ville fremmet en innsigelse til kommunale planer om utbygging. Det er likevel flere eksempler på at utbygging

er ansett påregnelig om ikke reservatet var blitt opprettet, særlig for naturreservater i tettstedsnære strøk.⁸

Uttak av grus, mineraler

Etter gjeldende rettspraksis skal det svært mye til før begrensinger på uttak av en grus eller mineralressurs kan utløse et erstatningskrav i nasjonalparker og landskapsvernområder. Det samme gjelder andre liknende tiltak som vil innebære betydelige inngrep i naturen, jf. Rt. 1988 s. 891 (Jærstrendene landskapsvernområde).

Det er grunn til å anta at påregnelighetsspørsmålet delvis vil bli vurdert på samme måte som når det gjelder utbygging. Generelt kan det være rimelig å anta at et uttak fra en grusforekomst innenfor et større område lettere vil bli ansett påregnelig enn uttak fra en forekomst som ligger i en spesiell naturtype som kvalifiserer til vern som reservat. Kostnadene ved transport av masse gjør imidlertid at uttak kan være lite påregnelig hvis det ikke er noe lokalt marked. Er det forekomster utenfor verneområdet som kan dekke det lokale markedet, kan det reises spørsmål om uttak kan være påregnelig for den enkelte forekomst som inngår i verneområdet. Har eieren forekomster både innenfor og utenfor verneområdet, oppstår det noe uklare spørsmålet om tilpasningsplikten gjør at erstatningsfastsettingen skal basere seg på at forekomsten utenfor verneområdet blir utnyttet primært.

Reindrift

De økonomiske rammevilkårene for reindriften blir i stor grad fastsatt gjennom reindriftsavtalen som årlig inngås mellom staten v/Landbruks- og matdepartementet og Norske Reindriftsamers Landsforbund. Reindriftsavtalen er sammen med reindriftsloven et viktig redskap for å følge opp mål og retningslinjer for norsk reindriftpolitikk.

De siste årene har det i forbindelse med reindriftsavtalene vært søkelys på den fragmentering av reinbeiteområdene som finner sted. Dette er i dag en av de alvorligste truslene mot reindriften arealgrunnlag. Også problemstillinger som overbeite, rovdyrforvaltning og konflikter med friluftsliv har vært fremme.

Etter gjeldende rett vil ikke reineierne få erstatning for merkostnader ved restriksjoner på bar-

⁸ Jf. RG 1989 s. 450 om Nesøytjern naturreservat, der lagmannsretten fastsatte en erstatning på 11,4 mill. kroner basert på tomteverdi for 285 daa som ikke var regulert til bebyggelse.

markskjøring i nasjonalpark eller landskapsvernområde, jf. RG 1997 s. 1321 (Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark).⁹ Det er ikke avklart, men synes likevel sannsynlig at slike merkostnader ville ha blitt erstattet dersom ulempene skulle vurderes etter reglene for naturreservater og dermed etter vederlagslovens bestemmelser.

Havbruk, utnyttelse av tang og tare

Utvalget har ikke kjennskap til at det frem til i dag er gitt erstatning for begrensninger eller forbud mot havbruksvirksomhet eller utnytting av tare i verneområder. Derimot finnes det eksempler på at forbud mot skjæring av tang i strandsonen har utløst erstatningskrav. I forhold til erstatning er det knyttet en viss usikkerhet til nye fremtidige former for oppdrettsvirksomhet i landnære områder. Etter det *utvalget* er kjent med, er det relativt få nye nasjonalparker og landskapsvernområder som vil berøre sjøområder med privat grunn i noen vesentlig grad.

Prosessomkostninger

Alt i alt er det grunn til å påregne en betydelig økning i erstatningsutbetalingene dersom reglene for reservaterstatning med vederlagslovens bestemmelser skal legges til grunn for nasjonalparker og landskapsvernområder, jf. kap. 18.3.3. Forskjellige usikkerhetsfaktorer er til hinder for nærmere beregninger, slik at det ikke er mulig å tallfeste beløpet nærmere.

Legges prosessreglene for reservaterstatning til grunn, vil endel av disse usikkerhetsfaktorene kunne føre til at det blir grunnlag for rettstvister som må løses ved skjønn. Tvister om påregnelighet og tilpasningsplikt vil for de store verneområdene kunne bli meget omfattende. De store verneområdene har ofte flere hundre grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vernevedtaket.

Erfaring viser at mange grunneiere kan ha planer om fremtidig utvikling og drift som ikke er forankret i offentlige arealplaner. Fremsettelse av slike krav i en erstatningssak kan være prosessdrivende og innebære store omkostninger, som må dekkes av det offentlige. Det er rimelig å anta at prosesskostnadene vil utgjøre en større andel av de samlede erstatningsutgifter ved nasjonalparker

og landskapsvernområder enn det som er tilfellet ved naturreservater.

18.8.4 Erstatningsregler basert på igangværende bruk

Innledning

En mulig modell er å gi erstatning begrenset til tap som følge av at vernevedtaket medfører restriksjoner på igangværende bruk av eiendommen. Vernevedtak eller annen regulering som stenger for en fortsettelse av igangværende bruk rammer grunneieren hardere enn vedtak som bare hindrer en fremtidig bruksendring. Et krav om erstatning for tapte inntekter fordi vernevedtak reduserer inntektsmulighetene fra pågående bruk, kan derfor ha en sterkere legislativ begrunnelse enn tapsposter knyttet til forventninger om fremtidig bruksendring. Samtidig vil modellen tjene til å begrense erstatningsplikten når det gjelder forventninger om endret utnytting av eiendommen.

Et slikt alternativ ble også lagt frem av arbeidsgruppen som utredet lovendringen i 1985, se kap. 18.2.4. I svensk rett har man i miljöbalken regler om at det gis erstatning for restriksjoner på pågående utnytting av eiendommen, se kap. 18.4.1. Den er her kombinert med et (lempelig) vesentlighetskrav ("avsevärt försvaras"). Med en slik regel vil rettstilstanden i hovedsak bli ens for vern og for rådighetsreguleringer ellers etter plan- og bygningsloven.

En modell basert på igangværende bruk kan utformes på flere måter og avgrenses mer eller mindre skarpt mot tidligere eller påtenkt bruk. Av særlig praktisk betydning vil være avgrensningen i forhold til forestående bruk. Verken alternativet fra den nevnte arbeidsgruppen eller svensk lovgivning er strengt begrenset til den bruk som faktisk pågår. Særlig kan det være aktuelt å legge til grunn forestående endringer innenfor rammen av den næring eller mer generelle utnytting som faktisk pågår. Dette kan også løse de spørsmål som ekstensiv bruk ellers kan reise, noe som særlig er aktuelt i skogbruksnæringen. Her kan tiltak bli gjort med års mellomrom, og er det tale om et felt som aldri har vært avvirket eller som har forynget seg naturlig etter avvirkning, kan det reises spørsmål om skogsdrift er noen "pågående" utnytting.

Det må også tas stilling til hvilket tidspunkt som er avgjørende for hvilken bruk av arealet som er igangværende. Fredningstidspunktet kan umiddelbart virke nærliggende, og ble lagt til grunn i alternativet fra den ovennevnte arbeidsgruppen. Det kan innvendes mot dette at det gir grunnei-

⁹ Reineiernes anke over lagmannsrettens dom ble nektet fremmet for Høyesterett fordi Høyesteretts kjæremålsutvalg fant det klart at anken ikke ville føre frem, jf. tvistemålsloven § 373 tredje ledd nr. 1.

eren mulighet for å ta initiativ til endringer (posisjonering) som følge av at vernespørsmålet blir tatt opp. Etter alminnelig ekspropriasjonsrett vil imidlertid ikke slike endringer gi grunnlag for erstatning, jf. oreigningsloven § 28 og for vernesaker Rt. 1994 s. 1470. Et alternativt skjæringstidspunkt kan være å benytte kunngjøringsdato for melding om oppstart av verneplanarbeid, jf. naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd.

Konsekvenser for ulike utnyttingsformer

Byggesjansen eller annen omdisponering av eiendommen vil etter en slik modell ikke ha erstatningsrettslig vern så lenge det ikke foreligger gyldig byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller annen nødvendig offentlig tillatelse. Igangværende bruk må imidlertid ikke tolkes så strengt at fortsatt drift av en landbrukseiendom låses kun til de driftsmetoder som var aktuelle på vernetidspunktet.

Dersom vernereglene stenger for normal rasjonalisering av driften og driftsmetodene, bør dette gi grunnlag for erstatning. Som eksempler kan nevnes utvikling i avvirkningsmetoder, markberedning og planting innenfor skogbruket. På samme måte må igangværende bruk omfatte muligheten til tidsmessig oppgradering av driftsbygninger og maskinpark. Overgang til annen næringsvirksomhet må derimot være noe som faller utenfor begrepet igangværende bruk.

En mulig avgrensning av begrepet igangværende bruk kan være å begrense dette til bruk eller tiltak som ikke krever tillatelse etter annet regelverk. En slik avgrensning vil være forutsigbar og kunne begrense mulig tvil om hva som er igangværende bruk. En løsning etter disse linjer vil nok gi erstatning for ulemper i reindriften ved begrensninger på terrengkjøring, men neppe for at bygging av utleiehytter med sikte på gårdsturisme blir avskåret.

En fortsettelse av tidligere påbegynt grusuttak til veibygging/vedlikehold eller andre bruksformål på eiendommen vil falle innenfor igangværende bruk. En vesentlig utvidet utvinningstakt eller bruk til andre formål, herunder salg, bør derimot neppe omfattes. Åpning av nytt massetak vil ikke bli regnet som igangværende bruk.

I sjøarealer vil masseuttak og utfylling ikke ha erstatningsrettslig vern uten at det foreligger byggetillatelse som tillater omdisponeringen. Forbud mot en pågående høsting av skjell og muslingforekomster samt høsting av tang og tare vil etter omstendighetene kunne kreves erstattet etter en modell med igangværende bruk.

Prosesskostnader

En modell basert på igangværende bruk vil i de fleste tilfelle gi mindre rom for tvist enn om også bruksendringer skal være erstatningsmessige. Avgrensningen av hva som regnes som igangværende bruk – særlig forholdet til driftsendringer innenfor rammen av en næring, vil imidlertid kunne by på tvil dersom det ikke gis mest mulig klare løsninger i lovens ordlyd og forarbeider.

18.8.5 Erstatningsregler basert på tapte investeringer

Utvalget har videre vurdert en modell som innebærer at gjeldende regelverk opprettholdes som et utgangspunkt, men at det i tillegg lovfestes rett til erstatning for tapte investeringer som følge av opprettelsen av nasjonalpark og landskapsvernområde. Slike tilfeller kan f.eks. oppstå hvis vernereglene i et område forbyr eller sterkt avgrenser den virksomhet som har foranlediget investeringen.

I rettspraksis finnes det bare ett eksempel på at Høyesterett har gitt erstatning for tap ved ikke å kunne utnytte de investeringer som er gjort, se Rt. 1979 s. 971 (Rønnåsmyra I). Her fikk en torvindustribedrift erstatning for investeringer som bedriften ikke kunne nyttiggjøre seg som følge av at et myrområde ble midlertidig fredet. Verdien av mulig fremtidig utnytting ble ikke erstattet. I lys av senere rettspraksis kan det være noe usikkert om dommen fortsatt er gjeldende rett. Et syn i tråd med dommen om Rønnåsmyra ble lagt til grunn av staten for Styvi-Holmo landskapsvernområde (nå Nærøyfjorden), der det ble gitt erstatning for investeringene i en driftsbygning som ikke kunne utnyttes i samsvar med planene.

En regel om erstatning for tapte investeringer kan få betydning f.eks. for tilfeller der det er investert i maskiner for skogsdrift, sagbruk for videreforedling, driftsbygninger, materialer til byggevirkosomhet, tomter som ikke kan bebygges osv. Den kan også få betydning for rene planleggings- og prosjekteringsutgifter for tiltak som ikke kan settes i verk etter vernet, herunder utgifter til konsulenter og rådgivere.

Det må tas stilling til hvordan man skal forholde seg til eldre investeringer. Det kan være aktuelt å legge inn en begrensning i tid eller på annen måte, slik at forutsetningen for å få erstattet investeringen, er at den utnytting som det er investert med sikte på, fortsatt er reell. Særlig med tanke på investeringer som består i kjøp av fast eiendom, kan det imidlertid være nødvendig å legge inn en tidsgrense om man skal unngå at det gis erstatning for investeringer som

er gjort for lang tid tilbake (jf. f.eks. situasjonen i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen)). Det synes lite rimelig å dekke renter av eldre investeringer, iallfall frem til vernetidspunktet, siden det må være grunneierens risiko at investeringen ikke ble utnyttet før dette tidspunktet.

Modellen kan også reise andre spørsmål om avgrensning eller praktisering. Det kan være investeringer som bare delvis blir rammet, f.eks. at traktoren er unødvendig stor etter at deler av eienommen er vernet, at det blir mindre bruk for utstyr til skogsdrift, at det ikke er samme bruk for snøscooter osv. Man må også ta i betraktning om vedkommende som lider et tap, har nyttiggjort seg større eller mindre deler av en investering, og/eller har muligheter for å nyttiggjøre seg deler av investeringen i fremtiden osv. Eldre investeringer som den private part har nyttiggjort seg over lengre tid, må bli ansett som "nedbetalt".

I en tvist om erstatning vil det være nødvendig for grunneieren å legge frem dokumentasjon for hvilke investeringer som er gjort og hvilken restverdi de eventuelt har. Tilpasningsplikten vil tilsi at eieren må søke å nyttiggjøre seg investeringen på annen måte der dette kan la seg gjøre.

Også ved en modell basert på tapte investeringer må det tas stilling til hvilket tidspunkt som skal være avgjørende. Legger man vernetidspunktet til grunn, betyr det at investeringer frem til dette tidspunkt som utgangspunkt kan kreves erstattet. Opprettholdes prinsippet i oreigningsloven § 28, jf. Rt. 1994 s. 1470, vil investeringer etter at verneforslaget er sendt på lokal høring, ikke bli erstattet.

De samlede økonomiske konsekvenser av en rett til erstatning for tapte investeringer lar seg ikke tallfeste. Siden gjeldende rett må anses usikker, er det også usikkert i hvilken grad det er tale om en merkostnad. Det er i alle fall grunn til å tro at det ikke vil være tale om betydelige beløp. Men det kan være grunn til å anta at større erstatningsbeløp lettest vil tilfalle grunneiere som har økonomisk mulighet for å tåle investeringstapet.

De samlede prosessuelle kostnadene vil tilsynelatende bli små, iallfall dersom man kan legge til grunn at regelen bare vil være aktuell i et begrenset antall tilfelle. Det kan imidlertid bli tvist f.eks. om en investering må anses opptjent før fredningen, eller om den kan utnyttes på annen måte.

18.8.6 Standardisert erstatningsutmåling

Klare og tydelige erstatningsregler kan virke prosessdempende. Som det pekes på i kap. 18.10.1, kan det forenkles rettergangen om man unngår påregnelighetsvurderinger. En særlig enkel fastsetting vil man få med standardiserte erstatnings-

regler knyttet til kriterier som er enkle å konstatere.

I ekspropriasjonssammenheng har det tidligere vært gjort forsøk på å komme frem til retningslinjer som kan forenkle arbeidet med fastsetting av erstatning for jord og skog.¹⁰ I Danmark er det etablert en ordning der man ved fastsettingen av erstatning for jordbruksland tar utgangspunkt i et standardbeløp pr. hektar, med mulighet for korreksjoner etter de konkrete omstendigheter, se foran i kap. 18.4.3.

Behovet for forenklede erstatningsregler er trolig størst når det gjelder skogerstatninger. Dette skyldes at jordbruksarealer i mindre verneområder normalt ikke tas med i verneområdet, eller at bruk av dyrket mark i stor grad kan fortsette som før der disse ligger innenfor verneområder.

Det kan tenkes forskjellige grader av standardisering, f.eks. fra ens pris pr dekar på skogarealer for landet som helhet til standardisering innenfor mindre områder eller regioner. Det kan også nyanteres i forhold til ulike boniteter og hogstklasser, f.eks. med én sats for skog i hogstklasse V på en G17-bonitet og tilsvarende andre satser for andre hogstklasser og boniteter. Slike standardiserte satser kan tenkes fremforhandlet gjennom forhandlingene om jordbruksavtalen.

Natur- og driftsforhold varierer imidlertid sterkt over landet. Det kan derfor være vanskelig å få til en omfattende standardisering uten at det oppstår tilfelle av overkompensasjon eller tilfelle som får en urimelig lav erstatning. En mer nyanisert modell som skissert ovenfor kan lettere bli akseptert.

18.9 Etablering av en tilskuddsordning ved opprettelse av verneområder

18.9.1 Generelt om tilskuddsordninger

I nasjonalparker og landskapsvernområder kan det bli fastsatt vernebestemmelser som innebærer at

¹⁰ Et utredningsutvalg arbeidet i 1979–82 med å forberede forslag til veiledende forskrifter for vurdering av jord og skog ved ekspropriasjon, med hjemmel i § 12 i den daværende ekspropriasjonserstatningsloven 26. januar 1973 nr. 4. Utvalget ble oppløst på grunn av arbeidet med vederlagsloven, som ikke har noen tilsvarende lovhjemmel. På basis av materiale fremlagt i utvalget ga utvalgets sekretær i stedet i 1984 en rapport til Justisdepartementet, Erstatning ved ekspropriasjon av landbrukseiendom. I samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet ble det videre i 1979 utarbeidet en rapport Erstatning ved opprettelse av verneområder i skog med utkast til retningslinjer for beregning av bruksverdi ved ekspropriasjon.

en del grunneiere får økte driftkostnader i forbindelse med etablert landbruksvirksomhet. Dette vil normalt være restriksjoner på hogst, veibygging, motorferdsel, byggevirkosomhet og lignende som går lenger enn det som følger av regelverket for øvrig. I tillegg kan det gjennom vernereglene bli lagt begrensninger på fremtidig utnytting av de vernede arealer som kan medføre at alternative utnyttingsmåter ikke lar seg realisere.

Utvalget har derfor sett på mulighetene for å kompensere merutgifter og tap knyttet til bruksendringer gjennom ulike tilskuddsordninger, eventuelt i kombinasjon med en felles erstatningsordning for naturreservat, landskapsvernområder og nasjonalparker. Dersom erstatning for nasjonalpark og landskapsvernområder fortsatt skal bygge på ulovfestede regler med utgangspunkt i Grunnloven § 105, vil det i større grad være naturlig å utforme tilskuddsordningen på bakgrunn av det tap vedkommende grunneier eller rettighetshaver lider. Dersom erstatningsreglene i motsatt fall endres i retning av gjeldende regler for naturreservater, vil man etter utvalgets oppfatning stå friere i forhold til hva som skal være tilskuddsberettiget.

En tilskuddsordning kan virke særlig nærliggende når restriksjonene på visse driftsmåter er kombinert med et ønske om å opprettholde tradisjonelle driftsformer. Dette kan især være situasjonen når kulturlandskap blir vernet som landskapsvernområde.

En slik ordning kan ses som en form for tilskudd til miljøvennlig drift eller betaling for "økosystemtjenester". Tilskudd for ulike former av "økosystemtilnærming" er ikke uvanlig i andre europeiske land. Det finnes f.eks. mange eksempler på at avtalebaserte tilskuddsordninger er etablert for å ivareta naturmiljøet i sårbare naturområder. Mange tilskuddsordninger har etter hvert blitt "frikoblet" fra produksjon/kvanta og er i stedet innrettet for å stimulere til ønsket utvikling.

En tilskuddsordning vil også kunne sikre at den økonomiske kompensasjon som bevilges, forblir innenfor landbruksnæringen og benyttes til landbruksdrift. Ordningen kan gjøres fleksibel og fremtidsrettet og slik ha positiv distriktspolitisk betydning.

Utvalget har i denne sammenheng merket seg en av Effektutvalgets konklusjoner i NOU 2004: 2 Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål (s. 161 til 162):

"Ved hjelp av kompenserende tiltak i de områder som rammes av miljøpolitiske tiltak, kan sentrale myndigheter i stor grad oppnå en miljøvennlig utvikling uten at det går på bekost-

ning av de regional- og distriktspolitiske målsettingene. Nasjonale vernehensyn kan imidlertid i visse tilfelle legge så sterke begrensninger på eksisterende og potensiell næringsvirksomhet at regionale interesser blir skadelidende, særlig når kompenserende tiltak uteblir."

18.9.2 Rettslig forankring

En tilskuddsordning vil ikke hindre at en berørt grunneier krever erstatning etter ulovfestede regler med utgangspunkt i Grunnloven § 105. Som det ellers går frem, er det som oftest lite sannsynlig at et slikt krav vil vinne frem, og det bør i tilfelle gjøres fradrag i erstatningen for det tilskudd som er tildelt. Det kan også være grunn til at et slikt erstatningskrav bør gjøres gjeldende ved vanlig søksmål.

En tilskuddsordning kan i større eller mindre grad lovfestes, avhengig av hvilken løsning som velges. For grunneiere og rettighetshavere vil utvalget anta at det er ønske om størst mulig grad av rettslig forankring. Lovmessig regulering kan gi grunneiere og rettighetshavere større forutsigbarhet og sikkerhet i forhold til varierende budsjetter. En sikkerhet i forhold til fremtidige bevilgninger kan oppnås ved en fondsavsetning, jf. kap. 18.9.4.

Det er imidlertid lite aktuelt å lovfeste en tilskuddsordning i detalj. Stortinget kan gi rammer for hvor langt en tilskuddsordning skal gå og hva eventuelle tilskudd skal dekke. De nærmere retningslinjer for gjennomføring av ordningen kan fastsettes i forskrift. Siden en tilskuddsordning vil kunne gripe sterkt inn i ulike former for næringsutvikling, bør landbruksorganisasjonene trekkes aktivt inn ved utarbeidelsen av slike forskrifter.

En tilskuddsordning kan etableres uavhengig av erstatningsrettslige prinsipper. Det avgjørende vil være at staten yter en gitt kompensasjon for samfunnsmessige viktige tiltak med sikte på fremtidig utvikling i regionen.

Det vil være nødvendig å ta stilling til om lovgivningen skal gi en rett til tilskudd, eller om tilskuddsordningen fullt ut skal være avhengig av årlige bevilgninger. En mellomløsning er å gi en rett til tilskudd innenfor den ramme som fastsettes som ledd i jordbruks- og reindriftsforhandlingene, iallfall for ulemper i næringer som kan dekkes av disse forhandlingene. Det må også tas stilling til om tildeling til den enkelte grunneier eller rettighetshaver skal gis etter individuell vurdering – kanskje basert på søknad – eller direkte ut fra generelle kriterier. Det bør også tas stilling til om iverksetting av skjøtselstiltak i verneområdet skal være et kriterium (av flere) for å få tilskudd.

Utvælget ser for seg at søknad og tildeling av tilskudd etter de tilskuddsordninger som skisseres nedenfor, skjer årlig uavhengig av eventuelle erstatningsoppgjør. Dette gjelder også dersom det velges en løsning hvor tilskuddsordningen blir et supplement til de erstatningsregler som eventuelt vil bli vedtatt. Videre må en forutsetning ved utføringen av en tilskuddsordning at ordningen ikke bidrar til å motvirke verneformålet.

18.9.3 Tilskudd i stedet for erstatning

Dersom dagens erstatningsregler for nasjonalparker og landskapsvernområder videreføres, kan en mulig tilskuddsmodell være at det beregnes et samlet tilskuddsbeløp for et helt verneområde/planområde, eventuelt for hver kommune ut fra klare kriterier. Denne vurderingen kan f.eks. gjøres av en fast nemnd eller kommisjon for samtlige områder som blir berørt av tilskuddsordningen. Nemnda/kommisjonen kan om ønskelig ledes av en person med dommerkompetanse og forøvrig være sammensatt med både fast og lokal representasjon. Nemndas/kommisjonens avgjørelse må kunne påklages.

Utgangspunktet for vurdering av kompensasjonens størrelse kan f.eks. være aktuell bruk, og klare retningslinjer for hva som kan anses som en naturlig utvikling innenfor eksisterende driftsmønstre. Utbygging til boliger, hytter etc. må ligge utenfor de driftsendringer som kan aksepteres som tilskuddsberettigede. Det synes også aktuelt å trekke inn en tålegrense. Utmåling av kompensasjonens størrelse kan gjøres enkel og sjablonmessig. Målsettingen må være å unngå lange og kostnadsdrivende prosesser med påregnelighetsvurderinger.

Fordeling av beregnet tilskudd for et verneområde/planområde må kunne administreres av Landbruks- og matdepartementet, som både har administrativ kompetanse og igangværende operative systemer for ulike tilskuddsordninger. Det er ellers nærliggende at både fylkesmannen og berørte kommuner får en sentral stilling ved fordeling av tilskudd.

Regler for hvilke områder som skal komme inn under en slik tilskuddsordning og hvem som er tilskuddsberettiget, kan tenkes koblet til jordbruksavtalen og/eller reindriftsavtalen. Det samme gjelder størrelsen og eventuelt varigheten av ulike tilskudd. Særlig nærliggende synes det å være med en slik kobling til reindriftsavtalen med sikte på kompensasjon for driftsulemper forårsaket av vernebestemmelsene for nasjonalparker og landskapsvernområder.

Et tap vil normalt være knyttet til helt eller delvis forbud mot å bruke ressursen eller merkostnader som følge av at tidligere driftsformer blir vanskeliggjort. Erfaring synes å vise at de aller fleste tap som må påregnes, kan knyttes til "driftsulemper". For noen områder vil det naturligvis også kunne oppstå tap som følge av redusert hogstkvantum, forbud mot grusuttak osv. En tapsvurdering forutsetter her som ellers at det foreligger en stor grad av klarhet i hvordan fremtidige verneforskrifter skal praktiseres, hvilke dispensasjoner som kan påregnes osv. Disse forhold vil det påligge miljøvernmyndigheten å avklare.

Den klart dominerende tapspost i de store verneområdene vil være redusert hogstkvantum med tillegg av driftsulemper. Her kan det være et alternativ å vurdere en tilskuddsordning etter mønster av vederlagsordningen, jf. kap. 18.3.3. En mulig tilskuddsmodell kan da være å gi tilskudd til dem som får et økonomisk tap over en viss størrelse, f.eks. knyttet til volum produktiv skog i hogstklasse IV og V.

18.9.4 Tilskudd organisert som en fondsstøtteordning

Et alternativ til en forholdsvis konkret tapsvurdering som skissert ovenfor kan være at det opprettes et fond til støtte og utvikling av distrikter som blir berørt av nasjonalparker og større landskapsvernområder. En slik modell kan tilpasses den erstatningsordning som til enhver tid gjelder. Nedenfor er det tatt utgangspunkt i at dagens regler videreføres.

Fondet kan gi direkte støtte både til landbruksvirksomhet som blir vesentlig berørt av en verneplan og/eller til alternativ næringsutvikling eller omstilling både i og utenfor verneområder. Fondets størrelse kan fastsettes skjønnsmessig, uavhengig av ordinære tapsberegninger.

Søknad om midler kan f.eks. organiseres ved at berørte kommuner kan søke fondet om støtte både på vegne av enkeltpersoner som blir berørt av et vernevedtak og til utviklingstiltak i regi av kommunen. Det må være en forutsetning at det ikke kan ytes midler/støtte til tiltak som kan komme i strid med forskriftene for det enkelte verneområde. Administrasjon av et slik fond kan f.eks. gjøres etter mønster av Kulturminnefondet.

En slik støtteordning vil kunne kompensere for vesentlige tap som enkelte grunneiere eller rettighetshavere i verneområder blir påført. I tillegg vil en slik ordning kunne bli et viktig distriktpolitisk redskap gjennom at også kommunene kan bli tilført midler til omstilling og utviklingstiltak.

En ordning med næringsfond er kjent fra vassdragssektoren, jf. vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 17 om næringsfond som vilkår i konsesjoner til vassdragsreguleringer. Slike næringsfond kan pålegges dersom dette "finnes påkrevd av almene hensyn eller til ivaretagelse av private interesser som blir skadelidende". Avkastningen av den avsatte kapital nyttes til fordel for tiltak i den berørte kommune. Næringsfondet tar sikte både på de enkelte grunneiere og infrastrukturtiltak i vedkommende kommune. Velger man å bygge opp tilskuddsordningen omkring et fond, må det vurderes om slike fond skal avsettes for det enkelte verneområde eller kommune, eller for en større region. Det må videre vurderes om bare fondets avkastning skal kunne nyttes til tilskudd, eller om det også fondets kapital skal kunne brukes, slik at den etter en tid vil være oppbrukt. Fondets midler kan da samlet ses som tilskudd til en bærekraftig tilpasning av næringsgrunnlaget til det områdevern som er vedtatt.

18.9.5 Tilskudd i kombinasjon med erstatning

En modell med tilskudd i kombinasjon med erstatning kan basere seg på en erstatningsordning hvor det gis erstatning til grunneiere og rettighetshavere for de begrensninger som et vernevedtak legger på pågående bruk. Som nevnt foran vil verne-reglene også kunne legge begrensninger på sannsynlige bruksendringer av arealer i verneområdet og medføre at alternative utnyttingsplaner ikke kan realiseres. *Utvalget* har derfor drøftet en tilskuddsmodell som bl.a. skal kompensere for denne type tap.

Tilskuddsordningen skal da kompensere for *reduerte muligheter til ny næringsutvikling i et verneområde* ved at det gis tilskudd til alternativ næringsutvikling *utenfor* verneområdet. Det er også nærliggende å nytte tilskudd som virkemiddel for å *stimulere til miljøtiltak innenfor verneområdet*, herunder skjøtselstiltak.

Tilskuddsordningen må harmoniseres med eventuelt nye erstatningsregler. Det må være en forutsetning at det ikke kan gis tilskudd for å kompensere økonomisk tap som det i prinsippet tilligger erstatningsreglene å kompensere for.

Hvem som skal omfattes av en tilskuddsordning, og hva som skal være tilskuddsberettiget, bør fastsettes i en forskrift. Tilskudd bør i hovedsak knyttes til den eiendom som er berørt, slik at tilskuddet også kan få en distriktpolitisk betydning. Denne tilskuddsordningen bør komme i tillegg til andre etablerte tilskuddsordninger.

Tilskudd til miljøvennlig drift innenfor verneområdet
Tilskudd til miljøvennlig drift innenfor et verneområde forutsetter ikke nødvendigvis at vernevedtaket medfører et fremtidig økonomisk tap eller ulempe for den enkelte. Her vil formålet med tilskudd være å stimulere til driftsmetoder som anses gunstig for naturmiljøet og verneformålet – samtidig som det gir interesserte grunneiere eller rettighetshavere økonomisk mulighet til å velge naturvennlige driftsmetoder innenfor verneområdet.

Tilskudd kan f.eks. gis dersom det er ønskelig å benytte maskiner eller redskap som ivaretar naturmiljøet på en bedre måte enn det som er "tidsriktig" og mest rasjonelt. For noen slåttelandskap kan det ut fra vernehensyn være ønskelig f.eks. at det benyttes ljå eller tohjuls slåttetraktor i stedet for vanlige landbrukstraktorer. Det bør da kunne gis tilskudd til kjøp og bruk av ulike landbruksredskap som belaster naturmiljøet mindre enn det utstyr som tradisjonelt benyttes ved rasjonell drift.

Ved seterdrift innenfor landskapsvernområder er det f.eks. ofte ønskelig å foreta modernisering av bygningsmassen for å gi plass til kjøleanlegg, melkemasiner og gjøre seterdriften rasjonell. Her bør det f.eks. være aktuelt med tilskudd for ekstra kostnader som kreves for at grunneieren på best mulig måte skal kunne ivareta gamle seterhus slik at de ikke mister sine kulturhistoriske kvaliteter ved moderne drift.

Opphør av tradisjonell drift og bruk fører til at mange kulturbetingede landskap mister noe av sine naturkvaliteter. For mange kulturlandskap og landskapstyper som edelløvsskog og våtmark skjer det gjengroing som følge av manglende beite eller bortfall av slått. Når tradisjonelt beite opphører, endres også vegetasjonssammensetningen. Her bør det kunne gis tilskudd for å stimulere til fortsatt beitebruk eller gjenopptakelse av beitebruk som ellers ville bli ansett som urasjonell og lite lønnsom. Det vises i den forbindelse til utvalgets forslag om at det kan inngås privatrettslige avtaler om bruk, enkeltelementer og driftsformer for å sikre verneformålet, jf. utk. § 35 og kap. 17.3.3.

Innenfor reindriften vil det også kunne være aktuelt med tilskudd for å redusere bruk av tekniske hjelpemidler som er skadelige for naturmiljøet. I noen verneområder er det store konflikter knyttet til bruk av terrenggående barmarkskjøretøy. Slike kjøretøy benyttes mange steder i forbindelse med flytting, samling, merking og slakting av rein og forårsaker ofte slitasje og skade på vegetasjon. Tilskudd vil her kunne gis for å kompensere for eventuelle merutgifter ved redusert bruk av kjøretøy.

Tilskudd til alternativ og miljøtilpasset næringsutvikling utenfor verneområdet

Tilskudd for å fremme alternativ og miljøtilpasset næringsutvikling utenfor et verneområde vil gjelde de grunneiere eller rettighetshavere som gjennom et vernevedtak får lagt sterke bånd på eiendommens fremtidige utviklingsmuligheter. I særlig grad vil dette gjelde reduserte muligheter til fremtidig bruksomlegging innenfor et verneområde. Restriksjoner på bruksomlegging kan bl.a. gjelde forbud mot oppdyrking/overflatedyrking, uttak av grus, grøfting, planting, og nybygging.

En tilskuddsordning kan f.eks. omfatte støtte til ulike former for gårdsturisme, videreforedling og utvikling av gårdsprodukter, foredling av trevarer, tilrettelegging for vedproduksjon osv.

Man må regne med at næringsutviklingen i distriktene, og særlig innen landbruksnæringene, står over for store omstillingsbehov, især i lys av utviklingen i WTO-forhandlingene. Landbruks- og matdepartementet arbeider for tiden med konseptet Landbruk Pluss, hvor økonomiske tilskuddsordninger fornyes til bl.a. forsterket innsats for småskala matproduksjon, lokal håndverksproduksjon, natur- og kulturbetinget reiseliv og aktiviteter som bidrar til å opprettholde kvaliteter i både kulturlandskap og naturlandskap.

I samband med områdevern kan det være formålstjenlig å gi støtte til slik omstilling når vernet i seg selv vil legge begrensninger på fremtidig næringsutvikling, eller når vernet skaper nye forutsetninger for produktutvikling. I slike situasjoner vil man selvfølgelig kunne anvende eksisterende tilskuddsordninger som gir rom for det, særlig innen landbruk. *Utvalget* anser det formålstjenlig at også miljøvernforvaltningen skal kunne støtte denne type formål som et supplement.

Støtte til alternativ næringsutvikling utenfor verneområdet kan imidlertid gi et økt press på randsonene til verneområder. Erfaringer fra Storbritannia med tilskudd til mer miljøvennlig drift i miljøfølsomme områder viser at en utilsikket effekt av slike tiltak kan være at landbruksproduksjonen utenfor disse områdene intensiveres, med økte miljøproblemer som følge. Ved utformingen av en tilskuddsmodell som her beskrevet, vil det derfor bli en utfordring å hindre at det oppstår et uheldig press på sårbare randområder.

Utvalget har ikke tatt mål av seg til å utforme detaljene i en eventuell tilskuddsordning, eller gi noen fullstendig oversikt over hva som kan være tilskuddsberettiget. Det er snarere trukket opp en grovkisse til hva som kan være berettiget til et tilskudd gjennom eksemplene ovenfor. For *utvalget* er det av overordnet betydning at det ikke blir

utviklet tilskuddsregler eller utviklet en forvaltningspraksis som kan medføre virksomhet eller tiltak som er i strid med verneformålet for et verneområde; tvert i mot bør tilskuddsregler kunne gi incentiver til styrking av verneformålet.

18.9.6 Gjennomføring av en ordning med tilskudd i kombinasjon med erstatning

Utvalget har både vurdert en løsning hvor erstatning og tilskudd behandles som to atskilte prosesser, og en løsning hvor erstatning og tilskudd gis felles behandling i form av et samlet tilbud.

Sondringen mellom erstatning og tilskudd kan i utgangspunktet synes komplisert. Behandles erstatning og tilskudd som to atskilte prosesser, vil behandlingen av sakene og fremdriften av prosessen kunne gå uavhengig av hverandre med forskjellig tilrettelegging av beslutningsgrunnlag, bruk av forskjellig fagkompetanse osv. I tillegg vil en overprøving av henholdsvis erstatning og tilskudd lettere kunne behandles separat. På den annen side kan det ved atskilte prosesser kunne oppstå koordineringsproblemer ved at det f.eks. gis dobbelt kompensasjon. Likeledes kan separate systemer øke de administrative kostnadene for både det offentlige og den private. Fra grunneierens eller rettighetshaverens ståsted vil det være lettere å ta stilling til et eventuelt erstatningstilbud dersom man også vet om man vil få tilskudd som følge av vernevedtaket og eventuelt størrelsen på dette. En kombinert ordning vil kunne øke mulighetene for minnelige løsninger med berørte grunneiere, og vil kunne skape større lokal aksept ved forberedelsen av vernevedtak. *Utvalget* har derfor valgt å se nærmere på en løsning hvor erstatning og eventuelt tilskudd blir gitt som ett samlet tilbud fra staten til berørte grunneiere og rettighetshavere.

Ved en slik kombinert ordning må grunnlaget for en vurdering av erstatningsspørsmålet og behov og ønske om tilskudd for en stor del klarlegges under forberedelsen av vernevedtaket. Forvaltningen vil som del av utredningsarbeidet ved opprettelse av verneområder ha en selvstendig plikt til å klarlegge mulige konsekvenser av et vernevedtak, eventuelt ved særskilte konsekvensutredninger for store verneområder, jf. plan- og bygningsloven kap. VII-a med tilhørende forskr. 21. mai 1999 nr. 502 og Miljøverndepartementets rundskriv T-2/2000 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Under saksforberedelsen blir det etablert en dialog mellom vernemyndigheten, kommuner og de grunneiere-/rettig-

hetshavere som er så sterkt berørt at de kan være berettiget til tilskudd for virksomhet i eller utenfor verneområdet. I denne fasen vil en mulighet for tilskudd kunne fremstå som et konfliktdempende virkemiddel, samtidig som vernemyndigheten kan drøfte fremtidige næringsmessige løsninger som både grunneiere/rettighetshavere og vernemyndigheten vil kunne være tjent med.

Et samlet tilbud, som både inneholder tilbud om erstatning og et tilbud om tilskudd, vil kunne fremsettes gjennom fylkesmannen. Fylkesmennene har vanligvis inngående kjennskap til verneområder gjennom forberedelsen av vernevedtaket og har i dag både landbruksfaglig og miljøfaglig kompetanse. Juridisk kompetanse hos Regjeringsadvokaten og Direktoratet for naturforvaltning kan bli trukket inn alt etter sakens art og karakter. Fremsettelse av tilbud bør være tilstrekkelig samordnet slik at det ikke oppstår ulik praksis og usaklig forskjellsbehandling.

Berørte grunneiere og rettighetshavere som mener de kan ha krav på erstatning, må etter utvalgets mening fremsette et skriftlig krav innen en gitt frist, f.eks. fire måneder etter at vernevedtaket er truffet. Det kan være ønskelig at erstatningskravet blir spesifisert fra grunneierens eller rettighetshaverens side, men dette bør ikke være et vilkår for å få erstatning. Det kan være tilstrekkelig at de berørte fremmer en skriftlig henvendelse til fylkesmannen i tråd med gjeldende praksis. Anmodning om tilskudd kan med fordel også fremsettes skriftlig sammen med et erstatningskrav, men det bør ikke være et absolutt vilkår for tildeling av tilskudd. Staten bør stå fritt til å vurdere hvilke tiltak som kan være tilskuddsberettiget, eventuelt hvilke tilskudd som vil være tjenlige for verneformålet.

Etter en slik modell må staten fremsette et tilbud til de grunneiere/rettighetshavere som har bedt om det, innen en viss frist, f.eks. ett år etter at vernevedtaket er truffet. En frist på omkring ett år kan være påkrevd hvis det f.eks. er nødvendig med skogfaglige registreringer på bar mark, klarlegging av skjøtselstiltak, innhenting av uttalelser fra andre offentlige myndigheter eller lignende. Staten må da ta stilling til hvilket grunnlagsmateriale som den anser nødvendig for å kunne gi et tilbud og eventuelt innhente supplerende informasjon. Ofte vil det for beregning av skogverdier være tilstrekkelig å fremskrive skogbruksplaner som allerede finnes.

Et tilbud fra staten om erstatning og eventuelt tilskudd bør kreves akseptert innen en passende frist. Her bør erstatning og tilskudd betraktes som et samlet tilbud i den forstand at grunneieren eller

rettighetshaveren ikke kan velge å akseptere deler av tilbudet. Grunneieren eller rettighetshaveren bør f.eks. ikke ha anledning til å akseptere tilbudet om tilskudd for så å gå rettens vei for å kreve høyere erstatning – eller omvendt. Hvis det samlede tilbud ikke aksepteres, kan vedkommende kreve at staten begjærer skjønn for tingretten. Domstolene bør imidlertid bare ha anledning til å fastsette en eventuell erstatning og ikke kunne avgjøre om vedkommende også skal få tilskudd.

Det kan reises innvendinger mot at grunneieren eller rettighetshaveren på denne måten avskjæres fra to-instansbehandling av sin søknad om tilskudd under erstatningsforhandlingene. En eventuell tilskuddsordning bør derfor bestå uavhengig av erstatningsreglene, slik at uenighet og eventuelt skjønn om erstatningskravet ikke vil være til hinder for at grunneieren eller rettighetshaveren på et senere tidspunkt kan søke om tilskudd. Ved en eventuell ny søknad om tilskudd vil fylkesmannen ikke være bundet av tidligere tilbud om tilskudd som ikke ble akseptert i forbindelse med erstatningsforhandlinger. Den nye søknaden vil bli vurdert på bakgrunn av forskrifter og retningslinjer, samt i lys av det resultat man kommer til i erstatningssaken. Det siktes her bl.a. til om det er gitt erstatning for økonomisk tap knyttet til en bruk av eiendommen som ikke lar seg kombinere med den bruk det søkes om tilskudd til. Dersom grunneieren er misfornøyd med fylkesmannens vedtak om tilskudd, vil vedkommende på vanlig måte kunne påklage vedtaket til overordnet organ etter forvaltningslovens regler.

Generelt om vilkår ved tildeling av tilskudd

Tilskudd i landbruket gis i dag både med og uten vilkår. Utgangspunktet vil under enhver omstendighet være at det ved tildeling av ytelser normalt er anledning til å sette vilkår som står i saklig sammenheng med den tildelte ytelse. For en effektiv saksbehandling vil det imidlertid være en fordel om aktuelle vilkår fortrinnsvis går frem av generelle regler.

Når tilskudd eventuelt gis for å redusere eller kompensere økonomisk tap i eksisterende drift, vil det være mulig å sette vilkår om fortsatt drift av en eiendom. Avhengig av de nærmere regler for tilskuddsordningen vil det også kunne settes vilkår om miljøtilpasset drift, driftsmetoder osv.

Vilkår om fortsatt drift vil også kunne ses på som tilskudd til å opprettholde verneformålet. Mange kulturlandskap trues i dag av gjengroing som følge av manglende landbruksdrift, uavhengig

av om området er vernet eller ikke. For mange av landskapsvernområdene er det i dag et stort problem at områdene ikke skjottes og drives som tidligere.

18.10 Reduksjon av prosessomkostninger ved erstatningsoppgjør

18.10.1 Forenkling av rettergangen

Når det ikke oppnås enighet om erstatningen for områdevern, følger det av naturvernloven §§ 20 a og 20 b at erstatningen fastsettes ved rettslig skjønn. De alminnelige regler om skjønn er fastsatt i skjønnsloven 1. juni 1917 nr. 1.¹¹ Kostnadene ved skjønnsaken blir i hovedsak belastet staten i medhold av skjønnsloven §§ 42, 54 a og 54 b. Som vist i kap. 18.3.3 utgjør prosesskostnadene i dag 25–30 % av de samlede utgifter til reservatfredning mv.

Muligheten for å oppnå enighet om erstatningsspørsmålet vil bl.a. avhenge av hvor klare rettsreglene er og hvilke kriterier de legger vekt på. For landskapsvernområder synes rettstilstanden etter Høyesteretts praksis å være så vidt avklart at det i liten grad blir reist krav om erstatning, men dette er en konsekvens av at det som hovedregel er klart at erstatning ikke gis. For reservatfredning innebærer henvisningen til vederlagsloven at det må foretas vurderinger av påregnelig fremtidig utnytting og tilpasningsplikts omfang i lys av de faktiske forhold på stedet. Dette er kriterier som lett virker prosesskapende. Regelen om at staten dekker grunneierens saksomkostnader, medfører at prosessrisikoen legges på staten, og kan friste til å reise tvilsomme krav eller kreve erstatning for tap som ikke står i rimelig forhold til prosesskostnadene.

Den gjeldende prosessordning bygger på at verdsetting innebærer et skjønsmessig element med behov for fagkyndig innsikt ved vurderingen. Rettssikkerhetshensyn har spilt en betydelig rolle. Dette henger sammen med at Grunnloven § 105 antas å gi rett til individuell erstatning ved ekspropriasjon. Siden Grunnloven § 105 ikke gjelder for rådighetsreguleringer, er man imidlertid ikke bundet av bestemmelsen ved vurdering av prosessordningen. Selv om en omhyggelig saks-

behandling kan gi best garanti for et materielt riktig resultat, kan gevinsten ved en enklere saksbehandling gjøre det verdt å akseptere en usikkerhet knyttet til den individuelle erstatningsfastsettingen.

Twistemålsutvalget har i NOU 2001: 32 Rett på sak vurdert forskjellige muligheter for å forenkle tvisteløsningen i sivile saker. Det er bl.a. foreslått utvidet bruk av rettsmægling og en egen småkravprosess, særlig med sikte på formuestvister som gjelder verdier mindre enn to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G, for tiden noe over 110 000 kroner). For disse sakene skal tingretten kunne gjennomføre en rettergang med vesentlig mindre tidsbruk og kostnader enn etter dagens ordinære prosessordning. Forslaget innebærer bl.a. muntlig behandling begrenset til en dag, reduserte krav til domsgrunner og begrensningsansvaret til 25 % av tvistegjenstandens verdi, og at avgjørelsen skal treffes innen fire måneder. Utredningen er nå til behandling i Justisdepartementet.

Innenfor et enkelt verneområde vil det som oftest være mange berørte eiendommer og grunneiere, til dels også andre rettighetshavere. Dette gjelder for naturreservater, og vil gjelde enda mer for landskapsvernområder og nasjonalparker. Det er hensiktsmessig å behandle under ett erstatningsspørsmålene for alle eiendommene som berøres av ett verneområde, bl.a. fordi både vernebestemmelsene og saksforberedelsen i forvaltningen har vært felles. I så fall vil det være sjelden at de aktuelle erstatningskravene samlet vil ligge under 2 G, og befarings vil ofte være nødvendig. En befarings må finne sted på bar mark. Av disse grunner vil en småkravprosess i tråd med forslaget fra Twistemålsutvalget sjelden ha noe for seg i disse sakene. Det kan også by på problemer å gjennomføre rettsmægling i erstatningssaker med så mange parter, men her vil erfaringene fra omfattende personskaulykker ha interesse.

Fredningsskjønn blir i dag som oftest holdt med fire skjønsmenn med særskilt fagkunnskap, selv om skjønnsretten etter skjønnsloven § 11 første ledd annet punktum kan settes med to skjønsmenn. Uavhengig av skjønsmennenes fagkyndighet vil det normalt bli fremlagt sakkyndige vurderinger, enten fra rettsoppnevnte eller fra partsengasjerte sakkyndige. Det kan spørres om denne dublering av sakkyndighet bidrar til unødig fordyring av prosessen.

Ut fra dette kan det spørres om det er grunn til å behandle spørsmål om erstatning for rådighetsreguleringer ved skjønn, til forskjell fra andre saker om erstatning for skade på fast eiendom,

¹¹ Et forslag til begrenset revisjon av skjønnsloven ble lagt frem av Skjønnslovutvalget i NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp av Justisdepartementet, og det er ikke grunn til å vente at det vil bli vurdert nærmere før det er fremsatt forslag til ny tvistelov på grunnlag av Twistemålsutvalgets utredning.

som behandles som ordinære søksmål. Spørsmålet bør i tilfelle ses i sammenheng med reglene om sakskostnader, jf. kap. 18.10.3.

18.10.2 Innføring av en statlig tilbudsplikt

På statens side er det Regjeringsadvokaten som har ansvaret for erstatningssaker ved opprettelse av verneområder etter naturvernloven. Når en grunneier eller rettighetshaver i et naturreservat har fremmet et erstatningskrav, vil normalt Regjeringsadvokaten søke å oppnå enighet om erstatningens størrelse før saken bringes inn for domstolene. Slike forhandlinger skjer både før og etter at staten tar ut skjønnsbegjæring. En forhandlingsløsning vil ofte på grunn av sparte skjønnskostnader være rimeligere for staten. Selv om mange erstatningssaker allerede løses ved minnelige forhandlinger, kan det være mulig å øke denne andelen. Det vises i den forbindelse til erstatningsordningen i Sverige, jf. kap. 18.4.1 foran, hvor ca. 3 % av erstatningssakene er gjenstand for rettslig avgjørelse.

Forhandlingene skjer normalt på grunnlag av verdiberegninger foretatt av partsoppnevnte sakkyndige. Muligheten for å komme frem til minnelige løsninger henger imidlertid sammen med saksomkostningsreglene og hvilken risiko det er for grunneieren å avvise et tilbud fra staten og således tvinge frem et skjønn. Det kan fremme inngåelsen av forlik dersom dagens praksis med fremsetting av tilbud om erstatning fra staten før det begjæres rettslig skjønn, blir lovfestet. Særlig kan det bli tilfellet dersom man samtidig endrer omkostningsreglene ved rettslig skjønn i retning av større risiko for grunneieren ved å avvise rimelige statlige erstatningstilbud i minnelige forhandlinger.

18.10.3 Endring av saksomkostningsreglene

Etter skjønnsloven § 42 skal staten som utgangspunkt dekke saksøktens nødvendige saksomkostnader når erstatning for områdevern blir fastsatt. Når man vurderer hva som vil være nødvendige utgifter, må det antas at det også vurderes om det vil være grunn til å kreve at grunneier bruker felles prosessfullmektig for flere grunneiere, i tråd med regelen i skjønnsloven § 54 annet ledd for ekspropriasjonsskjønn. Staten kan etter skjønnsloven § 42 annet ledd bli fritatt for å betale saksøktens kostnader dersom saksøkte uten rimelig grunn har avslått et rimelig forlikstilbud.

Også når saken blir brakt inn for høyere rett, vil staten som hovedregel dekke saksøktens kost-

nader, jf. skjønnsloven § 54 b jf. § 42. Bare hvis saksøkte selv har begjært overskjønn uten å oppnå et bedre resultat og uten at saken var særlig tvilsom, må han dekke sine egne saksomkostnader. Saksøkte kan bli pålagt å dekke statens omkostninger bare hvis det var åpenbart urimelig av saksøkte å begjære overskjønn, jf. skjønnsloven § 54 a jf. § 42.

Disse bestemmelsene gjør alt i alt at grunneieren kan prosedere sitt erstatningskrav uten større økonomisk risiko. Særlig ved overskjønn kan det være spørsmål om ikke vanlige regler om saksomkostnader bør gjelde, slik at grunneieren iallfall må dekke sine egne saksomkostnader dersom han ikke oppnår en høyere erstatning – uansett hvem som har begjært overskjønn. Til dels vil egne saksomkostnader kunne bli dekket som del av ordinære landbruksforsikringer eller andre forsikringer.

Dersom det lovfestes en tilbudsplikt for staten som nevnt i kap. 18.10.2, bør det imidlertid vurderes å endre saksomkostningsreglene slik at en grunneier eller rettighetshaver må dekke sine egne omkostninger om han ikke ved rettslig skjønn oppnår et bedre resultat enn det staten har tilbudt. Ved overskjønn bør risikoen for å måtte bære egne omkostninger være enda større. Her kan det være aktuelt å vurdere om grunneier eller rettighetshaver kun vil få dekket egne omkostninger hvis han oppnår et vesentlig bedre resultat enn i første instans.

18.11 Utvalgets samlede vurderinger og forslag

Biomangfoldlovutvalget har fått et vidt tilleggsmandat for å vurdere erstatningsreglene ved områdevern etter naturvernloven. Utvalget har i tråd med dette vurdert om dagens erstatningsregler for naturreservat og naturminner skal gjøres gjeldende for nasjonalparker og landskapsvernområder eller om det er andre løsninger som er mer hensiktsmessige. Utvalget har videre vurdert om det bør innføres en særskilt tilskuddsordning.

Utvalget vil understreke behovet for å etablere ordninger som reduserer transaksjonskostnadene i forbindelse med erstatningsoppgjør i vernesaker. Dette bør etter utvalgets syn gjøres ved å vedta materielle regler som gjør det enklere å fastsette erstatningsbeløpet. I tillegg bør prosessreglene være slik at de ikke oppfordrer til unødige prosesser for domstolen. Utvalget vil nedenfor først redegjøre for forslag til ny erstatningsmodell, og deretter for sine forslag til endringer i prosessordningen.

Vernevedtak med hjemmel i naturvernloven blir etter fast rettspraksis regnet som rådighetsreguleringer. Det alminnelige utgangspunktet i norsk rett er at det ikke gis erstatning for rådighetsreguleringer. Regulering av arealbruken etter plan- og bygningsloven kan f.eks. ha vidtrekkende konsekvenser for verdien av fast eiendom, uten at det oppstår erstatningsplikt for det offentlige. Erstatningsreglene i naturvernloven om full erstatning ved opprettelse av naturreservat og naturminner representerer derfor et unntak fra dette generelle utgangspunktet. Bakgrunnen for at det i 1985 ble innført særregler for naturreservat og naturminner, var bl.a. at fredning gjennom disse vernekategoriene kan medføre så strenge restriksjoner på den enkelte eiendom at det ligger nær opp til ekspropriasjon.

Utvalget ser at det kan virke lite rimelig om rådighetsreguleringer for nasjonalparker og landskapsvernområder får like stor reell betydning for en grunneier som reservatfredning, samtidig som erstatningsreglene er forskjellige. På den annen side er det utvalgets syn at det vil være lite heldig om erstatningsreglene for områdevern avviker sterkt fra det som ellers gjelder for rådighetsreguleringer. Det vil for det første harmonere dårlig med det forvalteransvar for naturen som enhver har, og som kommer til uttrykk i Grunnloven § 110 b. I tillegg vil for vidtgående erstatningsregler ved områdevern etter naturvernloven kunne påvirke rettstilstanden for, eller det rettspolitiske synet på, rådighetsreguleringer i medhold av annet regelverk – og dermed over tid redusere mulighetene for en forsvarlig areal- og ressursdisponering til samfunnets beste.

Utvalget mener også at det undertiden kan være tvil om vernebestemmelsene for ulike vernekategorier er så forskjellige som lovgiverne forutsatte ved lovendringen i 1985. Restriksjonsnivået innenfor den enkelte verneform kan variere ganske mye, og for enkelte landskapsvernområder har utvalget konstatert at det er vedtatt restriksjoner som ligger nær opptil det som er vanlig i naturreservater. I tillegg kommer – som det fremgår av kap. 16 og 17 – at vilkårene for opprettelse av verneområder til en viss grad må være skjønnsmessige og gi forvaltningen frihet til å fastsette det restriksjonsnivå som anses nødvendig for å ta vare på verneverdiene i det aktuelle området. Det synes da lite rimelig at valg av vernekategori skal ha avgjørende betydning for den erstatningsrettslige situasjonen. Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør innføres like erstatningsregler for alle vernekategorier.

Ved valg av erstatningsmodell legger utvalget vekt på at erstatningsreglene må utformes på en måte som samsvarer med prinsippet om bærekraftig utvikling. Alle sektorer i samfunnet må ta sin del av ansvaret for at miljøhensyn blir integrert i alle beslutningsprosesser – private som offentlige. For grunneierretten kommer dette bl.a. til uttrykk gjennom det forvalteransvaret som i dag er nedfelt i Grunnloven § 110 b og naturvernloven § 1. Forvalteransvaret innebærer bl.a. at vi både fra et samfunnsmessig og et økologisk ståsted har plikt til å forvalte natur og naturressurser under hensyn til fremtidige generasjoner.

Utvalget legger også vekt på at det er grunnleggende forskjell på hvilken rettsbeskyttelse den enkelte bør ha mot samfunnets inngripen i en eksisterende virksomhet, sammenlignet med rettsbeskyttelsen den enkelte bør ha mot samfunnets inngripen i en eventuell fremtidig bruksomlegging. Utvalget viser til at Stortinget som lovgiver generelt vil kunne endre eller begrense den enkeltes fremtidige handlefrihet gjennom lovgivningen, uten at dette utløser krav på erstatning.

Hensynet til likebehandling av sammenlignbare tilfeller står også sentralt for utvalget. Det er mange situasjoner der borgerne må godta regulering av sin eierrådighet uten å kunne forvente noen kompensasjon. Det kan virke tilfeldig og urimelig dersom spørsmålet om kompensasjon for rådighetsregulering skal gjøres avhengig av hvilket rettsgrunnlag man har for rådighetsreguleringen, f.eks. om den er gjennomført med hjemmel i naturmangfoldloven eller i plan- og bygningsloven, og ikke av hvilken virkning rådighetsreguleringen vil ha for den enkelte, samfunnet og miljøet. Utvalget har derfor lagt vekt på å finne frem til en modell som i størst mulig grad er konsistent med den tilnærming til spørsmålet om kompensasjon som finnes i annen relevant lovgivning.

Utvalget mener at en modell må bygge på en avveining av hensynene til konkret rimelighet i den enkelte sak, til en effektiv gjennomføring av verneplaner og vernevedtak, til opprettholdelse av et forvalteransvar, samt til likebehandling av sammenlignbare tilfeller. Mens særlig det første hensyn kan tale for utvidet kompensasjon til den som berøres av vernevedtak, kan særlig det siste tale for å være tilbakeholdende med å utvide kompensasjonen. I utvalgets utkast til modell er det lagt stor vekt på å finne frem til en løsning som kan ivareta alle disse hensynene. De hovedvalg som er gjort for å ivareta alle hensynene, er å innføre begrensninger i de tap som omfattes av erstatningsordningen samtidig som erstatningsordningen utvides til

landskapsvernområder og nasjonalparker. For å kompensere for begrensningene i erstatningsordningen, foreslår utvalget å knytte den opp mot en tilskuddsordning.

Etter en samlet vurdering foreslår utvalget felles erstatningsregler for alle vernekategorier basert på at det gis erstatning for økonomisk tap som vedkommende grunneier eller rettighetshaver blir påført ved at verneforskriften medfører begrensninger i igangværende bruk, jf. utk. § 47 første ledd. En slik erstatningsordning vil etter utvalgets oppfatning gi en mer rettferdig erstatningsregel for rådighetsreguleringer ved områdevern. Forslaget vil etter utvalgets syn innebære en forenkling av erstatningsutmålingen og dermed bidra til å redusere transaksjonskostnadene. Utvalget har videre lagt vekt på at innføring av nye erstatningsregler ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder vil lette gjennomføringen av disse planene og øke forståelsen og respekten for det forvalteransvar som påhviler grunneiere og rettighetshavere.

Utvalget ser ikke bort fra at det kan oppstå situasjoner hvor det kan virke lite rimelig om det ikke gis kompensasjon for restriksjoner på fremtidig bruksomlegging. Utvalget er samtidig opptatt av å stimulere det fremtidige vernearbeidet gjennom økonomiske virkemidler uavhengig av regler om erstatningsplikt. Utvalget foreslår derfor å etablere en særskilt tilskuddsordning for verneområder som er opprettet etter naturvernloven, jf. utk. § 47 annet ledd. Utvalget foreslår at det kan gis tilskudd for å kompensere for begrenset mulighet til ny næringsutvikling innenfor et verneområde gjennom tilskudd til alternativ og miljøtilpasset næringsutvikling *utenfor* verneområdet. En slik tilskuddsordning er ment for grunneiere og rettighetshavere som gjennom vernevedtak får lagt sterke bånd på fremtidige utviklingsmuligheter på sin eiendom. Tilskudd kan f.eks. gis som støtte til ulike former for gårdsturisme og videreføring eller utvikling av gårdsprodukter. Videre foreslår utvalget at tilskuddsordningen også skal omfatte tilskudd til miljøvennlig drift *innenfor* et verneområde. Det er her ingen forutsetning at vernevedtaket kan ha medført noe fremtidig økonomisk tap eller ulempe for den enkelte. Formålet er å stimulere til driftsmetoder som anses gunstige for naturmiljøet og verneformålet, samtidig som det gir grunneiere og rettighetshavere økonomisk mulighet til å ta i bruk naturvennlige driftsmetoder innenfor verneområdet. Utvalget foreslår at tilskuddsordningen blir hjemlet i loven og nærmere regulert i forskrift.

Utvalget mener at en slik tilskuddsordning kan virke konfliktdempende og medvirke til et smidigere erstatningsoppgjør med vesentlig mindre prosesskostnader. Samtidig vil en tilskuddsordning kunne gi økt lokal forståelse og oppslutning om behovet for vern, og øke grunneierens interesse og medvirkning i forvaltningen fremover. Dette vil på sikt kunne styrke det nasjonale vernearbeidet. Endelig vil en tilskuddsordning kunne innføres uten at hensynet til konsistens i regelverket om erstatning for rådighetsreguleringer blir undergravet.

Utvalget går inn for en løsning hvor erstatning og eventuelt tilskudd blir gitt som et samlet tilbud fra staten til berørte grunneiere og rettighetshavere. Det foreslås å lovfeste en statlig tilbudsplikt, der staten har plikt til å vurdere om de berørte er berettiget til erstatning og eventuelt tilskudd, jf. utk. § 48 første ledd. Den som ikke aksepterer det samlede tilbudet, bør kunne kreve at erstatningsspørsmålet avgjøres ved rettslig skjønn, jf. utk. § 48 annet ledd. Spørsmål knyttet til tilskudd kan ikke behandles av skjønnsretten. Søknad om tilskudd bør i stedet kunne fremsettes på nytt etter at erstatningsbeløpet er endelig avgjort i erstatningssaken.

Utvalget konstaterer at en stor del av bevilgningene til opprettelse av naturreservater etter dagens regler går med til å dekke utgifter til advokater, sakkyndige mv. i forbindelse med erstatningsforhandlinger og skjønn. Utvalget foreslår derfor også visse endringer i de prosessuelle reglene for å redusere transaksjonskostnadene i de tilfelle hvor skjønn blir krevd, jf. utk. § 48 tredje ledd. En grunneier eller rettighetshaver bør selv dekke egne omkostninger hvis vedkommende ved rettslig skjønn ikke oppnår et bedre resultat enn det staten har tilbudt. Ved overskjønn bør grunneier eller rettighetshaver kun få dekket egne omkostninger hvis han oppnår en vesentlig høyere erstatning enn i første instans.

Utvalget legger med sitt forslag opp til at de midler som i dag brukes til å fastsette og utbetale erstatninger, i større grad kommer grunneiere og rettighetshavere direkte til gode ved at transaksjonskostnadene blir betydelig redusert. Ut over dette er de nøyaktige økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag er vanskelige å fastslå. Det er foreslått et noe redusert erstatningsrettslig vern ved opprettelse av naturreservat og naturminner, samtidig som det er foreslått en vesentlig utvidelse av det erstatningsrettslige vern ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder. Den samlede virkning må ses i lys av den tilskuddsordning som blir etablert.

Det offentliges samlede utgifter som følge av utvalgets forslag vil i stor grad avhenge av innhold og ramme for den tilskuddsordning som kommer i stand. Utvalget har ikke funnet det riktig å utforme et detaljert forslag til tilskuddsordning,

men har i stedet skissert hovedtrekk, formål og mulig anvendelse av tilskudd. Det er også betydelig økonomisk usikkerhet knyttet til omfanget av fremtidige verneplaner, grensedragning, restriksjonsnivå osv.

Kapittel 19

Utvalgte naturtyper

Myr

Spettet ut over landet ligger de gule myrer
som flekker av pest.
Gråbleke i regnet og med tåkehette brer de sin
tristhet som endeløse hav mellom tynne skoger.

Rødflammet og mosegule ligger de i solskinn
med stank og slikker himlen med sin tunge
av søt os.

Og noen kranser sig med unge bjerker, som
flokker av lyse piker står de og grer sitt hår
over lyngtuene.
Og noen hyller sig i en krave av brennende
blomster som de lokker til sig ut av
skogene, i en have av mjøduert, storkenebb
og hvit skogstjerne.

Og alle har de denne besettende ånde,
og denne bitre lukt av søt vin. Mange mil
gjennom skogen kan jeg kjenne den som
en bedøvelse for min tanke.

Rolf Jacobsen

19.1 Innledning

Norge har et stort antall naturtyper som er av spesiell verdi for biologisk mangfold. Slike naturtyper kjennetegnes gjerne av faktorer som forekomst av rødlistearter, stabile økologiske forhold, stor artsrikdom, sjeldenhet, viktige biologiske funksjoner, spesielle økologiske forhold, høy produksjon og/eller sterk tilbakegang.¹ For nærmere omtale av naturtyper i Norge, vises det kap. 5.3 (oversikt), 7.3.3 (tilstand), 15.2.2 (beskyttelsesstatus) og vedlegg 5 (sikringsbehov).

St.meld. nr. 42 (2000–2001) tar til orde for å samordne juridiske virkemidler når det gjelder "områder av stor verdi for det biologiske mangfold". Som det går frem av kap. 15, er ikke dagens lovgivning i tilstrekkelig grad tilpasset behovet for å bevare naturtyper av spesiell verdi for biologisk

mangfold, herunder truede eller sårbare naturtyper. Det er behov dels for bedre målretting og samordning, og dels for en større grad av differensiering og fleksibilitet enn dagens lovgivning gir rom for. Dette krever en systematisk tilnærming til det biologiske mangfoldet, der noen typer naturprioriteres høyere enn andre.

Utvalget foreslår derfor regler om utvelging av spesielt verdifulle naturtyper i naturmangfoldloven, se utk. kap. VI. Reglene vil gjøre at disse naturtypene underlegges et forvaltningsregime der inngrep som forringer det biologiske mangfoldet kan hindres. I utgangspunktet vil reglene gjelde også for forekomster av en utvalgt naturtype som ennå ikke er kartlagt, se kap. 19.2.3.1. Utvelging av naturtyper vil, ved siden av vern etter utk. kap. V, være et viktig virkemiddel for å nå bevaringsmålet for naturtyper og økosystemer, jf. utk. § 4. For noen naturtyper kan det være en aktuell problemstilling å verne de mest verdifulle lokalitetene, mens et mer fleksibelt forvaltningsregime gjøres gjeldende for de øvrige.

Begrepet "utvalgte naturtyper" er valgt fordi det her dreier seg om naturtyper som velges ut for forvaltning etter et spesielt forvaltningsregime. *Utvalget* har valgt å bruke "utvalgt" i stedet for "prioritert", da betegnelsen "prioritert" i lovforslaget brukes på arter som skal ha et vern som er strengere enn det dette forvaltningsregimet vil innebære for naturtyper. Prioriterte arter vil etter utk. § 23 ha et høyere sikringsnivå enn fredete arter etter viltloven, mens utvalgte naturtyper etter utk. § 49 vil ha et lavere sikringsnivå enn vernede områder.

Begrepet "naturtyper" brukes i vid forstand, jf. definisjonen i utk. § 3 bokstav j.

Det forvaltningsregimet som foreslås for utvalgte naturtyper, vil innebære klarere retningslinjer for bruk. Dette er aktuelt ikke bare for terrestriske naturtyper, men også for marine. Et eksempel på en marin naturtype som kan beskyttes gjennom slike generelle regler, eventuelt supplert med vern av spesielt verdifulle enkeltlokaliteter, er korallrev, jf. kap. 13.4.4.4.

Intensjonen med utk. kap. VI er å skape samordning mellom sektorregelverk, plan- og byg-

¹ Direktoratet for naturforvaltning 1999a.

ningsloven og miljøregelverk. Det er derfor naturlig å bruke sektorenes og planmyndighetenes egne virkemidler så langt de er til stede, men under en samordnende norm og med samordnende prosessregler. Gjennomføring av slike samordnende grep anses som en forutsetning for å kunne sikre felles måloppnåelse for områdeforvaltningen.

Utvalget foreslår også enkelte endringer i plan- og bygningsloven og noen sektorlover. Disse forslagene bygger på beskrivelsen av gjeldende rett som er gitt i vedlegg 7. Forslagene dekker ikke nødvendigvis alle endringer som bør gjøres i sektorlovverk som tilpasning til utk. kap. VI i naturmangfoldloven, men representerer de endringene utvalget mener det er viktigst å få gjennomført. *Utvalget* utelukker dermed ikke at det kan være nødvendig eller ønskelig å endre eller tilføye bestemmelser også i andre lover enn dem som er nevnt i kap. 19.3.

19.2 Utvalgets forslag til sektorovergripende regler

19.2.1 Utvalgte naturtyper

19.2.1.1 Kriterier for utvelging

De naturtypene som det pågår kartlegging av i dag, er i hovedsak pekt ut på basis av kriterier angitt i Direktoratet for naturforvaltnings håndbøker om kartlegging av naturtyper og biologisk mangfold, se boks 5.1. For skogarealene dominerer MiS-kartleggingen, som baseres på en annen metodikk med til dels andre kriterier, se kap. 5.7.2.3. Dette kartleggingsarbeidet er fremdeles under utvikling, og nye kriterier vil kunne komme til. Også vektleggingen mellom kriterier vil kunne endres. Dette innebærer bl.a. at naturtyper som i dag ikke er ansett som spesielt viktige, vil kunne bli det i fremtiden.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget* at naturmangfoldloven ikke lovfester en bestemt definisjon av hvilke naturtyper som er av spesiell verdi for biologisk mangfold. Utvalget foreslår i stedet at naturtypene pekes ut ved forskrift gitt av Kongen, jf. utk. § 49 første ledd første punktum. Det foreslås videre å lovfeste noen momenter som skal vektlegges ved utvelgingen av naturtypene, jf. utk. § 49 annet ledd. Momentene bygger på kriterier som legges til grunn for naturtypekartlegging i dag, men er ikke uttømmende, og gir dermed en fleksibel løsning som kan utvikles over tid. Utvalget mener at naturtypens utbredelse i Norge, forekomstenes økologiske tilstand, natur-

typens verdi for biologisk mangfold, om naturtypen har en vesentlig andel av sin samlede utbredelse i Norge, og internasjonale forpliktelser i utgangspunktet er dekkende for hva som bør vektlegges ved utvelging. Bl.a. vil momentene kunne fange opp naturtyper som er truede eller sårbare, naturtyper som er spesielt artsrike, eller naturtyper som ikke er truede ennå, men der utviklingen er negativ.

Å legge vekt på utviklingen i naturtypens utbredelse og økologiske tilstand har sin parallell i EU-landenes arbeid med Natura 2000, jf. målet i EUs regelverk om "gunstig bevaringsstatus" for naturtyper, se kap. 25, merknadene til utk. § 4. For områder som avsettes som Natura 2000-områder forutsettes det at de nødvendige virkemidler tas i bruk for å snu negative trender hva utbredelse og økologisk tilstand angår, for derigjennom å oppnå "gunstig bevaringsstatus".

Utvalget foreslår ikke at enhver reduksjon i utbredelse av naturtyper skal gi grunnlag for utvelging. For vanlige naturtyper vil – inntil en viss grense – slik reduksjon ikke ha alvorlige effekter på det biologiske mangfoldet. Utvelging av en naturtype som minker i utbredelse vil først være aktuelt når det er i ferd med å oppstå en situasjon i strid med bevaringsmålet for naturtyper og økosystemer, jf. utk. § 4. Tilsvarende kobling til bevaringsmålet er også gjort når det gjelder utvelging basert på den økologiske tilstanden for naturtypens forekomster.

En naturtype kan ha vesentlig verdi for det biologiske mangfoldet selv om utbredelsen ikke minker og den økologiske tilstanden er tilfredsstillende. Også dette bør kunne gi grunnlag for utvelging. Et eksempel kan være naturtyper som i Norge befinner seg i randsonen av sitt utbredelsesområde.

Noen naturtyper kan ha en så vesentlig andel av sitt utbredelsesområde i Norge at de bør kunne kvalifisere til utvelging på dette grunnlag. Et eksempel på en slik naturtype er kystgranskogen i Midt-Norge, dvs. den boreale regnskogen. Norge må kunne sies å ha et særskilt ansvar for å ivareta slike naturtyper, uavhengig av om det er knyttet internasjonale forpliktelser til dem, og utvelging kan være et egnet virkemiddel i den forbindelse.

Utvalget foreslår også at internasjonale forpliktelser skal vektlegges som selvstendig kriterium ved avgjørelsen av om en naturtype skal gis status som utvalgt. Dette vil kunne ha betydning f.eks. for naturtyper som utgjør leveområder for arter som er ført opp på Bernkonvensjonens lister, jf. kap. 10.3.3 og 15.3.1. Utvalget mener at utvelging av naturtyper kan være et viktig verktøy i Norges

fremtidige arbeid med Emerald network, og derigjennom et bidrag til å oppfylle forpliktelsene i henhold til Bernkonvensjonens artikkel 4. I EU-landene bygges dette nettverket opp gjennom Natura 2000. En oversikt over hvordan norske natur- og vegetasjonstypebetegnelser korresponderer med naturtypene i Natura 2000 er gitt i vedlegg 4.

Vanligvis vil naturtyper som det er knyttet internasjonale forpliktelser til, ha så stor verdi for biologisk mangfold at de uansett bør vurderes med tanke på utvelging. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der det knyttes forpliktelser til naturtyper som er relativt ordinære sett med norske øyne, men som har stor verdi i internasjonalt perspektiv. Slike tilfeller kan f.eks. oppstå når Norge er ett av få land der en gitt naturtype fortsatt finnes.

Momentene ovenfor, som utvalget foreslår å nedfelle i loven, bør ikke være uttømmende. Det vil da ikke være noe til hinder for å vektlegge også andre momenter, dersom bevaringsmålet i utk. § 4 skulle tilsi dette. Sjeldenhet kan f.eks. være et slikt moment, selv om sjeldne naturtyper ofte vil fanges opp gjennom verneplaner.

Utvalgets forslag åpner ikke direkte for å prioritere landskap. Utvalget vurderer det slik at en klassifisering av landskapstyper vil bli for generell til at det lar seg gjøre å etablere et system for utvelging, i alle fall med bevaring av biologisk mangfold som begrunnelse. På den annen side vil mange av de landskapstypene som innehar spesielle verdier knyttet til biologisk mangfold, inneha naturtyper som vil være aktuelle for utvelging. *Utvalget* vil understreke betydningen av at landskapshensyn ivaretas i kommunal planlegging og forvaltning, ikke minst sett i lys av det store spekteret av verdier som totalt sett er knyttet til ulike landskapstyper. I tillegg kan vern være et aktuelt virkemiddel for spesielt verdifulle natur- eller kulturlandskap, se kap. 16.

19.2.1.2 Prosedyre for utvelging

Utvalget mener at det må være nasjonale myndigheters oppgave å legge føringene for hvilke naturtyper som skal prioriteres, og at *prioriteringen* må baseres på nasjonale oversikter. Utvalget foreslår derfor at myndigheten til å fastslå hvilke naturtyper som skal regnes for utvalgte, tillegges nasjonale myndigheter, jf. utk. § 49 første ledd første punktum.

Utvalget mener at utvelging etter utk. § 49 ikke nødvendigvis skal omfatte alle forekomster av en naturtype. Noen utvalgte naturtyper vil ha mange forekomster i Norge, og det kan være hensikts-

messig å begrense reglene til de kvalitetsmessig beste forekomstene, eller begrense utvelgingen til ett eller flere geografisk avgrensede områder der naturtypen forekommer. Muligheten for en slik differensiering er nedfelt i utk. § 49 første ledd annet punktum. Differensieringen må vurderes opp mot bevaringsmålet i utk. § 4 for å sikre et tilstrekkelig antall lokaliteter. Forslag til utvelging må underbygges og sendes på høring etter de saksbehandlingsregler som gjelder for forskrifter, jf. forvaltningsloven § 42.

Når det gjelder naturtyper som antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot bevaringsmålet i utk. § 4, foreslår *utvalget* en forpliktelse for myndighetene til å vurdere om vedtak om utvelging bør fattes, jf. utk. § 49 tredje ledd første punktum. Ved eventuell usikkerhet om naturtypens egentlige tilstand bør føre-var-prinsippet legges til grunn for vurderingen. Det foreslås at organisasjoner eller andre med rettslig interesse skal kunne kreve at myndighetene foretar en slik vurdering. Blant annet kan organisasjoner på feltet naturvern og biologisk mangfold være langt fremme når det gjelder å avdekke en uheldig utvikling hos en naturtype.

19.2.1.3 Omfang av utvalgte naturtyper

Tabell 5.1 og 5.2 viser at pr. i dag er 63 naturtyper pekt ut av Direktoratet for naturforvaltning som spesielt viktige for biologisk mangfold, marine naturtyper inkludert. Dette antallet kan komme til å endre seg med årene, jf. kap. 19.2.1.1. Heller ikke systemet med utvelging av naturtyper vil være statisk, og det er ikke gitt at alle de naturtypene som på faglig grunnlag er definert som verdifulle for biologisk mangfold, eller som faller inn under utk. § 49 annet ledd, vil bli utvalgt gjennom forskrift etter utk. § 49 første ledd.

Data fra prosjektet for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene er likevel interessante for å vise i hvilket omfang verdifulle naturtyper er kartlagt i dag. Prosjektet omfatter kartlegging av både naturtyper og viltforekomster. For *naturtype* kartleggingen viser sammenstilte data fra Direktoratet for naturforvaltning at lokalitetene som så langt er kartlagt, dekker i gjennomsnitt 4,97 % av kommunenes areal. Dette fordeler seg med 2,16 % på A-områdene (svært viktige) og 2,82 % på B-områdene (viktige).² Variasjonene fra kommune til kommune er imidlertid store. I snitt

² Det presiseres i DN-håndbok 13-1999 at B-områdene omfatter områder som er viktige i biologisk mangfold-sammenheng og ikke angir en generell "B-status".

Tabell 19.1 Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene^a

	A-områder	B-områder	A+B
Gjennomsnittlig antall lokaliteter			
pr. kommune	28	55	83
Gjennomsnittlig areal			
pr. lokalitet	389 da	259 da	303 da
% av kommunenes areal	2,16	2,82	4,97

^a Tabellen er basert på data fra 107 kommuner.
Kilde: Direktoratet for naturforvaltning august 2004.

har hver kommune kartlagt 83 lokaliteter, fordelt på 28 A-områder og 55 B-områder, men også her er variasjonene store fra kommune til kommune.

I prinsippet kan det i forskriften om utvalgte naturtyper slås fast at det innen hver enkelt naturtype bare er A-områdene som skal ha status som utvalgt, jf. det som er sagt om differensiering under kap. 19.2.1.2. Imidlertid kan det også tenkes andre former for differensiering, som går på tvers av skillelinjene mellom A- og B-områder.

I Sverige inngår 91 naturtyper i Natura 2000-nettverket,³ og antall innmeldte Natura 2000-områder er nå nærmere 4000.⁴ Her inngår et stort antall vernede områder, i det ca. 60 % av svenske Natura 2000-områder er vernet som naturreservat, nasjonalpark mv. Utvalgte naturtyper vil også kunne sammenliknes med svenske "biotopskyddsområder" og finske "skyddade naturtyper".

I Sverige er 7 biotoptyper ved forskrift pekt ut som generelt vernet over hele landet, uten behov for noen nærmere avgrensning. Ytterligere 6 vanntilknyttede biotoper er foreslått føyd til denne listen.⁵ I tillegg angir forskriften 5 biotoptyper i jordbrukslandskapet og 18 biotoptyper i skog, som henholdsvis länsstyrelsen og skogstyrelsen kan opprette biotopskyddsområder innenfor. For disse må hver enkelt forekomst avgrensnes. Biotopskyddsområder anvendes i praksis på arealer opp til 5 ha, men dette er foreslått utvidet til 10 ha for biotopskyddsområder for sjøer, vassdrag og havområder.⁶

³ Naturvårdsverket 1997.

⁴ <http://www.naturvardsverket.se>

⁵ Naturvårdsverket 2002.

⁶ Naturvårdsverket 2002.

I Finland er 9 naturtyper pekt ut som "skyddade" i naturvårdslagen § 29. Lokalitetene må avgrensnes for at vernet skal få virkning. I tillegg er 7 "livsmiljøer" gitt generell beskyttelse gjennom den finske skogslagen § 10.

Generelle regler om utvalgte naturtyper vil etter utvalgets mening ivareta de samme hensyn til biologisk mangfold som det lovfestete vernet i Sverige og Finland, samtidig som systemet er fleksibelt.⁷ Hvilket omfang utvalgte naturtyper vil få i Norge, når det gjelder antall naturtyper, antall lokaliteter og areal, vil avhenge dels av utviklingen på kunnskapssiden, særlig når det gjelder marint miljø, men fremfor alt av fremtidige politiske prosesser.

19.2.2 Kommunenes ansvar for bevaring av utvalgte naturtyper

19.2.2.1 Kartfesting

Kommunene er avhengige av gode kart og data om biologisk mangfold i egen kommune for å kunne ta de nødvendige hensyn til de verdene naturtypene representerer. Dette er viktig allerede i dag, og vil bli enda viktigere ved gjennomføring av utvalgets forslag til forvaltningsregime for utvalgte naturtyper. *Utvalget* foreslår å lovfeste en plikt for kommunen til å kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i sin kommune, jf. utk. § 50 første ledd første punktum.⁸ Med kartfesting menes her at kommunene skal utarbeide og jevnlig oppdatere kart som viser lokalisering og avgrensning av forekomster av utvalgte naturtyper i egen kommune. Det forutsettes at kommunene også er i besittelse av andre typer data om de enkelte lokalitetene, som f.eks. forekomst av rødlistearter, grad av tekniske inngrep osv.

Kartfestingsplikten vil sikre at kommunene har de nødvendige data om utvalgte naturtyper tilgjengelig og kan legge disse til grunn, både i planlegging etter plan- og bygningsloven og ved myndighetsutøvelse etter annet lovverk som regulerer arealbruk. Kommunene vil samtidig ha en opplysningsplikt om hvor de viktigste lokalitetene for biologisk mangfold i kommunen befinner seg, jf. miljøinformasjonsloven § 8.

Kartfestingsplikten innebærer i realiteten også lovfesting av det eksisterende programmet for kartlegging i kommunene, ettersom en bred kartlegging av biologisk mangfold vil være et nødvendig grunnlag for å kunne kartfeste forekomstene

⁷ Se kap. 19.2.3.1 for nærmere sammenlikning av rettsvirkningene av de ulike beskyttelsesformene.

⁸ Om kartfesting av utvalgte naturtyper i sjø, se kap. 19.2.2.3.

av utvalgte naturtyper. Over 400 kommuner har fullført eller er i gang med slik kartlegging. I praksis vil kommunene trolig kartfeste flere lokaliteter enn det som følger av forpliktelsen etter utk. § 50, ettersom kartleggingsprogrammet også omfatter lokaliteter av mer lokal verdi.

For at kommunene skal ha et best mulig grunnlag for kartfesting av forekomster av utvalgte naturtyper, er det viktig at kommunene også får tilgang på data fra andre relevante kartleggingsprogrammer. Dette forutsettes løst gjennom Artsdatabanken. Videre er det visse mangler ved den kartleggingen av biologisk mangfold som er gjennomført i kommunene så langt, bl.a. når det gjelder marine områder, områder i ferskvann og forekomst av rødlistearter. Kartleggingen forventes å bli mer fullstendig i løpet av noen år, bl.a. som følge av det igangsatte "Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold". For nærmere omtale av de ulike kartleggingsprogrammene og Artsdatabanken, vises det til kap. 5.7.2.

Den kommunale kartfestingen vil ha verdi for kommunen selv og samtidig utgjøre et viktig grunnlag for å utarbeide regionale og nasjonale oversikter. Slike oversikter må være et statlig ansvar, og det vises i den forbindelse til utk. § 7 første ledd. Denne bestemmelsen retter seg særlig mot sentrale statlige myndigheter og slår fast behovet for kunnskap om arters og naturtypers økologiske tilstand som grunnlag for myndighetsutøving.

Lovforslaget inneholder ingen rapporteringsplikt for kommunen hva angår oversikt over utvalgte naturtyper. Etter utvalgets syn må informasjonsflyten mellom stat og kommune på dette punkt kunne baseres på dialog, eventuelt at den innarbeides i rapporteringssystemer uavhengig av lovfesting.

Endringene i forvaltningsregime som status som utvalgt naturtype medfører, gjør det naturlig å stille større krav til kvalitetssikring ved kartfesting av utvalgte naturtyper enn ved kartlegging av biologisk mangfold generelt. Det bør være et statlig ansvar å bidra til at de data som legges til grunn for kartfestingen er tilstrekkelig kvalitetssikret. I prinsippet bør slik kvalitetssikring finne sted allerede før kommunene kartfester de utvalgte naturtypene. Dette forutsetter et nært samspill mellom kommunale og statlige myndigheter, til gjensidig nytte for begge parter.

Spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat og kommune ligger utenfor utvalgets mandat. I forbindelse med utvalgets forslag til utk. § 50 første ledd først punktum, har det likevel vært naturlig å reise spørsmålet om plikten til å kartfeste utvalgte naturtyper burde ligge hos staten i stedet for kommunene. *Utvalget* finner det mest hensiktsmessig

at kartfesting av utvalgte naturtyper bygger på det systemet for kartlegging som nå er etablert. Videre tilsier kommunenes eget behov for kartfesting av de utvalgte naturtypene i plansammenheng at kommunene selv får ansvaret for dette. Samtidig legges det altså opp til at statlige myndigheter skal spille en vesentlig rolle, bl.a. gjennom sitt ansvar for å utarbeide regionale og nasjonale oversikter og bidra til kvalitetssikring.

Utvalget vil presisere at rettsvirkningen av en naturtypes status som utvalgt er uavhengig av kartfesting, se kap. 19.2.3.1.

19.2.2.2 Arealplanlegging

Kommunenes myndighetsutøving etter plan- og bygningsloven har betydning for arealbruken over så store arealer at påvirkningsmulighetene med hensyn til utvalgte naturtyper vil være betydelige. *Utvalgets* forslag angir en plikt for kommunene til å gi de utvalgte naturtypene den beskyttelse som er nødvendig for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand, jf. utk. § 50 annet ledd. Slik beskyttelse kan bestå i vern så vel som i bruk, forutsatt at bruken er forenlig med hensynet til naturtypen.

Bestemmelsen knytter seg først og fremst til kommunenes planleggingsvirksomhet, men vil også ha betydning for kommunens utøving av myndighet etter andre regler og dens virksomhet som tilskuddsforvalter og eventuelt eiendomsbesitter. Kommunens rolle som eiendomsbesitter vil bl.a. være sentral i kommuner med eierrådighet over større skogarealer. *Utvalget* foreslår egne tilpasninger i sektorlovverk der dette anses nødvendig, se kap. 19.3.

Utvalgets forslag vil trolig aktualisere bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6, se kap. 12.4.2. Slik regulering til spesialområde naturvern vil kunne være aktuelt både for hele områder og for delområder der deler av området som skal reguleres består av en utvalgt naturtype eller ligger så nær en lokalitet av en utvalgt naturtype at virksomhet kan påvirke lokaliteten negativt. De øvrige delene av reguleringsplanen vil i slike tilfeller kunne avsettes til andre reguleringsformål. Det vil imidlertid være uforholdsmessig ressurskrevende å lage reguleringsplaner for *alle* forekomster av utvalgte naturtyper.

For LNF-områder⁹ i kommuneplanens arealdel er det i dag ikke noen alminnelig adgang til å gi utfyllende bestemmelser som ivaretar hensynet til naturvern eller biologisk mangfold spesielt.

⁹ Landbruks-, natur- og friluftsområder.

Planlovutvalgets utredning NOU 2003:14 inneholder en rekke forslag for å forbedre plan- og bygningsloven som redskap for bevaring av biologisk mangfold generelt og utvalgte naturtyper spesielt. Blant disse er regler om kommuneplanens arealdel som åpner for å gi retningslinjer og bestemmelser for å ivareta naturvern hensyn også innenfor LRNF-areal¹⁰ (forslag til § 9-9), hjemmel for å etablere hensynssoner på tvers av arealformål, begrunnet i f.eks. viktig biologisk mangfold (forslag til § 9-8), og hjemmel for å kunne gi kommuneplanen lengre bindingstid, bl.a. ut fra vernebehov (forslag til § 9-10).

Utvalget støtter disse forslagene og foreslår å utvide adgangen i gjeldende plan- og bygningslov til å gi utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. utk. § 76 nr. 10. Etter forslaget skal det etter plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 6 bokstav g annet punktum kunne gis bestemmelser om tiltak som kan ha negativ virkning på forekomster av utvalgte naturtyper (uten hensyn til om tiltaket skjer innenfor eller utenfor den utvalgte naturtypen). Hensynet til utvalgte naturtyper innenfor LNF-områder vil i tillegg kunne ivaretas gjennom miljøplan innen jordbruket eller skogbruksplan, se kap. 19.3.3.1 og 19.3.2.2.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse utk. § 50 annet ledd for å sikre at hensynet til utvalgte naturtyper trekkes inn i særlig den kommunale arealplanleggingen. For en del lokaliteter vil konflikter i forhold til andre interesser ikke være til å unngå, og utvalget mener det må aksepteres at ikke alle forekomster av en utvalgt naturtype blir bevart for ettertiden. Utvalget foreslår derfor at de særskilte reglene i utk. § 51 annet og tredje ledd som begrenser adgangen til å gi tillatelse eller tilskudd til inngrep i en utvalgt naturtype, se kap. 19.2.3.1, ikke skal gjelde for forekomster som i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan legges ut til formål som ikke beskytter naturtypen (utk. § 50 tredje ledd). Utvalget legger her til grunn at kravet om konsekvensutredning ved nye arealplaner¹¹ og innsigelsesordningen etter plan- og bygningsloven¹² vil fungere som et sikkerhetsnett, slik at det ikke fattes planvedtak som strider mot bevarings-

målet i utk. § 4. Dette vil gjelde planer som vedtas etter at det er gitt forskrift etter utk. § 49, mens forskriften vil gjelde foran eldre planer. Dette vil sikre at kommunen kan vurdere sin arealplan i lys av forskriften om utvalgte naturtyper.

For planer som gir beskyttelse av naturtypen i tråd med utk. § 50 annet ledd, vil utk. § 51 annet og tredje ledd gjelde på vanlig måte.

19.2.2.3 Spesielt om kartfesting og planlegging i sjø

Utvalget har ikke tatt stilling til hvilken instans som bør kartfeste forekomster av utvalgte naturtyper i sjø, men foreslår at dette blir fastsatt i forskrift, jf. utk. § 50 første ledd annet punktum. Flere instanser kan være aktuelle, herunder Statens kartverk Sjøkartverket, Norges geologiske undersøkelse (NGU), Havforskningsinstituttet (HI) og kommunene. Pr. i dag inngår ikke kartlegging av naturtyper eller andre biologiske forekomster i Sjøkartverkets ansvarsområde, mens det pågår kartlegging av biotoper i regi av NGU og HI. Kartlegging av marint biologisk mangfold i kommunene er foreløpig gjennomført i lite omfang, og det må vurderes nærmere om mulighetene for å gjennomføre en tilstrekkelig god kartfesting i kommunal regi er til stede. En kartfestingsplikt for kommunene ville eventuelt kunne kombineres med pålegg om å innhente opplysninger fra andre instanser.

Arealplanlegging i sjø er et kommunalt ansvar, men begrenset til arealet ut til grunnlinjen, som i dag utgjør yttergrensen for plan- og bygningslovens virkeområde. Ettersom kommunenes ansvar etter utk. § 50 annet ledd er nært forbundet med arealplanlegging, finner *utvalget* det naturlig at virkeområdet for denne bestemmelsen sammenfaller med plan- og bygningslovens virkeområde. Dette vil med dagens plan- og bygningslov bety at grunnlinjen også avgrenser kommunenes myndighet etter utk. § 50 annet ledd.

En vesentlig andel av påvirkningene på biologisk mangfold i sjø finner sted innenfor grunnlinjen. Kommunenes forpliktelser etter utk. § 50 vil dermed kunne få betydning for viktige deler av det marine biologiske mangfoldet. Samtidig er det store marine områder som vil ligge utenfor kommunenes myndighetsområde, og hvor forvaltningen av utvalgte naturtyper må skje etter naturmangfoldloven og sektorlover.

Planlovutvalget har i NOU 2003:14 foreslått virkeområdet for plan- og bygningsloven utvidet til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Blir plan- og bygningsloven endret i tråd med Planlovutvalgets forslag, vil det innebære at virkeområdet for utk. § 50 endres tilsvarende.

¹⁰ Areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål.

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 47 (2003–2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger).

¹² Innsigelsesordningen skal sikre at statlige, regionale og andre kommuners interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunale arealplaner. Som følge av innsigelse flyttes vedtaksmyndigheten i de aktuelle sakene fra kommunen til sentralt nivå. Innsigelse kan fremmes mot forslag til kommuneplanens arealdel etter plan- og bygningsloven § 20-5 femte ledd, reguleringsplan etter § 27-2 nr. 2 første punktum og bebyggelsesplan etter § 28-2 fjerde ledd.

19.2.3 Betydning av utvelgning

19.2.3.1 Rettsvirkning

For å sikre at de utvalgte naturtypenes utbredelse, artsmangfold og økologiske funksjoner bevares, er det grunnleggende viktig at offentlig myndighetsutøving som berører disse, er basert på en felles norm og følger de samme saksbehandlingsregler. I tillegg foreslår *utvalget* en aktsomhetsregel spesielt for utvalgte naturtyper, jf. utk. § 51 første ledd. Etter denne bestemmelsen vil det påligge alle aktører som utøver myndighet eller virksomhet som berører utvalgte naturtyper, et ansvar for å beskytte disse, bl.a. gjennom å hindre at uheldige inngrep finner sted. Dette gjelder i første rekke miljøvernmyndigheter, kommuner og sektormyndigheter, men også private aktører som grunneiere og tiltakshavere. De sistnevnte vil ha et selvstendig ansvar for at utøvelse av virksomhet skjer på en slik måte at naturtypene ikke forringes eller påføres skade.

Aktsomhetsplikten vil også omfatte virksomhet som foregår i områder som grenser til en utvalgt naturtype, dersom virksomheten kan påvirke forhold innenfor naturtypen, slik som hydrologiske forhold, klimatiske forhold osv. Det er med andre ord *effekten* på naturtypen som er avgjørende, ikke om virksomheten finner sted innenfor eller utenfor. Dette er i tråd med retningslinjene for forvaltning av områder innen Emerald network og Natura 2000-områder.

Utvalgets forslag rokker i prinsippet ikke ved gjeldende myndighetsfordeling i saker som berører biologisk mangfold. *Utvalget* finner det hensiktsmessig at myndighetsutøving på felter som allerede er regulert etter plan- og bygningsloven og sektorlover, fortsatt skal finne sted etter disse lovene, men tilpasses en samordnende norm for hva som kan tillates og ikke av aktiviteter som kan påvirke en utvalgt naturtype. Dette er også i tråd med sektoransvaret for miljø og bestemmelsene om sektorintegrasjon i biomangfoldkonvensjonen.

Normen må knyttes opp mot gjeldende tillatelsesordninger og planprosedyrer og være den samme uavhengig av om myndighetsutøvingen finner sted etter en sektorlov, plan- og bygningsloven eller naturmangfoldloven. *Utvalget* mener at denne normen bør komme til uttrykk i naturmangfoldloven, jf. utk. §§ 50 annet ledd og 51 annet og tredje ledd. Disse bestemmelsene stiller krav til at myndighetsutøvingen (arealplanlegging og offentlig myndighetsutøving generelt) skal skje på en slik måte at forringelse av utvalgte naturtypers utbredelse og økologiske tilstand unngås. Det vises til kap. 19.2.2.2 for nærmere omtale av utk. § 50 annet

ledd. Etter utk. § 51 annet ledd skal det ikke gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep og vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse og økologiske funksjoner. Bestemmelsen retter seg særlig mot offentlige myndigheter som gir tillatelse til, eller forvalter økonomiske støtteordninger av betydning for, arealdisponering. Som det går frem av kap. 19.2.2.2, foreslår *utvalget* at bestemmelsen ikke skal gjelde der området er lagt ut til et annet formål i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan vedtatt etter at forskriften om utvelgning trådte i kraft.

For *pågående* bruk, f.eks. i forbindelse med reindrift, havbruk mv., er det aktsomhetsplikten i utk. § 51 første ledd som vil gjelde for virksomheten. Imidlertid vil en aktivitet som finner sted med års mellomrom og ikke omfattes av gjeldende tillatelse eller konsesjon, falle inn under utk. § 51 annet ledd når den trenger ny tillatelse.

På lik linje med utk. § 51 første ledd kommer også utk. § 51 annet ledd til anvendelse uavhengig av om tiltaket er planlagt innenfor eller utenfor det utvalgte området.

Utvalgets foreslår at tiltak som medfører risiko for forringelse av naturtypen kan tillates hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, jf. utk. § 51 tredje ledd første punktum. Det bør også åpnes for at et område kan "ofres" hvis det finnes et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet. Det kan også tenkes situasjoner der det lar seg gjøre å etablere slike alternative områder, f.eks. med utgangspunkt i restaureringsområder.

Etter utk. § 51 tredje ledd annet punktum stilles det krav om at en analyse av konsekvensene for den utvalgte naturtypen skal ligge til grunn for vedtak om tillatelse eller tilskudd etter første punktum. En slik analyse vil kunne avdekke om tiltaket kan gjennomføres uten negative konsekvenser for naturtypen, og synliggjøre hvilke vilkår som eventuelt bør settes for en tillatelse. *Utvalget* viser i denne sammenheng til biomangfoldkonvensjonen art. 14 (a), som forplikter partene til å gjennomføre miljøkonsekvensanalyser av prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold. Det vises også til EUs regler om konsekvensutredning av planer eller prosjekter som berører Natura 2000-områder.¹³

I utk. § 51 tredje ledd annet punktum er begrepet "konsekvensutredning" ikke brukt, da dette lett forbindes med konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Analysen som kreves etter denne bestemmelsen er av en annen og enklere

¹³ Direktiv 2001/42/EF, jf. direktiv 85/337/EØF (med endringer ved direktiv 97/11/EF)

karakter, ettersom det her kun er konsekvensene for naturtypen som ønskes klargjort. Som ledd i konsekvensanalysen bør det klarlegges om det foreligger alternative områder som kan bidra til å bevare naturtypen. For øvrig legges det opp til at nærmere regler om utføring og behandling av slik analyse kan gis i egen forskrift. Slike regler kan bl.a. klargjøre miljøvernmyndighetenes rolle, f.eks. i forbindelse med kvalitetssikring av alternative områder.

Utvalget foreslår at myndigheter som gir tillatelse til tiltak som berører utvalgte naturtyper, pålegges å kunngjøre vedtaket i minst én lokalavis og i det elektroniske miljøvedtaksregisteret,¹⁴ jf. utk. § 54 første punktum. Forslaget bidrar til å realisere Grunnloven § 110 b annet ledd, som fremhever borgernes krav på informasjon om virkningen av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, og innebærer en presisering av forpliktelser som følger av miljøinformasjonsloven § 8 om det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon. Dersom en avgjørelse påklages, skal overordnet miljømyndighet etter lovforslaget få uttale seg som ledd i klagebehandlingen, jf. utk. § 54 tredje punktum.

Sannsynligheten er stor for at en rekke lokaliteter av utvalgte naturtyper vil være avhengig av skjøtsel for at verdiene skal kunne bevares og eventuelt utvikles. *Utvalget* foreslår derfor en hjemmel for offentlige myndigheter til, etter samråd med grunneieren, å foreta nødvendig skjøtsel av utvalgte naturtyper, jf. utk. § 51 fjerde ledd.

De rettsvirkningene som her er nevnt, bør gjelde uavhengig av om en forekomst av en utvalgt naturtype er kartfestet av kommunen etter utk. § 50 første ledd første punktum. Dette innebærer at aktivitet som vil berøre en forekomst som ikke er kartfestet, uansett vil være underlagt forvaltningsregimet etter utk. kap. VI. Denne situasjonen vil f.eks. kunne oppstå dersom en ny forekomst oppdages i forbindelse med en søknad om tillatelse til et inngrep.

Kravene i utk. § 51 er noe lempeligere enn kravet som stilles for biotopskyddsområder i den svenske miljøbalken, der det i 7 kap. 11 § annet ledd heter: "Innom biotopskyddsområde får inte bedrivs verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön." Kravene har også paralleller til den finske naturvårdslagens regel om lovfestet vern for "skyddade naturtyper", der det i 29 § heter at de angitte naturtypene ikke får "ändras så att detta äventyrar naturtypens karakteristiska drag." For livsmiljøene som er gitt beskyttelse etter den

finske skogslagen 10 §, er det forbudt å iverksette tiltak som kraftig påvirker marken og trebestandet, mens tiltak som ikke skader eller til og med forbedrer livsmiljøenes særtrekk, er tillatt.¹⁵ Ifølge skogslagen 11 § kan det imidlertid ikke pålegges restriksjoner som vil medføre et ikke uvesentlig tap som følge av redusert avkastning fra skogen eller andre årsaker, med mindre dette blir kompensert ved statstilskudd.

19.2.3.2 Behov for veiledning

Iblant kan det være vanskelig for grunneiere og tiltakshavere å avgjøre om pågående bruk bør justeres som følge av at naturtypen som berøres har fått status som utvalgt, jf. utk. § 51 første ledd. Likeledes kan det i enkelte tilfeller være vanskelig for myndighetene å ta stilling til om et omsøkt tiltak vil bidra til å forringe naturtypen eller ikke. For eksempel gis det i Direktoratet for naturforvaltnings håndbok for kartlegging av naturtyper i liten grad konkrete anbefalinger om tiltak, skjøtsel eller bærekraftig bruk, selv om beskrivelser som er gitt av trusler og sårbarhet gir en indikasjon på hvilke aktiviteter som bør unngås eller eventuelt videreføres i naturtypen.

For forvaltningen av forekomster av utvalgte naturtyper vil det være behov for konkret informasjon om hvordan ulike naturtyper bør håndteres. Det gjelder hvilke skjøtselstiltak som bør iverksettes, om lokalitetenes utvikling bør overlates til seg selv, hvilken bruk som eventuelt anses som bærekraftig, hvilke inngrep som er forenlige henholdsvis uforenlige med naturtypen, om det er behov for å begrense virksomheten i tilgrensende områder, osv. *Utvalget* mener det er behov for at miljøvernmyndighetene utarbeider denne type veiledningsmateriale for praktisering av de funksjonskrav som reglene i utk. § 51 inneholder.

Utvalget vil i den forbindelse vise til at det svenske Naturvårdsverket har utarbeidet arts- og naturtypevise veiledninger for forvaltning av Natura 2000-områdene.¹⁶ Veiledningene skal være retningsgivende for länsstyrelsens arbeid med såkalte "bevarandeplaner", som skal utarbeides for hvert enkelt Natura 2000-område. I disse planene skal det bl.a. presiseres hva som menes med "gynnsam bevarandestatus" for det enkelte område, og hva som behøves for å oppnå slik status. De naturtypevise veiledningene fra Naturvårdsverket inneholder bl.a. en beskrivelse av trus-

¹⁴ Om miljøvedtaksregisteret, se kap. 17.2.8.2.

¹⁵ Skogcentralen, Tapio & Jord- och skogbruksministeriet 2001.

¹⁶ <http://www.naturvardsverket.se>

selbildet og en oversikt over hvilke juridiske eller andre virkemidler som kan tas i bruk for å beskytte naturtypen. For naturtyper der det er relevant, er det også tatt inn et avsnitt om skjøtsel. For eksempel er det for områder med stort løvtreinnslag innenfor naturtypen Västlig taiga anbefalt konkrete tiltak for å favorisere løvtrær og muliggjøre etablering av løvtresuksesjoner, skape død ved, osv. Tilsvarende inneholder de artsvisse veiledningene anbefalinger knyttet til leveområde. Fakta-arkene i den svenske Artdatabanken er også en kilde til informasjon om hvordan habitater og leveområder bør forvaltes.¹⁷

19.3 Forholdet til sektorenes virkemiddelapparat

19.3.1 Generelt

Utvalget har ikke hatt anledning til å gjennomgå alle lover der det finnes berøringspunkter til utk. kap. VI om utvalgte naturtyper. Utvalgets forslag til endringer i skogbruksloven¹⁸ og vannressursloven,¹⁹ jf. utk. § 76 nr. 3 og 14, fremstår som eksempler på hvordan tilpasninger kan gjøres. Det vil trolig være behov for harmonisering også av annet lovverk. Dette har sammenheng med at naturmangfoldloven åpenbart vil få betydning for flere sektorer enn dem som er gjennomgått nedenfor.

Utk. kap. VI danner også en rettesnor for fremtidig *anvendelse* av eksisterende lovgivning i områder som inneholder utvalgte naturtyper. Nedenfor gis det eksempler på hvordan lovanvendelsen innen fire forskjellige sektorer (forvaltningen av skog, jord, hav og vassdrag) vil påvirkes av forslaget om utvalgte naturtyper, uten at det nødvendigvis foretas endringer i de aktuelle lovene utover dem som foreslås her.

19.3.2 Skogbruk

19.3.2.1 Innledning

Som det går frem av kap. 5, lever nesten halvparten av artene på rødlisten i tilknytning til skog. I Direktoratet for naturforvaltnings håndbok for kartlegging av biologisk mangfold inngår 12 naturtyper i hovednaturtypen skog. Dette illustrerer hvor viktig det er å bevare naturtyper av spesiell verdi for biologisk mangfold i skog, og *utvalget* ser at det kan bli aktuelt å gi flere naturtyper i skog status

som utvalgt. I lys av dette er det viktig å utvikle metodikk for å avlede naturtyper også ut fra det datagrunnlag som fremkommer gjennom miljøkartlegging i skog etter MiS-metodikken, jf. kap. 5.7.2.3.

Innen skogbruket er det allerede i dag flere virkemidler for å ivareta hensynet til biologisk mangfold. Gjeldende skogbrukslov med forskrifter har i utgangspunktet et stort potensial for hensyntagen til biologisk mangfold, se vedlegg 7, men dette potensialet er etter utvalgets syn lite utnyttet. Skogbruksloven er under revisjon. Som tilpasning til forvaltningsregimet for utvalgte naturtyper, foreslår *utvalget* enkelte endringer i skogbruksloven, jf. utk. § 76 nr. 3. Samlet vil utvalgets forslag til utk. kap. VI og endringer i skogbruksloven legge til rette for mer målrettet bruk av eksisterende virkemidler, både rettslige og ikke-rettslige. Samtidig vil enkelte av dagens virkemidler i praksis kunne få begrenset sitt aktuelle virkeområde som følge av forslaget til ny naturmangfoldlov, jf. kap. 19.3.2.3.

19.3.2.2 Utvalgets forslag om utvalgte naturtyper i skog

Utgangspunktet for reguleringen av utvalgte naturtyper er som nevnt i kap. 19.1, at gjennomføringen skjer gjennom plan- og bygningsloven og aktuelt sektorlovverk.

Skogbruksvirksomhet er ikke avhengig av særskilt tillatelse, og reglene i utk. § 51 annet og tredje ledd gjelder derfor ikke uten at det dreier seg om skogbrukstiltak som får tilskudd. Heller ikke planer etter plan- og bygningsloven vil normalt fange opp tiltak i skog, jf. utk. § 50 annet ledd. Samtidig er flere naturtyper av spesiell verdi for det biologiske mangfoldet knyttet nettopp til skog, og skogbruksvirksomhet er ofte den viktigste påvirkningsfaktoren for disse. Det er derfor viktig at hensynet til disse naturtypene ivaretas i skogbruksvirksomhet. Dette følger for så vidt av utk. § 51 første ledd, men etter *utvalgets* vurdering er det nødvendig med en nærmere konkretisering. En slik konkretisering bør etter *utvalgets* mening helst knyttes opp mot regelverk og virkemidler som allerede eksisterer etter skogbruksloven. Det mest nærliggende virkemidlet i så måte synes å være skogbruksplanen.

Utgangspunktet for utarbeidelse av skogbruksplaner er i dag at dette er basert på frivillighet for den enkelte skogeier eller skogbruker. Skogeiere har ingen generell plikt til å utarbeide skogbruksplaner, men landbruksmyndighetene ser skogbruksplanleggingen som et viktig virkemiddel for

¹⁷ <http://www.artdata.slu.se>

¹⁸ Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern.

¹⁹ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

å løse utfordringer knyttet til verdiskaping, ressursforvaltning og miljøansvar.

I veileder om utarbeidelse av skogbruksplaner²⁰ fremheves under kap. 4.3.1 om miljøhensyn bl.a.:

”Skogbruksplanen gjør det mulig på langt mer systematisk måte å ivareta og utvikle det biologiske mangfoldet. Det er viktig at skogbruksplanene for de enkelte eiendommer, og de behandlingsforslag som nedfelles i disse, fanger opp både generelle flerbrukshensyn og hensyn til spesielle miljøverdier.

Det har de siste årene blitt registrert generelle flerbrukselementer som kantsoner, fuktskog, busksjikt, fleraldret skog, store lauvtrær og lignende knyttet til de enkelte bestand. Dette er vanlige elementer som i noe ulikt omfang finnes i alle skogområder. Ved å ta hensyn til disse ivaretas i stor grad ønsket om å opprettholde eller skape variasjon i skognaturen. Denne variasjonene tilgodeser både friluftslivet og et stort antall plante- og dyrearter. Det er fortsatt behov for å forbedre registreringene av de generelle flerbrukselementene, og videre at behandlingsforslagene virkelig samsvarer med flerbruksregistreringene.

Det er også nødvendig å ta hensyn til mer spesielle miljøkvaliteter. Det kan være biotoper der det forekommer en spesiell naturtilstand eller naturtype, kulturminner, hensynskrevende plante- og dyrearter, vinterbeite for hjortedyr, spesielt viktige områder for friluftslivet, visuelt utsatte områder osv. Gjennom skogbruksplanleggingen er det nødvendig å registrere de miljøkvalitetene som er viktige i hvert enkelt skogområde. Det er behov for å forbedre kvaliteten på miljøregistreringene, noe som også omfatter økt innsats når det gjelder å klargjøre nøkkelbiotopenes plass i planleggingen.”

I formålsbestemmelsen til forskr. 4 februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer fremheves skogbruksplanlegging som ”et grunnleggende virkemiddel for å fremme et bærekraftig skogbruk med aktiv næringsmessig utnyttning av skog- og utmarksressursene på kort og lang sikt, og slik at biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet”.

Innholdet i en skogbruksplan beskrives i forskriften § 6 og dekker i tillegg til de skogmessige verdiene knyttet til avvirking, ”miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner.”

Etter skogbruksloven § 29 kan skogbruksplan omfatte enten hele eller en del av en eiendom, og den forannevnte forskriften § 6 første ledd fastslår at ”det er skogeiere som må ta beslutning om innhold i og omfang av skogbruksplanen”.

Siden 1971 er det blitt bevilget statstilskudd til skogeiere som utarbeider skogbruksplaner, og drøyt 70 % av det produktive skogarealet er i dag dekket av skogbruksplaner.²¹

Utvalget mener det er behov for å etablere regler for skogbrukstiltak som sikrer at tiltak som vesentlig kan forringe verdier knyttet til utvalgte naturtyper i skog, ikke iverksettes. Utvalget mener ut fra gjennomgangen foran at skogbruksplanen kan være et velegnet virkemiddel til å ivareta miljøhensyn, herunder hensynet til utvalgte naturtyper. På to punkter er imidlertid dagens ordning ikke tilfredsstillende ut fra de hensyn som utk. kap. VI skal ivareta. For det første gjelder dette utgangspunktet om at skogbruksplanlegging er frivillig. Dermed vil den ikke vil dekke alle aktuelle eiendommer med forekomster av utvalgte naturtyper. For det annet inneholder dagens regler ikke et generelt krav om godkjenning av planene.

Utvalget har vurdert om det kunne være en løsning å innføre et generelt krav om utarbeidelse av skogbruksplan for alle eiendommer som inneholder utvalgte naturtyper i skog. En slik løsning kan imidlertid lett bli for omfattende, særlig tatt i betraktning at skogbruksplaner ikke bare inneholder miljøregistreringer og miljøtiltak, men også forutsetter et betydelig arbeid forbundet med kartlegging av skogsressursene generelt. Løsningen bryter dessuten med det etablerte utgangspunkt i Norge om frivillighet når det gjelder utarbeidelse av skogbruksplaner.²²

Utvalget har vurdert om en plikt til å utarbeide skogbruksplan kunne knyttes opp til skogbruksloven § 30. Etter den bestemmelsen kan skogbruksmyndighetene gi pålegg om skogbruksplan under visse forutsetninger. Bestemmelsen tar imidlertid sikte på helt særskilte tilfeller, bl.a. når det er tale om at skogen vanskjøttes i forhold til prinsippene i skogbruksloven, og har – så langt

²¹ Levende Skog 1998c.

²² I Sverige må alle skogeiere etter skogsvårdslagen 14 a § ha en såkalt ”skogs- og miljøredovisning”, som skal inneholde grunnleggende opplysninger om skogeiendommen, herunder hvilke særlige natur- og kulturverdier som må tas hensyn til. Skogsstyrelsens forskrifter til 14 a § trådte i kraft 1. januar 1999. Skogs- og miljøredovisningen kan være integrert i en skogbruksplan. Skogbruksplan var tidligere obligatorisk for alle skogeiendommer i Sverige, men dette kravet ble fjernet i 1993. (Kilde: Skogsvårdsstyrelsen, <http://www.svo.se>)

²⁰ Landbruksdepartementet 1995.

skogbruksmyndighetene kjenner til – ikke vært brukt. Utvalget anser det derfor for lite naturlig å knytte ordningen med utvalgte naturtyper opp til dette.

En annen løsning er valgt i forskr. 2 april 1993 nr. 268 om skogbehandling og skogsdrift for skogsområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka). Her er utgangspunktet at det gjelder en meldeplikt for foryngelseshogst, og at kommunen kan nekte eller stille vilkår for hogst som "kan medføre vesentlige ulemper for friluftsliv, naturmiljø, landskap, kulturminner eller vannforsyning" (§ 4-3). Foreligger det imidlertid en skogbruksplan som er godkjent av kommunen, trengs det ingen ytterligere tillatelse til hogst i samsvar med planen.

Utvalget mener at en tilsvarende løsning kan være hensiktsmessig når det gjelder tiltak i skog med forekomster av utvalgte naturtyper, og foreslår en bestemmelse i tråd med dette i utk. § 52. Utgangspunktet om frivillighet for skogbruksplaner beholdes med en slik løsning, samtidig som verktøyet benyttes aktivt der grunneieren ønsker det. Løsningen inneholder også mulighet for en tilfredsstillende kontroll med at hensynene i utk. kap. VI ivaretas.

19.3.2.3 *Betydningen av utvalgets forslag for anvendelsen av bestemmelser i skogbruksloven*

Skogbrukslovens hjemler for regulering eller stans av hogst av hensyn til miljøinteresser (§ 16 fjerde ledd) og for meldeplikt (§ 19) er eksempler på bestemmelser som kunne ha stor betydning for det biologiske mangfoldet i enkeltområder, men som er anvendt i liten grad. Etter normen i utk. § 51 annet ledd skal hogst som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse og økologiske funksjoner, ikke tillates. Tillatelsesordningen vil i skog være knyttet enten til godkjenning av skogbruksplan, se kap. 19.3.2.2, eller til det konkrete tiltaket gjennom meldeplikt. Dette innebærer at behovet for bruk av § 16 fjerde ledd og § 19 vil bli begrenset til områder i hverdagslandskapet.

Skogbruksloven inneholder ingen generell lovregulering av treslagskifte og skogreising, men etter § 17 fjerde ledd kan treslagskifte og tilplanting av skogløse områder nektes, bl.a. for å hindre vesentlig skade på naturmiljøet. I tillegg gir de frivillige Levende Skog-standardene veiledning om naturtyper der treslagskifte og skogreising ikke skal skje. Tilsvarende som for hogst, vil utvalgets forslag bety at også skogreising og treslagskifte vil bli underlagt krav om godkjenning gjennom skog-

bruksplan dersom skogområdet som berøres inneholder utvalgte naturtyper.

Grøfting, gjødsling og bruk av plantevernmidler er også tiltak som i dag kan nektes med hjemmel i skogbruksloven § 17 fjerde ledd. Også disse tiltakstypene må etter utvalgets forslag vurderes i forbindelse med opprettelse av skogbruksplan der slik plan kreves. Som for skogbruksloven §§ 16 fjerde ledd og 19 vil dermed behovet for bruk av § 17 fjerde ledd bli begrenset til områder i hverdagslandskapet.

Skogbruksloven § 17 b innehar etter *utvalgets* mening et stort potensial med hensyn til å sikre bærekraftig bruk av områder av særskilt verdi for biologisk mangfold. For eksempel inneholder de to §17 b-forskriftene som pr. i dag er vedtatt (Oslomarka, Vestfjella), se vedlegg 7, en rekke elementer som sikrer hensyntagen til biologisk mangfold og andre miljøverdier. *Utvalget* foreslår tatt inn en presisering i § 17 b om at utvalgte naturtyper etter utk. § 49 regnes som områder av særlig verdi for naturvern etter denne bestemmelsen. For skogområder som eventuelt vil omfattes av både forskrift etter § 17 b og krav om godkjent skogbruksplan etter utvalgets forslag, må skogbruksplanen tilpasses forskriften. En 17 b-forskrift vil i prinsippet kunne inneholde mer vidtrekkende restriksjoner enn det loven (skogbruksloven og naturmangfoldloven) ellers hjemler adgang til.

Utvalgets forslag vil også få betydning for praktisering av forskriften om landbruksveier. I områder som inneholder utvalgte naturtyper, vil tillatelse til veibygging bare kunne gis dersom dette ikke strider mot godkjent skogbruksplan og de hensyn som der skal tas til naturtypens utbredelse og økologiske tilstand. Føringerne som gis gjennom lov og skogbruksplan vil dermed kunne få betydning for trasévalg i veisaker, og vil i ytterste konsekvens kunne resultere i at enkelte veier nektes bygget.

19.3.2.4 *Betydningen av utvalgets forslag for anvendelse av ikke-juridiske virkemidler*

Utvalgets forslag til forvaltningsregime for utvalgte naturtyper vil få betydning også for anvendelsen av de økonomiske støtteordningene innen skogbruket. Forslaget til utk. § 52 og skogbruksloven § 30 nytt annet ledd innebærer at økonomisk støtte til skogbrukstiltak i områder med forekomst av utvalgte naturtyper i utgangspunktet kun kan gis under forutsetning av at tiltaket ikke går på bekostning av naturtypen. Tiltaket det gis støtte til, må dessuten være gitt tillatelse gjennom godkjenning av skogbruksplan.

Formålet med tilskuddsordningen for nærings- og miljøtiltak i skogbruket er å stimulere til "økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet".²³ *Utvalget* ser det slik at ordningen vil kunne brukes aktivt i tilknytning til ivaretagelse av utvalgte naturtyper, spesielt når det gjelder områder av en viss størrelse eller med høyproduktiv skog.

19.3.3 Jordbruk

19.3.3.1 Forslag til bestemmelse i naturmangfoldloven om utvalgte naturtyper i jordbrukslandskap

I likhet med for tiltak i skog, mener *utvalget* det er behov for å etablere faste saksbehandlingsrutiner for tiltak i jordbrukslandskapet for også der å sikre beskyttelse av utvalgte naturtyper. *Utvalget* foreslår derfor at miljøplaner for jordbrukseiendommer som utarbeides med hjemmel i jordloven²⁴, skal ivareta hensynet til de utvalgte naturtyper som måtte finnes på eiendommen, jf. utk. § 53 første ledd.

Innholdet i en miljøplan er regulert gjennom forskr. 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan. Forskriften gjelder alle foretak som mottar produksjonstilskudd.

Formålet med miljøplan er etter forskriften at den "skal bidra til mer miljøvennlig jordbruksproduksjon og til at positive miljøeffekter av jordbruksdrift kan holdes ved like eller økes". Ifølge forskriften § 5 kan Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunen kontrollere at foretakets miljøplan tilfredsstillende de krav som forskriften setter. Det er ikke etablert noe system for godkjenning av den enkelte plan.

Utvalget legger til grunn at det vil utarbeides miljøplan for de fleste eiendommene som er i aktiv drift. Imidlertid er det noen få slike eiendommer som ikke fyller grunnvilkåret for å kunne motta produksjonstilskudd. Dette gjelder eiendommer med en omsetning under 30 000 kroner over 12 måneder, jf. forskr. 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket. Det kan også foreligge andre grunner for ikke å kreve produksjonstilskudd for enkelte eiendommer.

For å sikre at hensynet til utvalgte naturtyper blir ivaretatt også på eiendommer det ikke utarbeides

miljøplan for, foreslår *utvalget* i utk. § 53 annet ledd etablert en tilsvarende ordning med meldepikt som for skog etter utk. § 52.

19.3.3.2 Betydningen av utvalgets forslag for anvendelse av ikke-juridiske virkemidler

Utk. § 53 innebærer at økonomisk støtte til tiltak i jordbrukslandskap med forekomster av utvalgte naturtyper i utgangspunktet kun kan gis til tiltak som er i tråd med utarbeidet miljøplan, jf. også utk. § 51 annet ledd.

Et av formålene med forskr. 4. februar 2004 nr. 448 om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket er "å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap". *Utvalget* tilrår at tilskudd over denne ordningen blir brukt aktivt i tilknytning til ivaretagelse av utvalgte naturtyper.

19.3.4 Fiskeri og havbruk

19.3.4.1 Forslag til endringer i saltvannsfiskeoven

Saltvannsfiskeoven har i dag reguleringsmekanismer for å iverksette vern mot det skadepotensial som fiskeriaktivitet kan utgjøre. Det vises i denne sammenheng til gjeldende beskyttelse av korallrev mot bunntåling gjennom forskrift hjemlet i saltvannsfiskeoven, se kap. 13.4.4.4. Den beskyttelse som her er vedtatt, har mange likhetstrekk med den ordningen som utvalget foreslår for utvalgte naturtyper.

Det er imidlertid grunn til å påpeke at etter gjeldende rett kan reguleringstiltak i medhold av saltvannsfiskeoven § 4 bare iverksettes 1) for å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, 2) når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller 3) en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det.

Det er nedsatt et eget lovutvalg, Havressurslovutvalget, som arbeider med en revisjon av saltvannsfiskeoven. Havressurslovutvalget har til mandat bl.a. "å foreslå endringer i saltvannsfiskeoven for å klargjøre virkeområdet i forhold til å ivareta miljøhensyn". Havressurslovutvalgets arbeid er avgrenset til de levende marine ressursene og omfatter altså ikke naturtyper som sådan.

Den foreslåtte aktsomhetsplikten i utk. § 51 første ledd vil for utvalgte naturtyper i det marine miljø også omfatte fiskerivirksomhet. Dette samsvarer langt på vei med plikten etter korallrevforskriften til å utvise særlig aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente forekomster av korallrev. For å harmonisere naturmangfoldloven og saltvannsfiskeoven bør de hensyn som i dag kan ligge til grunn for reguleringstiltak i medhold av saltvannsfiskeoven

²³ Forskr. 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 1.

²⁴ Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord.

fiskeloven § 4, jf. ovenfor, derfor suppleres med et fjerde grunnlag: *når hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49 tilsier det. Utvalgets forslag på dette punkt går frem av utk. § 76 nr. 9.*

19.3.4.2 Forholdet til oppdrettsloven og havbeiteloven

Etter oppdrettsloven § 5 første ledd nr. 3 kan tillatelse til oppdrett ikke gis dersom anlegget har en "klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø". Videre gir § 19 hjemmel til å etablere oppdrettsfrie soner, eventuelt sette særlige vilkår for oppdrettsvirksomhet, i områder med særlig verdi for akvatiske organismer "dersom dette anses nødvendig for å bevare de akvatiske organismer i deres livsmiljø". Hensynet til harmonisering med naturmangfoldloven tilsier at § 19 i fremtiden bør benyttes aktivt i områder med utvalgte naturtyper.

Havbeiteloven stiller strenge miljøkrav til virksomheten. Etter lovens § 3 kan tillatelse til havbeite ikke gis dersom det er fare for skadelige virkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfoldet eller økologisk ubalanse.

Utvalget fremmer ikke forslag til endringer i oppdrettsloven og havbeiteloven. Slik *utvalget* vurderer det, gir begge lover tilstrekkelig mulighet til å sørge for beskyttelse av utvalgte naturtyper, jf. oppdrettsloven § 5 første ledd nr. 3 og havbeiteloven § 3. For øvrig er begge lovene under revisjon, og *utvalget* forutsetter at lovene etter dette vil harmonere med naturmangfoldloven slik at tilstrekkelig beskyttelse av utvalgte naturtyper sikres.

19.3.5 Inngrep i vassdrag

19.3.5.1 Innledning

Flere av naturtypene i Natura 2000 og av de utvalgte naturtypene i DN-håndbok 13-1999 er knyttet til vassdragsnatur, så vel vannstrengen som kantvegetasjonen. Det er derfor rimelig å anta at også en del av de utvalgte naturtypene som fastsettes etter utk. § 49 vil ligge i eller ved vassdrag. De utvalgte naturtypene vil kunne forekomme i både vernede og i ikke vernede vassdrag. Som regel vil de bare utgjøre små områder sett i forhold til vassdraget som helhet. For eksempel kan det være deltaområder, mudderbanker eller kroksjøer, eller forskjellige typer kantvegetasjon.

Som gjennomgangen av gjeldende rett i vedlegg 7 viser, finnes allerede i dag gode virkemidler i vannressursloven for å ivareta både biologisk mangfold i vassdragsnaturen generelt, og eventu-

elt utvalgt biologisk mangfold. *Utvalget* foreslår likevel på enkelte punkter noen endringer i vannressursloven for å tilpasse loven til *utvalgets* forslag om utvalgte naturtyper i utk. kap. VI. Videre vil *utvalgets* forslag til naturmangfoldlov på enkelte punkter medføre mer konkrete retningslinjer for skjønnsutøvelsen etter vannressursloven eller ha betydning for tolkningen av enkelte bestemmelser.

19.3.5.2 Forslag til endringer i vannressursloven

Utvalget foreslår for det første at forskriftshjemmelen i § 18 første punktum presiseres slik at det kan fastslås meldeplikt i visse geografiske områder.

Paragraf 18 inneholder i dag en hjemmel til å fastsette forskrift om konsesjonsplikt, herunder om meldeplikt. Det er etter *utvalgets* mening ønskelig at en slik forskrift kan inneholde bestemmelser om meldeplikt for vassdragstiltak i utvalgte naturtyper. Det er imidlertid usikkert om forskriftshjemmelen strekker så langt i dag. Etter ordlyden kan det gis forskrift om at "et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8" eller om at "visse vassdragstiltak skal meldes til vassdragsmyndigheten". Forskriftshjemmelen er altså knyttet til typen vassdragstiltak, ikke til bestemte geografiske områder eller naturtyper.

Muligheten til å treffe enkeltvedtak om konsesjonsplikt kan brukes for konkrete vassdragstiltak i utvalgte naturtyper, men det vil være vanskelig å fange opp alle aktuelle tiltak på denne måten.

En mulighet til å differensiere mellom nærmere angitte geografiske områder ved forskrift, finnes i § 35 første ledd nr. 4. Denne bestemmelsen er imidlertid begrenset til vernede vassdrag. Utvalgte naturtyper vil som nevnt også kunne finnes i vassdrag som ikke er vernet mot kraftutbygging.

Utvalget foreslår å gi klar hjemmel for å innføre meldeplikt for tiltak i utvalgte naturtyper i vassdrag. En slik meldeplikt vil gi oversikt over aktuelle tiltak, og kan sikre at tiltak som er skadelig for den utvalgte naturtypen, konsesjonsbehandles. Meldeplikt i en utvalgt naturtype vil ikke fange opp vassdragstiltak utenfor forekomsten av naturtypen, men som har negativ effekt på dens økologiske funksjoner. Slike tiltak vil måtte fanges opp av det alminnelige konsesjonssystemet.

19.3.5.3 Betydningen av *utvalgets* forslag for anvendelsen av eksisterende bestemmelser i vannressursloven

Utvalgets forslag om utvalgte naturtyper vil for det første ha betydning for tolkningen av *aktsomhetsplikten* i vannressursloven § 5, jf. vedlegg 7. Denne

plikten vil bli supplert med aktsomhetsplikten etter utk. § 51 første ledd om at enhver i sin virksomhet skal ta hensyn til utvalgte naturtyper for å unngå at deres utbredelse og økologiske tilstand forringes, og med den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6. I praksis vil dette bety at en tiltakshaver i vassdrag må skaffe seg kunnskap om det biologiske mangfoldet i det området tiltaket kan ha effekt på, og spesielt om forekomsten av utvalgte naturtyper. Videre må det vurderes om tiltaket vil forringe naturtypen, og om det kan tilpasses slik at negative effekter unngås. Antas det at slike effekter ikke kan unngås, vil tiltakshaver måtte søke om konsesjon.

Utvalgets lovforslag vil også ha betydning for tolkning av vannressursloven § 11 om kantvegetasjon. Flere av naturtypene i Natura 2000-nettverket er knyttet nettopp til kantvegetasjon langs ferskvann, f.eks. "urterik kantvegetasjon ved elver i fjellet" og "elver med pil/vier-kratt".²⁵ Også i DN-håndbok 13-1999 er kantvegetasjon et viktig element i flere av de utvalgte naturtypene. Hvis dette blir fulgt opp ved utvelgingen av utvalgte naturtyper etter utk. § 49, vil det ved praktiseringen av bestemmelsen være aktuelt å ta hensyn til slike utvalgte naturtyper f.eks. når det gjelder avgrensingen av området.

Paragraf 11 gjelder et "begrenset naturlig belte som () gir levested for planter og dyr". Ifølge forarbeidene vil dette normalt være et belte som "omfatter vegetasjon på bredden som kan være under høyeste vanlige flomvannstand". Bredden må vurderes ut fra formålet med beltet, og retningsgivende må bl.a. være hva som trengs for at arter av planter og dyr som har naturlig tilhold ved eller i vassdraget får sitt levested, skjul eller oppholdssted sikret. Det vises videre til at ordet "begrenset" innebærer at beltet ikke kan strekke seg urimelig langt. Det må hele tiden foretas en konkret vurdering der fordelene og ulempene ved

beltet avveies mot hverandre.²⁶ Der hvor kantvegetasjonen er sammenfallende med en utvalgt naturtype, vil det være naturlig at bredden skal være avgrensningen av den aktuelle naturtypen. Avgrensningen må imidlertid ligge innenfor vannressurslovens virkeområde i § 2, dvs. inntil det nivået vassdraget har ved en ti-års flom.

Utvalget mener videre at vannressursloven § 8 må tolkes slik at konsesjonsplikt utløses fortere hvis et vassdragstiltak kan ha negativ effekt på en forekomst av en utvalgt naturtype. Konsesjonsplikt utløses etter § 8 for vassdragstiltak som vil være "til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser". I utvalgte naturtyper må de allmenne hensyn anses for å være større enn ellers, slik at en forringelse av det biologiske mangfoldet fort må sies å være til "nevneverdig skade eller ulempe". Reglene i naturmangfoldloven utk. § 51 andre og tredje ledd må videre gjelde sammen med reglene i vannressursloven § 23 om innhold av søknad og saksbehandling i konsesjonssaker og § 25 om kriterier for konsesjon, dersom saken berører utvalgte naturtyper. Vassdragstiltak som medfører risiko for forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand, vil etter utk. § 51 tredje ledd bare kunne få konsesjon dersom viktige samfunnshensyn tilsier det, eller hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet. Denne normen må trekkes inn i skjønnsvurderingen etter vannressursloven § 25, der det heter at konsesjon bare kan gis "hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet".

Videre vil forekomsten av utvalgte naturtyper ha betydning for all øvrig myndighetsutøving etter vannressursloven, bl.a. når minstevannføring skal fastsettes ved en konsesjon, jf § 10.

²⁵ Se vedlegg 4 tabell 1 nr. 3220 og 3240.

²⁶ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) s. 331.

Kapittel 20

Forholdet mellom naturvern og kulturminnevern

Forlatt boplass – svunnen tid

De som har tråkket stiene er døde,
brønnen er grodd igjen og alle hus
er seget i søvn som overtrete barn.
Men rosentreet som de plantet her i håpets tid
står ennu hjerterødt midt i sin neslehage
og leser sine dikt for trost og kråke
og brenner sine lys for mose, rust og møll
i juni måned.

Rolf Jacobsen

20.1 Innledning

Som det går frem av kap. 5, utgjør kulturpåvirkede områder og arter en viktig del av norsk natur. I mange områder er både naturverninteresser og kulturminneinteresser sterkt fremtredende. Opp gjennom årene er hensyntagen til begge interesser innen ett og samme område løst på ulike måter innen naturvern- og kulturminneforvaltningen. Dels er naturvernloven og kulturminneloven brukt overlappende, og dels er hensynet til kulturminneverdier søkt ivaretatt gjennom vedtak etter naturvernloven. I mindre grad er hensynet til biologisk mangfold søkt ivaretatt gjennom vedtak etter kulturminneloven, men her har det skjedd en viss utvikling de siste årene, se kap. 20.3.1.2 og 20.3.1.4.

Verne- eller fredningssaker der både naturvern- og kulturminneinteresser er representert, kan erfaringsmessig by på utfordringer av både juridisk og organisatorisk karakter. I tråd med mandatet har utvalget i hovedsak konsentrert seg om de juridiske problemstillingene, selv om det nedenfor også blir pekt på enkelte forhold av mer organisatorisk karakter.

20.2 Problemstillinger

20.2.1 Berøringspunkter

Begrepet ”kulturminne” er definert i kulturminneloven § 2 første ledd: ”Med kulturminne menes alle

spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.” I likhet med naturvernet befatter kulturminnevernet seg med det fysiske miljø. Selv om innfallsvinklene er forskjellige, er det åpenbart mange berøringspunkter mellom de to formene for vern. Det er i den forbindelse interessant at dagens naturvernlov fremhever relasjonen mellom menneske og natur i sin formålsparagraf.

Begrepet ”biologisk mangfold” kan i seg selv være en brobygger mellom naturvern og kulturminnevern, siden det omfatter både kulturpåvirket og vilt biologisk mangfold – uten at grensen alltid er lett å trekke. Det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet er en god illustrasjon på dette. Artenes leveområder fordeler seg her på en skala fra arealer med liten kulturpåvirkning, som f.eks. fjellarealer med svakt beitetrykk eller restbiotoper, til sterkt kulturbetingete arealer, som f.eks. kornåkre og kulturenger. Artssammensetningen bærer preg av dette, og artene i kulturlandskapet kan grovt deles inn i følgende kategorier etter påvirkningsgrad:

- stedegne arter som i liten grad er påvirket av menneskers aktivitet
- stedegne arter som opptrer i et annet mengdeforhold eller med en annen sammensetning enn de ville gjort uten menneskelig påvirkning
- arter som er gitt livsvilkår takket være menneskeskapt biotopforandringer
- arter som er innført av mennesker.

Særlig i de to siste kategoriene finner vi arter som også er av kulturhistorisk interesse, bl.a. hagevekster og biologisk mangfold som er resultat av gammel landbruksdrift. Slike arter kan ha stor betydning i landskapssammenheng, men den kulturhistoriske verdien kan også være knyttet til arten som sådan.

En rekke plantearter som i dag er i tilbakegang i Norge, er arter som opprinnelig er innført til Norge og som derfor i utgangspunktet ikke føres opp på rødlisten. Ofte er det disse artenes kulturhistoriske tilknytning som gjør det interessant å vurdere bevaring av dem også innenfor Norges

Boks 20.1 Eksempel på arter med kulturhistorisk interesse

Løvehale (*Leonurus cardiaca*) og legekattemynte (*Nepeta cataria*) er medisinerplanter som trolig ble innført under middelalderen. Løvehale er en av Norges mest sjeldne plantearter, og det finnes nå bare to kjente funnsteder for arten. Tidligere var den kjent fra 72 steder, hvorav den er funnet på seks steder etter 1950. Legekattemynte er Norges mest akutt truede vekst. Arten har i dag meget begrenset utbredelse, og i 2001 besto hele den norske bestanden av tre planter. Norges Naturvernforbund har på frivillig grunnlag samlet inn frø av begge artene.¹

¹ <http://www.naturvern.no>

grenser. Eksempler på truede kulturbetingete planter er legekattemynte og løvehale, se boks 20.1.

Også stueplanter og veksthusplanter kan ha kulturhistorisk verdi, samtidig som stueplanter i vinduene rent visuelt "hører hjemme" i det helhetlige bildet av f.eks. et bebodd og drevet gårdsbruk med omkringliggende kulturlandskap. Gamle sorter av stue- og veksthusplanter bevares i genbanker og botaniske hager på linje med annet genetisk plantemateriale. Stueplanter og veksthusplanter sorteres under løsevernet, og bevaring av dem er således en museal oppgave.

Det finnes en rekke eksempler på mindre og mer avgrensede lokaliteter som det knytter seg både naturvitenskapelige og kulturminnefaglige interesser til. Kulturminner som kunstig anlagte dammer og røyser, steingjerder, ruiner, forlatte boplasser og skipsvrak kan utgjøre viktige biotoper. Tilsvarende kan biologiske elementer som f.eks. styvingstrær og alleer, anlegg i form av hager og parker, og grøntstrukturer i byer og tettsteder, også ha kulturminneverdier.

Den kulturhistoriske verdien kan også primært være knyttet til det landskapet som artene er en del av. Samspeillet mellom arter og landskap er – både økologisk og visuelt – like nært i kulturlandskapet som i naturen for øvrig. Flere arter av bl.a. planter, sommerfugler og husdyr bidrar til å gi kulturlandskapet særpreg. I tillegg kan noen arter ha en spesiell funksjon med hensyn til landskapsbevaring. Et eksempel i så måte er gamle husdyrraser som på en bedre måte enn moderne raser bidrar til å skjytte kulturlandskap gjennom beiting, fordi de kan være lettere og bedre tilpasset det norske terrenget.

Også i jordlagene under bakken er det sammenheng mellom naturvitenskap og kulturhistorie. Arkeologisk interessante områder kan samtidig inneha verdier knyttet til naturvitenskap eller naturhistorie, jf. den informasjonen som er lagret i forskjellige jord- og torvlag. Dette kan være informasjon om klimatiske forhold, vegetasjonens utvikling over tid, hvordan menneskers bruk har påvirket "den biologiske arven", mv. Denne informasjonen bidrar også til å etablere kunnskap om naturgitte og klimatiske rammevilkår for tidligere perioders kulturhistorie.

20.2.2 Mulige konflikter

Selv om naturvern- og kulturminneverninteressene i mange tilfeller faller sammen eller lett lar seg kombinere, finnes det også tilfeller hvor bevaring av naturverdiene kommer i konflikt med bevaring av kulturminner, og omvendt. Formålet om å bevare urørt eller tilnærmet urørt natur, som ligger til grunn for mange verneområder, kan i en del tilfeller være vanskelig å forene med kulturminnelovens formål om å verne spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø. Spørsmål om adgang til ferdsel, fortsatt tradisjonell ressursbruk og skjøtsel av kulturminner i naturvernområder er kjente konfliktpunkter.

Eksempler på hvordan slike konflikter er søkt forebygget eller løst, er Skipsfjord landskapsvernområde, Vingen landskapsvernområde, kystverneplanen for Nordland og Skarvan og Roltdalen nasjonalpark, se boks 20.3. For Vingen måtte kulturminneloven tas i bruk for å beskytte kulturminnene innenfor verneområdet, mens de andre eksemplene illustrerer forskjellige muligheter for ivaretagelse av kulturminneinteresser gjennom vernebestemmelsene for det enkelte område.

For områder fredet etter kulturminneloven vil det på sin side kunne stilles spørsmål ved mulighetene for å ivareta hensynet til det biologiske mangfoldet i tilstrekkelig grad. Dette kan både være et spørsmål om hjemmel for tiltak rettet spesielt mot det biologiske mangfoldet, og et spørsmål om hvorvidt fredningen etter kulturminneloven indirekte sikrer vern av det biologiske mangfoldet, f.eks. i gamle kulturmarkstyper. Direkte motstridende interesser kan forekomme der truede arter (lav og moser) vokser på kulturminner som hus og steingjerder og står i fare for å bli ødelagt eller forringet ved skjøtsel av kulturminnet. Slike tilfeller er imidlertid sjeldne, men ett eksempel er Utstein. Eksemplene Havrå, Utstein og Skoltebyen belyser alle behovet for avklaring av spørsmål knyttet til



Figur 20.1 Det er behov for avklaring av spørsmål som angår bevaring av biologisk mangfold i områder fredet som kulturmiljøer. Her fra Havråtunet i Hordaland som er sikret som kulturmiljø.

Foto: Riksantikvaren

bevaring av biologisk mangfold i områder fredet som kulturmiljøer, se boks 20.3.

I spesielle tilfeller er det også i forbindelse med artsforvaltningen diskusjoner om mulige konsekvenser for kulturhistoriske verdier. Det hevdes fra enkelte hold at de store rovdyrene utgjør en trussel mot kulturlandskapet og det kulturbetingede biologiske mangfoldet. Dels er argumentene konkret knyttet til at det i visse områder kan være problematisk å opprettholde sauehold, med påfølgende gjengroing av kulturlandskapet som resultat. Det er heller ikke uvanlig at tilstedeværelse av rovdyr blir sett på som en utfordring for bosetting og utmarksdrift generelt. Dette er først og fremst et politisk spørsmål, men lovgivningen oppstiller visse rammer for de avveininger som må foretas.

20.2.3 Samordning

I dag er hjemmelsgrunnlaget til dels mangelfullt hva angår bevaring av biologiske kulturverdier i områder vernet etter kulturminneloven. Det

samme er – om enn i noe mindre grad – også tilfelle når det gjelder bevaring av kulturminner i områder vernet etter naturvernloven. Dette er nærmere drøftet i kap. 20.3.

Et lovverk som legger til rette for å se naturvern hensyn- og kulturminnehensyn i sammenheng, vil sikre at begge hensyn blir belyst og ivare tatt i forbindelse med fredning eller vern, selv om *hovedmotivet* for vern i den enkelte sak kan være knyttet primært til en av interessene. Videre vil løsning av eventuelle konflikter mellom motstridende hensyn kunne finne sted på et tidlig stadium i prosessen. Det kan dessuten være enklere for myndigheter, ulike interesser, befolkning mv. å forholde seg til et vedtak som er basert på en samlet vurdering av naturvern- og kulturminnehensyn i et område. De mulighetene som ligger i dagens lovverk er i så måte godt utnyttet i bl.a. Skarvan og Roltdalen nasjonalpark.

Grenseoppgangen har både juridiske og forvaltningsmessige implikasjoner. Både på nasjonalt og regionalt nivå forvaltes naturvern hensyn og kulturminnehensyn av ulike myndigheter, på nasjonalt nivå av henholdsvis Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, på regionalt nivå av henholdsvis fylkesmannen og fylkeskommunen/Sametinget. Utfordringene er i særlig grad knyttet til oppbygging av tverrfaglig kompetanse og håndtering av prosesser i saker der både naturvern- og kulturminnehensyn gjør seg gjeldende. Samtidig gjør ulike erstatningsregler det nødvendig med klare grenselinjer mellom naturmangfoldloven og kulturminneloven.

Skal naturvern- og kulturminnehensyn samordnes på en god måte, bør de etter *utvalgets* syn bringes frem og belyses på et tidlig stadium under forberedelsene av et vernevedtak. Som oftest vil dette styrke begrunnelsen for ivaretagelse og vern og øke måloppnåelsen for både naturforvaltning og kulturminneforvaltning. Samtidig er det viktig å få kartlagt eventuelle målkonflikter og finne løsninger på disse så tidlig som mulig, helst før verne- eller fredningsvedtak fattes. Godt samarbeid er viktig under hele prosessen, også i forhold til andre sektorinteresser. Det kan være behov for klarere kjøreregler om dette, men disse må i så fall utformes i retningslinjer for saksbehandling eller lignende.

Gode eksempler på samordning av naturvern- og kulturminnehensyn i forkant av verne- eller fredningsvedtak, er kystverneplan for Nordland og Skarvan og Roltdalen nasjonalpark. I Lånan, Flovær og Skjærvær fuglefredningsområde i kystverneplanen ble kombinasjonen av eksisterende kulturminnefredninger på Skjærvær og vern som fuglefredningsområde, av forvaltningsmyndighe-



Figur 20.2 Frdningen av Utstein kloster er en sak der forvaltningen av det biologiske mangfoldet har vært tema i ettertid. For å sikre en smidig forvaltning er det hensiktsmessig at vernebestemmelser og forvaltningsplan utarbeides parallelt.

Foto: Kjell Andresen, Riksantikvaren

tene sett på som en interessant mulighet til å prøve ut samvirke mellom vernebestemmelser i kulturminnelov og naturvernlov.

Eksemplet Baroniet Rosendal, se boks 20.3, illustrerer også behovet for å se ulike verdier i sammenheng, slik det ble gjort da Hattebergvassdraget ble vedtatt vernet ved Stortingets plenarvedtak i 1993, jf. nå vannressursloven kap. 5. På sikt vil det også være naturlig for forvaltningsmyndighetene å samarbeide slik at forvaltningen av nasjonalparken, landskapsvernområdet, kulturfredningsområdet og andre kulturminner i Rosendal-området blir sett i sammenheng.

Forvaltningsplaner vil ofte synliggjøre hva vernebestemmelsene medfører i praksis, herunder konkretisere hvordan naturvern- og kulturminnehensyn skal kunne integreres. Både Utstein og Skoltebyen er eksempler på fredningssaker der det er overlatt til etterfølgende forvaltningsplaner å angi eventuelle skjøtselstiltak for å sikre de biologiske kulturverdiene, og eksemplet Utstein viser

at dette ikke nødvendigvis er problemfritt. I forbindelse med utarbeiding av forvaltningsplan har det vært usikkerhet om vernevedtaket hjemler ivaretagelse av biologiske kvaliteter i jordbrukets kulturlandskap, jf. boks 20.3. For å sikre en smidig forvaltning synes det hensiktsmessig at vernebestemmelser og forvaltningsplan utarbeides parallelt. Det er også viktig at hjemmelsgrunnlaget i lov og verneforskrift respektive fredningsvedtak er tydelig med hensyn til hvilke muligheter som er til stede for integrering av kulturminnehensyn eller naturvernhensyn.

Det finnes for øvrig eksempler på vellykket bevaring av naturvitenskapelige og kulturhistoriske verdier i områder der verken naturvern- eller kulturminneloven er tatt i bruk. Ett slikt eksempel er Lyngheisenteret på Lygra, se boks 20.2.

Når det gjelder arter av kulturhistorisk interesse, er det klare mangler ved dagens forvaltning. Særlig gjelder dette introduserte arter, som i bevaringsøyemed faller mellom to stoler. Naturvern-

Boks 20.2 Lyngheisenteret på Lygra i Nordhordaland

Lyngheisenteret på Lygra i Nordhordland er organisert som en stiftelse, med Hordaland fylkeskommune, Universitetet i Bergen og Lindås kommune som initiativtakere og sentrale i gjennomføringen av prosjektet. Prosjektet er etablert i nært samarbeid med de lokale grunneierne. Disse holder kulturlandskapet i hevd gjennom aktiv gårdsdrift på tradisjonelt vis med beite av villsau, lyngbrenning og slått. I tillegg til at de naturvitenskapelige verdiene bevares, er det en intensjon å gjøre det mulig for fremtidige generasjoner å oppleve det tradisjonelle kystlandskapet og lære om hvordan ressursene her har vært utnyttet. I 2001 ble Lyngheisenteret tildelt UNESCO/Melina Mercouris kulturlandskapspris.

myndighetene ser det ikke som sin oppgave å frede introduserte arter, og kulturminnemyndighetene har verken lovhjemmel for artsvern eller tradisjon for å befatte seg med enkeltarter, se kap. 20.3.2.5.

20.3 Koblinger mellom naturvern- og kulturminneinteresser i gjeldende rett

20.3.1 Kulturminneloven

20.3.1.1 Innledning

Kulturminneloven gir i §§ 15 annet ledd, 19 og 20 hjemmel til områdefredninger som kan ha betydning også for biologisk mangfold, landskap mv., selv om det er kulturminnefaglige kriterier som legges til grunn for fredningene. Naturvitenskapelige verdier nevnes ikke spesielt i noen av bestemmelsene. Likevel innebærer en rekke av de fredningene som er etablert etter kulturminneloven, rent faktisk et vern også av det biologiske mangfoldet. De bestemmelsene som antas å inneha størst potensial for bevaring av biologisk mangfold i mer aktiv forstand, er § 15 annet ledd og § 20. Disse bestemmelsene gir hjemmel til å frede henholdsvis anlegg som parker, hageanlegg, alleer mv. og kulturmiljøer.

20.3.1.2 Parker, hageanlegg, alleer mv., § 15 annet ledd

Kulturminneloven § 15 første ledd gir hjemmel til å frede ”byggverk og anlegg eller deler av dem av

kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi”. Annet ledd spesifiserer hva som ligger i begrepet ”byggverk og anlegg”. Her fremgår det at hjemmelen bl.a. omfatter ”særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer mv.”. Av forarbeidene til den tidligere bygningsfredningsloven går det frem at bygningsmiljøer, som hageanlegg, parkanlegg og alleer, er særskilt nevnt i loven for å få med kunstig utformet natur som har tilknytning til et fredet byggverk og som er med på å gi det særpreg.¹ Bestemmelsen er altså tenkt brukt på områder som er for kulturpåvirket til at de kan legges ut som landskapsvernområde etter naturvernloven. Like fullt kan slike områder inneha kvaliteter som det er ønskelig å bevare også ut fra hensynet til biologisk mangfold.

Hjemmelen i § 15 annet ledd er brukt til fredning av parker, hageanlegg og alleer i noen få saker. Eksemplene i vedlegg 15 viser hvordan bestemmelsen er praktisert og hvilken utvikling som har funnet sted når det gjelder vektlegging av biologiske verdier i tiden fra den første fredningen ble vedtatt i 1981. Det er åpenbart at det i lengre tid har eksistert en grunnleggende anerkjennelse i kulturminneforvaltningen av at hager, parker og alleer utgjør en del av kulturarven. Imidlertid fremgår det tydelig av fredningsvedtak fattet etter § 15 på 1980-tallet (Eikvåg, Bjerkebæk og Borgestadalleen) at det på den tiden var hageanleggets arkitektur eller vegetasjonens visuelle virkning i forhold til bygninger og landskap som lå til grunn for fredningen, ikke det biologiske mangfoldet i hagen eller alleen.

I nyere fredninger etter § 15, slik som Villa Riise og Stillesholmen fra henholdsvis 1992 og 2000, kommer det til uttrykk en klarere vilje til å definere og beskrive vegetasjon som en viktig del av fredningsgrunnlaget, samtidig som forbedringspotensialet på dette området fortsatt er betydelig. Etter 2000 er det i enkelte fredningssaker etter § 15 gjennomført en registrering og vurdering av planter og andre elementer i hageanlegget, som på Gamlehaugen ved Bergen og i Universitetshagen ved Universitetet i Oslo (Det Kongelige Frederiks). Erfaringene herfra har ifølge Riksantikvaren vist seg nyttige i diskusjoner om så vel daglig skjøtsel som videre planer for anleggene.

Manglende erkjennelse av de biologiske verdiene har medført at oppfølgingen i fredningsbestemmelsene når det gjelder detaljerte krav til skjøtsel av hage- og parkanlegg og alleer nærmest har vært fraværende, sammenliknet med de spesifiserte retningslinjene som er utarbeidet for vedlikehold av bygningene. Dette kan bl.a. skyldes en

¹ Ot.prp. nr. 60 (1974–75) s. 4.

intensjon om å holde seg til det kulturminneloven hjemler og ikke gå inn på naturvernlovens virkeområde. Imidlertid har naturforvaltningen heller ikke beskjeftiget seg i særlig grad med hager og parker, og dermed er det ingen innenfor miljøforvaltningen som har tatt på seg det fulle ansvaret for å videreutvikle fredningsredskapet for denne typen kulturminner.

Kulturminnelovens intensjon om å ta vare på kunstig utformet natur som er med på å gi et fredet byggverk *særpreget*, jf. forarbeidene nevnt ovenfor, tilsier etter *utvalgets* mening at også de biologiske kvalitetene ved de fredete anleggene etter § 15 kan ha stor verdi. Med tanke på nettopp særpreget vil det neppe være likegyldig, i kulturhistorisk perspektiv, hvilke plantesorter som inngår i hagen, parken eller alleen, eller hvordan beplantningen er komponert. Vernebestemmelsene bør derfor så langt mulig angi konkrete forpliktelser og veiledning når det gjelder også de biologiske kvalitetene ved fredningsområdene. Uten skjøtselstiltak vil man bl.a. kunne risikere at arter fra omkringliggende områder sprer seg inn i anlegget, eller at enkelte av de plantede artene sprer seg, i begge tilfeller på bekostning av arter eller sorter som det kan være verdt å ta vare på for å beholde det opprinnelige særpreget.

Bevaring av opprinnelige arter eller sorter i hager, parker og alleer kan også ha betydning ut fra rent naturvitenskapelige interesser, dvs. av hensyn til det biologiske mangfoldet som sådan. Sett i lys av kravet i § 15 første ledd om at anlegg som fredes skal være av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi, vil det imidlertid gå for langt å legge naturvitenskapelige kriterier alene til grunn for fredning.

Det er en viss grad av overlapping mellom § 15 annet ledd og naturvernloven § 11 om naturminner. Regelen kom først inn i kulturminnelovgivningen da bygningsfredningsloven ble revidert i 1975, og tidligere er det fredet en del tregrupper og alleer som naturminner hvor det i dag kunne tenkes å være mer naturlig å bruke kulturminneloven § 15.²

20.3.1.3 Område rundt et fredet kulturminne, § 19

Kulturminneloven § 19 gir hjemmel til å frede et område rundt et fredet kulturminne. Første ledd stiller som vilkår at fredningen skal være "nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det". Det vil si at fredning er betinget av tilstedeværelse av ett eller flere fredningsverdige enkeltobjekt, og bestemmelsen gir

ikke hjemmel til å frede et område på grunn av dets egenverdi.³ Etter annet ledd kan enhver virksomhet eller ferdsel som er egnet til å motvirke formålet med fredningen reguleres eller forbys.

Dersom man tolker bestemmelsen ut fra sin ordlyd og med spesiell tanke på biologisk mangfold, kunne man forstå den slik at også spesielle arter eller artssamfunn, eller annet spesielt biologisk mangfold, kan anses som "nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet". F.eks. vil det biologiske mangfoldet på en setervoll være et helt sentralt element i et setermiljø, både estetisk og for å skape forståelse for hvilken historiske bruk og tradisjon som er knyttet til området. I praksis har man imidlertid først og fremst lagt vekt på landskapsformer og anleggs- og bygningsmiljøer, ikke de helt konkrete biologiske elementene. På denne bakgrunn må bestemmelsen kunne sies å ha hatt liten betydning for biologisk mangfold.

På den annen side har bestemmelsen vist seg å kunne være et nødvendig supplement til vern etter naturvernloven i enkelte områder. Dette gjelder f.eks. Vingen i Bremanger, der vern som landskapsvernområde etter naturvernloven ikke i tilstrekkelig grad beskyttet kulturminnene i området, se kap. 20.3.2.3 og boks 20.3.

20.3.1.4 Kulturmiljøer, § 20

Kulturminneloven § 20 gir hjemmel til å frede kulturmiljøer. Begrepet "kulturmiljø" er definert i lovens § 2 annet ledd: "Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng." Formålet med slik fredning er å bevare områdenes kulturhistoriske verdi. Et kulturmiljø kan f.eks. omfatte jordbruks- og skogbrukslandskap, hele bygningsmiljøer, bydeler, hageanlegg og parker. Kulturmiljøer kan også sikres gjennom plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr 6 (regulering til bevaring). Fredning etter kulturminneloven vil imidlertid være det viktigste virkemidlet for de kvalitativt sett mest verdifulle kulturmiljøene.⁴

Riksantikvaren gir i brev 30. august 2002 til utvalget følgende tolkning av kulturminneloven § 20:

"Det fremgår at det er kulturminner i en helhet/sammenheng som kan fredes etter kulturminneloven § 20. Kulturminner er knyttet til menneskelig virksomhet. Det vil således ikke være anledning til å anvende § 20 til å frede ut fra rene naturvitenskapelige grunner. En annen sak er at kulturmiljø vil kunne romme naturvitenskapelige

² Backer 1986 s. 267.

³ Holme (red.) 2001 s. 168.

⁴ Holme (red.) 2001 s. 174.

lige kvaliteter/verdier som f.eks. vegetasjon som vil kunne inngå i fredningen, men da ut fra deres verdi i en kulturmiljøsammenheng. Kml. § 20 vil således indirekte kunne fungere som en vernebestemmelse for naturvitenskapelige verdier.”

Riksantikvarens tolkning åpner for at vegetasjon kan inngå i kulturminnefredninger, forutsatt at den har verdi i kulturmiljøsammenheng. Et spørsmål det kan være grunn til å stille, er om kulturminnefaglige eller kulturhistoriske kvaliteter knyttet til det biologiske mangfoldet på stedet kan være *utslagsgivende* for fredning av kulturmiljøer. I den forbindelse er det av interesse å se nærmere på definisjonen av begrepene ”kulturmiljø”, se ovenfor, og ”kulturminne”, se kap. 20.2.1.

Det presiseres i lovens forarbeider at det er kulturmiljøets kulturhistoriske egenverdi som skal legges til grunn ved fredning. Det vises i den forbindelse til at formålet med bestemmelsen først og fremst er å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet.⁵ Det stilles heller ikke vilkår om at det innen området skal finnes et objekt som er eller kan fredes etter lovens øvrige bestemmelser.⁶ Dette innebærer at det er områdets helhetlige preg som skal danne grunnlaget for vurderingen av kulturhistorisk egenverdi.

Det er i forarbeidene videre vist til at naturvernloven ikke sikrer den kulturhistoriske dimensjonen i landskapet, selv om kulturminner eller kulturminneverdier i en viss utstrekning kan sikres gjennom opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder.⁷ Det er således trukket et skille mellom vern som har et naturvitenskapelig formål (naturvernloven) og vern som har et kulturhistorisk eller kulturminnefaglig formål (kulturminneloven).

Videre fremgår det av forarbeidene at begrepet ”kulturmiljø” bl.a. skal dekke alle typer kulturlandskap i betydningen menneskepåvirket landskap, fra det intensivt dyrkede jordbrukslandskap til marginalt utnyttede skog- og utmarksområder. Samtidig er det ikke noe vilkår at det innen området er et objekt som er eller kan fredes etter lovens øvrige bestemmelser. Det er således ikke noe vilkår at et område skal inneholde automatisk fredete kulturminner eller fredningsverdige bygninger, anlegg e.l. for å kvalifisere til fredning som kulturmiljø.

Likevel er det en forutsetning for fredning av et kulturmiljø at kulturminner skal inngå som del av helheten eller sammenhengen, jf. lovteksten. Kulturminner er i dag definert som ”alle spor” etter menneskelig virksomhet, jf. kap. 20.2.1, uten at det er gjort noe eksplisitt unntak for biologiske spor.

Før endringen av definisjonsbestemmelsen i 1992 var kulturminner definert som ”faste og løse fornminner og skipsfunn i eller over jorden, sjøbunnen og vassdrag, og arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art.” Selv om denne definisjonen er avløst av en mer generell definisjon, har forvaltningspraksis vist forsiktighet i retning av å la denne omfatte vegetasjon eller spesielle biologiske forekomster.

Fraværet av en avgrensning mot biologisk mangfold i kulturminneloven er av kulturminnemyndighetene altså ikke tolket dit hen at kulturminner også omfatter kulturpåvirkede biologiske spor. Dermed er vegetasjon og biologiske forekomster gjennomgående utelatt i verneformål og fredningsbestemmelser, selv om de er spor etter menneskers virksomhet. Dette er tilfellet også for kulturmiljøene Havrå og Utstein.

Lokaliteter i naturen som det knytter seg historiske hendelser, tro og tradisjon til, er definert som kulturminner etter kulturminneloven § 2, jf. kap. 20.2.1. Dette er særlig aktuelt i forhold til urfolks kulturarv. F.eks. er en del naturlige terrengtrekk innenfor kulturmiljøet Skoltebyen automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. I formålet for kulturmiljøfredningen er ”landskapsmessige verdier” inkludert, mens rent biologiske kulturverdier ikke er fremhevet.

Paragraf 20 tolkes i juridisk teori i retning av at også et rent kulturlandskap, f.eks. et åkerlandskap, kan fredes som kulturmiljø, forutsatt at landskapet er påvirket av mennesker.⁸ Slik bruk av kulturminneloven finnes det foreløpig ingen eksempler på.

Ettersom de kulturhistoriske kvaliteter knyttet til vegetasjon og biologiske forekomster er så vidt lite utredet både i forvaltningspraksis og i juridisk teori, er det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om rekkevidden av gjeldende kulturminnelov på dette punkt. *Utvalget* mener likevel at lovtekstens eksplisitte definisjon av kulturminner som ”alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø”, bør tillegges stor vekt. Ordlyden tilsier at også vegetasjonen i et område eller elementer av denne, eller en avgrenset botanisk forekomst, kan være å betrakte som et kulturminne. *Utvalget* mener som en konsekvens av dette at også det biologiske mangfoldet med sine kulturminnefaglige eller kulturhistoriske kvaliteter, skal kunne være utslagsgivende for fredning av kulturmiljøer.

Når andre elementer utgjør kulturminnene, eksempelvis gamle hustuffer, bygninger, gårdstun eller jakt- og fangstinnretninger, er det nærliggende å betrakte vegetasjonen som en faktor som

⁵ Ot.prp. nr. 51 (1991–92) s. 25 sp. 1.

⁶ Ot.prp. nr. 51 (1991–92) s. 13 sp. 1.

⁷ Ot.prp. nr. 51 (1991–92) s. 13 sp. 2.

⁸ Holme (red.) 2001 s. 174 til 175.

bidrar til å danne den helheten eller sammenhengen som *også* skal ligge til grunn for fredning som kulturmiljø, jf. definisjonen av begrepet.

Selv om *utvalget* anser de biologiske elementene for å ha betydning i fredningssammenheng etter kulturminneloven, er det hevet over tvil at det etter gjeldende lovgivning må være kulturhistoriske eller kulturminnefaglige kvaliteter knyttet til dem. Naturvitenskapelige kriterier alene vil ikke være tilstrekkelig grunnlag for fredning som kulturmiljø, jf. også vurderingene om bruk av kulturminneloven § 15 i kap. 20.3.1.2.

20.3.2 Naturvernloven

20.3.2.1 Innledning

Vern etter naturvernloven kan omfatte både bevaring av urørt eller tilnærmet urørt natur og bevaring av kulturpåvirket natur. Kulturminne- og kulturmiljøhensyn kan inngå som del av begrunnelsen for vern etter lovens ulike vernekategorier, muligens bortsett fra for naturreservater. Normalt er det naturverdiene som utgjør det primære grunnlaget for vernet, men det finnes eksempler på saker der kulturminner har hatt en særdeles sentral plass i motivet for vern. Dette gjelder ikke minst Hestad landskapsvernområde, som ble vernet i 1971. Mens Hestad nok står i en særstilling hva kulturminnefokus angår, se kap. 20.3.2.3, er det også i nyere vernevedtak eksempler på sterk vektlegging av kulturminnehensyn, jf. etableringen av Skarvan og Roltdalen nasjonalpark. Begge de nevnte eksemplene er omtalt i boks 20.3.

20.3.2.2 Nasjonalparker, § 3

Naturvernloven angir sikring av kulturminner som ett av motivene for å opprette nasjonalparker. Innenfor nasjonalparkene finnes det enkeltgjensstander og områder som har stor kulturhistorisk verdi, og disse er vernet mot inngrep i medhold av § 3 annet ledd, som lyder: "I nasjonalparker skal naturmiljøet vernes. Landskapet med planter, dyreliv og natur og kulturminner skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep."

Formuleringen her kunne muligens gi rom for et mer helhetlig vern av kulturminner enn § 5 om landskapsvernområder gir hjemmel for, se kap. 20.3.2.3. Formuleringen i § 4 om hvilke bestemmelser som kan gis i nasjonalparker, er imidlertid ikke særlig presis når det gjelder kulturminnevern. Det kan gis bestemmelser om "området og dets skjøtsel". Plante- og dyrelivet blir deretter spesielt fremhevet som tema for fredningsbestemmelser, ikke

kulturminner. Likevel er skjøtselstiltak etter § 4 forutsatt også å omfatte kulturminner.⁹

Vern av kulturminner innenfor rammen av nasjonalparkvernet går ikke like langt som f.eks. en kulturminnefredning etter kulturminneloven § 15, se kap. 20.3.1.2. Slik fredning etter kulturminneloven omfatter f.eks. både fast inventar og material- og fargevalg i byggverket.

Ved å sammenlikne de to nasjonalparkene Hardangervidda, opprettet i 1981, og Skarvan og Roltdalen, opprettet i 2004, kan det synes å ha skjedd en utvikling i retning av mer aktiv regulering gjennom vernebestemmelsene for å sikre kulturminner i området, se boks 20.3. I Skarvan og Roltdalen er for første gang et område med kulturhistoriske verdier markert som egen vernesone i en nasjonalpark.

20.3.2.3 Landskapsvernområder, § 5

De sterke koblingene mellom naturvern- og kulturminneinteresser kommer kanskje sterkest til uttrykk ved bruk av kategorien landskapsvernområde. I Kulturminneutvalgets innstilling blir landskapsvernområde fremhevet som en verneform av stor betydning for kulturminneinteressene.¹⁰ Selv om denne verneformen også anvendes på naturlandskap, er den ifølge forarbeidene i første rekke tenkt anvendt på gammelt jordbrukslandskap, dvs. landskap som er betinget av kulturpåvirkning.¹¹

Videre kan landskapsvernområder innbefatte bygningsmiljøer, hager, parker og andre typer kulturminner som del av et større område, dersom området som helhet har bevart sitt naturpreg. Denne type kulturmiljøer og anlegg kan imidlertid ikke vernes isolert etter naturvernlovens § 5; til det har kulturpåvirkningen vært *for* sterk. Dette innebærer at verneformen ikke kan benyttes for rene by- eller bygningslandskap, men derimot for kulturpåvirkete naturlandskap. I så måte befinner muligens vernet av Hestad landskapsvernområde fra 1971 seg i et grenseland. Her har kapellet en fremtredende plass i verneformålet. Riktignok er særtrekene i *naturlandskapet* fremhevet, men kun i egenkap av å være "ramme om eit kulturminne". Kappellet er ikke fredet etter kulturminnelovgivningen, og det var derfor på vernetidspunktet heller ikke noe mulig alternativ å frede området omkring kappellet etter denne lovgivningen. I dag kunne det eventuelt

⁹ St.meld. nr. 62 (1991–92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge s. 37 sp. 2.

¹⁰ NOU 2002: 1 Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk s. 182.

¹¹ Ot.prp. nr. 65 (1968–69) s. 21 sp.1 med henvisning til Naturvernrådets innst. (1968) s. 26 sp. 2.

ha vært et alternativ å vurdere fredning etter kulturminneloven § 20 (som ble vedtatt i 1992).

Veøy natur- og kulturlandskap, se boks 20.3, ble vernet etter naturvernloven av 1954, altså før hjemmelen for landskapsvernområde var etablert. Det er imidlertid interessant også her å se naturvernloven brukt på en måte som i stor grad ivaretar kulturminnehensyn. Vernet av Veøy har trekk til felles med vernet av Hestad. Til forskjell fra Hestad kapell var imidlertid bygningene (kirken, prestegården) fredet etter kulturminnelovgivningen. Samtidig er naturverninteressene sterke i området. Naturmiljøet er fremhevet i verneformålet, plantelivet er i utgangspunktet fredet, og pattedyr og fugler er fredet hele året. Dette tilsier at fredning etter kulturminnelovgivningen ikke var noe alternativ til vern etter naturvernloven, i alle fall ikke for området som helhet.

Et annet eksempel på landskapsvernområde opprettet i tilknytning til et kulturminne, er Vingen landskapsvernområde med sitt helleristningsfelt. På en del av arealet er kulturminneloven § 19 tatt i bruk som et supplement til naturvernloven. På Helleristningsfeltet Hjemmeluft i Alta er derimot kulturminneloven alene benyttet, selv om det også her har vært ansett viktig å ta vare på landskapsdimensjonen. Sett i sammenheng viser eksemplene Vingen og Hjemmeluft at grenseoppgangen mellom kulturminnelov og naturvernlov, spesielt ved bruk av landskapsvernområde, er uklar. Begge eksemplene er nærmere omtalt i boks 20.3.

Vernebestemmelsene for landskapsvernområder gir rom for å regulere virksomhet som kan påvirke kulturminner. For eksempel inneholder verneforskriften for Skipsfjord landskapsvernområde en bestemmelse om at yngre kulturminner ikke må skades eller ødelegges, se boks 20.3. Dette er naturlig all den tid naturvernloven §§ 5 og 6 gir hjemmel for vern også av kulturminner. I forarbeidene til naturvernloven er landskap rikt på fornminner nevnt som eksempel på "særpreget naturlandskap", og særpreget ved et slikt landskap skyldes for en stor del fornminnene. Av dette følger at det må kunne gis vernebestemmelser for kulturminner for å sikre at særpreget kan forbli bevart. Gode grunner taler for at bestemmelsen må kunne gå ut på en absolutt fredning av hvert enkelt kulturminne.¹²

20.3.2.4 Andre bestemmelser om områdevern etter naturvernloven

I *naturreservater* og *biotopvernområder* er mulighetene til å gi bestemmelser som har direkte betyd-

ning for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer svært begrenset. I enkelte tilfeller kan tiltak og aktiviteter knyttet til kulturminner komme i direkte konflikt med formålet med reservatfredningen.

Bestemmelsene om naturreservater og biotopvernområder skiller seg fra kulturminneloven §§ 15, 19 og 20 bl.a. ved at det er de naturvitenskapelige verdiene som står i fokus, for naturreservater også kriteriet om urørthet eller spesiell naturtype. Kriteriet om spesiell naturtype åpner for at også områder med en viss grad av kulturpåvirkning kan fredes som naturreservat. For eksempel er det opprettet naturreservater etter naturvernloven der verneformålet er å ta vare på lyngheilandskap, det vil si vegetasjonstyper som er resultat av kystbefolkningens ressursbruk gjennom tusener av år, og som er avhengig av bruk eller skjøtsel for ikke å gro igjen. Slike kulturbetingete vegetasjonstyper kan i prinsippet også tenkes vernet som kulturmiljø etter kulturminneloven § 20, se kap. 20.3.1.4.

For *naturminner* stiller loven krav om at de fredete forekomstene skal ha vitenskapelig eller historisk interesse, eller være særpregete. Alternativet "historisk" må oppfattes vidt, og vil da dekke forekomster både av naturhistorisk og av kulturhistorisk interesse.¹³ Se for øvrig kap. 20.3.1.2 om forholdet mellom kulturminneloven § 15 annet ledd og naturvernloven § 11 om naturminner.

Vern som *vassdragsvernområde* etter naturvernloven § 11 a var tenkt benyttet for vernede vassdrag med spesielt store naturfaglige eller landskapsmessige verneinteresser, se kap. 16.2.8. Vernet kan også gjelde den nærmeste strandsonen. Langs vernede vassdrag kan det være verdifulle kulturminner, f.eks. gamle fløtingsanlegg. Det synes imidlertid tvilsomt om man i særlig stor grad kan ivareta disse med et vern etter naturvernloven § 11 a, jf. definisjonen av "vassdrag" i vannressursloven § 2.¹⁴

20.3.2.5 Kulturminnehensyn knyttet til artsvern, §§ 13 og 14

Som beskrivelsen av tilstanden for arter med kulturhistorisk interesse viser, se kap. 20.2.1 og 20.2.3, er dagens regelverk ikke godt nok samkjørt når det gjelder artsvern. Problematikken aktualiseres av at biomangfoldkonvensjonen omfatter både vilt, kulturlandskap og domestisert biologisk mangfold.

¹² Backer 1986 s. 163.

¹³ Backer 1986 s. 203 til 204.

¹⁴ Se for øvrig kap. 16.5 der utvalget foreslår å oppheve bestemmelsen om *vassdragsvernområde* som egen vernekategori.

Naturvernloven § 13 inneholder hjemmel for å frede "viltvoksende" plantearter eller plantesamfunn, noe som klart begrenser rekkevidden av bestemmelsen. Bestemmelsen er i praksis brukt på planter som finnes i kulturlandskap, men som også har forekomster andre steder. For eksempel vil gamle hageplanter og legeplanter i samlinger falle utenfor begrepet "viltvoksende", noe som også må anses naturlig sett ut fra naturvernlovens formål og virkeområde. Fredningsbestemmelsen for dyr eller dyresamfunn etter § 14 inneholder ingen henvisning til "ville" arter, men må ut fra lovens formål forstås slik at den er begrenset til disse.

Det nærmeste man i gjeldende naturvernlov kommer en hjemmel for å frede arter med kulturhistoriske verdier, er nok § 11 om naturminnefredning, se kap. 20.3.2.4. Da gjelder imidlertid ikke fredningen arten som sådan, men en bestemt *forekomst* av arten.

Kulturminnebegrepet etter kulturminneloven er på sin side tolket slik at det ikke omfatter f.eks. planter eller dyr, se kap. 20.3.1.4, og loven inneholder ingen fredningshjemler for dyre- og plantearter med kulturhistorisk verdi.

20.3.2.6 Regulering av ferdsel, § 22

Etter naturvernloven § 22 første ledd kan ferdsel i landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og områder med plante- eller dyrelivsfredning reguleres eller forbyes "når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet eller geologiske forekomster". Naturvernloven gir ikke hjemmel for å regulere ferdselen av hensyn til kulturminner. Dette var en aktuell problemstilling i f.eks. Vingen landskapsvernområde, der kulturminneloven § 19 ble tatt i bruk for å hindre ferdsel som kunne skade helleristningene i området.

20.3.3 Svalbardmiljøloven

I svalbardmiljøloven er det lagt stor vekt på å se naturvern og kulturminnevern i sammenheng. Bakgrunnen for dette er at de kulturminner som finnes på Svalbard, kan ha stor betydning for å forklare samspillet mellom naturen og menneskers aktivitet opp gjennom tidene og for landskapsopplevelsen på stedet.¹⁵

I svalbardmiljøloven § 16 om nasjonalparker stilles det krav til at området skal være uberørt eller i det vesentlige uberørt, og i tillegg at det kan ha verdi for forskning eller for opplevelse av Sval-

bards *natur- og kulturarv*. I §§ 17 og 18 om henholdsvis reservater og verneområder for biotoper og geotoper er det angitt at det i forskriften kan gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet henholdsvis verneområdet, mens det er naturfaglige kriterier som legges til grunn som forutsetning for at verneområdet kan opprettes.

Lovens § 19 gir hjemmel til å frede et område som har særskilt kulturhistorisk verdi som kulturmiljøområde. I kulturmiljøområder skal virksomhet som kan forringe den kulturhistoriske verdi unngås.

20.3.4 Internasjonale forpliktelser

Noen internasjonale avtaler berører i større eller mindre grad både naturvern og kulturminnevern. Dette gjelder i særdeleshet konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv og den europeiske landskapskonvensjonen, som er nærmere omtalt i henholdsvis kap. 10.3.7 og kap. 10.3.8.

I tillegg kan nevnes to konvensjoner for beskyttelse av Europas kulturminner, forhandlet frem under Europarådet: konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv (Granada-konvensjonen) og konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv (Malta-konvensjonen). Granada-konvensjonen tar sikte på vern av faste kulturminner, men åpner for områdevern på kulturminnefaglig grunnlag i tillegg til vern av enkeltmonumenter. Den ble ratifisert av Norge 6. september 1996 og trådte i kraft for Norge 1. januar 1997.¹⁶ Malta-konvensjonen tar sikte på beskyttelse av den arkeologiske kulturarven, og pålegger landene å sette i verk fysiske tiltak for å sikre slik beskyttelse. Den ble ratifisert av Norge 20. september 1995 og trådte i kraft for Norge 21. mars 1996.¹⁷ Oppfølgingen av disse konvensjonene har imidlertid ingen åpenbare implikasjoner for vern eller forvaltning av naturens mangfold.

Ramsarkonvensjonen, se kap. 10.3.5, har tradisjonelt tatt sikte på våtmarkenes betydning for det biologiske mangfoldet, spesielt vannfugler. Parts-konferansen i 2002 (COP 8) rettet oppmerksomheten også mot kulturelle aspekter som redskap for vern og bærekraftig bruk av våtmarker. I resolusjon VIII.19¹⁸ vises det til egne rådgivende prinsip-

¹⁶ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1997 s. 4 flg.

¹⁷ Konvensjonen er inntatt i Overenskomster med fremmede stater 1996 s. 278 flg.

¹⁸ Resolution VIII.19: Guiding principles for taking into account the cultural values of wetlands for the effective management of sites.

¹⁵ NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard s. 105 sp. 1.

Boks 20.3 Eksempler på bruk av naturvernloven og kulturminnevernloven i områder med både naturvern- og kulturminneverninteresser

Veøy i Molde kommune

Vern etter naturvernloven av 1954

Eiendommen som omkranser Veøy gamle fylkeskirke ble 6. mai 1970 vedtatt å være et "vernet natur- og kulturlandskap" (landskapsvernområde). Kirken er fra middelalderen og dermed automatisk fredet etter kulturminneloven § 4, mens hovedbygningen på prestegården ble tinglyst fredet i 1923. Eiendommen utgjør ca. 200 da innmark og ca. 150 da skog. Formålet med vernet er å bevare et historisk kulturlandskap med et egenartet naturmiljø omkring kirken. Blant annet heter det i vernebestemmelsene at dyrket mark og beiteland skal holdes åpne i tilnærmet samme utstrekning som tidligere, og at innmarksarealer som ikke brukes som åker eller beiter bør slås minst en gang i året. Planer for nybygg eller omfattende utbedringer eller fornyelse av eksisterende bygninger skal godkjennes av de antikvariske myndigheter. Plantelivet er fredet med unntak for jord- og skogbruk, og pattedyr og fugler er fredet hele året.

Hestad i Gaular kommune

Vern etter naturvernloven § 5

Et område på ca. 20 da omkring Hestad kapell ble 22. oktober 1971 vernet som landskapsvernområde etter naturvernloven § 5. Hestad regnes som et av de eldste kirkestedene i Sogn og Fjordane, med den første kirken fra sent på 1000-tallet. Nåværende kapell er fra 1805 og eies av Fortidsminneforeningen. Formålet med vernet er å bevare særtrekkene i et vakkert naturlandskap som ramme om et kulturminne. Ifølge vernebestemmelsene skal tre- og buskevegetasjon stelles med vekt på å verne stedeagne arter og særegne trær.

Skipsfjord i Karlsøy kommune

Vern etter naturvernloven § 5

Skipsfjord landskapsvernområde ble opprettet 15. desember 1978. Formålet med vernet er å bevare et vakkert naturområde som er typisk for de ytre kyststrøkene i Troms med et upåvirket

vassdrag, vitenskapelig interessante geologiske forekomster og et karakteristisk og til dels rikt plante- og dyreliv. Vanlig jordbruksdrift på tidligere utnyttede jordbruksarealer, samt beite og slått, er tillatt. Området inneholder automatisk fredete kulturminner, samt yngre kulturminner. Om de yngre kulturminnene heter det i verneforskriften: "Yngre kulturminner, herunder hustuffer og reingjerder av stein, må ikke skades eller ødelegges."

Landskapsvernområdet har 45 bygninger (uthus, naust mv.). Det er utarbeidet forvaltningsplan for området bygg og anlegg.

Vingen i Bremanger kommune

Vern etter naturvernloven § 5, fredning etter kulturminneloven § 19

Vingen landskapsvernområde ble opprettet 9. mai 1980. Verneområdet er et naturlandskap på ca. 5000 da. Området inneholder et av Nord-Europas største helleristningsfelt. Helleristningene er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. Formålet med landskapsvernområdet er å verne et vakkert naturlandskap med viktige kulturhistoriske sætrekk.

Helleristningene i området er svært sårbare. Tråkk har ført til ødeleggelse av figurer, og bevisst hærverk har også vært et problem. Et område på ca. 1730 da rundt kulturminnet ble derfor fredet etter kulturminneloven § 19 ved vedtak av 2. november 2001, etter å ha vært midlertidig fredet siden 1996. Formålet med områdefredningen er å sikre kulturminnene som kilde til opplevelse og vitenskapelig arbeid i fremtiden. Ferdsel i området er ikke tillatt, men eiere og andre med særskilte bruksretter kan bruke området som tidligere når det er i samsvar med formålet med fredningen. Publikum kan få tilgang til et avgrenset området der de kan se et representativt utvalg av helleristninger, kulturlandskapet og kulturminner fra nyere tid.

Områdefredningen etter kulturminneloven førte ikke til endringer i vernereglene for Vingen landskapsvernområde.

(Boks 20.3 forts.)

Hardangervidda nasjonalpark i Odda, Ullensvang, Eidfjord, Vinje, Tinn, Hol, Nore og Uvdal kommuner

Vern etter naturvernloven § 3

Hardangervidda nasjonalpark ble opprettet 10. april 1981. Kulturhistorien var et sentralt element i registreringsmaterialet og begrunnelsen for opprettelse av nasjonalparken. Dette gjenspeiles i verneforskriftens formålsbestemmelse, der det heter: "Føremålet med Hardangervidda nasjonalpark er å verne ein del av eit særleg verdfullt høgfjellsområde på ein slik måte at landskapet med planter, dyreliv, natur- og kulturminne og kulturmiljøet elles vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for landbruk, naturvenleg friluftsliv og naturoppleving, jakt og fiske og undervisning og forskning."

Verneforskriften inneholder en egen bestemmelse om at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til restaurering av steinbuer som kulturminne i samråd med kulturminnemyndighetene. For øvrig er det ikke gitt særskilte bestemmelser om forvaltningen av kulturminnene innenfor nasjonalparken.

Hjemmeluft i Alta kommune

Fredning etter tidligere kulturminnelov § 21 (tilsvarende gjeldende § 19)

Helleristningene i Alta er et av fire steder i Norge som er innskrevet på UNESCOs liste over verdenskulturarven (World Heritage List). De fem lokalitetene omfatter tusener av ristninger og noen hellemalerier. Mest kjent er helleristningene i Jiebmaluokta/Hjemmeluft. Dette feltet er spesielt tilrettelagt for å ta i mot et stort publikum.

Helleristningene i Alta er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4, og i tillegg ble et område i Hjemmeluft fredet 23. desember 1991 etter tidligere kulturminnelov § 21. Formålet med fredningen av Hjemmeluft er å bevare et større område rundt de eksisterende fornminnene slik at virkningen i landskapet kan bevares for ettertid. I begrunnelsen for vernevedtaket heter det bl.a.: "Sammen med naturmiljøet utgjør fornminnene et særegent kulturlandskap som også inneholder kulturminner fra nyere tid som gir området en tidsdimensjon."

Havrå i Osterøy kommune

Fredning etter kulturminneloven § 20

Gården Havrå ble fredet 4. desember 1998, og var dermed det første området i landet som ble fredet som kulturmiljø etter kulturminneloven § 20. Formålet med fredningen er å ta vare på og sikre et nasjonalt kulturhistorisk og arkitektonisk enestående fjordgårdsanlegg. Havrå fremstår som et helhetlig vestnorsk klyngetun med tiliggende landbrukslandskap, og der jorda aldri har vært undergitt et samlet jordskifte. Fire av bygningene er vedtatt fredet med hjemmel i kulturminneloven § 15, og det er dokumentert en middelalderbygning, som er automatisk fredet.

Fredningen omfatter et areal på 2000 da. Fredningsforskriften legger opp til utarbeidelse av en forvaltningsplan som skal inneholde nærmere retningslinjer om f.eks. skjøtselstiltak. Gjennom fredningen fremmes tiltak som vil bidra til å tilbakeføre eller forbedre miljøets karakter i retning av 1950-nivå. Det ble foretatt en grundig botanisk-økologisk analyse og utarbeidet en plan for istandsetting og skjøtsel av kulturlandskapet før vernevedtak ble fattet.¹

Utstein kloster i Rennesøy kommune

Fredning etter kulturminneloven § 20

Utstein kloster er det best bevarte klosteranlegget i Norge fra Middelalderen. Klosteret med omkringliggende arealer ble fredet 17. desember 1999 med hjemmel i kulturminneloven § 20. Formålet med fredningen er å sikre og ta vare på et særpreget og sterkt beitepreget kulturmiljø ved Utstein Kloster av særlig nasjonal verdi. Verneområdet omfatter ca 2500 da, med bl.a. gårdsbruk i drift, kulturskapt lyngheier og beitepåvirkede fjellskråninger. Innmarks- og utmarksarealene inneholder verdifulle biologiske kulturverdier. Det er registrert noen rødlistede arter som ut fra kulturminnehensyn bør fjernes av hensyn til vedlikehold av bygningsmessige konstruksjoner.

Ifølge fredningsforskriften skal det utarbeides en forvaltningsplan som skal inneholde nærmere retningslinjer om f.eks. skjøtselstiltak. I forbindelse med utarbeidelse av slik plan har det vært usikkerhet om vernevedtaket hjemler ivaretagelse av biologiske kvaliteter i jordbrukets kulturlandskap.

¹ Austad & Skogen 1988.

(Boks 20.3 forts.)

Skoltebyen kulturmiljø Neiden i Sør-Varanger kommune

Fredning etter kulturminneloven § 20

Skoltebyen har i uminnelige tider vært Neidensamenes gamle sommerboplass og er svært rik på kulturminner. Området ble fredet 22. september 2000 med hjemmel i kulturminneloven § 20. I fredningsområdet inngår en rekke kulturminner som er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. Disse omfatter bl.a. en ortodoks gravplass, ruinen etter en røykebadstu og en del naturlige terrengtrekk med tilhørighet til ortodoks religionsutøvelse. I området er det også automatisk fredede bygninger. Området er klassifisert som klasse 1-område i nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, det vil si blant de ti høyest prioriterte områdene i fylket. Formålet med fredningen er å sikre og ta vare på de kulturhistoriske, religiøse og landskapsmessige verdier som Skoltebyen representerer, og hindre en bruk av området som forringer disse verdiene. Fredningen skal også legge til rette for bruk som kan bidra til formidling, vedlikehold og utvikling av østsamisk kultur.

Skoltebyen inneholder variert og artsrik engvegetasjon og annen kulturmark, med innslag av arter som er typiske for kulturmark i Finnmark. Både kulturhistoriske og biologiske verdier lå til grunn for klassifiseringen av området i nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap.

Ifølge vedtaket om fredning skal det utarbeides en forvaltningsplan hvor retningslinjer for skjøtsel fastsettes.

Kystverneplan for Nordland

Vern etter naturvernloven §§ 5, 8 og 9

Kystverneplanen for Nordland ble vedtatt 6. desember 2002. Verneplanen omfatter 74 områder og totalt 977 km². Av disse områdene er 62 naturreservater, 3 fuglefredningsområder, 6 landskapsvernområder med dyrelivsfredning og 3 landskapsvernområder med plantelivsfredning. Arkipelet med tusenvis av øyer, holmer og skjær representerer en svært sjelden landskaps-type globalt, og kystrekningen har kvaliteter av internasjonal interesse i vernesammenheng. Ved utvelgning av aktuelle områder for vern, ble det lagt vekt på å fange opp så vel særpregede som typiske forekomster, ut fra både zoologiske, ornitologiske, botaniske, landskapsmessige og kvar-

tærgeologiske kriterier. I tillegg til de store naturfaglige verdiene, innehar Nordlandskysten også betydelige kulturhistoriske verdier knyttet til kulturminner og kulturmiljøer, herunder samiske kulturmiljøer.

For mange av områdene i kystverneplanen er verneformålet knyttet til ornitologiske og botaniske verdier, og naturreservat ble funnet å være den verneformen som på best mulig måte ville sikre disse verdiene. Ut fra verneformål og tilstand, herunder kulturpåvirkning, ble imidlertid fuglefredningsområde og landskapsvernområde valgt som verneform for enkelte av områdene. Ett av områdene, Lånan, Flovær og Skjærvær fuglefredningsområde i Vega kommune, omfatter et område på Skjærvær som allerede er fredet etter kulturminneloven §§ 15 og 19. I tråd med ønske fra Riksantikvaren, kan til- og påbygging, gjenoppbygging og oppføring av bygninger på Skjærvær knyttet til tradisjonell bruk av området, tillates etter søknad i den delen av fuglefredningsområdet som er fredet etter kulturminneloven.

Mange av naturreservatene er påvirket av tradisjonell bruk som beiting, slått mm., men de er i svært liten grad påvirket av tekniske inngrep. Kulturlandskap inngår ikke i verneformålet for de aktuelle naturreservatene, jf. ordlyden i naturvernloven § 8, men det er lagt vekt på å imøtekomme ønsker om tradisjonell bruk av områdene som er forenlig med verneformålet.

I noen tilfeller er det overlapping mellom kystverneplanen og Riksantikvarens nasjonale verneplan for fyrstasjoner.

Skarvan og Roltdalen nasjonalpark i Selbu, Tydal, Meråker og Stjørdal kommuner

Vern etter naturvernloven § 3

Skarvan og Roltdalen nasjonalpark ble opprettet 20. februar 2004. Nasjonalparken dekker et totalareal på ca. 440 km². Formålet med vernet er å ta vare på et i det vesentligste urørt fjell- og skogområde, å sikre det biologiske mangfoldet, og å verne om kulturminner og sammenhengen mellom disse. Nasjonalparkområdet inneholder et bredt spekter av ulike kategorier kulturminner, som f.eks. hustuffer, jernvinningsanlegg, samiske boplasser, dyregraver og ulike kategorier kulturminner knyttet til kobber- og kvernsteinsdrift, samt seterbebyggelse og ferdselsårer. Om vern av kulturminner heter det i verne-

(Boks 20.3 forts.)

forskriften: ”Kulturminner eldre enn 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven. Nyere tids kulturminner skal beskyttes mot skade og ødeleggelse, herunder kvernsteiner og kulturminner knyttet til kvernsteinsdriften. Løse kulturminner skal ikke flyttes eller fjernes.”

Innenfor nasjonalparken ligger Kvernfjellet i Selbu, som er det største kvernsteinsområdet i Norge. Dette er et område med store kulturhistoriske verdier og er derfor markert som en egen vernesone (sone A) i vedtaket. For sone A er vernereglene strengere enn for nasjonalparken for øvrig. Her er det bl.a. forbudt å plukke løse steiner og mineraler, og det er gjort unntak fra flere av punktene i oppstillingen av tiltak forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til.

Baroniet Rosendal, Kvinnherad kommune

Midlertidig fredning etter kulturminneloven § 15, varslet fredning etter kulturminneloven § 20

Hovedbygningen på baroniet Rosendal i Hardanger ble oppført i årene 1663–65. Samtidig ble hagen og parken anlagt, i sterk kontrast til den storslagne naturen omkring. Slottet har vært fredet siden 1920-årene. I 1994 varslet Riksantikvaren om igangsatt fredningssak (§ 15) for selve Baroniets eiendom, gnr. 87 bnr. 1, og eiendommen ble 14. juni 2000 midlertidig fredet etter kulturminneloven § 22 nr. 4. I etterkant av dette vedtaket, i september 2000, varslet fylkeskommunen fredningssak etter § 20 for ”Baroniet Rosendal med omgivning – Hatteberg, gnr. 87, bnr. 1, og delar av bnr. 2, 4, 6, 11 og 12.” Målet er å sikre

omgivelsene til Baroniet med hage, parkanlegg og kulturlandskap som en helhet.

Baroniet med tiliggende landskap er av nasjonal verdi. Blant annet spiller Hattebergelva med Hattebergfossen en sentral visuell rolle i Baroniets parkanlegg. Vassdraget ble vernet som en del av Verneplanen for vassdrag av Stortinget i 1993, men dette vernevedtaket åpnet for en utvidelse og opprusting av det eksisterende Muradalen kraftverk ovenfor Baroniet. I 1998 søkte Kvinnherad Energi om tillatelse til å oppruste og utvide kraftverket i ulike alternativer. De mest omfattende alternativene ville ha ført til sterkt redusert vannføring i Ringeriks fossen innerst i Muradalen. Denne fossen er imidlertid ikke synlig fra Baroniet. Ingen av alternativene ville påvirke vannføringen i Hattebergfossen ut over det som følger av den eksisterende reguleringen. I 2003 sluttet Stortinget seg til Olje- og energidepartementets forslag om likevel å avslå samtlige alternativer til utvidelse av det eksisterende kraftverket, jf. St.meld. nr. 23 (2002–2003) og Innst. S. nr. 257 (2002–2003). Begrunnelsen var at hensynet til de nasjonale verneverdiene i området, herunder Baroniet, måtte tillegges avgjørende vekt.

Folgefonna nasjonalpark med tiliggende landskapsvernområder er under etablering. Planområdet for kulturminnefredningen av Baroniet etter § 20 ligger inn til arbeidsgrensen for verneplanen for Folgefonna i Muradalen.² Planarbeidet for verneprosessene etter naturvernloven og kulturminneloven skjer parallelt, men vernevedtak kan komme til å skje på forskjellig tidspunkt.

² Fylkesmannen i Hordaland 2003

per for integrering av kulturelle verdier i forvaltningen av våtmarker, som partslandene oppfordres til å følge. Resolusjonen oppfordrer også til å inkludere relevante kulturarvaspekter i utarbeidelse og gjennomføring av forvaltningsplaner for våtmarker.

20.4 Utvalgets forslag

På Svalbard blir både naturvernhensyn og kulturminnehensyn ivaretatt gjennom en felles lov, svalbardmiljøloven. På fastlandet ivaretas de to hensyn

av hver sin lov. Sammenhengen mellom natur og kulturminner er sterkere på Svalbard enn på fastlandet. *Utvalget* finner det ikke hensiktsmessig å foreslå en felles lov som for fastlandet skal dekke både naturvern og kulturminnehensyn.

I gjeldende lovverk er det et visst, men begrenset rom for samordning av naturvern- og kulturminneinteresser. Handlingsrommet i så måte synes å være større i naturvernloven enn i kulturminneloven, særlig fordi naturvernloven eksplisitt nevner kulturminnehensyn som en del av begrunnelsen for vern etter flere av vernekategoriene. Kulturminneloven nevner ikke på samme måte



Figur 20.6 Baroniet i Rosendal er av nasjonal verdi. Hattebergelva med fossen spiller en sentral rolle i Baroniets parkanlegg. Hattebergsvassdraget ble vernet i 1993.

Foto: Jan Rabben/NN/Samfoto

naturvernhensyn som delbegrunnelse for vern, slik at eventuelle positive effekter for naturverdier eller biologisk mangfold av kulturminnevern får mer karakter av tilfeldige bieffekter. For å øke mulighetene for å integrere hensynet til kulturbetinget biologisk mangfold i kulturminnevernet, foreslår *utvalget* flere endringer i kulturminneloven for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for vern av biologiske kulturverdier, jf. utk. § 76 nr. 7.

I tråd med dette foreslår *utvalget* å endre kulturminneloven § 2 første ledd, slik at reglene om kulturminner også skal kunne anvendes på biologiske kulturverdier. Det foreslås også en presisering i tredje ledd av at viktige naturverdier knyttet til kulturminnene skal kunne tillegges vekt ved de vurderinger som legges til grunn for et vernevedtak.

Når det gjelder bruk av kulturminneloven § 15 til vern av det kulturbetingete biologiske mangfoldet i hager og parker mv., viser eksemplene gjen-gitt i vedlegg 15 at mye står og faller på hvordan bestemmelsen praktiseres. Imidlertid er bevisstheten omkring de biologiske elementene økende. Selv om det i og for seg er en selvfølge at det biologiske mangfoldet er selve "byggesteinene" i anlegg

som hager, parker og alleer, mener *utvalget* det kan være grunn til å presisere i kulturminneloven at fredning etter § 15 også kan omfatte de enkelte artene. *Utvalget* antar at en slik lovjustering også kan innvirke på praktiseringen av bestemmelsen generelt, i retning av økt oppmerksomhet omkring vegetasjonen i den enkelte fredningssak.

Som pekt på i kap. 20.3.1.3 kan biologiske elementer være av betydning for den helhetlige opplevelsen av et kulturminne. *Utvalget* foreslår derfor at kulturminneloven § 19 første ledd suppleres slik at fredningen også skal kunne omfatte slike elementer.

Etter gjeldende kulturminnelov vil hjemmelen for vern av kulturmiljøer (§ 20) og skjøtsel (§ 21) kunne dekke også de naturfaglige behovene i kulturlandskap eller andre menneskepåvirkete områder der kulturhistoriske og naturvitenskapelige interesser er sammenfallende. Likevel bør det fremgå klarere av kulturminneloven § 20 at den gir hjemmel også for vern av biologiske kulturverdier, ikke minst på bakgrunn av den tilbakeholdenhet dagens forvaltningspraksis har vist med hensyn til vern av biologiske kulturverdier. *Utvalget* foreslår

derfor at kulturminneloven § 20 suppleres slik at det kommer klart frem at fredningen kan omfatte naturelementer som bidrar til å skape områdets egenart. En slik endring vil tydeliggjøre at det er rom for å nevne biologiske kulturverdier i verneformålet, og at man gjennom fredningsbestemmelsene kan regulere landbruksdrift og annen aktivitet slik at man unngår tiltak som vil kunne skade disse verdiene.

Restaurering og skjøtsel av biologiske kulturverdier bør kunne inngå i formålet med skjøtselstiltak. Dette antas det å være rom for i dag, jf. kulturminneloven § 21 første ledd, der det heter at "skjøtsel kan være vedlikehold av det fredete området, herunder rydding og pleie av vegetasjon og andre tiltak for å verne kulturmiljøet m.v." Skjøtselen må være begrunnet i kulturhistoriske eller landskapsmessige verdier, ikke i hensynet til rene naturverdier.

Utvalget ser det ikke som noe problem at fredning av biologisk mangfold som del av kulturmiljøer i utgangspunktet skal være kulturhistorisk betinget. Dette forutsetter imidlertid at det etableres en omforent oppfatning av når vegetasjon eller botaniske forekomster er kulturhistorisk interessante. Vern av biologisk mangfold ut fra rent naturvitenskapelige hensyn vil det være mest naturlig å hjemle i naturmangfoldloven. Dette vil også gjelde kulturlandskap eller andre menneskepåvirkete områder der den naturvitenskapelige dimensjonen er mest fremtredende.

Forslagene til endringer i kulturminneloven vil både kunne innebære en styrking av det faktiske vernet av det kulturhistorisk betingete biologiske mangfoldet, og en forenkling i retning av mindre behov for å bruke naturvern- eller naturmangfold-

lov på samme areal som kulturminneloven. Tilsvarende vil en viss utvidelse av naturmangfoldloven (i forhold til gjeldende naturvernlov) i kulturminnefaglig retning også kunne innebære forenkling. Dette gjelder bl.a. muligheten til å begrense ferdsel og annen menneskelig aktivitet – ikke bare av hensyn til biologiske og geologiske verdier, men også av hensyn til kulturminnefaglige og kulturhistoriske verdier.

Utvalget foreslår at hjemmelen for å integrere kulturminner i landskapsvernområder presiseres (utk. § 35 første ledd annet punktum), og at bestemmelsen om naturreservater skal inneholde hjemmel for å gi bestemmelser om vern av kulturminner (utk. § 36 tredje ledd siste punktum) på tilsvarende måte som i svalbardmiljøloven § 17, se kap. 20.3.3. For nasjonalparker er det ikke foreslått endringer av betydning. Med de presiseringene som utvalget her foreslår vil det i verneforskriftene være rom for å regulere bruken slik at det tas tilstrekkelig hensyn til kulturminneverdiene.

Det kan ikke utelukkes at det i enkelte saker fortsatt vil være behov for å kombinere bruk av de to lovene. Dette vil i så fall innebære at en forskrift hjemles både i naturmangfoldloven og i kulturminneloven dersom det innenfor området finnes verneverdier som ikke dekkes av den ene loven alene.

Når det gjelder arter som primært har kulturhistorisk interesse og ikke naturlig hører hjemme i norsk natur, mener *utvalget* at *in situ* vern eller fredning ikke nødvendigvis er et hensiktsmessig eller ønskelig virkemiddel for å ivareta disse. Bevaring i samlinger (botaniske hager, friluftsmuseer e.l.), eventuelt supplert med økonomiske støtteordninger, kan være et godt alternativ for å ta vare på slike arter.

Kapittel 21

Utfordringer knyttet til urfolk og lokalbefolkninger

Alta
Inge Sara Nango:

”No forstår eg
kor dyrebare våre
fotefar

i dei fire
himmelhjørna
var.”

Carl Gustav Taubøll

21.1 Innledning

Helt fra menneskets inntreden på jordkloden, har samspillet mellom mennesker og natur vært sentralt i utviklingen av de økosystemer der mennesker har levd og høstet av ressursene. Også i Norge er kulturen i forskjellige regioner utviklet på basis av særegne naturforhold og med nærhet til naturressursene. Det har bl.a. lagt grunnlaget for et samvirke mellom natur og kultur, og utvikling av tradisjonelle næringsveier, f.eks. utnyttelsen av egg- og dunvær, reindrift, utmarksbeite, slått av naturbeite, og kultivering av lokale fiskevann.

Det er en utfordring for utvalgets arbeid å ta høyde for samspillet mellom menneske og natur, både gjennom valg av uttrykk og i det materielle innhold i regelverket. For eksempel vil det for lokalbefolkning som tradisjonelt har drevet med utmarksnæring, være fremmed å betegne deres bruksområder for ”urørt” natur eller ”villmark”.¹ Videre kan ivaretagelsen av visse typer biologisk mangfold være helt avhengig av at tradisjonell bruk videreføres, f.eks. i gammelt kulturlandskap. Tradisjonell kunnskap om f.eks. forekomster av arter og deres bruksområder kan videre gi et verdifullt bidrag i arbeidet med bevaring av det biologiske mangfold.

Samspillet mellom mennesker og natur har også vært et viktig utgangspunkt ved utformingen av FN-konvensjonen om biologisk mangfold, og er en sentral premiss for videreutviklingen og konkretiseringen av forpliktelsene under konvensjonen. Konvensjonen anerkjenner at erfaringene fra menneskers århundrelange bruk av naturgrunnlaget er en ressurs som bør brukes i arbeidet med vern av det biologiske mangfold (bl.a. i art. 8 (j)). Videre rettes oppmerksomheten mot ur- og lokalbefolkningers avhengighet av naturressursgrunnlaget (bl.a. i innledningen til konvensjonen).

Forpliktelsene etter biomangfoldkonvensjonen skiller ikke mellom lokalbefolkninger og urbefolkninger. For det første skyldes det at begrepet ”urfolk” oppfattes slik at det medfører visse rettigheter som ikke nødvendigvis er anerkjent av eller relevant for alle parter under biomangfoldkonvensjonen. For det andre er det sentrale for forpliktelsene det bidraget som tradisjonelle levemåter kan gi til vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfold, uavhengig av om det kommer fra et lokalsamfunn eller et samfunn som betegnes som urfolk. Samtidig har nok utviklingen i Norge de siste årene ført til at særlig ikke-samiske lokalsamfunn i stadig mindre grad kan sies å ha ”tradisjonelle levemåter”.² Det er helst enkeltpersoner som viderefører en viss tradisjonell bruk, og som innehar kunnskap knyttet til den bruken, mens lokalsamfunnet som sådan, f.eks. et bygdesamfunn, utvikler seg i en annen retning.

I Norge er samene anerkjent som urfolk, og særskilte folkerettslige forpliktelser knyttet opp mot dette er derfor en viktig tilleggsramme for utvalgets arbeid. Selv om mye av drøftelsene vil ha like mye betydning for ikke-samiske som for samiske lokalsamfunn, tar utvalget i dette kapitlet først og fremst utgangspunkt i samenes stilling. De aktuelle folkerettslige forpliktelsene knyttet til samene som urfolk er særlig FN-konvensjonen om

¹ Om samisk begrepsbruk knyttet til natur/kultur se bl.a. Schanche, Meahcci - den samiske utmarka, Diedut nr. 1/2002 s. 156 flg.

² Utvalget har valgt å bruke begrepet ”levemåter” istedenfor ”livsstiler”, som blir brukt i den offisielle norske oversettelsen av konvensjonen i St.prp. nr. 56 (1992–93). Om begrepet ”tradisjonell” se særlig kap. 21.2.1.1.

sivile og politiske rettigheter art. 27, og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.

Utvalgets lovforslag står særlig overfor følgende utfordringer i samiske bruksområder:

- sikring av naturgrunnet som et bidrag til å sikre samisk bruk og kulturutøvelse
- eventuelle konflikter mellom områdevern og samisk bruk
- eventuelle konflikter mellom artsvern og samisk bruk

Hva som menes med "samiske bruksområder" er i seg selv uklart. Samerettsutvalget uttalte at begrepet skulle dekke "de områder av landet der bruk av naturen og naturgodene danner grunnlag for samisk bosetting, næringsdrift, samfunnsliv og kulturutøvelse for øvrig". Samerettsutvalget la til grunn at dagens reinbeiteområder³ og virkeområde for samisk kulturminnevern⁴ skulle være en viktig rettesnor for vurderingen av om et område må karakteriseres som samisk bruksområde. Samtidig la utvalget opp til en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, der det etter utvalgets mening "er naturlig at Sametinget gis stor innflytelse".⁵ I Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) er begrepet "samiske bruksområder" ikke fulgt opp nærmere, i og med at forslaget er begrenset til Finnmark fylke. Samerettsutvalget ble gjenopprettet ved kgl.res. 1. juni 2001. Det som nå står igjen av mandatet, er å vurdere bruk og forvaltning av grunn og naturgoder i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke.

Bruksinteressene i de aktuelle områdene vil være svært sammensatt, særlig utenfor de områdene i Finnmark der den samiske bruken er mest fremtredende. Biomangfoldlovutvalgets forslag må ta hensyn til dette. Samtidig kan det være uheldig å knytte regler opp til geografiske områder med uklare grenser. Det bør heller legges vekt på

at bestemmelsene hjemler de nødvendige hensyn til samisk bruk som er aktuelle i et konkret tilfelle.

En annen innfallsvinkel til hva som er "samisk" er gjennom reglene om innføring i samemanntallet etter lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Kriteriene der er knyttet til oppfatningen av seg selv som same, og bruk av samisk språk.⁶ Disse kriteriene er lite operative i forhold til bruk og vern av naturressursene, jf. bl.a. at den største andelen av de som er innført i samemanntallet, har Oslo og omegn som bosted.

Når det gjelder sikring av naturgrunnet er utvalgets mandat utformet generelt, ikke spesielt med sikte på å ivareta samisk bruk. Når utvalgets forslag generelt skal bidra til å bevare naturgrunnet i Norge, vil dette imidlertid kunne være et viktig bidrag også til samisk bruk. Å sikre naturgrunnet for samisk kultur er for øvrig hovedtema i NOU 1997: 4 fra Samerettsutvalget.

Selv om hensynet til bevaring av det biologiske mangfoldet og samiske interesser ofte er sammenfallende, kan også samisk bruk av naturgrunnet påvirke det biologiske mangfold i *negativ retning*. Kjent problematikk er særlig overbeite, motorisert ferdsel i utmark, særlig den økende barmarkskjøring, og bygging av gjerdeanlegg for reindrift.

At både områdevern og artsvern kan være konfliktfullt i forhold til samisk bruk, har f.eks. kommet til uttrykk i forbindelse med arbeidet med gjennomføring av nasjonalparkplanen i samiske områder, i forholdet mellom rovviltforvaltning og samisk reindrift, og ved fastsettelsen av jakttider og jaktbare arter i samiske områder (andekjæften i Kautokeino). Gjenstand for konflikt har imidlertid ikke nødvendigvis vært det materielle innholdet i et aktuelt forvaltningstiltak. Spørsmål om rettigheter til naturressursene og ansvaret for forvaltningen av dem, blir ofte en del av problematikken (se nærmere kap. 21.3.2).

Spørsmål knyttet til eiendoms- og bruksrettigheter til land, vann og naturressurser behandles i Samerettsutvalget og prosessene for å følge opp det utvalgets innstillinger. Disse rettighetsspørsmålene ligger utenfor Biomangfoldlovutvalgets mandat og drøftes ikke nærmere her.

³ Grunnen i fylkene fra og med Nord-Trøndelag og nordover er i all hovedsak reinbeiteområder, med noen unntak, hovedsakelig på kysten. Sør-Trøndelag og Hedmark reinbeitedistrikter dekker størstedelen av Fosenhalvøya og store områder mot svenskegrensa. Dessuten drives samisk reindrift i Trollheimen i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal. Se NOU 1997: 4 Naturgrunnet for samisk kultur s. 538.

⁴ Alle kommunene i fylkene fra og med Nord-Trøndelag og nordover. I Sør-Trøndelag omfattes Ørland, Rissa, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen, Oppdal, Rennebu, Meldal, Røros, Holtålen, Midtre Gauldal, Selbu og Tydal. I Hedmark dekkes kommunene Rendalen, Engerdal, Tolga, Tynset og Os. NOU 1997:4 s. 538.

⁵ NOU 1997: 4 s. 537–538.

⁶ "Alle som avgir erklæring om at de oppfatter seg selv som same, og som enten

a. har samisk som hjemmespråk, eller

b. har eller har hatt forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller

c. er barn av person som står eller har stått i samemanntallet" (sameloven § 2-6 første ledd).

Når det gjelder spørsmålet om immaterielle rettigheter og beskyttelsen av tradisjonell bruk eller kunnskap, drøftes utfordringene knyttet til gjeldende rett. Spørsmålet om å foreslå eventuelle nye typer immaterielle rettigheter ligger imidlertid utenfor dette utvalgets mandat.

21.2 Internasjonale forpliktelser

21.2.1 Biomangfoldkonvensjonen

Biomangfoldkonvensjonen har to hovedbestemmelser som omhandler hensynet til urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskaper og bruk. Den første er en del av konvensjonens forpliktelser om *in situ*-vern (art. 8), mens den andre er knyttet til forpliktelsene om bærekraftig bruk av biologisk mangfold (art. 10). Bestemmelsene lyder:

”Hver kontraherende Part skal så langt det er mulig og som hensiktsmessig ... under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle levemåter av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis” (art. 8 (j)).

og

”Hver kontraherende Part skal, så langt det er mulig og som hensiktsmessig ... beskytte og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser etter tradisjonelle kulturelle metoder, som er forenlige med forutsetningene for bevaring og bærekraftig bruk” (art. 10 (c)).

Bestemmelsene blir ofte sett på som to sider av samme sak,⁷ men har en noe forskjellig innfallsvinkel. I art. 8 (j) er hovedelementet hvilket positivt *bidrag* tradisjonell kunnskap eller praksis kan gi til bevaring av det biologiske mangfold, jf. også plasseringen av forpliktelsen i artikkelen om *in situ*-vern (”conservation”). I art. 10 (c) er kjernen den bærekraftige bruken i seg selv, det vil si at tradisjonell bruk skal støttes så langt den er *forenlig* med

bevaring. Dette må også ses i lys av at konvensjonen i de innledende bestemmelsene anerkjenner at mange urfolk og lokalsamfunn har hatt, og ofte fortsatt har, et nært avhengighetsforhold til de biologiske ressursene.

Forpliktelsen i art. 10 (c) suppleres med en forpliktelse i art. 10 (d) om at myndighetene skal støtte lokalbefolkningen i gjennomføring av restaureringstiltak i områder der det biologiske mangfold er blitt forringet. Også her er nok hensynet til urfolks og lokalsamfunns eksistensgrunnlag sentralt, selv om også det biologiske mangfold vil ”nyte godt” av slike tiltak. En selvstendig forpliktelse til å rehabilitere og restaurere forringede økosystemer, og styrke bestander av truede arter, ligger i art. 8 (f).

21.2.1.1 Nærmere om art. 8 (j)

Tradisjonell kunnskap

Gjenstand for statenes forpliktelser etter art. 8 (j) er ”kunnskaper, innovasjoner og praksis” av urfolk- eller lokalsamfunn. Sammenfattende blir dette også kalt for ”*tradisjonell kunnskap*”. Hva som regnes som ”tradisjonell” kunnskap eller bruk kan være vanskelig å avgrense. Det siktes til erfaringene, oppdagelser og praksis av urfolk og lokalsamfunn i alle deler av verden. Kunnskapen er et resultat av erfaringer gjennom århundrer av bruk av naturressursene og er tilpasset det enkelte samfunns kultur og direkte omgivelser.⁸ Kunnskapen bygger på muntlige tradisjoner og overleveres fra generasjon til generasjon, bl.a. gjennom eventyr, sang, folklore, sedvanerett, språk og religion. Den er vanligvis urfolks- og lokalsamfunnenes felleseie, og har ofte vært en nødvendig forutsetning for å kunne klare å livberge seg i strøk med ekstreme klimatiske forhold. Kunnskapen er gjerne av praktisk karakter og knyttet til utøvelse av primærnæringer. ”Brukerkunnskap” eller ”erfaringskunnskap” blir derfor også brukt som synonyme for tradisjonell kunnskap.⁹ Videre tilsier kunnskapens praktiske karakter at det er glidende overganger mellom ”kunnskap” og ”bruk”, jf. også konvensjonens ordbruk om at kunnskapen, innovasjoner og praksis ”representerer tradisjonelle levemåter”.

Den tradisjonelle kunnskapen kan bl.a. omfatte kunnskap om artene og deres atferd, avl, fangst- og dyrkingsmetoder, og normer og regler for hvordan

⁷ Se bl.a. Tore Henriksen, Miljøvern og urfolks tradisjonelle kunnskap. To sider av samme sak? Diedut nr. 1/2002, s. 175, og sekretariatet for biomangfoldkonvensjonen på konvensjonens hjemmeside.

⁸ Se bl.a. Solveig Joks i Reindriftsomstillernes kunnskaper i møte med byråkratiet, Diedut nr. 2/2001, s. 84 flg.

⁹ Anita Maurstad, Hvem eier kunnskapen om fisket? Diedut nr. 2/2001 s. 29–36.

samfunnet og dets medlemmer skal forvalte og utnytte områder og biologiske ressurser.

Det er ikke lett å avgrense "tradisjonell" kunnskap mot "moderne" kunnskap. Den siste bygger gjerne på vitenskapelig forskning og teknologi, ikke på direkte erfaringer fra brukerne. Men også urfolks vaner og skikker påvirkes av utviklinger i samfunnet for øvrig, og moderne og gamle bruksmåter vil gå over i hverandre.¹⁰

Konvensjonen tar ikke stilling til hva som er tradisjonelt og hva som ikke er det. Istedenfor stiller den opp et tilleggskrav om at den kunnskapen som skal beskyttes er den som "representerer tradisjonelle levemåter av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold". Selv om tradisjonell kunnskap er "farget" av moderne, vitenskapelige innsikter, vil kjernepunktet i vurderingen av den etter art. 8 (j) være om den har noe å bidra med når det gjelder bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Kunnskap av en slik karakter kan f.eks. være kunnskap om steder eller områder som av religiøse grunner tradisjonelt har vært vernet mot høsting, kunnskap om interne regler om fordeling av tilgang til naturressursene, f.eks. reinbeite¹¹, eller kunnskap om arter som har vist seg å være robuste mot særskilte påvirkninger, f.eks. klimaendringer eller sykdom. Dette siste er en form for tradisjonell kunnskap som gjennom lang tid er brukt innen jordbrukets foredling og avl, og som kan bidra til å trygge matvaresikkerheten.

Nærmere om statens forpliktelser

Staten er forpliktet til – så langt mulig og på den måte det er hensiktsmessig – å "respekttere, bevare og opprettholde" den tradisjonelle kunnskapen. En forutsetning for å kunne oppfylle denne forpliktelsen er kjennskap til kunnskapen. Dette innebærer bl.a. at de som innehar kunnskapen må bli hørt i beslutningsprosesser og politikkutforming om naturressurser i områder der urfolks- eller lokalsamfunn bor og utøver sine næringer. At partene skal sikre slik medvirkning blir understreket som

helt sentralt i det arbeidet som skjer under biomangfoldkonvensjonen for å konkretisere innholdet i forpliktelsene i art. 8 (j) og 10 (c).¹²

På grunn av den nære sammenhengen mellom tradisjonell kunnskap og den praktiske bruken av kunnskapen, kan forpliktelsen i art. 8 (j) være et argument i retning av en forpliktelse til å bevare ressursgrunnet for tradisjonell bruk. Det kan være vanskelig å opprettholde kunnskap om tradisjonelle bruksmåter hvis bruken må avvikes på grunn av forringelse av naturkvalitetene. En slik forpliktelse følger imidlertid mer direkte av de særskilte internasjonale forpliktelser om urfolks rettigheter og drøftes nærmere nedenfor.¹³

Forpliktelsen i art. 8 (j) er videre å "fremme en bredere anvendelse av" tradisjonell kunnskap av interesse for bevaring og bruk av det biologiske mangfold. Her kan det være snakk om å nyttiggjøre seg kunnskap om f.eks. forvaltningsmodeller som fremmer vern av naturressursene eller kunnskap om forekomsten av arter for høstingsbeslutninger, men også om nytten i forbindelse med kommersiell utnyttelse f.eks. av kunnskap om helbredende planter.¹⁴ Tilsvarende forpliktelser finnes i konvensjonens generelle bestemmelser om informasjons- og teknologiutveksling i art. 17 og 18 (hhv. 17 (2) og 18 (4)).

En helt nødvendig forutsetning – og et krav etter art. 8 (j) – for en slik spredning av tradisjonell kunnskap, er *samtykke og medvirkning* av de berørte urfolks- eller lokalsamfunn. Det er ikke sikkert at innehaverne av den tradisjonelle kunnskapen ser seg tjent med å røpe kunnskapen eller gjøre den allment tilgjengelig. Faren for at andre enn lokalbefolkningen skal nyttiggjøre seg de "beste fiskeplas-

¹⁰ Einar Eythórsson, Tradisjonell kunnskap og forvaltningsutfordringer, Diedut nr. 2/2001. Eythórsson uttaler bl.a.: "I spørsmålet om brukerkunnskapen er tradisjonell eller ikke, synes jeg det går an å være pragmatisk. Brukerkunnskap kan ofte ikke klassifiseres som enten tradisjonell eller moderne. Lokal kunnskap om fiskens vandringer, gyteplasser og atferd for øvrig kan være tradisjonell i den forstand at mange forhold kan ha vært kjent over flere generasjoner, og samtidig moderne i den forstand at de nålevende fiskerne har gjort sine erfaringer i ekkoloddets tidsalder og med hjelp av moderne fiskeredskaper" (s. 25).

¹¹ Solveig Joks, Reindriftsomstillernes kunnskaper i møte med byråkratiet, Diedut nr. 2/2001 s. 92–93. Se også NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven, kap. 3.5.

¹² Se bl.a. partsmøtevedtak V/16 der partsmøtet under konvensjonen besluttet å utvide mandatet for en spesiell arbeidsgruppe om art. 8 (j), og der det bl.a. heter at partsmøtet "urges Parties and Governments and, as appropriate, international organizations, and organizations representing indigenous and local communities, to facilitate the full and effective participation of indigenous and local communities in the implementation of the Convention" (pkt.12).

¹³ Også språkets betydning for opprettholdelsen av kunnskap om biologisk mangfold har vært fremhevet, bl.a. i UNEPs studie om "Cultural and spiritual values of biodiversity", 1999 (s. 21–57). Det påpekes bl.a. at 83 % av de landene som er med i IUCNs liste over "megadiverse" land, også er blant de 25 land med størst mangfold av endemiske språk (s. 26). Videre er det mye som tyder på at kunnskap om biologisk mangfold går tapt ved overgang til majoritetsspråket. Dette skyldes både at det nye språket ikke har ord som tilsvarende alle de nyanserte uttrykk for forskjellige deler av det biologiske mangfold, f.eks. arter og lavere taxa. Viktig er også at det gamle, mindretalls-, språket er basert på muntlig overlevering, og begrepene forsvinner derfor når språket ikke lenger er i bruk.

¹⁴ Glowka m.fl., A guide to the Convention on Biological Diversity, 1994, s. 48–49.

sene”, den ”frodigste moltemyra” eller informasjonen om helsebringende urter er åpenbar.¹⁵

Konvensjonen krever derfor ikke bare samtykke og medvirkning, men også at fordelene ved bruken av kunnskapene skal fordeles rettferdig (art. 8 (j) og innledningen til konvensjonen). Den siste forpliktelsen er imidlertid ikke like absolutt, jf. ordlyden om at partene skal ”oppfordre til” en slik fordeling.

Fordeling av fordelene ved utnyttelsen av tradisjonell kunnskap er et sentralt punkt i Bonn-retningslinjene om tilgang til og fordelsfordelingen ved genetiske ressurser (se kap. 22.4.2.7). Retningslinjene ser art.15 – som først og fremst taler om fordeling mellom land – i sammenheng med art. 8 (j), som i større grad dreier seg om internrettslige forhold.

21.2.1.2 Nærmere om art. 10 (c)

Forpliktelsene etter art. 10 (c) er mer direkte knyttet opp mot selve bruken av naturressursene. Partene etter konvensjonen skal ”beskytte og oppmuntre til” sedvanlig bruk av biologiske ressurser. Det er to vilkår knyttet til forpliktelsen: Den gjelder kun ”sedvanlig bruk ... etter tradisjonelle kulturelle metoder”, og metodene må være ”forenlige med forutsetningene for bevaring og bærekraftig bruk”. Beskrivelsen av hvilken type bruk bestemmelsen gjelder, kan sammenlignes med hvordan tradisjonell kunnskap er beskrevet i art. 8 (j), og det vises til omtalen av begrepet i kap. 21.2.1.1.

Vilkåret om forenlighet med bevaring og bærekraftig bruk må særlig ses i lys av at en del tradisjonell bruk har utviklet seg i ikke-bærekraftig retning, bl.a. som følge av befolkningsvekst, sentraliseringsprosesser, teknologisk utvikling og sammenbrudd av tradisjonelle normer og kontrollsystemer.¹⁶ Eksempler fra norske forhold i så måte er overbeite av rein på Finnmarksvidda, økt barmarkskjøring som sliter på naturgrunnlaget, bygging av større gjerdeanlegg for reindrift med medførende nedtråkking av vegetasjon, og visse jakttradisjoner. Problemstillinger knyttet til denne utfordringen drøftes gjennom eksemplet om vårjakt på ender i Kautokeino, jf. eksemplet i boks 21.7 i kap. 21.4.

21.2.2 Internasjonale forpliktelser om urfolks rettigheter

Samene er i Norge anerkjent som urfolk, noe som bl.a. kommer til uttrykk i Grunnloven § 110 a som

pålegger Statens myndigheter ”at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv”. Det vises også til St.meld. nr. 52 (1992–93) der det bl.a. heter at ”samene anerkjennes å være en urbefolkning med rett til selv å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt nærings- og samfunnsliv” (s. 42).¹⁷ De folkerettslige avtalene som ligger til grunn for statens forpliktelser overfor samene er særlig FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (art. 27) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk. Sistnevnte ratifiserte Norge i 1990, som første land i verden. I et naturforvaltningsperspektiv er det særlig art. 6, 7, 13, 14 og 15 som er av interesse i denne konvensjonen.

21.2.2.1 Art. 27 i FN-konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter (KSPR)

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ble vedtatt 16. desember 1966 og ratifisert av Norge 13. september 1972. Den trådte i kraft 23. mars 1976. Konvensjonens art. 27 er en sentral bestemmelse i internasjonal rett om beskyttelse av minoriteter.¹⁸ Bestemmelsen bruker ikke begrepet ”urfolk”, men tar sikte på beskyttelsen av individer som tilhører minoriteter i en stat:

”I de stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.” (art. 27).

Artikkelen var en viktig premiss for at Grunnloven § 110 a ble vedtatt i 1988. Videre gjelder bestemmelsen direkte som norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 3.

Hva skal beskyttes – kulturbegrepet

Beskyttelsen etter art. 27 gjelder retten til å dyrke ”sin egen kultur” og til å bekjenne og praktisere ”sin egen religion”. Når det gjelder det siste, berører dette den norske naturforvaltningen i mindre grad. Det kan være snakk om steder ute i naturen som

¹⁵ Se bl.a. Anita Maurstad, Hvem eier kunnskapen om fisket? Diedut nr. 2/2001, s. 29 flg.

¹⁶ Se om slike utviklingsstrekk bl.a. Marcus Colchester, Salvaging nature, 2003, s. 53 flg.

¹⁷ Se også St.meld. nr. 55 (2000–2001) kap. 3.1 og Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) kap. 5.2.2.

¹⁸ Se bl.a. NOU 1984: 18 s. og 1997: 4 s. 53–54, St.meld. nr. 55 (2000–2001) kap. 3.3.1, Uggerud, Rovdyrvern og menneskerettigheter i reindriftens områder, og Andreas Schei, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten.

det knytter seg religiøse skikker eller tro til, men slike steder er – forutsatt at de er mer enn 100 år gamle – automatisk fredet etter kulturminneloven (§ 4 bokstav f til j, jf. § 2 første ledd). Så langt har det i den praktiske forvaltningen av f.eks. naturvernloven ikke vært reist spørsmål om beskyttelse av naturområder med det formålet å sikre praktiseringen av samisk religion. Dette tema drøftes derfor ikke nærmere her (men se nedenfor i kap. 21.3.1 om urfolks egne vernetradisjoner).¹⁹

Når det gjelder retten til å dyrke sin egen *kultur*, har det utviklet seg en tolkning som innebærer at kulturbegrepet også innbefatter de *materielle forutsetninger for kulturutøvelsen*. En av disse materielle forutsetningene kan være at det sikres et tilstrekkelig naturgrunnlag for utøving av næringer som er sentrale for minoritetens kulturring, som f.eks. jakt og fiske.

FNs Menneskerettskomité²⁰ har gitt en tolkningskommentar til art. 27 som tar opp dette kulturbegrepet. I uttalelsen heter det:

”With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of minority communities in decisions which affect them.” (CCPR General comment 23 – The rights of minorities, article 27, 1994, pkt. 7).

I rettspraksis under Menneskerettskomiteen er det lagt til grunn at samisk reindrift er en del av samisk kulturutøvelse som har krav på beskyttelse etter art. 27.²¹

Denne vide tolkningen av begrepet ”kultur” kan også sammenlignes med biomangfoldkonven-

sjonens bruk av begrepet ”tradisjonell kunnskap”, der kunnskapen og den praktiske bruken av den ses på som en helhet (jf. kap. 21.2.1.1).

For øvrig har Menneskerettskomiteen i tilknytning til art. 27 uttalt at retten til å utøve sin kultur ikke bare beskytter tradisjonelle levemåter. At næringsutøvere har tilpasset seg nyere metoder for næringsutøvelse – i dette tilfellet for utøving av reindrift – hindrer ikke at de kan påberope seg art. 27.²² Her skiller altså rettigheten etter art. 27 seg fra bestemmelsene i biomangfoldkonvensjonen, som viser til ”tradisjonelle” levemåter, og som har som forutsetning at disse har betydning for, eller ikke forringer det biologiske mangfold (jf. kap. 21.2.1.1). Det er et spørsmål om vedtagelsen av biomangfoldkonvensjonen har betydningen for tolkningen av art. 27, bl.a. i den retning av at innskrenkninger i bruken som er i samsvar med biomangfoldkonvensjonen, og som ikke går så langt at de umuliggjør urfolks kulturutøvelse, må aksepteres. Folkeretten gir heller ikke noe klart svar på hvor langt utviklingen kan gå før man ikke lenger kan snakke om ”sin”, dvs. urfolkets kultur.

Retten etter art. 27 til beskyttelse av kulturutøvelsen er en individuell rett for den enkelte utøver, som må ses i perspektivet av næringen som en felles kulturbærer for den aktuelle urfolksgruppen.²³ I saken *Kitok v. Sweden*²⁴ uttalte Menneskerettskomiteen bl.a. at lovgivning (i dette tilfelle svensk reindriftslovgivning) kunne sette grenser for enkeltindividers deltagelse i reindriftsutøvelse for å opprettholde næringens levedyktighet for minoritetsgruppen som helhet. I det aktuelle tilfelle var det snakk om å begrense antall reindriftsutøvere for å sikre et økologisk grunnlag for næringen.

Statens forpliktelser

Art. 27 bruker ordene ”*ikke berøves retten*” til kulturutøvelse. Dette kunne bli oppfattet slik at kun negative tiltak fra statens side omfattes. Det er

¹⁹ Spørsmålet ble så vidt berørt i *Länsman et al. v. Finland*, der det var snakk om inngrep i et fjell som i tidligere tider ble brukt til rituelle handlinger.

²⁰ Menneskerettskomiteen er opprettet med hjemmel i konvensjonen. Komiteen består av uavhengige eksperter og har hovedansvaret for kontrollen med at konvensjonen blir etterlevet. Kontrollen skjer både i form av (obligatoriske) rapporter fra statene, og klagebehandling i enkeltsaker. Den siste kompetansen er avhengig av at den aktuelle stat har samtykket i at komiteen får denne kompetansen for dens vedkommende, noe Norge har gjort. (Se Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 2. utg. 2002 s. 199.)

²¹ Se Uggerud og Schei, som begge viser til to saker i Menneskerettskomiteen angående *Kitok v. Sverige* og *Ilmari Länsman et. al. v. Finland*, hhv. Communication No. 197/1985 og 511/1992. Se også Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) kap. 5.5.1.

²² *Ilmari Länsman v. Finland* pkt. 9.3, der det heter at ”The right to enjoy one’s culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In this connection, the Committee observes that article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party’s submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant. Furthermore, mountain Riutusvaara continues to have a spiritual significance relevant to their culture. The Committee also notes the concern of the authors that the quality of slaughtered reindeer could be adversely affected by a disturbed environment.”

²³ Menneskerettskomiteen, General Comment 23, 1994, pkt. 6.2.

²⁴ Communication No. 197/1985.

imidlertid slått fast at bestemmelsen også medfører en plikt for staten til å gjennomføre tiltak for å hindre eller avbøte negative påvirkninger fra andre parter.²⁵

Art. 27 innebærer ikke at ethvert inngrep i samiske bruksområder er forbudt. I den nevnte saken om *Länsman v. Finland* ble et visst masseuttak godtatt, hvis det skjedde under vilkår som begrenset de negative effekter for reindriften til et minimum.²⁶ Komiteen la i den sammenhengen også stor vekt på at den berørte samiske befolkningen hadde deltatt i beslutningsprosessen, og at deres interesser var vektlagt i beslutningen.²⁷

21.2.2.2 ILO-konvensjon nr. 169

ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ble vedtatt 27 juni 1989 og ratifisert av Norge 20. juni 1990. Den trådte i kraft 5. september 1991. Konvensjonen er relevant i naturforvaltningssammenheng på flere punkter. For det første inneholder konvensjonen bestemmelser om retten til å få beskyttet sin kultur, næring og miljø (art. 2 (2) (b), 4 (1) og 5 (a)). For det andre inneholder konvensjonen bestemmelser om eiendoms- eller bruksrett til land og vann (art. 13 til 19). For det tredje legger konvensjonen stor vekt på deltagelse i og innflytelse på beslutningsprosesser (bl.a. art. 6, 7 og 15).

Beskyttelse av kultur, næringsveier og miljø

Etter konvensjonen skal staten, med deltagelse av urfolket, "fremme full virkeliggjøring av disse folks sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter med respekt for deres sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner og for deres institusjoner" (art. 2 (2) (b) jf. art. 2 (1), og art. 5 (a)). Videre skal det treffes tiltak for å "sikre enkeltpersoner fra vedkommende folk og deres institusjoner, eiendom, arbeid, kultur og miljø", og slike tiltak skal ikke være i strid med "klart uttrykte ønsker fra vedkommende folk" (art. 4 (1) og (2)).

Bestemmelsene dekker i det vesentlige det samme som FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 27, og det vises til fremstillingen under kap. 21.2.2.1. Nytt er bl.a. at ILO-konvensjonen uttrykkelig nevner en plikt til å bevare urfolks "miljø". Dette utdypes nærmere i art. 7, der det heter at myndighetene "i samarbeid med ved-

kommende folk skal ... treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områder der de lever" (art. 7 (4)). Med den tolkningen som Menneskerettskomiteen har valgt for "kultur" begrepet i art. 27, er likevel den praktiske forskjellen mellom bestemmelsene begrenset.²⁸

Det kan videre se ut som at statens forpliktelser etter ILO-konvensjonen muligens innebærer en mer aktiv ivaretagelse av urfolks naturgrunnlag, jf. "fremme full virkeliggjøring", "sikre" miljø og "treffe tiltak for å verne og bevare" miljøet. Dette i motsetning til ordbruken i art. 27 i KSPR om å "ikke berøves retten". Som omtalt i kap. 22.2.2.1 har imidlertid Menneskerettskomiteen tolket dette i vid forstand, slik at det også på dette punkt er stor grad av sammenfall mellom forpliktelsene.

Eiendomsrett og bruksrett til land og vann

ILO-konvensjonen inneholder, i motsetning til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, regler om urfolks landrettigheter og deres rett til å delta i forvaltningen av naturressursene i de områdene de lever. Oppfølgingen av disse rettigheter i norsk rett er et av hovedtemaene i Samerettsutvalgets arbeid, jf. NOU 1997: 4 og bakgrunnsmateriale for denne utredningen i NOU 2001: 34 Samiske sedvaner og rettsoppfatninger og NOU 1997: 5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Utredningene er fulgt opp bl.a. ved Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om Finnmarksloven. På initiativ av Stortingets justiskomiteé har professorene Hans Petter Graver og Geir Ulfstein 31. oktober 2003 avgitt en folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov. Deres vurdering er nærmere kommentert av Utenriksdepartementets rettsavdeling i brev 29. mars 2004 med vedlegg til Justisdepartementet, som også er oversendt justiskomiteen. Det er ikke noen full enighet om de folkerettslige spørsmål som proposisjonen kan reise. Regjeringens proposisjon er fortsatt til behandling i Stortinget.

En vurdering av landrettighetsspørsmål og forvaltningsordninger for Finnmark ligger som nevnt innledningsvis utenfor Biomangfoldlovutvalgets mandat, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på hvilke forpliktelser ILO-konvensjonen art. 14 innebærer i så måte. Utvalgets forslag vil måtte relateres til de løsninger Stortinget bestemmer på dette området. For øvrig gjelder de folkerettslige forpliktelsene om ivaretagelse av samisk kultur og

²⁵ Menneskerettskomiteen, General Comment 23 (se fotnote 9), pkt. 6.1.

²⁶ Menneskerettskomiteen 511/1992 pkt. 9.5 til 9.8.

²⁷ Se også Menneskerettskomiteen, General Comment 23 (se fotnote 9) pkt. 7 siste setning.

²⁸ Se også Schei, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten og NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur kap. 4.3.1.6.1.

krav om medvirkning uavhengig av eiendoms- og rettighetsforhold til land og vann, og utvalgets forslag må vurderes ut fra dette.

Ingen av utvalgets forslag er knyttet til eiendomsretten til grunnen. Erstatningsreglene og saksbehandlingsreglene er knyttet enten til eiendomsrett eller bruksrett. Heller ikke når det gjelder genressurser gis etter utvalgets forslag grunn-eieren noen særrettigheter i form av enerett til genetisk materiale. Når det gjelder spørsmålet om vern som nasjonalpark, er det i dag et krav om at en vesentlig del av grunnen eies av staten (naturvernloven § 3, se kap. 16.2.2). Flere av dagens nasjonalparker omfatter arealer av statens umatrikulerte grunn i Finnmark. I utkastet til ny Finnmarkslov er det tatt inn en bestemmelse om at "grunn som Finnmarkseiendommen eier, kan legges ut som nasjonalpark etter reglene i naturvernloven uten at Finnmarkseiendommen har krav på erstatning" (§ 18 første ledd første punktum). Utvalget foreslår imidlertid å oppheve kravet om statsgrunn, slik at eiendomsretten ikke lenger har betydning for spørsmålet om hjemmel for vern.

Prosessuelle rettigheter

ILO-konvensjonen understreker gjennom hele konvensjonsteksten at urfolk skal ha rett til å delta i beslutningsprosesser som angår deres interesser, herunder bruk av naturressurser. For utvalgets lovforslag er særlig art. 7 (4) av betydning. Etter denne bestemmelsen skal tiltak for å verne og bevare miljøet i urfolks leveområder skje "i samarbeid med vedkommende folk". Videre skal urfolk selv sette prioriteringer for utviklingstiltak på de landområdene de lever i eller bruker på annen måte (art. 7 (1)), og sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkninger for planlagte utviklingstiltak skal utredes art. 7 (2).

Statsmyndighetene har etter art. 6 (1) en generell plikt til å konsultere et berørt urfolk i lov- og forvaltningssaker som kan ha direkte betydning for dem. Dessuten skal statsmyndighetene iverksette tiltak som skal sikre at urfolket kan delta i beslutningsprosessene på alle nivåer i minst samme utstrekning som andre deler av befolkningen ("can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them").

Konvensjonen sier også noe om på hvilken måte samarbeidet med urfolk skal finne sted: "De konsultasjonene som finner sted ved iverksetting av denne konvensjonen, skal foregå med god vilje,

i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene" (art. 6 (2)). Dette er en prosessuell rettighet, ikke et materielt krav om at tiltak alltid skal være i samsvar med urfolks ønsker. Men bestemmelsen gir klare føringer for at medvirkningen skal ha et reelt innhold, og at begge parter skal anstrenge seg for å komme frem til omforente løsninger.²⁹

Artikkel 15 (1) bestemmer at "vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i (participate in) bruk, styring og bevaring av ressursene". I forslaget til Finnmarkslov er dette søkt løst gjennom forslaget om å overdra til Finnmarkseiendommen den grunn i Finnmark som hittil har vært regnet som statsgrunn. Finnmarkseiendommen vil etter lovforslaget bli etablert som et eget rettssubjekt styrt av representanter valgt av Sametinget og fylkestinget. Artikkel 15 (2) pålegger også staten å rådføre seg ("consult") med vedkommende urfolk ved uttak av naturressurser i tilfelle der staten har beholdt eiendomsretten til naturressurser på urfolks landområder. Dette er spesielt aktuelt i forhold til mineralressurser, som er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, men gjelder også i forhold til andre naturressurser.

Det kan reises spørsmål om man her må skille mellom retten til grunnen ("lands", art. 14) og retten til naturressurser på arealet ("natural resources pertaining to their lands", art. 15). Professorene Graver og Ulfstein gjør i sin vurdering i stedet gjeldende at art. 14 regulerer de privatrettslige spørsmål, mens art. 15 først og fremst har betydning for offentligrettslige spørsmål, og de gir uttrykk for at "the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources" innebærer en rett til å delta i avgjørelsene, nærmere bestemt en rett til å være representert i de organer som treffer avgjørelsene. Utvalget finner ikke å kunne bygge på denne forståelsen av art. 15 (1). Uttrykket "participate" brukes i internasjonale instrumenter ofte som et overbegrep over et stort knippe av prosessuelle rettigheter, som bl.a. kan omfatte "consultation". Den forståelse som Graver og Ulfstein gir uttrykk for, ville enten måtte ha konsekvenser for sammensetningen av f.eks. Stortinget og regjeringen, eller avskjære disse fra å vedta lover og forskrifter om naturressurser i samiske områder. Det ville gå vesentlig lenger enn de generelle reglene i art. 6 (1).

²⁹ Se også Schei, Norsk rovviltforvaltning og folkeretten, 2003.

21.2.3 Særlig om forpliktelser knyttet til uttak av genetisk materiale

Urfolk og lokalbefolknings interesser berøres særlig på to måter når det gjelder uttak av genetisk materiale. For det første gjelder det bruken og beskyttelsen av deres tradisjonelle kunnskap. For det andre gjelder det bruken av de organismene som det genetiske materiale er en del av. Å delta i godene fra utnyttelsen kan gjelde både kunnskap og selve bruken.

21.2.3.1 Biomangfoldkonvensjonen – Beskyttelsen av kunnskap

I kap. 21.2.1.1 foran er det beskrevet hva biomangfoldkonvensjonens forpliktelser angående beskyttelsen av tradisjonell kunnskap innebærer. Disse forpliktelsene gjelder generelt, ikke bare i forhold til spørsmålet om tilgang til genetisk materiale. Konvensjonens art. 15 om tilgang til genetiske ressurser inneholder ingen henvisning til lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle kunnskap. Avgjørende for statens forpliktelser er derfor art. 8 (j), tolket i lys av forpliktelsene etter art. 15.

Den aktuelle problemstilling i forhold til art. 15 er særlig at en bioprospektør ønsker å bruke lokal kunnskap for å kunne lete mer målrettet etter interessant genetisk materiale. Et punkt der art. 8 (j) innebærer visse forpliktelser i en slik situasjon, er knyttet til det å gjøre slik kunnskap kjent. Når staten "fremmer en bredere anvendelse" av den tradisjonelle kunnskapen, skal dette skje "med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper".

Bestemmelsen regulerer imidlertid ikke forholdet mellom den som leter etter interessant genetisk materiale og innehavere av kunnskaper om dette. Kunnskapsinnehaverne vil kunne velge å hemmeligholde sin kunnskap, og dermed sikre at andre ikke kan dra nytte av den, eller offentliggjøre sin kunnskap, og dermed vanskeliggjøre patentering ved at nyhetskravet ikke kan oppfylles (se kap. 22.5.4.1).

Bestemmelsen i art. 8 (j) innebærer ingen forpliktelse for nasjonalstatene til å innføre særskilte regimer for immaterialrettslig beskyttelse av tradisjonell kunnskap. Det nærmeste man kommer en slik forpliktelse finnes i FAO-traktaten om plante-genetiske ressurser art. 9 (2) (a), om beskyttelse av tradisjonell kunnskap knyttet til plantegenetiske ressurser for mat og landbruk.

Selv om altså biomangfoldkonvensjonen ikke inneholder forpliktelser i så måte, viser vedtak fra det sjette partsmøtet at partene mener at slike ret-

tigheter er viktige i sammenheng med spørsmålet om tilgang til genressurser. I vedtak VI/24 der man adopterte Bonn-retningslinjene, fulgte det også med egne anbefalinger om forholdet til immaterielle rettigheter (bokstav C). Partsmøtet "inviterer" landene til å oppfordre til at søkere om patent opplyser om eventuell tradisjonell kunnskap som ligger til grunn for oppfinnelsen det søkes om patent for. Partsmøtet oppfordrer videre WIPO til å arbeide videre med disse spørsmål, og om å komme med anbefalinger om hvordan partene under biomangfoldkonvensjonen kan arbeide videre i retning av å etablere systemer for beskyttelsen av tradisjonell kunnskap.

21.2.3.2 Biomangfoldkonvensjonen – beskyttelse av bruken

Hvis en oppfinnelse basert på tradisjonell kunnskap brukes på en slik måte at den innebærer en hindring for et urfolks eller lokalsamfunns tradisjonelle bruk av de naturressursene som oppfinnelsen er basert på, kan det sies å stride mot intensjonen i art. 8 (j). Den ene situasjonen kan være at den nye bruksmåten innebærer en ikke bærekraftig høsting av ressursen til det nye formål. Dette er snarere et spørsmål om høstingsregulering enn regulering av tilgang til genressurser.

Den andre situasjonen kan være knyttet til immaterielle rettigheter. Konvensjonen peker imidlertid selv på at slike spørsmål først og fremst må løses via internasjonalt samarbeid innen patentretten og andre immaterielle rettigheter (art. 16 (5)). En forsiktig kobling mellom biomangfoldkonvensjonen og patentretten finnes som nevnt i partsmøtevedtak VI/24, jf. kap. 21.2.3.1.

I Bonn-retningslinjene oppfordres leverandørland til å prøve å sikre at kommersialisering og annen utnyttelse av genressursene ikke hindrer tradisjonell bruk av disse ressurser (16 (a) (iii)).

21.2.3.3 Biomangfoldkonvensjonen – å dele godene

En sentral bestemmelse i biomangfoldkonvensjonen art. 15 er bestemmelsen om fordelingen av fordeler som er et resultat av tilgang til genressurser (art. 15 (7)). Bestemmelsen regulerer imidlertid forholdet mellom parter til konvensjonen, dvs. mellom leverandørland og det landet der genressursen brukes. Når det gjelder fordelingen internt i et land, må art. 8 (j) trekkes inn. Der er det ikke tilgangen til selve ressursen som reguleres, men tilgangen til kunnskapen. Forpliktelsen etter art. 8 (j) er dessuten svak på dette punkt: Statene skal "opp-

fordre” til en slik fordelsfordeling, når fordelene er et resultat av bruken av tradisjonell kunnskap.³⁰

Bonn-retningslinjene gir anbefalinger om å trekke inn berørte urfolk og lokalbefolkninger i prosedyrer for forhåndssamtykke til uttak av genetisk materiale, hvis den enkelte stat velger å ha slike regler om forhåndssamtykke. Det gis videre anbefalinger om hvordan forpliktelsen om fordelsfordeling etter art. 15 (7) kan gjennomføres. Anbefalingene må imidlertid ses i lys av at forpliktelsen etter art. 15 (7) først og fremst er en forpliktelse for *mottakerlandet* om å dele fordelene med leverandørlandet. Bestemmelsen regulerer ikke hva Norge bør forlange av andre som henter genressurser fra Norge, selv om retningslinjene på dette punkt ikke skiller mellom mottaker og leverandør.

Bonn-retningslinjene er ikke bindende for partene, men er ment som innspill til prosesser for å formulere lovgivning, administrative tiltak eller politikk for tilgang til genressurser og fordelsfordeling, med særlig referanse til art. 8 (j), 10 (c), 15, 16 og 19.³¹

21.2.3.4 Urfolksrettigheter om tilgang til genressurser

Spørsmålet om urfolks stilling når det gjelder tilgang til genressurser, er ikke spesielt regulert i folkeretten. Folkeretten, særlig ILO-konvensjonen, har bestemmelser om rådigheten over naturressursene, jf. kap. 21.2.2.2, men disse tar ikke høyde for forskjellen mellom de biologiske ressursene og deres ”genetiske oppskrift”, jf. kap. 22.1 og 22.2.2. Denne ”oppskriften” vil normalt finnes flere steder enn i akkurat de eksemplarene av en art som finnes på urfolkets bruksområde. Unntaket måtte være at et lokalsamfunn gjennom en form for kultivering har fått frem arter eller underarter med spe-

sielle genetiske kjennetegn som ikke finnes andre steder. Slike eksempler finnes muligens i andre land, særlig i noen områder i Afrika og Sør-Amerika. I Norge synes denne problemstillingen imidlertid ikke å være særlig aktuell. Dessuten beveger man seg her bort fra begrepet ”naturressurser” og over i biologiske ressurser innen mat og landbruk, jf. FAO-avtalen som er nevnt foran, og spørsmålet om ”farmers rights”. En annen sak er at den som har eierådighet over de biologiske ressursene rent faktisk har en mulighet til å nekte tilgang, med mindre tilgangen reguleres av en allemannsrett.

21.2.4 Oppsummering av internasjonale forpliktelser knyttet til urfolk og lokalbefolkninger som er av betydning for utvalgets arbeid

Selv om det er mange usikkerhetsmomenter knyttet til hvilke konklusjoner man kan trekke av folkeretten, kan likevel følgende sies å ha betydning for utvalgets arbeid:

Biomangfoldkonvensjonen innebærer en forpliktelse for den norske stat til å

- anerkjenne på en hensiktsmessig måte den erfaringskunnskapen som lokalsamfunn og samiske samfunn sitter inne med, i forhold til vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- ha gode prosesser for bruk og vern, som sikrer at hensynet i første strekpunkt ivaretas
- bruke slik kunnskap der hvor dette kan tjene vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, under den forutsetning av at det skje i full forståelse med kunnskapsinnehaverne
- støtte opp om tradisjonell bruk som er forenlig med vern og bærekraftig bruk

Urfolksforpliktelser medfører at staten

- må sikre gode prosesser med reell deltagelse av samiske organer og organisasjoner når det gjelder forvaltning av naturressurser i samiske bruksområder
- må sikre et tilstrekkelig naturgrunnlag for utøvelsen av samisk kultur, herunder næringsveier som er viktige for kulturutøvelsen
- må sikre at tiltak for vern av natur ikke går så langt at de fratrar samene retten til kulturutøvelse

Som nevnt innledningsvis er spørsmålene knyttet til bevaring av naturressursene som et grunnlag for den samiske kultur i Norge, hovedtema i Samerettsutvalgets utredning NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur. Omtalen nedenfor på dette

³⁰ Et konkret eksempel på fordelsfordeling er The Falealupo Covenant, som er en avtale fremforhandlet mellom representanter for en samoisk landsby – Falealupo – og noen forskere fra industriland (Maughan, Murdock, Cox m.fl.) fra 1989. Samoas nasjonale myndigheter støtter avtalen. Avtalen er inngått for 50 år. Landsbyen forplikter seg bl.a. til å gjøre en bevaringsinnsats for lokal flora og fauna, og til å gi tilgang for forskningsformål. Tradisjonell, bærekraftig bruk kan fortsette. Forskerne forplikter seg bl.a. til å betale 33 % av eventuelle inntekter ved kommersielle produkter fra planter fra landsbyen. Forskerne har i tillegg gitt en rekke økonomiske bidrag til lokale tiltak, uavhengig av kommersialisering av produkter. Per 2001 beløp disse bidragene seg til 480.000 US dollar. (Se Paul Alan Cox, Institute of Ethnobotany, National Tropical Botanical Garden, Kalaheo, Hawaii USA, Ensuring Equitable Benefits: The Falealupo Covenant and the Isolation of Anti-Viral Drug Prostratin from a Samoan Medicinal Plant, Pharmaceutical Biology 2001, Vol. 39, Supplement, pp. 33–40.)

³¹ Bonn-retningslinjene kap. I (A) (1).

punkt begrenses derfor til det som direkte berører Biomangfoldlovutvalgets forslag.

Om avgrensningen mot rettighetsspørsmål og immaterielle rettigheter, se kap. 21.1.

21.3 Områdevern og urfolks og lokalbefolknings rettigheter

21.3.1 Utviklingstrekk

Områdevernet slik vi kjenner det i dag har sin opprinnelse i andre halvdel av 1800-tallet. Den første nasjonalparken i verden var Yellowstone National Park i USA som ble opprettet 1. mars 1872, fulgt av Yosemite National Park (også USA) 1. oktober 1890. Noen av de eldste nasjonalparkene i Afrika er Hluhluwe og Umfolozi, nå slått sammen til Hluhluwe-Umfolozi nasjonalpark, som ble opprettet i 1895.

Det som ofte kjennetegner verneområdene fra den perioden, og i en del tilfeller verneområder helt opp til vår tid, er at vernet innebar et vern *mot* lokalbefolkningen. Parkene ble gjerne opprettet for å bevare "villmark" eller "uberørt" natur, som skulle få utvikle seg uten menneskelig påvirkning. Det utgangspunktet medførte i et betydelig antall tilfeller at lokalbefolkningen ble flyttet ut av parkene og at deres bruk av naturressursene innenfor ble utelukket eller sterkt begrenset.³² Samtidig utviklet det seg ofte en turistnæring innenfor parkene som medførte økonomiske inntekter for staten eller privat næringsliv, og i en del tilfeller økt slitasje på verneverdiene. Trykket på ressursgrunnlaget utenfor parkene økte dessuten i mange tilfeller betraktelig, og kunne medføre fattigdom blant de befolkningsgruppene som nå ikke lenger hadde tilgang til den ressursrikdommen som ofte nettopp var grunnlaget for vernet.

Selve "villmarks"begrepet er fremmed for mange urfolk og andre lokalsamfunn som har livnært seg av utmarksressurser. Naturen og mennesker som lever i den ses på som en enhet som påvirker hverandre gjensidig. Det som i den industrialiserte verden oppfattes som "villmark" er for urfolk gjerne det området der de har satt sine spor gjennom årtusener ved høsting, kultivering, bruk

som religiøse plasser og bruk uten tekniske inngrep.³³

Nevnes kan f.eks. noen av Sametingets uttalelser i høringen om utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark, der Sametinget bl.a. sier:

"Sametinget er kjent med at naturvernloven vektlegger begreper som "urørt", "egenartet" og "vakkert" som grunnlag for vern av områder. Vi kan derfor forstå at dette er begreper som vektlegges i formålene til verneområdene. Vi vil likevel gi uttrykk for at disse begrepene er sterkt verdiladete. Dette gjelder i særlig grad begrepene "urørt" og "vakkert". Når et så sentralt samisk bruks- og bosettingsområde som Stabbursdalen foreslås vernet ville Sametinget forventet at disse verdibegrepene ble problematisert og satt inn i en samisk og lokal sammenheng. At Stabbursdalen for utenforstående fremstår som "urørt" og "vakkert" kan blant annet nettopp skyldes samisk bruk og tilstedeværelse i området opp gjennom historien. En fortsatt sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næring i området vil derfor være en viktig forutsetning for å bevare at området er tilnærmet fri fra tyngre tekniske inngrep og dets egenart."³⁴

Det har også vært påpekt at man ved å bruke ordet "villmark" underkjenner den innsatsen for bevaring av naturressursene som mange lokalbefolkninger gjennom hundre- eller tusenvis av år har gjort.³⁵ Anerkjennelse av denne bevaringsinnsatsen er nettopp en annen viktig trend innen områdevernforvaltningen, jf. art. 8 (j) i biomangfoldkonvensjonen og arbeidsgruppen for denne bestemmelsen, og diskusjonene og anbefalingene på den femte World Parks Congress i Durban 2003.³⁶

Lenge før områdevernet slik vi kjenner det i dag ble etablert, hadde mange urfolks- og lokalsamfunn uskrevne regler om forvaltning av sine naturressurser som medførte et praktisk vern av visse deler av naturen. Særlig gjaldt dette "fredningen" av hellige steder og ferskvannsføremster, og et ofte detaljert regime av sedvanerett knyttet til høsting.³⁷ Samtidig blir det påpekt at slike tradisjonelle systemer har vært sårbare for påvirkninger i form av

³² Marcus Colchester, *Salvaging nature*, 2003, inneholder en del eksempler på det. Se også Joanne McLean (Australia) og Steffen Stræde (Danmark), *Conservation, relocation, and the paradigms of park and people management – a case study of Padampur villages and the Royal Chitwan National Park, Nepal*. Publisert i *Society and Natural Resources*, 16: 509-526, 2003.

³³ Se bl.a. Diedut nr. 1/2002 s. 104 (Falch) og 156 flg. (Schanche).

³⁴ Brev fra Sametinget til Direktoratet for naturforvaltning 22.12.00.

³⁵ Darrell Addison Posey i *Cultural and spiritual values of biodiversity* s. 8.

³⁶ Recommendation 5.24.

³⁷ Se bl.a. UNEP, *Cultural and spiritual values of biodiversity, A complementary contribution to the Global Biodiversity Assessment*, s. 8, 75, 185–186, 205–207, og foredrag av Donna Hall og Hamilton Pihopa Kingi på World Parks Congress, Durban, 2003.

f.eks. økning av befolkningsgrunnlaget, økt bruk av teknologi, miljøpåvirkninger gjennom tekniske inngrep og endringer i sosiale styringssystemer. Videre er tradisjonelle systemer ikke nødvendigvis nøytrale når det gjelder forskjellsbehandling mellom kjønn, aldersgrupper eller klasse. Kunnskapen om naturressursene kan dessuten ofte være begrenset til det som har høstings- eller annen bruksbetydning for befolkningen, mens andre deler av det biologiske mangfold overses.³⁸

Utestenging av lokalbefolkninger fra verneområder og deres manglende deltagelse i opprettelsen og forvaltningen av dem, har bl.a. vært et sentralt tema på World Parks Congress i Caracas i 1992, og i enda sterkere grad på World Parks Congress i Durban i 2003. Utviklingen internasjonalt går nå stadig mer i retning av å involvere urfolk og lokalbefolkninger i opprettelsen av verneområder og forvaltningen av eksisterende verneområder.³⁹ Det legges også vekt på at lokalbefolkningen kan fortsette tradisjonell bruk av land og vann som er bærekraftig i forhold til de natur-

verdiene som vernet skal i vareta. Lokalbefolkningen gis videre sjanse til å delta i fordeler ved opprettelsen av verneområder, f.eks. gjennom å delta i bærekraftig turistnæring, arbeidsplasser innenfor verneområdene, og kompetanseoppbygging. I kap. 21.3.3 gis noen konkrete eksempler på denne utviklingen.

21.3.2 Norsk praksis

21.3.2.1 Områdevern – bruksbegrensninger

I norsk forvaltningspraksis om opprettelse av verneområder har det overhodet ikke vært noen aktuell problemstilling å flytte urfolksgrupper eller lokalbefolkninger ut av verneområder. Norske verneområder er ikke inngjerdet, det er som regel fri ferdsel til fots, og tradisjonell ekstensiv bruk kan normalt fortsette (se kap. 16). Når det gjelder verneområder som berører samisk reindrift innskrenker vernebestemmelsene ikke beite i samsvar med reindriften, men det kan være begrensninger på motorferdsel, særlig på bar mark, og på oppsett av større reindriftsgjerder.

Materielt sett innebærer altså vern etter naturvernloven svært få begrensninger for reindriften

³⁸ Cultural and spiritual values of biodiversity s. 186.

³⁹ Se bl.a. retningslinjene om lokal deltagelse i forvaltning av våtmarker, vedtatt under Ramsar konvensjonen (Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands, annex til resolusjon VII.8, 1999).

⁴⁰ Muligens med unntak for noen av naturreservatene. Disse er i så fall forholdsvis begrenset i utstrekning.

Boks 21.1 Verneområder i samiske bruksområder

Nasjonalparker som berører samiske bruksområder er Børgefjell, Femundsmarka, Gressåmoen, Gutulia, Junkerdalen, Møysalen, Rago, Reisa, Saltfjellet-Svartisen, Skarvan og Roltdalen, Stabbursdalen, Øvre Anarjokka, Øvre Dividal, Øvre Pasvik og Ånderdalen. Blant landskapsvernområder gjelder det Børgefjell, Femundslia, Gåsvatnan, Lyngsalpene, Ráisduottarháldi, Skipsfjord, Stabbursdalen, Trollheimen og Vassbotndalen landskapsvernområde.¹ Videre berører en rekke naturreservater reindriftsområder.

I alle disse verneområdene er det tillatt med reinbeite i samsvar med reindriften. I de fleste av områdene er det videre tillatt med snøscooterkjøring i reindriften, eventuelt henvist til særskilte løyper. Motorferdsel på bar mark i forbindelse med reindriften gjøres som regel avhengig av tillatelse av vernemyndighetene. Tillatelse kan ofte gis for flere år ad gangen. Det er for øvrig verdt å merke seg at slike begren-

sninger i motorferdsel kan gjennomføres etter motorferdselloven eller reindriften uavhengig av vern etter naturvernloven.

Vedlikehold av eksisterende anlegg er som regel tillatt, mens ombygging og utvidelse av reingjerder normalt er avhengig av tillatelse fra vernemyndighetene. For jakt og fiske gjelder viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og reindriften i nasjonalparken og landskapsvernområdene. I reservatene kan det være noen flere begrensninger på dette.

Normalt er det også tillatt med "reindriften nødvendige uttak av bjørk til brensel og for vedlikehold av lovlige oppsatte reingjerder og annet reindriftsutstyr". Dette gjelder selv om ett av verneformålene er å ta vare på skog, slik som i Øvre Pasvik.

I verneforskriftene heter det vanligvis også at "Direktoratet for naturforvaltning kan ved forskrift regulere beiting som kan skade eller ødelegge naturmiljøet. Dette gjelder ikke reinbeite."

¹ Se også kap. 16.2.2 og 16.2.3.

som tradisjonell samisk kulturbærer. Det er noe vanskeligere å få oversikt over begrensninger i annen samisk bruk, slik som annen høsting av utmarksressursene. Dette skyldes at det i verneforskriftene normalt ikke skiller mellom samisk og annen tradisjonell bruk av utmark. Generelt er slik bruk tillatt i verneområdene, men det kan være visse begrensninger på beite, jakt og fiske, særlig in naturreservater (se også kap. 17). Så langt er det imidlertid lite som tyder på at vernepraksis har medført begrensninger i annen samisk tradisjonell bruk som skulle ha vanskeliggjort samisk kulturutøvelse.

Den kan i denne forbindelse være interessant å vise til noen av Samerettsutvalgets uttalelser om vern i samiske bruksområder. Samerettsutvalget avgrensner sine forslag om skjerpede saksbehandlingsregler for naturinngrep mot vedtak om båndlegging av naturvern hensyn. Utvalget uttaler bl.a.:

”selv om også slike båndlegginger kan ha merkbare konsekvenser, særlig for primærnæringene, reiseliv og andre som er avhengige av å kunne gjøre bruk av områdene, kan det være grunner som taler for at verne- eller båndleggingsvedtak etter vernelovene ikke bør dekkes av de skjerpede saksbehandlingsreglene som foreslås her. Den viktigste grunnen er at båndleggingen etter vernelovgivningen i seg selv ikke innebærer naturinngrep eller annen aktivitet eller virksomhet.

Tvert imot er hensikten å begrense mulighetene for tekniske inngrep og andre tiltak som går ut over naturen i området. Selv om det varierer ut fra hva slags verneområde det er tale om, kan tradisjonell bruk av områdene til beite og utmarkshøsting som oftest fortsette, men det kan bli krevd omlegginger i driften, blant annet begrensninger i motorferdsel. For samiske naturbruksinteresser, som ofte nettopp er av denne typen, vil vernevedtak på denne måten kunne sikre fortsatt bruk av områdene, og i alle fall være å foretrekke fremfor tekniske inngrep. Også det underliggende verneformålet gjør det lite naturlig å oppstille skjerpede saksbehandlingsregler av hensyn til samiske interesser ved slike tiltak, ettersom man i så fall ville fått regler om ”vern mot vern.” (NOU 1997: 4 kap. 8.3.2.1)

At vernet etter naturvernloven materielt sett ikke har medført vesentlige innskrenkninger i tradisjonell bruk, innebærer ikke at vern i samiske områder har vært uten konflikter. Innvendinger mot områdevern fra samisk side har imidlertid vært mer av prinsipiell karakter enn konkret rettet mot bestemte bruksbegrensninger. Særlig har man motsatt seg vern som virkemiddel i en situasjon der rettighetsspørsmålene til land og vann ikke er avklart. Eksempelene fra Stabbursdalen nasjonalpark og Tysfjord Hellembotn i boks 21.2 of 21.3 illustrerer dette.

Boks 21.2 Eksempel fra områdevern i samiske bruksområder – Stabbursdalen

Utvidelse av Stabbursdalen nasjonalpark og landskapsvernområde

Stabbursdalen nasjonalpark ble opprettet 6. februar 1970. I NOU 1978: 18 foreslo Ressursutvalget for Finnmarksvidda en utvidelse av nasjonalparken mot nord og vest, samt opprettelse av et landskapsvernområde som bl.a. skulle omfatte furuskogen og våtmarksområder utenfor nasjonalparken. Denne avgrensningen ble lagt til grunn i NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker, der Statens naturvernråd støttet ressursutvalgets forslag.

Etter Stortingets behandling av nasjonalparkmeldingen i 1993 fikk Fylkesmannen i Finnmark i oppdrag å utarbeide et verneforslag. Formell melding og kunngjøring om igangsetting av planarbeidet ble sendt berørte parter og annonsert i aviser i oktober 1993. Folkemøte ble holdt på Stabbursnes i 1993, og det ble holdt møter med Porsanger kommune i 1997 og 1999. Det ble også avholdt flere møter med berørte reinbeitedistrikter.

Etter krav fra Reinbeitedistrikt 16 C bestemte Miljøverndepartementet i 1995 at det skulle utarbeides en konsekvensutredning som bl.a. skulle belyse virkningene for reindriften i området ved et eventuelt vern. Utvidelsen av verneområdene i Stabbursdalen var den første vernesaken der det ble utarbeidet en konsekvensutredning, etter at kravet om slik utredning for større vernesaker kom inn i konsekvensutredningsregelverket i 1990.¹ Utredningsprogrammet omfattet virkningene av vern for primæringer og reiseliv. Så sent som i 2002 krevde imidlertid Sametinget at det skulle ”utarbeides en konsekvensutredning”.² Det går ikke frem av dette vedtaket hva det nærmere innholdet i en ny konsekvensutredning burde være.

¹ Prosessen er evaluert av en referansegruppe i Vestlandsforsknings rapport 7/99. Se om KU-krav i vernesaker kap. 16.13.1.1.

² Sametinget sak 24/02, 29. mai 2002.

(Boks 21.2 forts.)

Verneforslaget ble sendt på lokal høring i 1998, og på sentral høring i 2000.³ Blant høringsinstansene var Fastboende samers forening, lokale grunneier- og interesseorganisasjoner, flere reinbeitedistrikt, Samisk kulturminneråd, Norske Reindriftssamer landsforbund, Norske Samer Riksforbund, Samenes landsforbund og Sametinget.

De sentrale merknadene fra flere samiske organisasjoner og enkeltpersoner til verneforslaget gjaldt:

1. En prinsipiell innvending mot å bruke begrepet "urørt" natur i områder der det har vært utstrakt samisk bruk.
2. Et ønske om at formålet med vernet skal omfatte å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring i området.
3. Innvendinger mot at formålet skal omfatte utøvelse av friluftsliv.
4. Frykt for at vernet skal være til hinder for fremtidig samisk næringsutøvelse.
5. Et prinsipielt standpunkt om at områdevern etter naturvernloven i seg selv er i strid med urfolksrettigheter, i hvert fall så lenge spørsmålet om samers rett til land og vann ikke er avklart.

Disse punktene ble ikke fremhevet av alle samiske organisasjoner og enkeltpersoner i like stor grad, og heller ikke på alle tidspunkter i prosessen. Således uttalte Sametinget i sin første uttalelse i den sentrale høringen at "Sametinget er positivt innstilt til områdevern av Stabbursdalen", selv om det i det samme brevet foreslås flere endringer i utkastet til verneforskrifter i tråd med punktene 1 til 4 foran (brev fra Sametinget til Direktoratet for naturforvaltning 22. desember 2000).

Kvalsund og Alta kommune støttet forslaget om vern, mens Porsanger kommune gikk i mot, særlig under henvisning til at Samerettsutvalgets innstilling ikke var ferdigbehandlet, og at fortsatt tradisjonell bruk ville være det beste vern av området. Finnmark fylkeskommune var skeptisk til verneforslaget på grunn av den lokale motstanden.

De fleste av forslagene til justering av verneforskriftene av hensyn til de samiske interessene ble imøtekommet. Verneforskriftene for Stabbursdalen innebærer dermed følgende:

- begrepet "urørt" er erstattet med "naturområde tilnærmet fri for tekniske inngrep"

- i formålsbestemmelsen heter det at "ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse
- det er tillatt med
 - vedlikehold av reindrifftsanlegg som ikke kan medføre endret bruk,
 - beite som på vernetidspunktet,
 - skånsom bruk av trevirke, med unntak av tørrfuruer, til bålrensning,
 - bruk av ris til snarefangst,
 - plukking av bær og matsopp,
 - plukking av vanlig planter til privat bruk,
 - reindriftens nødvendig uttak av bjørk til brensel og for vedlikehold av lovlig oppsatte reingjerder og annet reindrifftsutstyr,
 - jakt etter viltlovens og reindrifftsrettens regler,
 - fiske etter lakse- og innlandsfiskeoven og etter reindrifftsretten,
 - nødvendig bruk av beltetkjøretøy på vinterføre i forbindelse med reindrift,
 - bruk av motorkjøretøy på barmark langs to nærmere bestemte kjøresporer i forbindelse med reindrift. Annen bruk av motorkjøretøy kan tillates som del av godkjent reinbeitedistriktplan i henhold til reindrifftsloven
- det kan gis tillatelse til oppføring av bygninger i forbindelse med reindrift og oppsyn
- Direktoratet for naturforvaltning kan begrense beite som kan skade naturmiljøet, men ikke reinbeite

Etter politisk behandling i Sametinget ble det imidlertid markert en klart negativ holdning til vernet ut fra et prinsipielt utgangspunkt, slik som nevnt i pkt. 5 foran:

"Sametinget viser til forslag om utvidelse av Stabbursdalen nasjonalpark som sterkt vil berøre det samiske bosettingsområde i Porsanger. Politiske myndigheter har lovet særlig varsomhet med inngrep i samiske områder inntil Samerettsutvalgetes innstilling er behandlet. Sametinget konstaterer at disse lovnadene ikke overholdes.

Sametinget mener en utvidelse av Stabbursdalen nasjonalpark er en type inngrep som berører lokalbefolkningens utøvelse av nedarvede rettigheter til utnyttelse av naturressursene gjennom historisk bruk.

³ Se om verneprosessen kap. 16.13.

(Boks 21.2 forts.)

Sametinget mener at slike vesentlige inngrep i et samisk område er et brudd på folkerettslige avtaler og konvensjoner som Norge har ratifisert, herunder ILO-konvensjon nr. 169, FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter samt Grunnlovens § 110a." (Sak 24/02 pkt. 1.1.1).

Sametinget krevde i det samme vedtaket at verneforslaget skulle stanses, at det skulle utarbeides ny konsekvensutredning, og at de sentrale myndighetene og Sametinget skulle ha drøftinger og forhandlinger om hvordan prosessene i vernesaker skal gjennomføres for å sikre samiske rettigheter.

Etter ytterligere kontakt mellom vernemyndighetene og Sametinget, bl.a. gjennom et møte mellom Miljøvernministeren og Sametingspresidenten, ble verneforslaget vedtatt ved kgl.res. 20. desember 2002 uten ytterligere endringer.

Etter at vernevedtak var vedtatt, ble det sendt en klage til Statsministerens kontor på vegne av sju grunneiere. Klagen ble begrunnet med at vernevedtak ble hevdet å være i strid med

sjøsamiske urbefolkningsrettigheter i Stabbursdalen (brev 15. februar 2003). Ved brev fra Statsministerens kontor 7. april 2003 ble klagen avvist. Det ble først vist til at vedtak av Kongen i statsråd ikke kan påklages. Deretter gikk statsministerens kontor v/statssektæren inn på de materielle sidene ved klagen. Det ble da bl.a. vist til at hensynet til tradisjonell samisk ressursutnyttelse er tatt inn i formålsbestemmelsen og at vernet vil bidra til å sikre naturgrunnlaget for samisk bruk. Det ble også vist til at det hadde vært en omfattende prosess forut for vernevedtaket der de samiske interessene var hørt og hadde påvirket utformingen av vedtaket, og at verneforskriftene var tilpasset slik at de ikke ville være til vesentlig hinder for fortsatt tradisjonell bruk av området. Utmarksnæringer utover reindrift er ikke pålagt restriksjoner i forskriftene. Konklusjonen fra statssekretærens side var at vilkårene for vern etter naturvernloven var tilstede, og at vernet etter regjeringens oppfatning ikke var i strid med urbefolkningens rettigheter.

Boks 21.3 Eksempel fra områdevern i samiske bruksområder – Tysfjord-Hellemobotn

Saken er bl.a. beskrevet i Sandersen og Olsen, Verneprosesser, ressursforvaltning og samiskhet – fjordressurser og forvaltningsutfordringer i Tysfjord, Diedut nr. 2/2001, s. 116 flg. og Andreassen, Makten til å kategorisere. Samepolitikk og vern av natur, Diedut nr. 2/2001, s. 134 flg.

I NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker, ble det tilrådet å utrede opprettelse av nasjonalpark i Tysfjord, Hamarøy og Sørfold kommuner, heretter kalt "Tysfjord-Hellemobotn". Forslaget ble videreført i St.meld. nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. En betydelig del av det foreslåtte området er i privat eie. I NOU 1986: 13 er dette anslått til ca. 35 %, mens det av andre anslås til ca. 50 %.¹

Av stortingsmeldingen fremgår ikke at det skulle foreligge konkrete konflikter i forhold til

samiske interesser i dette området. Den eneste høringsuttalelsen fra samisk hold som spesielt retter seg mot Tysfjord-Hellemobotn, kommer fra en regional samisk grunneierorganisasjon (Nourrta-Salto Samij Sijida) som støtter forslaget om opprettelsen av en nasjonalpark, under forutsetning av at nasjonalparkens status og regelverk ikke blir til hinder for grunneiernes rettigheter til utøvelse av primærnæringer på egen grunn (St.meld. nr. 62 s. 85).

Mer generelle samiske høringsuttalelser som ikke er knyttet til konkrete enkeltområder uttrykker en positiv holdning til vern, men ønsker ikke særskilte restriksjoner i forhold til felling av store rovdyr. En del av disse uttalelsene tar også opp spørsmålet om å avvente Same rettsutvalgets innstilling om rettighetene til land og vann.

Det videre arbeidet med verneforslaget i Tysfjord-Hellemo området har vært svært konfliktfullt.

¹ Andreassen, Makten til å kategorisere. Samepolitikk og vern av natur, Diedut nr. 2/2001, s. 139.

(Boks 21.3 forts.)

Tysfjord kommune ligger i Nordland, og har en befolkning på ca. 2400. Innenfor kommunene er det et lite lulesamisk samfunn, særlig i området ved Hellemofjorden. De viktigste næringene i dette området er fiske og jordbruk, ofte i kombinasjon med lønnsarbeid. Mange samiske familier eier dessuten, eller har bruksrettigheter til, fritidseiendommer innover i fjordene. Eiendommene blir brukt både til rekreasjon og tilleggsnæring. Slike rettigheter har gjerne vart i flere generasjoner. Det er særlig dette lulesamiske samfunn som nå sterkt motsetter seg vern etter naturvernloven. Sandersen og Olsen forklarer dette særlig ut fra tre forhold:

- frustrasjon over tidligere offentlige tiltak som man mener har skadet lokalsamfunnet og samisk kultur i området,
- oppfatningen av at den samiske forvaltning allerede innebærer et godt vern av området,
- usikkerhet med hensyn til omfanget av restriksjonen i forhold til nåværende og fremtidig bruk, herunder fiske- og skjelloppdrett.

I tillegg kommer en uoversiktlig statlig politikk, der flere andre, store prosesser foregår samtidig i forhold til det samme området:

1. Samerettsutvalgets arbeid om retten til og disponeringen og bruken av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke.
2. Arbeidet med nominering av norske områder til UNESCO / World Heritage Sites, der Tysfjord/Hellemo er med.
3. Oppstart av arbeidet med en marin verneplan der Tysfjord er et av de aktuelle verneobjektene.
4. Tildeling av to laksekonsesjoner i Tysfjord.
5. Finansiering og iverksetting av Hellemo-prosjektet (lokal næringsutvikling og service).

Siden verneforslaget omfatter et areal større enn 500 km², er det krav om konsekvensutredning. Det er fra lulesamisk hold uttrykt misnøye i forhold til omfanget og innholdet av de samiske spørsmålene i den sammenheng, og videre utredning vurderes.

Sametinget ble trukket inn i verneprosessen, og etter hvert også lokale samiske representanter. Sametinget trakk seg ut av samarbeidet i

2001 noe som bl.a. førte til at hele verneplanprosessen stoppet opp etter å ha pågått siden 1995.

Spørsmålet om eventuelt å utsette avgjørelsen i vernesaken inntil det gjenopprettede Samerettsutvalget er ferdig med sitt arbeid, er foreløpig ikke avgjort. I et brev til fylkesmannen om videre fortlgang i saken, uttaler Miljøverndepartementet blant annet at

”Det vil ikke bli fattet noen avgjørelse i vernesaken uten at lulesamiske interesser er utredet og ivaretatt. I den utstrekning myndighetene mener at det vil være nødvendig å avvente samerettsutvalgets innstilling om samiske rettigheter til og forvaltning av land og vann i samiske områder utenfor Finnmark, vil man vurdere å utsette avgjørelsen etter at saken for øvrig er ferdig utredet. Et slikt spørsmål vil bli avgjort etter kontakt med bl.a. Sametinget”.

Spørsmålet om videreføring av verneplanarbeidet ble drøftet i Stortinget 1. april 2003 under behandlingen av tre stortingsmeldinger om samepolitikken. Stortinget fattet da følgende vedtak:

”Stortinget ber Regjeringen medvirke til at verneplanarbeidet for Tysfjord/Hellemobotn blir en nasjonal prosess med direkte kontakt mellom Miljøverndepartementet og Sametinget. Organiseringen av arbeidet skal skje i samråd med Sametinget, og sikre at det ikke blir fattet avgjørelse om vern av Tysfjord/Hellemo-området uten at lulesamiske interesser er utredet og ivaretatt.”

I samsvar med dette har Miljøverndepartementet i samråd med Sametinget utarbeidet et revidert mandat for det videre arbeid (brev av 16. januar 2004). Det er lagt til grunn at den videre planleggingen skal skje som en nasjonal prosess. Oppdraget er gitt til Fylkesmannen i Nordland. Det er opprettet en forberedende arbeidsgruppe med representanter fra bl.a. kommune, lokalbefolkning og regionale etater. Gruppen skal legge frem et omforent opplegg til organisering av det videre planarbeidet og utarbeide et program for fremdrift og tilleggssutredninger. Arbeidsgruppens forslag skal legges frem for Miljøverndepartementet. Pr. september 2004 har arbeidsgruppen startet opp sitt arbeid. Forslaget fra arbeidsgruppen vil neppe foreligge før sommeren 2005.

21.3.2.2 Oppsummering av samiske innvendinger mot områdevern

Ut fra eksemplene i boks 21.2 og 21.3, kan det utledes noen hovedinnvendinger fra samisk hold når det gjelder etablering av verneområder i samiske bruksområder:

- spørsmålene om landrettighetene er ikke avklart
- vern oppfattes å bryte med samisk selvbestemmelse
- misnøye med verneprosessen, særlig i den forstand at man føler at man ikke får gjennomslag. Prosessen oppfattes som "ovenfra-ned" istedenfor "nedenfra-opp"
- misnøye med eventuelle begrensninger i fremtidig bruk
- uenighet om begrepsbruk, særlig når det gjelder uttrykk som "urørt natur" og "villmark"

21.3.2.3 Vern som virkemiddel for å styrke naturgrunnlaget for samisk kultur

Naturvernloven

Områdevern tar sikte på å bevare naturverdiene i et område og kan på den måten være et bidrag til å opprettholde naturgrunnlaget for samisk kultur.

Sametinget uttalte følgende i sin første høringsuttalelse i saken om utvidet vern av Stabbursdalen nasjonalpark:

"Sametinget vil sterkt fremheve betydningen av at formålet med vernet i Stabbursdalen må innebære å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring i området. Ved å fremheve sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringer i vernets formål vil også den nære sammenhengen mellom mennesket og naturen bli tydeliggjort på en god og relevant måte. Denne sammenhengen vektlegges da også i formålsparagrafen til naturvernloven. Sametinget stiller seg derfor uforstående til at naturvernloven ikke skulle gi hjemmel til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næring som formål ved vernet."

Stabbursdalen ble deretter det første verneområdet der sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næring er nevnt i verneforskriftens formålsbestemmelse. Bestemmelsene nevner ikke slik sikring som et direkte verneformål, men fastslår den betydning som vernet har i så måte. Formuleringen er at "ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse". Tilsvarende formulering er tatt inn i vernebestemmelsene for Øvre Pasvik, Femundsmarka og Børgefjell nasjonalpark.

IUCNs vernekategori VI (se kap. 16.4.3) gir uttrykk for tankegangen om vern for bruk. Kategorien skal etter kriteriene gjelde stort sett uendrede naturlige økosystemer, men der (fortsatt) bærekraftig bruk av biologiske ressurser skal være en viktig verdi ved område. I retningslinjene for anvendelsen av kategoriene⁴¹ er de tre hovedformålene for kategori IV vern av arter og genetisk diversitet, opprettholdelse av økosystemtjenester og bærekraftig bruk av ressurser fra naturlige økosystemer. Som sekundære formål nevnes vern av villmark og opprettholdelse av kulturelle/tradisjonelle særtrekk. Flere andre formål nevnes som mulige sideformål.

Naturvernloven har i dag ingen vernekategori som fullt ut tilsvarer IUCNs kategori VI. En del elementer kan finnes igjen i hvordan dagens bestemmelser om nasjonalparker og landskapsvernområder praktiseres. Som nevnt i kap. 21.3.2.1 setter verneforskriftene for slike verneområder i liten grad begrensninger for bærekraftig bruk av fornybare ressurser.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er, særlig gjennom sin kategori landbruks-, natur- og friluftsmål i kommuneplanens arealdel, ellers det som kommer nærmest en ivaretagelse av naturgrunnlaget for bruk i primærnæringen. Det som skiller denne kategorien fra kriteriene i IUCN kategori VI, er først og fremst at LNF-områder kan fremstå som mye mer påvirket enn det kategori VI-kriteriene legger opp til.

Planlovutvalget foreslår å målrette arealforvaltninger mer mot samiske tradisjonelle næringsveier. Dette gjelder særlig i forhold til reindriften, der Planlovutvalget foreslår at

- LNF-områdene utvides til å være "areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftsmål"
- at det i arealplanen kan legges ut hensynssoner for reindrift (NOU 2003: 14 utk. § 9-8 nr. 3)
- at det kan opprettes områdeplan med formål reindrift (utk. § 11-3 nr. 3)
- at det foreslås en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser i LNRF-områdene (utk. § 9-9 fjerde ledd nr. 3)

Planlovutvalget foreslår videre at sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur blir en uttrykkelig del

⁴¹ Guidelines for Protected Area Management Categories, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre, 1994.

av formålsbestemmelsen (utk. § 1-1 første ledd tredje punktum).

Samerettsutvalget påpeker i sin NOU 1997: 4 også at dagens naturvernlov og plan- og bygningsloven kan brukes som virkemidler for å hindre tekniske inngrep og utbygginger som har negative virkninger for samisk tradisjonell bruk. Utvalget velger imidlertid en annen tilnærming til sikring av samiske interesser mot naturinngrep. Utvalget har gått inn i de forvaltningsordninger som allerede gjelder for naturinngrep, og har innenfor rammen av disse foreslått regler som skal tydeliggjøre samiske interesser (NOU 1997: 4 kap. 8.2 s. 386).

21.3.2.4 Verneprosesser

Saksgangen i en vernesak er generelt beskrevet i kap. 16.13. I dette kap. er det først og fremst sett nærmere på noen punkter i saksgangen som kan være konfliktskapende i forhold til lokale og samiske interesser.

Både loven og retningslinjene for saksbehandlingen (rundskriv T-3/99) legger opp til utstrakt høring av lokale organisasjoner, myndigheter og rettighetshavere på et tidlig stadium i prosessen (jf. naturvernloven § 18 nr. 1). Samiske organisasjoner og myndigheter, slik som Sametinget, er ikke nevnt spesielt i loven, men trekkes i praksis inn på linje med andre organisasjoner og myndigheter. Det som kan være problematisk på et tidlig stadium, er at et verneforslag blir presentert med et utkast til vernebestemmelser, gjerne etter standardmalen. Dette kan lett oppfattes som et tegn på at "staten har bestemt seg", selv om det presiseres et det kun dreier seg om et utkast. Noen mener også at krav om konsekvensutredning kan forsterke dette momentet, siden den skal knyttes til noen alternative konkrete løsninger, noe som kan oppfattes som en låsing av prosessen.⁴²

I en del tilfeller savner lokalbefolkningen også en bedre begrunnelse og redegjørelse for formålene med vernet. Nært sammenhengende med dette er at lokalbefolkningen i mange tilfeller ikke er tatt med på råd når verneverdier registreres. På den måten mangler beskrivelsen viktige bidrag fra den kunnskapen som eksisterer lokalt, f.eks. om spesiell bruk som har bidradd til at området fremstår slik det gjør i dag. Dette kan føre til at lokalbefolkningen ikke kjenner seg igjen i virkelighetsbeskrivelsen av det området de er en del av, noe som i seg selv er konfliktskapende.

Et annet moment i saksbehandlingen er at enighet lokalt ikke nødvendigvis blir opprettholdt på

nasjonal nivå. Høringen er delt opp i en lokal og en sentral høring, og det kan f.eks. bli uenighet om vernet mellom departementer i siste runde. Dette kan føre til at saken ligger på sentralt nivå i flere år etter at det er oppnådd enighet lokalt. En slik situasjon kan lett oppfattes som at staten ikke er tydelig i sin politikk.

Et ytterligere konfliktpotensial kan ligge i at forvaltningsplaner som konkretiserer tillatt bruk ikke foreligger på vernetidspunktet. Dette kan medføre usikkerhet om hva vernet egentlig inneholder.

Til slutt kan det nevnes at saksbehandlingsreglene først og fremst gir prosedyrer for foreleggelse og høring, men ikke sier noe om den reelle innflytelse som de aktuelle uttalelsene bør få. Den endelige avveiningen mellom ulike brukerinteresser, og mellom vern og bruk som kommer i konflikt med vernet, skjer i regjeringen. Det kan oppfattes som langt fra den enkelte berørte, og vernemyndighetene opplever mye frustrasjon blant de berørte med hensyn til hva det vil si "å bli hørt". Det er helt klart at mange oppfatter dette som en "rett til å bli tatt hensyn til", noe som klart ikke ligger i saksbehandlingsreglene. Plikt om "samarbeid" kreves etter § 18 nr. 1 tredje ledd i forhold til "offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesser i tiltaket". Og vernemyndighetene skal "drøfte" med berørte fylkeskommuner og kommuner, "avgrensning av området, innhold i vernebestemmelser og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid" (første ledd). I forhold til den enkelte grunneier og rettighetshaver er det imidlertid snakk om "kunngjøring" og "underrettelse", og frister for uttalelse (nr. 1 annet ledd, og nr. 2 første ledd).

I den forbindelse kan det bl.a. nevnes at Sametinget i sin siste uttalelse til utvidelsen av Stabbursdalen nasjonalpark uttrykkelig krever "forhandlinger" i tillegg til "drøftinger" mellom Sametinget og sentrale myndigheter "for å avklare forutsetninger for og om hvordan prosessene i saker om opprettelse og utvidelse av nasjonalparker og verneområder skal gjennomføres for å sikre samiske rettigheter".

21.3.2.5 Forvaltning av verneområder

Forvaltningsmyndigheten for verneområdene ligger hos fylkesmannen. Utviklingen innen forvaltning av verneområder går i retning av at det i stadig større grad utarbeides forvaltningsplaner for det enkelte område, og at lokalsamfunn, grunneiere og brukere involveres i denne prosessen.

⁴² Se Andreassen, Diedut nr. 2/2001 s. 141.

Videre gjøres det forsøk med alternative forvaltningsmodeller, slik som rådgivende utvalg eller tilsynsutvalg.

Forvaltningsansvar har også vært overført til noen kommuner, først og fremst for noen naturminner, naturreservater og landskapsvernområder. Slik delegering omfatter i dag ca. 50 kommuner. Delegeringen er gjennomført som en forsøksordning. Se for øvrig kap. 17.3.1.2 om forvaltningsansvar og forvaltningsmyndighet.

Samiske organer har i dag ikke forvaltningsansvar for naturvernområder. Sametinget har derimot forvaltningsansvar på en del områder innen kulturminnevern som gjelder samiske kulturminner.

21.3.3 Eksempler fra utenlandsk praksis med områdevern som berører urfolk

Den utviklingen i vernearbeidet som er beskrevet i 21.3.1 er vel så aktuell internasjonalt som nasjonalt. I boks 21.4, 21.5 og 21.6 er det beskrevet noen eksempler på opprettelsen og forvaltningen av verneområder i urfolks leveområder i andre land.

Boks 21.4 Eksempel fra områdevern i urfolksområder i andre land – Canada-1

Opprettelsen av Ukkusiksalik National Park i Nunavut, Canada

Parken

Ukkusiksalik nasjonalpark omfatter 20 500 km² av tundra med et rikt mangfold av arktiske biotoper og arter, samt omfattende kyst- og sjøarealer. Naturtypen var før opprettelsen av Ukkusiksalik dårlig representert blant Canadas nasjonalparker. Nasjonalparken inneholder også en rekke arkeologiske forekomster. Området er leve- og bruksområde for kivalliq – innuitbefolkningsgrupper, som utgjør 85 % av befolkningsgrunnlaget.

Regelverk – Generelt

Opprettelsen av nasjonalparker i Canada skjer med hjemmel i National Parks Act. Den aktuelle parken føres opp på et vedlegg til loven, etter at forslaget har vært forelagt Parlamentet. Et grunnvilkår for opprettelsen av nasjonalparker er at grunnen eies av staten. Ekspropriasjon av grunn er ikke tillatt, men staten kan ekspropriere avtaler om leasing eller brukskonsesjoner av offentlig grunn. Hvis parken skal opprettes på et område der det er etablert avtaler om rettigheter for urfolk, skal parken opprettes i samsvar med disse. Hvis det er reist krav om urfolks rettigheter, men kravet ikke er avgjort, kan parken opprettes midlertidig med alle de rettsvirkninger som gjelder for nasjonalparker, men urfolks tradisjonelle høsting av fornybare ressurser kan fortsette.

Regelverk – Spesielt

Ukkusiksalik ligger i Nunavut, som er gjensvar for en urfolksrettighetsavtale, den såkalte Nunavut Land Claims Agreement av 1993 (bekreftet ved lov 10. juni 1993). Dette er en omfattende avtale om eiendoms- og bruksrettigheter til land, vann og naturressurser, forvaltning av områdene og økonomiske overføringer. Avtalen stiller som krav at det skal forhandles frem en "Inuit Impact and benefit agreement" før det kan opprettes en nasjonalpark i de områdene der det etter avtalen er etablert særskilte bruksrettigheter for inuitene. Forhandlingene skal foregå mellom representanter for den kanadiske nasjonalparkmyndigheten og en organisasjon som representerer Inuitene. Forhandlingene skal gjennomføres "in good faith". Hvis man ikke blir enige innen rimelig tid, skal partene utpeke en megler, som sender en anbefaling til ministeren for avgjørelse. Hva som er "rimelig tid" er ikke nærmere bestemt, men man har plikt til å fortsette forhandlingene så lenge den andre parten opptrer "in good faith and reasonably".

Om nasjonalparkavtalen

Når det gjelder Ukkusiksalik varte forhandlingene i 13 år før det i august 2003 ble undertegnet en avtale om opprettelse av nasjonalparken, som inkluderer bestemmelser om konsekvensene og fordelene for inuitene (jf. foran). Viktig å merke seg i den sammenheng er at forhandlingene stort sett foregikk muntlig, gjennom møter. Her rettet man seg etter bl.a. jaktseonger, noe som medførte store opphold i forhandlingene.

(Boks 21.4 forts.)

Hvor viktig det i en slik sammenheng er at man bruker ord som alle har like assosiasjoner til, illustreres av følgende: Det som bl.a. gjorde forhandlingene vanskelig i startfasen, var selve begrepet "nasjonalpark". På inuktitut betyr ordet "område der ingen kan gå". Når hele arealet er et sentralt bruksområdet for inuittene, er et slikt utgangspunkt selvsagt problematisk. Etter en del samtaler der dette ble klart, ga man begrepet et nytt innhold som "område der man kan rekreasjon".

Nasjonalparkavtalen inneholder regler om inuitt-deltagelse i den nærmere planlegging og forvaltning av parken. Det er lagt opp til at parken skal forvaltes av Parks Canada (den nasjonale vernemyndighet) og representanter for inuittbefolkningen.

Avtalen innebærer også at nasjonale myndigheter bidrar økonomisk til oppbygging av kompetanse slik at inuitter kan delta i næringsutvikling innen turisme, og økologisk kompetanseoppbygging for å delta i verneforvaltning.

Parken må formelt opprettes gjennom tilføyelse i nasjonalparkloven, men parken regnes materielt for opprettet gjennom avtalen med inuittene. Avtalen ble undertegnet av Statsministeren, en representant for Parlamentet i Nunavut, og en representant for Kivalliq Inuit Association i en høytidelige seremoni.

21.4 utfordringer knyttet til artsvern

Høsting av levende ressurser står sentralt i tradisjonell norsk utmarksnæring, herunder samisk næring. Jakt og fiske er nevnt av Menneskerettskomiteen som typiske eksempler på næringer som utgjør en del av urfolks kultur som har beskyttelse etter internasjonal folkerett (se kap. 21.2.2.1). Gjeldende norsk rett bygger på en lang tradisjon av

høsting av naturressursene, noe som f.eks. uttrykkelig gjenspeiles i viltloven § 3 første ledd, der det heter at "jakt- og fangsttradisjon i vedkommende område vektlegges". Tilsvarende formuleringer finnes ikke i lakse- og innlandsfiskloven eller saltvannsfiskeloven, og særlig fra lokale kystfiskesamfunn, herunder sjøsamiske lokalsamfunn, har det vært uttrykt misnøye med reguleringen av fisket som ikke oppfattes å ivareta tradisjonell bruk i til-

Boks 21.5 Eksempel fra områdevern i urfolksområder i andre land – Canada-2

Nahanni National Park Reserve, Canada

Parken

Parken utgjør i dag et areal på 4765 km² og ligger nord i Canada. Området inneholder store elver og fosser, canyons og kalkstensformasjoner. Parken ble opprettet i 1972 og ble erklært World Heritage Site i 1978. En utvidelse av parken inntil det tredobbelte vil sikre store deler av nedbørsfeltet for South Nahanni River og forhindre inngrep som kan gi negativ effekt på verneverdiene i den allerede etablerte parken.

Regelverk

Det nasjonale regelverket er det samme som for Ukkusiksalik, jf. eksemplet i boks 21.4, men i Nahanni er landrettighetene ikke avklart. Parken er derfor en "reserve", noe som innebærer at ver-

net ikke er endelig før rettighetsspørsmålet er avklart.

Avtale om å arbeide for utvidelse

Den 20. august 2003 inngikk Canadas minister for nasjonalpark og Herb Norwegian, "Grand Chief of the Deh Cho First Nations" to avtaler om området. Den første avtalen innebærer en enighet om å arbeide for en omfattende utvidelse av nasjonalparken. Det skal gjennomføres en studie om hvordan dette kan gjøres, som skal avsluttes innen tre år og ende opp i et forslag om ny avgrensning av parken. Avtalen innebærer en femårig midlertidig beskyttelse mot nye inngrep. Samtidig med avtalen om vern ble det inngått en avtale om bedre medvirkning av urbefolkningen i parkens forvaltning.

Boks 21.6 Eksempel fra områdevern i urfolksområder i andre land – Sør-Afrika

Hluhluwe-Umfolozi National Park

Parken

Hluhluwe-Umfolozi nasjonalpark ble opprinnelig opprettet som to parker mot slutten av 1800-tallet. Parkene er nå bundet sammen til ett verneområdet. Parkens areal er ca. 900 km², som er innhegnet og bevoktet. Området er et typisk savanneområdet med et rikt mangfold av dyrearter. Parken er kjent for sitt bevaringsarbeid med hensyn til hvit nesehorn, som i midten av forrige århundre var sterkt truet med et anslått resterende antall eksemplarer på 50. Bevaringsprogrammet i parken har medført at antallet nå er oppe i 11 000. Når populasjonen i parken er for stor fraktes nesehorn til andre parker, eller eksemplarer auksjoneres bort til private viltparker.

Parken forvaltes gjennom svært aktiv skjøtsel, noe som ikke minst skyldes at parken er innhegnet. Skjøtselen innebærer bl.a. brenning av vegetasjonsflekker, kontroll med bestander av visse arter, aktiv reintroduksjon og fjerning av invaderende arter.

Det siste gjelder særlig planten *Chromolaena odorata*, innført til Sør-Afrika trolig som frø i pakningsmateriale på en båt som anløp Durban for ca. 60 år siden. Planten regnes for å være blant de ti mest aggressive fremmede plantearter i verden. Den har funnet sin vei til Hluhluwe-Umfolozi park – muligens gjennom turisme – og bekjempes først og fremst ved fysisk luking, som er svært arbeidsintensiv og kostbar. Metoder for biologisk kontroll er under utvikling.

1 Planten regnes bl.a. for å påvirke kjønnsfordeling blant krokodillen ved at den invaderer våtmarker og gjennom skyggedannelse skaper unaturlige temperaturforskjeller i redene. Reder med for mye skygge produserer nærmest utlukkende hunndyr. (Earthwatch, News release 5 juni 2001.)

Deltagelse av lokalbefolkningen

Lokalbefolkningen ble utestengt fra parken da den ble opprettet, og slo seg ned i områdene rundt parken. Dette har resultert i at parken i dag fremstår som et frodig bevokst område, i skarp kontrast til omgivelsene rundt, der det meste av skogen er hogget ned til brensel og annen bruk. Befolkningen livnærer seg av små jordbruksflekker og holder husdyr.

De siste 10 til 20 årene er det gjort en betydelig innsats for å bedre lokalbefolkningens levevilkår gjennom deltagelse i de godene som parken medfører. Dette betyr bl.a. at lokalbefolkningen deltar i turistnæringen gjennom salg av håndarbeidsprodukter i parken og andre turistaktiviteter, som forestillinger med afrikansk dans, og at deler av inntektene ved salg av nesehorn tilflyter lokalbefolkningen, som bestemmer anvendelsesområdet for disse, f.eks. bygging av skoler og sykestuer.

Det er regelmessige møter med lokalbefolkningen om forvaltningen av parken, og det er programmer for kompetanseoppbygging. Parken har arbeidsplasser for lokalfolk bl.a. som forskerassistenter, oppsynsmenn og "plantelukkere". Videre har kvinnene fra lokalbefolkningen tilgang til å høste siv til taktekking. Jakt i parken er ikke tillatt. Krypskyting av nesehorn er et problem, men er blitt redusert de siste årene gjennom intensivt vakt hold og etterforskning av forhandlerleddet. Krypskyting av hjortedyr til mat anses som mindre alvorlig, men er straffbart.

strekkelig grad.⁴³ Innvendingene gjelder både manglende respekt for lokal kunnskap om fiskeressursene, og de materielle reglene om kvote- og rettighetsfordelinger.

Tradisjonell bruk, herunder samisk bruk, er imidlertid ikke nødvendigvis i samsvar med nyere prinsipper for artsforvaltning. Et eksempel fra norsk artsforvaltning i så måte er andejakten i Kautokeino, som er beskrevet i boks 21.7.

Et annet potensielt konfliktområde innen artsforvaltning er forholdet mellom husdyr og rovvilt.

⁴³ Se bl.a. Maurstad, Hvem eier kunnskapen om fisket? og Andersen, Fjordfiske, forvaltning og legitimitet i Diedut 2/2001, hhv. s. 29 flg. og 44 flg.

Etter *utvalgets* forslag endres ikke innholdet i dagens bestemmelser i viltloven om felling av rovvilt og erstatning for rovviltskader. En ny rovviltpolitikk er nylig vedtatt, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette tema.⁴⁴

21.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Den nære sammenhengen mellom menneske og naturen er sentralt i økosystemtilnærmingen og et

⁴⁴ Se for øvrig St.meld. nr. 15 (2003–2004) Rovvilt i norsk natur og Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

vesentlig utgangspunkt for utvalgets arbeid. I tillegg må utvalgets forslag være i samsvar med folkerettslige forpliktelser med hensyn til urfolk. I *utvalgets* forslag er disse hensyn ivaretatt på flere måter.

21.5.1 Lovens formål

Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse gir uttrykk for samhørigheten mellom mennesker og natur gjennom sin henvisning til bærekraftig bruk (utk. § 1). På den ene siden trenger mennesker

Boks 21.7 Eksempel på utfordringer knyttet til artsvern i samiske bruksområder

Vårjakt på ender i Kautokeino

Vårjakt på ender i Kautokeino er et eksempel på tradisjonell praksis som ikke er i samsvar med nasjonalstatens prinsipper for viltforvaltning. Vårjakt strider mot viltlovens prinsipp om at det ikke bør fastsettes jakttid for en art i hekke- og yngletiden. Dette er et prinsipp som er anerkjent internasjonalt, og som bl.a. kommer til uttrykk i Bernkonvensjonen og EUs fugledirektiv.

Bernkonvensjonen art. 6 slår fast at det skal være forbud mot å forstyrre arter av vill fauna som er angitt i vedlegg II, særlig i yngletiden, mens art. 4 forplikter partene til å ta særlig hensyn til vernet av områder som er av betydning for de trekkende arter som er angitt i vedlegg II og III, og som har en egnet plassering i forhold til trekkruiter som f.eks. yngleområde. Ifølge art. 8 skal det ved fangst eller dreping av arter av vill fauna som er angitt i vedlegg III, ikke benyttes metoder som kan forårsake at den lokale bestand av en art forsvinner eller forstyrres alvorlig. Unntak fra disse bestemmelsene kan ifølge art. 9 gjøres bl.a. for å tillate – i strengt kontrollerte former, på selektivt grunnlag og i begrenset utstrekning – fangst, forvaring og annen skjønnsom bruk av enkelte ville dyr og planter i et lite antall (*jakt* er ikke spesielt nevnt). Samtlige arter det er åpnet for vårjakt på siden 1994 (se nedenfor) er ført opp på Bernkonvensjonen vedlegg III.

I art. 7 (4) i EUs fugledirektiv er trekkende arter spesielt fremhevet som arter medlemslandene skal forhindre jakt på i yngletiden og under trekk. EU-domstolens avgjørelse i saken om jakttidens slutt for et område i Frankrike (EU-domstol C-435/92), jf. omtale i kap. 11.11.2, viser hvor strengt art. 7 (4) håndheves i EU.

Flere av artene det i dag er åpnet for vårjakt på, omfattes av den internasjonale vannfuglavltaalen under Bonnkonvensjonen, jf. kap. 13.3.3. Dette gjelder stökkand, brunnakke, kvinand og siland. Ifølge art. III (2) (b) skal partene sikre at enhver bruk av trekkende vannfugl er basert på den best tilgjengelige kunnskap om deres økologi, og at bruken er bærekraftig for

arten så vel som for de økologiske systemene den er avhengig av.

Vårjakt på ender har vært en samisk tradisjon i deler av Finnmark. I innstilling fra Utvalget til utredning av spørsmålet om vårjakt på ender, avgitt mai 1986, slås det fast at utbyttet av andejakta i første rekke representerte ferskmat til øyeblikkets forbruk eller innen et par dager for jegeren og hans familie og naboskap. Noen produkter (dun, fjær) av jakta hadde i eldre tid også vært handelsvare.

Ifølge samme innstilling er det klart at av de aktuelle andefugler i forbindelse med vårjakt i Kautokeino, var det bare fiskeender som var lovlig vilt på våren etter 1932, og høyst sannsynlig også etter 1899, i det "brednæbbede ender" var fredet fra 1899. Ifølge jaktloven av 1951 § 36 var jakt på ender forbudt utenfor de jakttider som ble fastsatt innenfor yttergrensen 21. august–23. desember.

I 1950 ga Landbruksdepartementet, etter søknad fra Kautokeino formannskap, tillatelse til "jakt og fangst av alke, lomvier, teist, lundefugl, skarver, terner, fiskeender og gaul (ringgås) til utgangen av mai 1950 i Kautokeino herred til utnyttelse som menneskeføde". Også i 1951 og 1952 ble det gitt tillatelse til jakt ut mai måned. Senere ble søknader om vårjakt konsekvent avslått inntil Miljøverndepartementet i 1994 besluttet å åpne for en 2-årig prøveordning med vårjakt på hannfugl av vanlig forekommende arter (stökkand, krikkand, brunnakke, kvinand og toppand) i et begrenset jaktområde. Prøveordningen ble forskriftsfestet gjennom forskrift om kvoteregulert vårjakt på ender i Kautokeino kommune, fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning 2. mai 1994 med hjemmel i viltloven § 15 nr. 2. Tillatelsen til å drive vårjakt var begrenset til personer med tildelt jaktkort. Fellingskvoten for begge år ble satt til totalt 300 ender. For 1995 ble forskriften justert, bl.a. slik at de jaktbare artene inkluderte havelle og siland, mens krikkand ble tatt ut. Havelle har, som den eneste av artene det er åpnet for vårjakt på, rødlistestatus (rødlisten fra 1992: kategori K – utilstrekkelig kjent, rødlisten fra 1998: kategori DM – bør overvåkes).

(Boks 21.7 forts.)

Etter avsluttet vårjakt i 1995 slo NINA fast at sårbarheten for jakt varierte mellom artene, og at mye tydet på at toppand tålte jakta best, mens havelle så ut til å være relativt sårbar i det aktuelle området. Av indirekte effekter ble det funnet at mange ender forlot jaktområdet og at beitende hunner ble mer stresset i jaktområdet, etter at jakta begynte. Derimot ble det ikke funnet dårligere hekkesuksess hos de lokale bestandene. Det ble konkludert med at vårjakt er en ugunstig høstningsstrategi sammenlignet med høstjakt, og at tallet på 300 hanner kunne synes høyt.¹

Prøveordningen ble av Miljøverndepartementet utvidet til også å gjelde i 1996, med de samme jaktbare artene som i 1995. I 1997 besluttet departementet å ikke åpne for fortsatt jakt. I tillegg til den økologisk funderte begrunnelsen, viser departementet i brev 15. mai 1997 til Kautokeino kommune til at mye tyder på at vårjakta på ender har endret karakter fra å være nødvendig matauk til å bli ren rekreasjon for mange. I den forbindelse blir det reist spørsmål om hjemmelsgrunnlaget.

I 1999 åpnet Miljøverndepartementet igjen for avgrenset vårjakt på ender i Kautokeino kommune. Den spesielle rollen som slik jakt har i Kautokeino, ble anført som hovedgrunnen for gjennomføring av en ny prøveordning. Prøveordningen gjaldt utgangspunktet for to år. I 2001 søkte Kautokeino kommune om at vårjakt på ender skulle bli en permanent ordning. Miljøverndepartementet besluttet å forlenge prøveordningen med ett år, og i høringsforslaget fra Direktoratet for naturforvaltning til nye jaktidsregler ble det så foreslått at det i bestemte områder innenfor Kautokeino kommune skulle åpnes for jakt på hannfugl av stokkand, toppand, havelle og siland i inntil ti dager i perioden 25. mai–10. juni.

Jaktidshøringen viste at et stort flertall av høringsinstansene var negative til å åpne for vårjakt på ender. Hele 85 % av fylkesmennene, 55 %

av kommunene og 69 % av organisasjonene var uenige i forslaget. Begrunnelsen var at vårjakt på ender er i strid med bl.a. yngletidsfredning, som av høringsinstansene oppfattes som et riktig og viktig element ved fastsetting av jakttider. Sametinget støttet forslaget om vårjakt, og uttalte at dette er en samisk tradisjon i visse områder som det er viktig å videreføre.

Ved fastsettelsen av forskriften om jakttider for perioden 1. april 2002–31. mars 2007 besluttet Direktoratet for naturforvaltning på bakgrunn av høringen ikke å åpne for vårjakt på ender i Kautokeino kommune. Miljøverndepartementet forlenget likevel prøveordningen med ett år (for 2002), for så i mars 2003 å vedta forlengelse med ytterligere 4 år, dvs. til og med 2006.

Tillatelsen til vårjakten er hjemlet i viltloven § 15 om at Direktoratet kan gi fellingstillatelse uten hensyn til regler om fredning og jakttider på "sjøfugl og and til bruk til menneskeføde der dette er vanlig" (§ 15 nr. 2). Bestemmelsen har sin bakgrunn i et forslag fra Jaktlovutvalget, som anførte: "Utvalget kjenner til at det i strøk av landet gjennom lange tider har vært alminnelig med utnytting av and som menneskeføde, og at jakten sedvanlig utøves på en tid som ikke er innenfor den forslåtte jakttid. Utvalget antar at det bør være hjemmel i loven for slikt jakt." (NOU 1974: 21, s. 86 spalte 2).

I avgjørelsen i Rt. 1988 s. 377 slo Høyesterett fast at det ikke kan ha vært plass for noen sedvanerettsdannelse i Kautokeino kommune for jakt på ender utenom de jakttider loven og forskriftene fastsetter. Høyesterettsdommen gjaldt jakt på ender i fredningstiden og overtredelse av viltloven §§ 3 og 56. Det vises i dommen til at den alminnelige regel så vel etter loven av 1951 som etter den gamle jaktlov av 1899 – i alle fall etter en lovending i 1932 – var at ender skulle være fredet på den tid av året da domfelte foretok felling, i mai måned.

¹ Bustnes & Nilsen 1995.

naturgrunnlaget for å opprettholde sin eksistens. På den annen side har menneskers påvirkning hatt betydning for utviklingen av det biologiske mangfoldet (se kap. 5 og 7). Begge disse elementene gjenspeiles i det nye lovforslaget. Sett i et urfolksperspektiv er det nettopp denne gjensidige relasjonen mellom mennesket og natur som er sentral.

21.5.2 Sikring av naturgrunnlaget

Utvalgets lovforslag vil på mange måter bidra til å opprettholde naturgrunnlaget som samiske brukere er avhengige av for sin kulturutøvelse. I lovutkastet kap. II foreslås generelle prinsipper for myndighetsutøving både etter denne og andre lover som skal bidra til at bruk av naturressur-

sene blir mer bærekraftig på tvers av sektorene. Det foreslås videre i kap. III et generelt bevaringsprinsipp for alle arter, noe som vil bidra til å sikre et høstingsgrunnlag av arter som det allerede i dag er knyttet næringsinteresser til, og arter som ennå er ukjente i ressursutnyttelsesøymed. Bestemmelsene om fremmede arter i utk. kap. IV er ment å bidra til at slike arter ikke truer arter eller områder som mange er avhengig av for sitt livsgrunnlag. Utvalget foreslår i utk. kap. V en videreføring av områdevern som virkemiddel for å sikre særskilte områder som trenger et slikt vern. Reglene om utvalgte naturtyper i utk. kap. VI vil bidra til bevaring av truet og hensynskrevende natur. Lovutkastet som helhet skulle derfor være et godt virkemiddel til å bidra til bevaring av naturgrunnlaget, herunder naturgrunnlaget for samisk kultur.

21.5.3 Spesielt om områdevern som virkemiddel for å sikre naturgrunnlaget

Spørsmålet har vært reist om det bør opprettes en egen vernekategori for å beskytte reindrift eller annen virksomhet som en del av samisk kulturutøvelse. Vernekategoriene slik de fremstår etter utvalgets forslag, vil bidra til å sikre naturkvaliteter, og på den måten bidra til å sikre grunnlaget for tradisjonell utmarksbruk, herunder samisk bruk. At områdevern kan bidra til å opprettholde samspillet mellom mennesker og natur, kommer til uttrykk i utk. § 32 bokstav f. Det er den bruken som bidrar til dette samspillet som støttes gjennom forslaget.

Verneformene nasjonalpark og landskapsvernområde er allerede i dag ansett for å kunne være et bidrag til samisk kulturutøvelse gjennom deres formål om å sikre naturverdiene, og ved at den bruken som er i samsvar med verneformålet kan fortsette. Etter utvalgets forslag vil en slik praksis kunne fortsette, jf. utk. §§ 33 siste ledd, 34 annet ledd første punktum og 35 annet ledd annet punktum.

Verneformen landskapsvernområde tar etter utvalgets forslag større høyde for samspillet mellom mennesker og natur enn dagens bestemmelse. Landskapets kulturelle verdi er et mulig vernekriterium, samt den rollen landskapet har som identitetsbærer for grupper av befolkningen (jf. utk. § 35 første ledd).

Vernekategoriene naturreservat og biotopvernområde kan umiddelbart synes å være mindre egnet til å bidra til samisk kulturutøvelse. Men man kan bl.a. tenke seg former for reservatvern i

sjø som kan bidra til at fiskeressursene opprettholdes på sikt, noe som kan komme f.eks. samisk kystbefolkning til gode.

Å forbeholde et verneområde for kun én type næring kan være problematisk innenfor rammen av en naturmangfoldlov. Plan- og bygningsloven er antagelig et mer egnet virkemiddel for å avveie næringsinteresser mot hverandre, og la dette komme til uttrykk i arealplanleggingen. Planlovutvalgets forslag (se kap. 21.3.2.3) tar da også høyde for det. Videre er reindriftsloven den loven som regulerer næringen spesielt.

Formålet med områdevernet bør derfor etter utvalgets mening være knyttet til naturverdiene i seg selv, mens det i de konkrete verneforskrifter – slik det er gjort i nyere nasjonalparker – kan gis uttrykk for at dette igjen er viktig for å ta vare på samisk kulturutøvelse.

21.5.4 Anerkjennelse av menneskers bidrag til bevaring av naturmangfoldet

Anerkjennelse av menneskers bidrag til å bevare naturmangfoldet kommer særlig til uttrykk når de verdiene som er ivaretatt, blir ansett for å være så verneverdige at myndighetene vil knytte en økt beskyttelsesgrad til disse, f.eks. gjennom områdevern. Dette har bl.a. gitt sitt utslag i gjeldende praksis etter naturvernloven, der den typen bruk som har bidradd til eller ikke forringet verneverdiene, fortsatt er tillatt i verneområdene. *Utvalget* mener at det kan være grunn til å bekrefte denne praksis ved å lovfeste den i en ny naturmangfoldlov. På den ene siden vil det gi en prinsipiell anerkjennelse for lokal, tradisjonell bruk som har bidradd til et områdes verneverdier slik de fremstår i dag. På den annen side innebærer lovfestingen en retningslinje for myndighetene ved utforming og anvendelse av vernebestemmelse om at tradisjonell bruk som er i samsvar med verneverdiene skal kunne fortsette. Bestemmelser i tråd med dette foreslås nedfelt i utk. §§ 32 bokstav f og 33 siste ledd, 34 annet ledd første punktum og 35 annet ledd annet punktum. Nevnes i denne sammenhengen kan også utk. § 40 første ledd annet punktum, som krever at saksbehandlingen i saker om områdevern skal legge til rette for mest mulig klarhet om bl.a. "lokal bruk og kunnskap om verneverdier".

En annen måte å anerkjenne bevaringsinnsats – og medfølgende kunnskap – er gjennom økt deltagelse i forvaltningen av verdiene også etter et formelt vern. Det er i tråd med økosystemprinsippet slik det er videreutviklet under biomangfoldkonvensjonen, at forvaltningsansvar

delegeres til det lavest hensiktsmessige nivå. I lovutkastet åpnes det for at forvaltningsansvar etter loven kan legges til kommunen, men også til andre lokale forvaltningsorganer slik som særskilt sammensatte råd som kan få forvaltningsoppgaver i verneområder (utk. § 61 annet ledd annet punktum). Samisk representasjon kan være aktuelt i slike råd i samiske bruksområder. Et slikt delegert forvaltningsansvar vil i tilfelle måtte utøves innenfor rammer som miljøvernmyndighetene setter.

I retningslinjene under Ramsarkonvensjonen om styrking av lokal deltagelse i forvaltningen av våtmarker er det formulert noen forutsetninger for når delegering av ansvar kan være et godt tiltak. Dette gjelder:

- engasjement og medvirkning av berørte er essensielt for forvaltning av et verneområde, f.eks. hvis området er bebodd eller i privat eie
- bruk av området er sentralt for lokalt eksistensgrunnlag og kultur
- lokalbefolkningen og urbefolkningen uttrykker et sterkt ønske om å delta i forvaltningen⁴⁵

Lovutkastet legger uttrykkelig opp til at avtaler med lokale brukere om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer i verneområdet kan inngå som en del av skjøtselsplanen, jf. utk. §§ 35 tredje ledd og 36 fjerde ledd. Planen kan inneholde bestemmelser om kompensasjon til private, enten som enkeltpersoner eller som del av et lokalt fellesskap, for en slik bevaringsinnsats.

21.5.5 Begrensninger i bruk

Etter naturmangfoldloven kan det settes begrensninger for bruk av naturressurser. Slike begrensninger må når det gjelder samisk bruk vurderes i forhold til folkeretten. Begrensningene må ikke gå så langt at samene ikke kan dyrke sin kultur, herunder utøve de næringer som er viktige kulturbærere. Begrensninger i bruk kan etter utvalgets utkast særlig settes med hjemmel i kap. III om artsforvaltning og kap. V om områdevern, delvis også etter kap. VI. *Utvalget* foreslår en generell saksbehandlingsregel i utk. § 14 om at før det treffes vedtak etter loven som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for Sametinget. Sametinget kan i tilfelle bl.a. uttale seg om den aktuelle brukens betydning for samisk kulturutøvelse.

⁴⁵ Guidelines for establishing and strengthening local communities' and indigenous people's participation in the management of wetlands, vedlegg til resolusjon VII.8 (1999), pkt. I nr. 4.

21.5.5.1 Områdevern

Kriterier for vern

Som nevnt under kap. 21.3.1 blir begrepene "villmark" og "urørt" natur av mange lokalsamfunn oppfattet som lite dekkende sett i forhold til deres utstrakte bruk av naturressursene gjennom flere hundre år. Utvalget foreslår derfor kriterier for vern som klarere gir uttrykk for hva urørtheten innebærer, ved å knytte den opp til fraværet av tekniske inngrep når det gjelder nasjonalparker, jf. utk. § 34 første ledd, og ved å knytte kriteriene for naturreservat mer direkte opp til biologisk mangfold og andre naturverdier, jf. utk. § 36 første og annet ledd. Kriteriene for landskapsvern knyttes i større grad opp til den verdi landskapet har for mennesker, jf. utk. § 35 første ledd.

Verneforskrifter

I kap. 21.3.2.1 er det gjort rede for dagens praksis når det gjelder rådighetsreguleringer som gjelder samisk bruk. Som det går frem er det i dag få hindringer for fortsatt samisk bruk i verneområder. Det som eventuelt begrenses, er nyere former for bruk som motorferdsel, særlig på bar mark, og bygging av større anlegg. Det som også begrenses, er visse former for annen ny næringsvirksomhet, som f.eks. oppdrett i verneområder i sjø. Ut fra den samme typen forholdsmessighetsbetraktning som nevnt under avsnittet om artsforvaltning nedenfor, er det lite som tyder på at denne typen begrensninger strider mot folkeretten. Det kan imidlertid være grunn til å klargjøre dagens praksis gjennom lovfesting. Et forslag til slik lovfesting er nedfelt i utk. § 33 fjerde og femte ledd.

Prosessuelle rettigheter

ILO-konvensjonen om politiske og sosiale rettigheter legger stor vekt på reell deltagelse i beslutningsprosesser som angår befolkningen i samiske bruksområder, jf. kap. 21.2.2.2. Særlig når det gjelder områdevern har mange konflikter i dag vært knyttet til selve prosessen for vern. Det kan derfor være aktuelt å foreslå en del endringer i saksbehandlingsreglene som kan bidra til å styrke same-nes, men også den øvrige lokalbefolkningens, stilling i verneprosessen.

Etter utk. § 40 første ledd første punktum foreslås at det skal legges til rette for en saksbehandling "med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, *berørt lokalbefolkning*, kommunen og fylkeskommunen". Videre foreslås lovfes-

tet at vernemyndighetene skal søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan verneprosessen skal legges opp innenfor de rammen som loven setter, hvis verneforslaget berører samisk utnyttning av naturressurser (utk. § 40 første ledd siste punktum). Disse reglene gir mulighet til å tilpasse verneprosessen optimalt til lokale forhold, og kan skaffe et samarbeidsgrunnlag gjennom hele verneprosessen. I prosessen skal det videre så langt mulig søkes samarbeid med den berørte lokalbefolkningen om nærmere kartlegging av verneverdier og bruksområder, samt lokal kunnskap av betydning for vernet.

Videre foreslås foreleggelse for Sametinget tatt inn i utk. § 40 tredje ledd.

En annen rett som etableres etter lovutkastet, og som kan være aktuelt for samiske organisasjoner å benytte seg av, er retten til å kreve vurdering av behovet for å prioritere arter eller velge ut naturtyper, jf. utk. §§ 23 annet ledd og 49 tredje ledd. Her vil samiske organisasjoner kunne vektlegge et særskilt behov for artsvern eller beskyttelse av en naturtype, eller kunne gjøre bruk av særskilte lokalkunnskaper om arters eller naturtypers tilstand i sin argumentasjon for en økt beskyttelse.

21.5.5.2 Utvalgte naturtyper

Utvalgets forslag om utvalgte naturtyper etter utk. kap. VI innebærer trolig ingen betydelige konsekvenser for samisk bruk. Utvelgingen av naturtyper for det særskilte forvaltningsregime skal etter utk. § 49 først og fremst skje ut fra naturfaglige kriterier knyttet til de aktuelle naturtypers økologiske tilstand. Det vil normalt være i samsvar med samiske interesser at naturtyper ikke blir sårbare eller truete.

Når først en naturtype har fått status som utvalgt, vil det særskilte regime i utk. kap. VI §§ 50 flg. gjelde. For det første betyr det at også samiske brukere i sin virksomhet må "ta hensyn til utvalgte naturtyper for å unngå at deres utbredelse og økologiske tilstand forringes" (utk. § 51 første ledd). Videre skal myndighetene ikke gi tillatelse eller tilskudd til "nye inngrep og vesentlige bruksendringer" som kan forringe utbredelsen av eller den økologiske tilstand til en utvalgt naturtype (utk. § 51 annet ledd). Forutsetning er altså at det dreier seg om tiltak som krever tillatelse, eller som det kan gis tilskudd til. Under visse forutsetninger kan tillatelse eller tilskudd likevel gis, jf. utk. § 51 tredje ledd.

Når det gjelder fastsettelsen av utvalgte naturtyper vil dette skje ved forskrift, etter forutgående høring av berørte interesser, herunder samiske interesser.

Den enkelte forekomst av en utvalgt naturtype vil normalt være liten i utstrekning og ikke nødvendigvis kartlagt eller kartfestet på forhånd (se kap. 15.4.2.2 og 19.2).

21.5.5.3 Artsforvaltning

Når det gjelder artsforvaltning foreslår utvalget et generelt bevaringsprinsipp – med visse unntak – for alle arter (jf. utk. §§ 15, 20 og 21 og kap. 13.7.2).

Samtidig foreslås at høsting av dyr kun kan tillates hvis bestanden produserer et høstingsverdig overskudd og bestanden har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning (utk. §§ 16 annet ledd og 20 tredje ledd). Etter lovutkastet kreves det "dokumentasjon" om at bestanden produserer et høstingsverdig overskudd. Brukerkunnskap vil kunne utgjøre en del av grunnlaget i slik dokumentasjon. Viltlovens vektlegging av jakt- og fangsttradisjon i området foreslås videreført i utk. § 16 tredje ledd.

Kravene til høstingsbeslutninger kan medføre at også visse typer jakt som tradisjonelt er knyttet til samisk kultur ikke ville være i samsvar med naturmangfoldloven. En slik rettstilstand er i tråd med konvensjonen om biologisk mangfold som beskytter den tradisjonelle bruk så langt den lar seg forene med bevaring og bærekraftig bruk av mangfoldet (se kap. 21.2.1.1).

I andejakteksemplet i boks 21.7 har vårjakt på ender i Kautokeino tradisjonelt vært utøvd for å bruke endene til menneskeføde. Fra gammelt av var dette en nødvendig tilskudd til naturalhusholdningen etter vinteren da det var lite tilgang til mat. Jakten var tradisjonelt dessuten underlagt strenge sedvanerettslige regler om utvalg av arter og tidsrammer. I dag kan det vanskelig sies at disse vilkårene er oppfylt. Slik *utvalget* forstår biomangfoldkonvensjonen, er denne typen jakt ikke en form for bruk som myndighetene er forpliktet til å støtte opp under. Om begrensninger for jakt strider mot andre deler av folkeretten, særlig urfolksrettigheter, er et annet spørsmål.

Løsningen må nok være at dette avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. En vesentlig hindring av samisk reindriftsutøvelse ville klart stride mot folkeretten. Det samme gjelder et omfattende forbud mot jakt eller fiske. Det må imidlertid stille seg annerledes når det gjelder visse begrensninger i jaktutøvelsen med hensyn til antallet arter eller jakttider. Til sammenligning godtok FNs menneskerettskomité visse innskrenkninger i reindriftsutøvelsen på grunn av naturinngrep (se kap. 21.2.2.1). I den sammenheng må det dessuten kunne forutsettes at også urfolks bruk utvikler seg

med tiden og at de hensyn som lå til grunn for spesielle former for jaktutøvelse ikke nødvendigvis er til stede i dag.

Denne typen spørsmål om betydningen av den aktuelle samiske bruksform veid opp mot nyere økologiske prinsipper i artsforvaltningen, bør avgjøres gjennom et nærmere samarbeid mellom myndighetene etter naturmangfoldloven og samiske organer. Saksbehandlingsregelen i utk. § 14 innebærer i dette tilfelle at saken forellegges Sametinget før vedtak treffes. Sametinget bør særlig uttale seg om hvilken betydning den samiske bruksmåten har for samisk kulturutøvelse. Høring av samiske organer og organisasjoner er vanlig praksis i dag, i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Ut fra den vekten som både menneskerettighetene og biomangfoldkonvensjonen tillegger konsultasjoner i spørsmål som berører urfolk, kan det likevel være grunn til å lovfeste en slik regel, som går ut over en ordinær høring sammen med andre høringsinstanser.

21.5.6 Tilgang til genressurser

Som det går frem av kap. 21.2.3, er de internasjonale forpliktelser med hensyn til urfolk og lokalbefolkninger ikke særlig sterke mht. tilgang til genressurser.

Når det gjelder selve utgangspunktet for utvalgets forslag om tilgang til genetisk materiale, om at slikt materiale er en felles ressurs, vises til begrunnelsen i kap. 22. Utgangspunktet innebærer at ingen, heller ikke samene, har eksklusive rettigheter til slikt materiale, dvs. til den genetiske "oppskriften" til de artene eller underartene som lever i samiske bruksområder. Som nevnt i kap. 21.2.3.4 vil disse "oppskriftene" heller ikke være unike for disse områdene. Utvalget foreslår videre ingen endringer i grunneieres eller andre rettighetshaveres bruk av grunnen eller de fysiske biologiske ressursene som de rår over. Så langt denne rådigheten ikke er innskrenket av andres rettigheter, f.eks. allemannsrettigheter, vil derfor eieren eller den bruksberettigede utøve sin rådighet på vanlig måte. For Finnmarks del vil dermed den fremtidige forvaltningsordningen avgjøre spørsmålene om rådigheten over naturressursene som sådan. I den sammenheng vises også til redegjørelsen i kap. 22.1 om forskjellen mellom biologiske/natur-

ressurser som sådan, og "genetisk materiale", som er gjenstand for tilgangsreguleringen.

Selv om de internasjonale forpliktelsene er lite spesifikke med hensyn til tilgangsregulering, gir de mer generelle bestemmelsene uttrykk for noen viktige hensyn som er vektlagt ved utformingen av utk. kap. VII. For det første bør lovutkastet så langt det er mulig bidra til at urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle bruk av naturressursene respekteres. For det andre bør lovutkastet bidra til å synliggjøre hva en utnyttelse av genetisk materiale bygger på når det gjelder kunnskapsgrunnlaget.

I bestemmelsen om formålet med tilgangsreguleringen foreslås derfor tatt inn en uttrykkelig regel om at genetisk materiale er en fellesressurs, og at urfolks og lokalbefolkningens tradisjonelle bruk av genetisk materiale respekteres (utk. § 55).

Videre foreslår utvalget at det kan gis forskrift om det nærmere innhold i en melding om uttak av genetisk materiale, der det kan fastsettes krav om opplysninger om forhold som berører lokale eller samiske interesser (utk. § 58 første ledd). Meldinger om bioprospektering vil være offentlige.

Når det gjelder beskyttelsen av tradisjonell kunnskap, inneholder lovforslaget en hjemmel til å gi forskrift om at opplysninger om slik kunnskap skal følge genetisk materiale ved den senere utnyttelsen (utk. § 60 fjerde ledd). Oppfyllelsen av denne plikten kan i første omgang være vanskelig å kontrollere, men hvis det senere skulle vise seg at tradisjonell kunnskap er brukt uten at det er opplyst om det, vil det kunne følges opp med straff eller eventuelt erstatningsansvar. Tilsvarende forskriftshjemmel foreslås tatt inn i patentloven § 8 og planteforedlerloven § 4.

De utfordringene som er knyttet til immaterielle rettigheter og bruk av genetisk materiale, er drøftet i kap. 22.5. Lovutkastets bestemmelser om tilgang til genressurser kan, sammen med patentlovens regler om opplysningsplikt om materialets opprinnelse, bidra til å gjøre kjent hvilken bruk av et levende materiale som har funnet sted før. Dette vil igjen ha betydning for vurdering av en patentsøknad i tilknytning til det samme materiale, særlig når det gjelder nyhetskravet. Det vises for øvrig til kap. 22.

Spørsmålet om urfolks eller lokalsamfunns kollektive erfaringsgrunnlag bør være gjenstand for en egen, ny type immaterielle rettigheter, tas ikke opp av utvalget. Dette spørsmål faller utenfor utvalgets mandat og må eventuelt drøftes i andre fora.

Kapittel 22

Genetisk materiale

Garnstump

Du kan ikkje sette pris på en garnstump
før du har
klipt
og karda
og spunne
til ei hespa garn
kanskje må du føre fram sauene òg

Ingeborg Eliassen

22.1 Innledning

Mennesket har til alle tider gjort seg nytte av den genetiske variasjonen i levende organismer, f.eks. ved krysning og seleksjon av planter og dyr med særlige egenskaper. Muligheten for å utnytte naturlige organismers genetiske materiale har økt i takt med utviklingen innen bio- og genteknologi. Arvematerialet, også det som ligger i andre celler enn dem som inngår i naturlig forplantning, kan nå formeres og oppformerer og kan overføres til andre organismer, også på tvers av artsgrensene – endog mellom dyreriket og planteriket. Denne utviklingen har ført til at genetisk materiale har fått en økt verdi som ”råvare” innenfor en rekke sektorer. Tradisjonelt har genetisk materiale vært utvekslet fritt, også landene imellom. I forhandlingene om biomangfoldkonvensjonen sto spørsmålet om å regulere utveksling og bruk av genetisk materiale sentralt, og konvensjonen inneholdt prinsipper for og forpliktelser vedrørende slik utveksling. Senere har man i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser (jf. kap. 22.4.3) fått særlige regler for utveksling av genetisk materiale i planter til bruk i landbruk og i mat.

Spørsmålet om regulering av adgangen til genetisk materiale favner et kompleks av nokså ulike problemstillinger. Bruk av genetisk materiale foregår i svært forskjelligartede situasjoner og aktualiserer derfor ulike interessekonflikter og rettslige utfordringer. Disse situasjonene reguleres av flere regelsett både nasjonalt og internasjonalt. En del nyere lovgivning er utviklet med det formål å håndtere forskjellige former for utveks-

ling av genetisk materiale, men flere regelsett får også anvendelse på genetisk materiale uten at reglene i sin tid ble utviklet med tanke på dette.

Ved utnytting av genetisk materiale er man i utgangspunktet avhengig av tilgang til biologisk materiale. Det er likevel ikke den enkelte fysiske organismen som i seg selv utgjør den ressursen som har verdi, men de genetiske komponentene som organismen er bærer av. Det er derfor viktig å skille mellom ”biologisk materiale” og ”genetisk materiale”, selv om grensen kan være noe flytende. Ved å bruke begrepet ”genetisk materiale” om et biologisk materiale angir man at det er materialets genetiske kode som er av interesse i sammenhengen – for utforskning eller for (etterfølgende) utnytting. For eksempel vil bruk av trær som tømmer eller av treets biomasse til papir være bruk av ”biologisk materiale”, ikke av ”genetisk materiale”. Et annet eksempel er at når en okse selges for slakt til bruk som matvare, er dette bruk av ”biologisk materiale”. Bruk av ”genetisk materiale” er det når konglene selges som frø eller når oxen selges som avlsdyr. Det er bruk av biologisk materiale når poteten høstes og selges til konsum, men det er bruk av genetisk materiale når potetplanten genmodifiseres for å dyrke frem poteter som inneholder mer stivelse. Henter foredlere poteter fra Sør-Amerika for å bruke dem i sin vanlige kryssingsavl, er også dette bruk av genetisk materiale. Eksemplene viser at det samme materialet kan bli betegnet både som biologisk materiale og som genetisk materiale, avhengig av *formålet* med bruken. Dette medfører særskilte utfordringer til reguleringen.

De rettslige hovedproblemstillingene utvalget står overfor, består i å avklare spørsmål om *rettigheter* til naturlig forekommende genetisk materiale, og å vurdere behovet for og utformingen av lovgivning om *tilgang* til materialet i Norge og om *norske borgeres uttak* av genetisk ressurser fra andre land. Biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten om utveksling av plantegenetiske ressurser fastlegger de viktigste rammene. Også TRIPS-avtalen under WTO og EU-regelverk om immaterialrettigheter legger føringer på norsk rett (jf. kap. 22.4.1). Innenfor disse rammene må det foretas en

avveining av de til dels kryssende hensyn som gjør seg gjeldende for tilgang til og bruk av genetisk materiale. Slike hensyn kan være

- bevaring av genetisk variasjon
- tilrettelegging for utveksling av genetisk materiale som er viktig for matvaresikkerhet
- tilrettelegging for utnytting av genetisk materiale i næringsøyemed
- innhenting av ny kunnskap om genetisk materiale
- hensynet til fattige land med rikt genetisk mangfold
- tilrettelegging for forskningssamarbeid på tvers av landegrensar
- ønske om å få del i utbyttet ved bruk av genetisk materiale som er hentet fra Norge
- ivaretagelse av ur- og lokalbefolkningers tradisjonelle kunnskap
- ønske om lett håndterlige regler, som ikke skaper unødvendig byråkrati eller omgøelser
- mulighet for å føre kontroll med vedtatte regler

22.2 Regulering av "genetisk materiale"

22.2.1 Begrepsbruken i biomangfoldkonvensjonen

I biomangfoldkonvensjonen er begrepet "genetiske ressurser" definert som "genmateriale av faktisk eller potensiell verdi". "Genmateriale" er videre definert som "ethvert materiale fra planter, dyr, mikrober eller av annen opprinnelse som inneholder funksjonelle arveenheter", jf. art. 2.

I biologisk terminologi finnes det ikke en definisjon av en enhet som entydig dekker begrepet "arveenheter", men det er naturlig å ta utgangspunkt i levende organismers arvemateriale, både gener og annet arvemateriale. I biomangfoldkonvensjonen inkluderes både intakte celler, hele kromosomer, gener og DNA/RNA-fragmenter under begrepet funksjonelle arveenheter. Biokjemiske ekstrakter og mikroorganismer som ikke inneholder "arveenheter", faller utenfor biomangfoldkonvensjonens definisjon av genetiske ressurser.

Boks 22.1 Genetisk materiale

Alle levende organismer har sitt arvemateriale bygget opp av DNA-molekyler (RNA-molekyler for enkelte virus.) At arvematerialet hos alle organismer er bygget opp etter de samme biokjemiske prinsipper, gjør at man ved å anvende genteknologiske metoder kan overføre DNA-segmenter fra en organisme til en annen – ikke bare innenfor samme art, man også på tvers av arter og mellom dyre- og planteriket. Størrelsen på arvematerialet, målt i antall byggesteiner i DNAet, vil variere enormt mellom artene. Hos de fleste organismer ligger det meste av arvematerialet i kjernen. Dette gjelder ikke kjerneløse organismer (prokaryote) som omfatter bakterier og virus.

En andel av arvematerialet utgjøres av gener. Genene er spesielle områder i arvematerialet (spesielle sekvenser av byggesteiner i DNA-molekylene) og inneholder "oppskriften" eller "koden" for både arters og individers egenskaper. Det vil som regel være slik at en enkelt egenskap kan være kontrollert eller påvirket av mange gener, og et enkelt gen kan påvirke forskjellige egenskaper i samme organisme. Mange av disse genproduktene, som f.eks. enzymer, kan i seg selv ha betydelig reell eller potensiell verdi.

Andelen av arvematerialet som utgjøres av gener, varierer også mellom artene, men antall gener varierer ikke like mye mellom artene som størrelsen på arvematerialet gjør. Det er derfor bare en liten del av det totale arvematerialet (den totale mengde DNA) som koder for et produkt (som regel protein). Hos mennesket er under 5 % av det totale DNA kodende sekvenser. De resterende om lag 95 % kjenner man ikke betydningen av. Hovedandelen utgjøres av forskjellige klasser av repeterte sekvenser og utgjør normalt ikke det man vil oppfatte som en genressurs. Det betyr ikke at dette ikke-kodende DNA er uten kommersiell interesse. Det kan være områder her som potensielt kan ha kommersiell betydning.

Innenfor den enkelte art har arvematerialet meget store likhetstrekk, men hvert individ har også sin unike kode. Det kan være mer variasjon mellom familiemedlemmene innad i en familie enn det er mellom familiene i en populasjon. Visse variasjoner i rekkefølgen av byggesteinene i genene vil kunne ha stor betydning for biokjemiske prosesser i organismene, mens andre variasjoner ikke har noen betydning. Det samme er tilfelle for de områder av arvematerialet som har betydning for reguleringen av genuttrykket; bl.a. for hvilke gener som skal være aktive, hvor lenge og i hvilke organer.

Kravet om at arveenheter må være "funksjonelle", er videre enn at de skal være kodende regioner ("exons"). Alle de enheter som er nevnt foran (celler, kromosomer, gener og DNA/RNA-fragmenter) vil dermed oppfattes som funksjonelle. I hvilken grad de ulike komponenter av arvematerialet lar seg utnytte, avhenger av de muligheter teknologien til enhver tid gir.¹

For å regnes som en genetisk ressurs etter biomangfoldkonvensjonen må det genetiske materialet ha "faktisk eller potensiell verdi". Konvensjonen presiserer ikke nærmere hva slags verdi det siktes til. Det kan argumenteres for at alt genetisk materiale har en verdi i seg selv ved at det er grunnleggende for naturens utvikling, slik det er fremholdt i første ledd av fortalen i biomangfoldkonvensjonen. Med en slik tolkning vil det imidlertid ikke bli noen forskjell mellom begrepene "genetiske ressurser" og "genetisk materiale". Mye taler derfor for å forstå begrepet "genetiske ressurser" slik at det viser til det genetiske materialets verdi for mennesker, på samme måte som definisjonen av biologiske ressurser i biomangfoldkonvensjonen art. 2.² Definisjonen er likevel lite presis fordi dette genetiske materiale kan ha betydning for mennesker på mange forskjellige måter.

Sammenfatningsvis kan begrepet "genetiske ressurser" i biomangfoldkonvensjonen sies å omfatte biologiske enheter som inneholder arveenheter som kan overføres fra en organisme til en annen og har en faktisk eller potensiell verdi for mennesker.

22.2.2 Utvalgets begrepsbruk

Utvalgets begrepsbruk er en noe annen enn biomangfoldkonvensjonens. Utvalget foreslår å bruke begrepet "genetisk materiale" i lovteksten i stedet for "genetiske ressurser". Så langt utvalget kan se, vil nærmest ethvert genmateriale, også det som ikke direkte koder for proteiner, ha "potensiell verdi", og uttrykket "genetiske ressurser" kan derfor være problematisk å definere. Uttrykket "genetisk materiale" fremstår som en mer nøytral betegnelse på den naturressursen reguleringen skal omfatte, enn "genetisk ressurs". Reglene vil dermed regulere uttak og bruk av "genetisk materiale", mens formålet med og innholdet i reguleringen skal bidra til å sikre bruk av dette materialet

som en ressurs. Denne begrepsbruken innebærer derfor innholdsmessig neppe noe avvik fra biomangfoldkonvensjonen.

Når *utvalget* bruker betegnelsen "genetisk" materiale i stedet for "gen"-materiale, skyldes det at organismenes celler inneholder mer arvemateriale enn det som kan beskrives som et "gen". Disse andre komponentene av arvematerialet kan være interessante for utnyttelse ettersom teknologi og kunnskap utvikler seg, og begrepet "genetisk" fanger opp dem og omfatter alt som er arvbart.

Nedenfor vil derfor objektet for reguleringen gjennomgående bli omtalt som "genetisk materiale". Unntaket er ved omtale av internasjonale konvensjoner som anvender begrepet "genetiske ressurser".

Utforskning av naturforekomster for det formål å finne kommersielt verdifulle genetiske og biokjemiske ressurser er i en del sammenhenger kjent som *bioprospektering*. Dette begrepet blir i første rekke brukt om leting etter genetisk materiale i vill natur, og begrepet er derfor for snevert til å dekke all bruk av genetisk materiale som utvalget vurderer i det følgende. *Utvalget* foretrekker å tale mer generelt om "bruk" eller "utnytting" av genetisk materiale, da man med dette fanger opp ikke bare leting, uttak og utforskning, men også etterfølgende utnytting – også den som skjer innenfor f.eks. landbruk og medisinsk industri.

22.3 Forvaltning og bruk av genetisk materiale i Norge

22.3.1 Innledning

Forvaltning og bruk av genetisk materiale vil variere betydelig alt etter hvilken organisme det er tale om. Med forvaltning forstås her bevaringstiltak i organismens naturlige miljø og i genbanker eller andre samlinger. Forvaltning i samlinger forutsetter innsamling av genetisk materiale og dermed også tilgang til materiale. Det samme gjelder når genetisk materiale skal utnyttes i foredlingsarbeid, for forskning, i undervisning eller for en kommersiell virksomhet som også kan ha form av utnytting basert på bioteknologi eller genteknologi. Når biomangfoldkonvensjonen omtaler bruk av genetisk materiale, tas det sikte på alle slags bruksmåter, og konvensjonen stiller visse overordnede krav til de nasjonale reglene om bruk. For å synliggjøre de spesielle lovgivningspolitiske hensyn som gjør seg gjeldende for forskjellige bruksmåter, er det nedenfor gitt en oversikt over bruk av genetisk materiale i Norge, inndelt etter det genetiske materialets opphav.

¹ Se bl.a. Ten Kate and Laird, *The Commercial use of Biodiversity* (London 2000) s. 18.

² I art. 2 heter det bl.a. at "biological resources" includes genetic resources, organisms or parts thereof, populations, or any other biotic component of ecosystems with actual or potential use or value for humanity" (art. 2, vår kursivering).

Landbruksdepartementet opprettet 1. august 2001 Norsk genressursråd. Genressursrådet har en rådgivende og koordinerende rolle innenfor arbeidet med genetiske ressurser innen landbruket.

22.3.2 Genetisk materiale i kulturplanter

Kulturplanter kan defineres som jord- og hagebruksplanter, inkludert landskapsplanter, stueplanter og urter til krydder og medisin.³ Karakteristisk for kulturplantene er det store mangfoldet av arter og bruksmåter. Planter benyttet til matproduksjon i tradisjonelt jord- og hagebruk utgjør ca. 100 arter, medisin- og kryddervekster omfatter 90 arter, landskapsplanter av busker, trær, roser, løk og stauder utgjør ca. 600 og ett- og toårige sommerblomster ca. 130 arter. Innen mange av artene er det i tillegg et stort antall sorter og genotyper. Hver art krever tilpasset formering, bevaring og utnytting. Materialet formeres og bevares enten vegetativt eller med frø, og bevaringen kan skje *in situ*, *ex situ* eller gjennom aktiv bruk ("on farm").

Med bevaring gjennom aktiv bruk siktes til en metode der en bestemt frøblanding, f.eks. av gress, gis til gårdsbruk spredd over hele landet der den skal inngå i den vanlige drift. På gårdene blir det vekselvis høstet gressavling og frø. Frøet høstet på gården gir opphav til nyetablering av eng på gården. Ved at materialet er i aktiv bruk, vil det tilpasse seg endringer i dyrkingsteknikk og klima, nye sykdommer og insekter osv. Selv om frøblanding i utgangspunktet er den samme, vil man etter hvert få lokaltilpassede sorter.

Flere faktorer kan true dette genetiske mangfoldet, f.eks. avskoging, oppdyrking, gjengroing, mer intensiv produksjon i jordbruket eller reduksjon av antall plantesorter som er i bruk av dyrkerne.

Forvaltningen i Norge av kulturplantenes genetiske materiale er i dag todelt. For det første blir de viktigste artene innenfor det økonomiske jord- og hagebruk ivaretatt av Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster (NGB). Omtrent 90 % av materialet i NGB er inkludert i listen i FAO-traktaten vedlegg 1 over plantesorter som skal inngå i det multilaterale systemet for utveksling av genetiske ressurser, jf. kap. 22.4.3.2.

For det annet har mange institusjoner – private, offentlige og halvoffentlige – plantesamlinger der kulturplanter inngår. Dette er sortssamlinger av enkeltarter, store samlinger i arboreter og botani-

Boks 22.2 Nordisk genbank

Nordisk genbank (NGB) er en institusjon under Nordisk ministerråd og har vært i aktivitet siden 1979. Institusjonens lokaler og administrasjon ligger i Alnarp i Sverige, men den har et styre der alle de nordiske land er representert. NGB samler, bevarer og dokumenterer nordisk materiale, først og fremst sortsmateriale innen de økonomiske jord- og hagebruksvekstene: Korn, poteter, fôrvekster, rot- og oljevekster, grønnsaker, frukt og bær. Samlingen dekker også de aktuelle artenes ville slektninger. NGB har nylig fått utvidet sine mandat til også å omfatte kryddervekster, medisinplanter og pryddplanter, hvilket vil innebære at antallet ville arter som hentes inn fra norsk natur, vil øke i NGBs samlinger. Frø av frøformerte arter og sorter blir lagret sentralt i NGB, med et sikkerhetslager på Svalbard. Poteter blir også tatt vare på sentralt, i form av vevskultur. Bevaring av andre vegetativt formerte vekster, som frukt, bær og enkelte grønnsaker, skal foregå nasjonalt. I Norge har man 10 klonarkiv (sortssamlinger) av fruktarter i samarbeid med lokale museer og et par samlinger av vegetativt formerte grønnsaker. Også disse samlingene forvaltes av NGB.

ske hager, samlinger i forbindelse med sortsutvikling på forskningsstasjoner, samt urtehager, demonstrasjonsanlegg og liknende rundt om i landet.

Bevaringstiltak i planteslag som ligger utenfor NGBs mandat eller i planteslag som ikke kan bevares som frø, organiseres i Det nasjonale programmet for bevaring og bruk av plantegenetiske ressurser for landbruk og matproduksjon. Genressursutvalget for kulturplanter – opprettet av Landbruksdepartementet i 1. juli 2001 – har ansvar for nasjonal forvaltning av plantegenetiske ressurser i Norge, i tråd med det nasjonale programmet. Utvalgets virksomhet omfatter egne prosjekter innen dokumentasjon, bevaring, informasjon og bruk av disse ressursene, samt koordinering av aktiviteter utført av andre. Utvalget har utarbeidet et forslag til plan og strategi for langsiktig bevaring av plantegenetiske ressurser i klonarkiv.⁴ Forslaget bygger på en desentralisert modell, der mange selvstendige samarbeidsparter skal for-

³ Nasjonal forvaltning av genetiske ressurser for husdyr, kulturplanter og skogstrær – rapport fra Landbruksdepartementet, mai 2000, s. 18.

⁴ Sendt på høring ved brev 10. mai 2004 med høringsfrist 31. august 2004.

Boks 22.3 Utdrag fra standardavtale mellom Genressursutvalget for kulturplanter (GRUK) og vertsinstitusjoner for klonarkiv

”...

Avtalen gjelder:

Generelt:

I ulike institusjoners regi er det med eller uten medvirkning fra Genressursutvalg for kulturplanter foretatt registrering og innsamling av genetiske varianter av ulike nytteplanter. Samlinger i en lang rekke planteslag finnes i klonarkiv i ulike typer institusjoner, f.eks. frukttrær, stauder, grønnsaker og urter.

Genressursutvalget har et generelt ansvar for bevaring av kulturplanter i klonarkiv, og utvalgets kriterier for langsiktig bevaring av sorter, landraser og andre genetiske varianter av kulturplanter i klonarkiv er at veksten/sorten skal være av norsk/nordisk herkomst, eller være utenlandsk materiale som har vært dyrket her i landet i lang tid og har en lokal tilpassing.

Plantingene er plassert på institusjoner som arboreter, botaniske hager, forskningsinstitusjoner, museer og bygdetun, og kan derfor inneholde varianter som ivaretar vertsinstitusjonens behov, men som ligger utenfor genressursutvalgets prioriteringer. Hvilke sorter eller andre genetiske varianter som prioriteres av GRUK og dermed inngår i avtalen kan endre seg. Ny kunnskap om plantene og genressursutvalgets vurderinger kan føre til at planter tas ut av avtalen, og nye innsamlinger eller behov for sikkerhetskopier kan føre til at vi ønsker at nye sorter innlemmes i klonarkivet som er omfattet av avtalen.

Formålet med avtalen er å sikre at sortssamlingen har et sikkert voksested og på den måten kan fungere som en feltgenbank for genressursutvalget.

Vertsinstitusjon for klonarkivet skal:

- sørge for at plantingene blir stelt på en forsvarlig måte
- informere GRUK dersom sortssamlingen eller enkeltplanter er utsatt for skade eller på annen måte kan gå tapt, og bidra til at planter som går ut blir erstattet
- være behjelpelig med og/eller gi adgang til at GRUK kan foreta målinger og registreringer som måtte være nødvendig i forbindelse med beskrivelse av plantene
- gi forskere, foredlere og andre anledning til å ta formeringsmateriale
- sørge for at det er laget et kart over samlingen, og at plantesamlingen er tilfredsstillende merket med navn og hvor sorten er funnet/hentet fra
- sørge for å informere GRUK i god tid dersom sortssamlingen må avvikles
- sende en kort tilstandsrapport om samlingen innen 30.11. hvert år

Genressursutvalget skal:

- være rådgiver i faglige spørsmål med hensyn til etablering, stell og vedlikehold og når det gjelder den genbankmessige sikkerhet
- påse at alle varianter av sikkerhetshensyn skal være plassert på minst to ulike steder
- ha ansvaret for kartlegging av plantenes egenskaper samt lagring og formidling av data om dette. Avgjøre hvilke genetiske varianter skal inngå i permanente samlinger av nasjonale genressurser
- bidra med økonomisk støtte til klonarkivene i den grad utvalget har ressurser til dette (eventuelt støttebeløp avtales for hvert år)
- holde fortløpende kontakt og formidle all relevant informasjon

...”

valte samlingene i tråd med strategien. Genressursutvalget inngår avtaler med den enkelte institusjon om forvaltningen av det genetiske materiale institusjonen oppbevarer, se boks 22.3.

Om museers forvaltning av biologisk materiale vises til kap. 22.5.3 og vedlegg 16.

22.3.3 Genetisk materiale i husdyravl

Reproduksjon av dyr er basert på at avlsmateriale fra ett bestemt – kjent – individ brukes til å befrukte et annet – kjent – individ. Det er altså let-

tere å kontrollere hvor genetisk materiale stammer fra i disse tilfellene enn for planters vedkommende. Tradisjonell husdyravl er basert på avlspopulasjoner, som kommende generasjons foreldre blir valgt fra. Et viktig trekk ved en avlspopulasjon eller rase er at det genetiske mangfold bør være så stort som mulig.

Avlsprogrammer har i stor utstrekning vært drevet av samvirkeforetak, der bøndene gjennom foretakene eier og styrer avlsopplegget. Det er nå en økende tendens til at avlsprogrammer blir drevet av private avlsselskaper. Utviklingen av tekno-

logien innen avl har ført til økt internasjonal handel med avlsmateriale fra raser med stort utbytte. Sammen med økte krav til fortjeneste i landbruket, har dette ført til økende ensretting av avlsmateriale, og lokale raser er redusert i antall eller står i fare for å bli truet.

I Norge har TINE og GENO⁵ etablert et biobankselskap for storfe. Formålet er å sikre bøndernes rett til å bruke det genetiske materialet i storfe og utnytte materialet til å gi kunnskap om genfunk-

sjoner og derved skape verdier som også kan komme bøndene til nytte. Det arbeides med å opprette tilsvarende biobanker for svin og laks i Norge.

Nordisk genbank for husdyr (NGH) ble opprettet av Nordisk ministerråd i 1984 som en prosjektorganisasjon med hovedoppgave å bidra til å bevare truede husdyrraser i Norden. Organisasjonen er ikke en genbank i den forstand at det oppbevares genetisk materiale, slik som Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster. NGH er en koordinerende instans, som bl.a. har utviklet en database for registrering av enkeltdyr av truede raser. Organisasjonen har et styre hvor samtlige

⁵ Avls- og seminorganisasjon som eies og drives av norske storfebønder.



Figur 22.1 Nordisk genbank for husdyr (NGH) har utviklet en database for registrering av enkeltdyr av truede husdyrraser. Hensikten er å bidra til at truede husdyrraser i Norden bevares. Bildet viser nordlandsfe. Rasen stammer fra det gamle, opprinnelige feet i Trøndelag og Nord-Norge. Det var flere lokale varianter, rørsfe, trysilfe, snåsafe og nordlandsfe med flere som etter hvert ble samlet til "sidet trønder- og nordlandsfe".

Foto: Tone Solhaug

nordiske land er representert, og sekretariatet ligger på Norges Landbrukshøgskole på Ås.

Stiftelsen Norsk Landbruksmuseum (NLM) oppnevnte Utvalget for bevaring av genetiske ressurser hos norske husdyr på oppdrag av Landbruksdepartementet i 1986, og NLM har siden 1987 hatt fast sekretariat. Utvalget ble reoppnevnt av Landbruksdepartementet som Genressursutvalget for husdyr fra 1. august 2001.

Genressursutvalget for husdyr har som mandat å utrede, gi råd om og iverksette tiltak for bevaring av husdyrgenetiske ressurser i Norge. Arbeidet omfatter både truede, små populasjoner av gamle husdyrraser og de aktive avlspopulasjonene. For de gamle, truede husdyrrasene har Genressursutvalget ansvar for bevaring og forvaltning, for de aktive populasjonene en overvåkende og rådgivende rolle i forhold til ansvarlig avlsorganisasjon.

22.3.4 Genetisk materiale i skogstrær

Forvaltningen av genetisk materiale hos skogstrær er på flere punkter annerledes enn forvaltningen av genetisk materiale fra kulturplanter og husdyr. Skogstrærne utnyttes kommersielt, samtidig som de har stor betydning for miljø, landskap og rekreasjon. De fleste økonomisk viktige skogstrær er vindbestøvere og sprer dermed sine gener over store avstander. Foryngelsesmateriale kommer i stor utstrekning fra "ville populasjoner", og foredlingen ligger på et lite intensivt nivå.

Skogstrær er av de arter som har størst genetisk variasjon. Et viktig mål for forvaltningen er å bevare genetisk variasjon innen og mellom populasjonene, slik at man opprettholder både utnytting og naturlig utvikling under dagens og fremtidige miljøforhold. For utnyttingen av det genetiske materialet på kort sikt er det viktig å etablere og bevare populasjoner som kan generere formeringsmateriale med gode vekst- og kvalitetsegenskaper.

Skogstrærnes genetiske materiale forvaltes både gjennom aktiv bruk og ved spesielle bevaringstiltak. Viktige faktorer ved bruk er valg av foryngelsesmetode, at formeringsmateriale som brukes ved planting er tilpasset klimaforholdene på planteplassen, og at metodene som benyttes i planteforedlingen opprettholder genetisk variasjon. Spesielle bevaringstiltak omfatter vern av områder *in situ*, bevaringsbestand *in situ* og *ex situ*, foredlingspopulasjoner ved frøplantasjer, klonarkiv og avkomforsøk, langsiktige genetiske forsøk i forskningen og langsiktig bevaring av frø, pollen og *in vitro*-kulturer. Gran er det eneste treslag der genetisk variasjon også er bevart i klonarkiver og frøplantasjer i større skala. Disse tiltakene er i stor

grad myntet på å sikre skogbruket i forskjellige deler av landet en stabil tilgang på godt frø.

Det norske Skogfrøverk har ansvar for frøforsyning og planteforedling i skogbruket og den del av genetisk ressursbevaringen som gjøres gjennom disse aktivitetene. Norsk institutt for skogforskning utfører genetisk forskning på skogstrær og driver faglig rådgivning om foredling og genetisk ressursbevaring. Noe genetisk materiale bevares også av andre forskningsinstitusjoner, av fylkesskogselskap og av interessenter innen pyntegrøntnæringen.

Genressursutvalget for skogstrær ble opprettet av Landbruksdepartementet i 2001, samtidig med genressursutvalgene for kulturplanter og husdyr (se foran). Utvalget er tillagt en rådgivende og koordinerende rolle når det gjelder bevaring av genetiske ressurser hos skogstrær.

22.3.5 Samlinger av genetisk materiale i fisk og andre vannlevende organismer

Fisk og andre vannlevende organismer lever stort sett i vill tilstand og er ikke domestisert. Bruk av genetisk materiale fra havområdene vil derfor som regel betinge uttak av materiale fra naturen. Oppdrett av ulike marine arter er likevel en viktig industri i Norge. I motsetning til avl på husdyr drives avlsarbeidet på laksefisk av private avlsselskap og ikke av samvirkeforetak.

Fra årsskiftet 2004/2005 vil det være i funksjon en marin biobank i Tromsø, kalt Marbank. Tanken er å samle marint genetisk materiale i én nasjonal marin biobank. Databasen skal inneholde materiale av marine organismer fra bakterienivå og oppover. Banken finansieres i det alt vesentlig over Fiskeridepartementets budsjett.

22.3.6 Genetisk materiale i viltlevende organismer

Det er få arter som bare finnes i norsk flora og fauna (endemiske arter). Genetisk materiale i norsk natur er ikke fullstendig kartlagt, men det er klart at generelt sett er det biologiske mangfoldet i Norge ikke så omfattende som i land med varmere klima. På den annen side har Norge naturtyper og naturforhold som i noen områder har ført til utvikling av et i internasjonal målestokk særegent mangfold med stor grad av spesialisering. Dette øker muligheten for å finne genetisk materiale med helt spesielle, utnyttbare egenskaper. Utviklingen av særegne genetiske koder skjer typisk som ledd i tilpasning til ulike livsbetingelser. Den nordlige yttergrensen for utbredelsen av en rekke europeiske arter går i Norge, og landet har natur-

typer som er spesielle i verdensmålestokk, f.eks. gressmyrer, lyngheier og den boreale regnskogen i Trøndelag. Norge har suverenitet over områder med arktisk klima hvor antallet arter riktignok er lavt, men hvor det genetiske materiale kan være særlig interessant. Mens 32 av 33 dyregrupper finnes i hav, er under 20 % av kjente arter fra det marine miljø. I tillegg må det antas at havet, med en betydelig variasjon i organismers livsbetingelser, inneholder et stort mangfold, f.eks. i hvordan organismer tar opp næring eller mestrer ekstreme temperaturer eller trykkforskjeller.

Det er vanskelig å forutsi omfanget av bioprospektering i Norge i fremtiden. Nasjonalt er dette et ungt satsingsfelt. Det er et lite antall norske bedrifter som driver med slik virksomhet. Det antas at økt oppmerksomhet i årene fremover vil resultere i næringsutvikling, men foreløpig er det usikkert om omfanget av bioprospektering på kommersiell basis kommer til å bli særlig stort i Norge. Norges forskningsråd har som en del av den marine satsningen definert bioprospektering til å være et område der det skal satses for å bygge opp kunnskap og forskningsmiljøer som kan føre til utvikling av næringsvirksomhet. Også for utenlandske firmaer og forskningsinstitusjoner kan det bli aktuelt å drive bioprospektering i Norge. Et eksempel er at tyske forskere har hentet ut genetisk materiale fra korallrevene utenfor kysten av Trøndelag og tatt det med til Tyskland for nærmere undersøkelser.

Det er umulig å tallfeste den økonomiske verdien av genetisk materiale innenfor norsk jurisdiksjon. Ikke bare er mye ukjent, men verdien av materialet ligger i potensialet for utnyttning i fremtiden, og dette kan ikke forutsies. Det mest brukte eksemplet i Norge er funnet av soppen *Tolytocladium inflatum*. En representant fra et sveitsisk legemiddelfirma tok en jordprøve fra Hardangervidda da han var på ferie i Norge. Jordprøven ble analysert i et laboratorium i Sveits og viste seg å inneholde soppen *Tolytocladium inflatum*. Fra denne soppen ble den aktive substansen cyclosporin A isolert. Substansen har den virkning at den hemmer menneskekroppens immunforsvar. Med basis i cyclosporin A ble det utviklet et legemiddel som skal hindre frastøting av transplanterte organer. Rettighetshaveren Novartis omsatte i 1997 legemidlet som bygger på cyclosporin med opphav på Hardangervidda for 1,2 milliarder amerikanske dollar.⁶ Denne summen gir imidlertid ikke noe bilde av verdien av

genetisk materiale som "råvare". Utviklingen av et kommersielt produkt med utgangspunkt i genetisk materiale fra naturen krever i de fleste tilfeller spesialisert, langvarig og kostbar forskning og utvikling. Det er derfor vanskelig å vurdere verdien av "råvaren" genetisk materiale i forhold til andre innsatsfaktorers bidrag i det endelige produktet. For øvrig er tilfeller som funnet på Hardangervidda et unntak snarere enn regelen. Av alt genetisk materiale som blir hentet ut og undersøkt, vil svært få funn føre til fremstilling av produkter med en omsetning som ligger i nærheten av det som er tilfellet for cyclosporin.⁷

Et annet eksempel knytter seg til den økonomiske verdien som lakseoppdrettsnæringen representerer gjennom kunnskapsbasert foredling. Utgangspunktet for avlsarbeidet med norsk oppdrettslaks var ca. 40 laksestammer fra hele norskekysten. For vel 30 år siden ble rogn og melke fra en rekke laksestammer samlet inn, og dette ble avlsmateriale for den norske oppdrettslaksen. Verdiskapingen i norsk havbruksnæring totalt – der lakseoppdrett utgjør den alt vesentlige delen – anslås til ca. 11 600 millioner kroner pr. år.⁸

22.4 Internasjonale forpliktelser

22.4.1 Oversikt

Biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser har sammenfallende formål, men gir anvisning på ulike mekanismer for å regulere adgang til ulike typer genetisk materiale. For genetisk materiale i havet legger også havrettskonvensjonen føringer på innholdet i regulering av uttak av genetisk materiale. Internasjonale handelsrettslige regler kan sette grenser for innholdet i regler om utveksling av materialet.

En annen viktig gruppe internasjonale avtaler er de som setter krav til innholdet i immaterialretten. Klausuler om immaterialrettigheter kan være en viktig del av avtaler om utnyttelse av genetisk materiale. De internasjonale avtalene som regulerer immaterialretten har et annet virkeområde og formål enn biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten og påvirker mer indirekte måten genetisk materiale blir behandlet i markedet. På glo-

⁶ Svarstad, Bugge og Dhillon, From Norway to Novartis: cyclosporin from *Tolytocladium inflatum* in an open access bioprospecting regime.

⁷ Se bl.a. E A Evans-Illidge and P T Murphy, Australian Institute of Marine Science, A New Approach to Benefit Sharing in Bioprospecting.

⁸ Akvakultur i Norge, brosjyre fra Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening FHL. Den rene salgsværdien av oppdrettslaks i 2003 anslås til ca. åtte milliarder kroner i Fiskeridirektoratets rapport om nøkkeltall for norsk havbruksnæring 2003.

balt nivå setter TRIPS-avtalen under WTO minstekrav til immaterialrettigheter for WTOs medlemsland. UPOV-konvensjonene har regler om planteforedlerrettigheter. I tillegg kommer EUs og WIPOs regelverk på immaterialrettens område.

22.4.2 Biomangfoldkonvensjonen

22.4.2.1 Bakgrunn

Biomangfoldkonvensjonen omhandler ikke bare mangfold på arts- og økosystemnivå, den omfatter også mangfoldet innenfor artene, dvs. *genetisk* mangfold. Tanken bak biomangfoldkonvensjonen var å vedta en konvensjon med generelle forpliktelser til *bevaring* av biologisk mangfold. I tillegg til målsettinger om vern og bærekraftig bruk er også en rettferdig fordeling av utbyttet ved utnyttning av genetiske ressurser et mål for biomangfoldkonvensjonen (se kap. 10.3.2).

Ettersom forhandlingene om konvensjonens innhold skred frem, ble utviklingen innen bio- og genteknologi trukket inn i diskusjonen. Vitenskapelige og teknologiske fremskritt har ført til ny og mer effektiv utnyttning av genetisk materiale. Bruken av bio- og genteknologi er imidlertid kostnadskreven. Industrien har derfor sett behov for immaterialrettslig beskyttelse av resultatene av teknologien for å få dekket investeringene. Det tradisjonelle patentregelverket gjelder for alle tekniske områder og har derfor åpnet muligheter for å oppnå patent også på oppfinnelser knyttet til genetisk materiale, selv om reglene ikke uten videre tok sikte på dette. Forutsetningen for patent er i tilfelle at de alminnelige vilkårene for patentering er oppfylt (nyhet, oppfinneshøyde og industriell anvendelighet). Biomangfoldkonvensjonen inneholder ingen uttrykkelige begrensninger for adgangen til å få patent.

Med den teknologiske utviklingen oppsto også en større interesse for å lete etter genetisk materiale som "råstoff". Tilgangen til "råstoffet", det genetiske materialet slik det forekommer i naturen, har tradisjonelt vært åpen og vederlagsfri. Under forhandlingene om biomangfoldkonvensjonen understreket land med rikt biologisk mangfold, i første rekke utviklingsland, behovet for å komme frem til en rimelig balanse mellom tilgang til genressurser og tilgang til forskningsresultater og kommersielle fordeler fra utnyttelsen av slike ressurser. De ville også balansere bevaringsforpliktelsene de ble pålagt i konvensjonen, med å få fastslått suverenitet over genetisk materiale innenfor deres jurisdiksjon. Den sen-

trale bestemmelsen er art. 15, som det vil bli redegjort nærmere for under kap. 22.4.2.2 til 22.4.2.5. Også enkelte andre bestemmelser har betydning, jf. kap. 22.4.2.6.

Skjematisk fremstilt var de industrialiserte landenes interesser *vern og bærekraftig bruk* av genetisk materiale og å sikre *tilgang* til dette materialet. Utviklingslandenes interesser var å sikre *suverenitet* over genetisk materiale og *overføring av teknologi og finansielle ressurser* knyttet til utnyttelsen av materialet. Bestemmelsene i biomangfoldkonvensjonen er resultatet av et kompromiss mellom disse interessene.

22.4.2.2 Virkeområdet for art. 15

Art. 15 i biomangfoldkonvensjonen inneholder prinsipper og forpliktelser for konvensjonspartenes tilgang til og utnyttning av genetiske ressurser fra andre partsland. I utgangspunktet gjelder art. 15 for genetisk materiale i alle typer organismer, med enkelte unntak. For det første er det sikker tolkning av biomangfoldkonvensjonen at genetisk materiale fra mennesker faller utenfor. For det andre gjelder bestemmelsen ikke for materiale som er plassert i *ex situ*-samlinger før konvensjonen trådte i kraft i 1993. For det tredje vil plante-genetiske ressurser for mat og landbruk også reguleres av den mer spesialiserte FAO-traktaten, jf. kap. 22.4.3.

22.4.2.3 Suverenitet og eiendomsrett

Det klare rettslige utgangspunktet i biomangfoldkonvensjonen er at partene, altså den enkelte stat, har suverene rettigheter over genetiske ressurser på sitt territorium jf. art. 15 (1). Partene har imidlertid plikt til å "legge til rette for å lette andre kontraherende parters tilgang" til genetiske ressurser "for miljømessig forsvarlig bruk", jf. art. 15 (2). Plikten modifieres likevel ved at det bare stilles krav om at partene skal "bestrebe seg på" å legge til rette for andre parters tilgang til genetiske ressurser.

Suvereniteten innebærer at nasjonalstaten har rett til å gi lover og håndheve dem gjennom doms- og tvangsmyndighet. Dette er et folkerettslig spørsmål som skiller seg fra spørsmålet om hvem som har *eiendomsrett* og andre *private rettigheter* til genetiske ressurser. I kraft av sin suverenitet har nasjonale myndigheter rett til å lovgi om genetiske ressurser, bl.a. om hvem som eventuelt skal ha eiendomsrett til dem. Dette spørsmålet løses ikke av biomangfoldkonvensjonen.

22.4.2.4 Gjensidig avtalte vilkår og informert forhåndssamtykke

Artikkel 15 sier at der det gis tilgang til genetisk materiale, skal det skje på "gjensidig avtalte vilkår", jf. art. 15 (4), og at tilgangen er betinget av "forutgående informert samtykke" fra leverandørlandet "med mindre annet er bestemt av vedkommende Part", jf. art. 15 (5). Bestemmelsen legger til rette for et bilateralt system med individuelle tillatelser eller avtaler mellom leverandørlandet og den som ønsker tilgang til genetiske ressurser. En del land har gjennomført art. 15 ved å innføre omfattende lovregulering av uttak av genetiske ressurser, der uttak er avhengig av forhåndstillatelse. Partslandene kan imidlertid også velge å ikke kreve forhåndssamtykke for uttak av genetisk materiale, og la tilgangen til materialet være fri. Dette er løsningen i alle europeiske land i dag, med unntak av Bulgaria. Disse ytterpunktene ligger begge innenfor rammene av biomangfoldkonvensjonen art. 15. Det viser at konvensjonen gir stort spillerom for det enkelte partsland til å regulere tilgangen til genetisk materiale innenfor sin jurisdiksjon.

22.4.2.5 Rimelig og rettferdig fordeling av fordeler

Et hovedmål med å regulere tilgangen til genetiske ressurser er å oppnå "en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen", jf. biomangfoldkonvensjonen art. 1. De godene som skal fordeles, er f.eks. resultatene av forskning og utvikling og fordelene som følger av kommersiell eller annen utnyttning av genetiske ressurser, jf. art. 15 (7). Begrepet "fordeler" er svært vidt og kan omfatte både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler. Hva som ligger i uttrykket "rimelig og likeverdig" ("fair and equitable"), er ikke nærmere definert i konvensjonen.

Land som gir tilgang til genetisk materiale innenfor sin jurisdiksjon, blir i biomangfoldkonvensjonen omtalt som leverandørland, jf. art. 15 (5), og det er disse landene som skal ha andel i fordeler av utnyttning av genetisk materiale de utleverer til andre partsland. Biomangfoldkonvensjonen bruker betegnelsen "opprinnelsesland" om land som er i besittelse av det aktuelle genetiske materiale under *in situ*-forhold, jf. art. 2. Forutsetningen for at leverandørlandet skal ha krav på vederlag, er at landet enten (1) har naturlige forekomster av det biologiske materialet og dermed er opprinnelsesland, (2) har hentet materialet fra et opprinnelsesland i samsvar med biomangfoldkonvensjonen, eller (3) har ervervet materialet før biomangfoldkonvensjonen trådte i kraft, slik at materialet ikke er omfattet av

konvensjonen, jf. art. 15 (3). Hvis leverandørlandet ikke er opprinnelsesland, og heller ikke har innhentet materialet i samsvar med biomangfoldkonvensjonen, er det ikke leverandørlandet som kan kreve å ta del i fordeler etter konvensjonen art. 15.

22.4.2.6 Deltagelse i forskning

Art. 15 (6) inneholder en særbestemmelse om forskningssamarbeid mellom det landet som tar ut genetisk materiale, og leverandørlandet. Etter bestemmelsen skal "hver kontraherende Part bestrebe seg på å utvikle og utføre vitenskapelig forskning basert på genressurser som er levert av andre kontraherende Parter, med disse kontraherende Partenes fulle medvirkning og om mulig i disse Parters område". Art. 15 (6) kan sies å være bestemmelsen om fordelsfordeling når det gjelder forskningssamarbeid, mens art. 15 (7) er mer rettet mot fordelene ved kommersialisering eller annen bruk. Bonn-retningslinjene (se kap. 22.4.2.7) skiller ikke eksplisitt mellom disse to bestemmelsene, men behandler fordelingen av både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler mer generelt. Deltagelse i forskningsaktiviteter og tilgang til forskningsresultater nevnes imidlertid som eksempel på mulige fordeler (jf. vedlegg II til Bonn-retningslinjene).

22.4.2.7 Bonn-retningslinjene for utveksling av genetiske ressurser og rettferdig fordeling av utbyttet ved bruk

På mange punkter er forpliktelsene i biomangfoldkonvensjonen upresise når det gjelder utveksling av genetisk materiale, og det finnes ingen rettslig bindende instrumenter som presiserer dem. Under det sjette partsmøtet i 2002 ble det imidlertid vedtatt retningslinjer for tilgang til og fordeling av fordeler fra bruk av genetiske ressurser (Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization).⁹ På det sjuende partsmøtet i 2004 gikk man et skritt videre, ved at det ble opprettet en arbeidsgruppe under konvensjonen for å utvikle og fremforhandle et internasjonalt regime for tilgang til genetiske ressurser og rettferdig utbyttefordeling. Målet er å komme frem til et instrument for en effektiv gjennomføring av konvensjonens art. 15 og 8 (j) og dens tre formål ifølge art. 1.¹⁰ Ifølge mandatet for arbeidsgruppen skal man bl.a. vurdere plikt til å oppgi opprinnelsen for genressurser i patentsøknader og en internasjonal

⁹ Partsmøtevedtak VI/24.

¹⁰ Partsmøtevedtak VII/19 bokstav D (1).

sertifiseringsordning for genressurser.¹¹ Forhandlingene starter i februar 2005.

Bonn-retningslinjene er ikke rettslig bindende og skal altså ikke tolkes slik at de endrer partenes rettigheter og plikter etter konvensjonen. Bonn-retningslinjene skal bl.a. gi veiledning for de land som ønsker å vedta lovgivning om tilgang til genetiske ressurser, jf. formålene i retningslinjene bokstav E. Retningslinjene retter seg imidlertid ikke bare til lovgivere. De er også ment å være et redskap for private aktører som inngår avtaler om utveksling av genetiske ressurser, jf. pkt. 1.

I retningslinjene gis det oversikter over elementer som kan inngå i en lovgivning, f.eks. stadier i beslutningsprosessen og elementene i forhåndssamtykke til uttak.

Bonn-retningslinjene inneholder en rekke forslag til hvilken type informasjon som kan være aktuell å kreve for å kunne vurdere samtykke. Blant annet nevnes hvilken type og mengde genetisk materiale som ønskes tatt ut, start og varighet av undersøkelsene, geografisk område, mulige konsekvenser av aktiviteten for det biologiske mangfold, formålet med uttaket og senere bruk, forventede fordeler, m.fl. (pkt. 36). En av anbefalingene går videre ut på at det skal søkes om ny tillatelse for ny bruk av det genetiske materialet (pkt. 34). Det forutsettes etter retningslinjene at tillatelse gis av den utpekte myndighet, men at det kan være aktuelt – avhengig av bl.a. nasjonal lovgivning – at det i tillegg innhentes tillatelse av andre involverte parter, f.eks. lokalsamfunn eller urfolksamfunn (pkt. 26 (d) og 31).

Retningslinjene omtaler også hvem som kan være parter for de såkalte ”gjensidig avtalte vilkår” for tilgang til genressurser (se kap. 22.4.2.4). Det er tale om myndighetene, men også om andre involverte parter (pkt. 42 (b) (i)). I praksis kan det være vilkår som myndighetene setter til tillatelsen, men også avtaler med f.eks. grunneieren om tilgang til de biologiske ressursene. Blant de ”gjensidig avtalte vilkår” kan også spørsmålet om fordelingsfordeling komme opp (pkt. 45).

Retningslinjene inneholder også en detaljert liste over mulige fordeler som det kan være aktuelt å få ta del i som en gjenytelse for tilgangen. Blant annet nevnes gebyr for tilgang, betaling når visse milepæler nås, royalties, lisensavgift ved kommersialisering, finansiering av forskning, deltakelse i immaterielle rettigheter, deltakelse i forskning, deltakelse i produktutvikling, kompetanseoppbygging og tilgang til *ex situ*-samlinger og databaser (se vedlegg II).

22.4.2.8 Andre relevante bestemmelser i biomangfoldkonvensjonen

Art. 8 (j) forplikter partene til å respektere, bevare og opprettholde det av urbefolkningenes og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis som representerer tradisjonelle levemåter av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Videre skal partene fremme en bredere anvendelse av kunnskapene, innovasjonene og praksisen, med innehavernes samtykke og medvirkning, og oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av kunnskapene, innovasjonene og praksisen. Denne bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 21.2.1.1.

Art. 16 omhandler tilgang til og overføring av teknologi. I art. 15 og 16 blir partene oppfordret til å dele og overføre teknologi, men art. 16 inneholder mange reservasjoner. Art. 15 (7) bestemmer at partene skal treffe tiltak med sikte på at landet som leverer genetiske ressurser, skal gis tilgang til teknologi som benytter de aktuelle ressursene, herunder teknologi som er beskyttet av immaterialrettigheter. Art. 16 (5) knytter forbindelsen mellom formålet med biomangfoldkonvensjonen og immaterialrettigheter, idet den pålegger partene å arbeide for å sikre at immaterialrettigheter støtter opp under og ikke motarbeider målene i biomangfoldkonvensjonen. Hva dette innebærer mer konkret, kan være nokså uklart.

Art. 19 omhandler bioteknologi. Den forplikter partene til å sørge for at leverandørland, særlig utviklingsland, får delta i forskningsaktiviteter og gis prioritert tilgang til fordelene av bioteknologien, der forskningen eller fordelene er basert på genetiske ressurser levert av vedkommende part. Tilgang til fordelene skal gis på gjensidig avtalte vilkår.

22.4.3 FAO-traktaten

22.4.3.1 Generelt

På det tredje partsmøtet under biomangfoldkonvensjonen understreket partene behovet for å samordne gjennomføringen av bestemmelsen om utveksling av genetiske ressurser i biomangfoldkonvensjonen art. 15 med arbeidet som FAO allerede hadde satt i gang vedrørende utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (Plant Genetic Resources for Food and Agriculture – PGRFA). FAO vedtok i 1983 en resolusjon om utveksling av genetiske ressurser som ikke var rettslig bindende (International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agricul-

¹¹ Partsmøtevedtak VII/19 annek (d) (xiii og xiv).

ture).¹² Revisjon av denne resolusjonen startet i 1994 og munnet ut i traktat 3. november 2001 om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture), som ble undertegnet av 118 stater 3. november 2001. Norge ratifiserte traktaten 3. august 2004 (jf. St.prp. nr. 51 (2003–2004) og Innst. S. nr. 198 (2003–2004)).

De overordnede formålene med traktaten, heretter omtalt som FAO-traktaten, tilsvarer målene i biomangfoldkonvensjonen: Bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser og rimelig og rettferdig fordeling av fordeler av bruken av dem, jf. art. 1 (1). FAO-traktaten skal realisere disse formålene på området for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Det har hele tiden vært enighet om at FAO-traktaten skal være i harmoni med biomangfoldkonvensjonen.

Kjernen i FAO-traktaten er at den etablerer et *multilateralt system* som har som formål å sikre fri utveksling av nærmere definerte plantegenetiske ressurser. Virkeområdet for FAO-traktaten omfatter imidlertid mer enn de genetiske ressursene som er inkludert i det multilaterale systemet. Det generelle virkeområdet for FAO-traktaten omfatter etter art. 3 "plantegenetiske ressurser for mat og landbruk", som defineres i art. 2 som "ethvert genetisk materiale av planteopprinnelse med en faktisk eller potensiell verdi for mat og landbruk". Videre defineres "genetisk materiale" som "ethvert materiale av planteopprinnelse, inkludert reproduktivt og vegetativt formeringsmateriale, inneholdende funksjonelle arveenheter". Definisjonen er basert på og i samsvar med definisjonen av genetisk materiale i biomangfoldkonvensjonen. I FAO-traktaten er det imidlertid formålet med bruken av materialet som avgjør om det faller inn under traktatens virkeområde. Når formålet er bruk i mat og landbruk, omfatter traktaten både domestiserte genetiske ressurser *in situ* og *ex situ* og deres villevende slektninger.

De alminnelige pliktene vedrørende plantegenetiske ressurser som FAO-traktaten pålegger Partene fremgår av del II i avtalen. Partene forplikter seg til å gjennomføre nasjonale tiltak som vil sikre bevaring og bærekraftig bruk av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Det er tale om tiltak som forskning, overvåking, innsamling, drift av genbanker, evaluering og karakterisering av disse ressursene. FAO-traktaten legger også opp til tiltak overfor planteforedlere og bønder for å sikre gjennomføring av relevante bevaringstiltak og bærekraftig landbruksdrift som vil sikre plantegenetiske res-

surser. I del III "Farmers' rights" oppmuntres partene til å gjennomføre nasjonale tiltak som beskytter og fremmer "farmers' rights". "Farmers' rights" er ikke definert i traktaten, men av art. 9 (2) fremgår at begrepet oppfattes bredt, idet det sies å inkludere:

- beskyttelse av tradisjonell kunnskap med relevans til plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk;
- retten til en rettferdig andel av de goder som oppstår ved bruken av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk; og
- retten til å delta i nasjonale beslutningsprosesser som angår spørsmål relatert til bevaring og bærekraftig bruk av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk

Det fremgår av art. 9 (3) at konvensjonen ikke innskrenker den rett bønder har "til å spare, bruke, bytte og selge egenavlet såfrø/formeringsmateriale" (jf. også EUs patentdirektiv art. 11 omtalt i kap. 22.4.4.5).¹³

22.4.3.2 Nærmere om det multilaterale systemet for utveksling av genetiske ressurser

Bakgrunnen for å utarbeide en egen traktat om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk ligger i landbrukets spesielle behov for utveksling av genetiske ressurser, særlig av hensyn til matvaresikkerhet. Plantegenetiske ressurser har tradisjonelt vært utvekslet fritt mellom brukere i alle verdensdeler. Alle land er nettoimportører av genetisk materiale til landbruket, og tilgang til genetisk variasjon er av stor betydning for utviklingen av jordbruket. Anvendelse av bilaterale avtaler for utveksling av plantegenetiske ressurser ville bremse denne utvekslingen. For å sikre mest mulig fri utveksling etablerer derfor FAO-traktaten et multilateralt system for utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Kjernen i systemet er at partene skal tilrettelegge for at partene i systemet får tilgang til de plantesortene som omfattes av det ("facilitated access"). FAO-traktaten inneholder også detaljert regulering av fordelingen av goder fra kommersiell utnyttelse av genetisk materiale som omfattes av det multilaterale systemet (art. 13).

Virkningene av at plantegenetiske ressurser er inkludert i det multinasjonale systemet, fremgår av FAO-traktaten art. 12. Ifølge art. 12 (3) (b) skal partene gi tilgang til materialet hurtig og uten å kreve betaling som overskrider transaksjonskostnadene ved utlevering av materialet. Partene har likevel bare plikt til å gi tilgang til materialet hvis formålet

¹² FAO Resolusjon 8/83.

¹³ FAO-traktaten bruker i engelsk versjon uttrykket ... *any rights that farmers have to* ... (vår kursivering), jf. art. 9 (3).

med tilgangen er forskning, foredling eller undervisning innenfor mat og landbruk, jf. art. 12 (3) (a). Er det tale om materiale under utvikling, herunder materiale som utvikles av bønder, skal tilgangen under utviklingsperioden være betinget av foredlerens samtykke, jf. art. 12 (3) (e). Tilgang behøver ikke gis hvis de nevnte formålene inkluderer kjemisk, farmasøytisk eller annen industriell bruk som ikke refererer seg til matvare- eller fôrproduksjon.

Den som mottar genetiske ressurser fra systemet, er etter art. 12 (3) (d) forpliktet til å ikke kreve immaterialrettigheter eller andre rettigheter til materialet eller genetiske bestanddeler av materialet i den formen det ble mottatt. Innholdet i denne bestemmelsen er omstridt. Enkelte mener at bestemmelsen innebærer et forbud mot å kreve patentrettigheter til materiale som er en videreutvikling av plantegenetisk materiale som er mottatt under systemet. Det motstående synet er at dersom kravet til oppfinnelseshøyde er oppfylt, vil det genetiske materialet ikke lenger være i den form det ble mottatt. Etter denne tolkningen vil mottakeren kunne patentere materialet i en annen form enn det ble mottatt i.

FAO-traktaten etablerer også en finansieringsordning som skal bidra til bevaringstiltak for slike plantegenetiske ressurser *in situ* og *ex situ*. De industrialiserte land skal bidra med en startkapital, jf. art. 18 (4) (c), og den som kommersialiserer et produkt som bygger på materiale mottatt gjennom systemet, skal betale en andel av inntektene fra produktet til fondet, jf. art. 18 (4) (e) (unntatt når produktet er fritt tilgjengelig for andre for videre forskning og foredling), jf. art. 13 (2) (d) (ii).

Traktatens styringsorgan – som består av alle traktatpartene – skal på et av de første møtene etter at traktaten er trådt i kraft, vedta en standardavtale for utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk ("material transfer agreement" – MTA) jf. art. 12 (4), som skal brukes ved utveksling av genetisk materiale som inngår i det multilaterale systemet. Vedtak i traktatens styrende organ skal fattes enstemmig (art. 19 (2)).

En plantesort inngår i det multilaterale systemet bare dersom den står på listen over planteslekter i vedlegg 1 til FAO-traktaten, jf. art. 11 (1). Hensikten er at listen skal inneholde de sortene som er viktigst for matvaresikkerhet og dermed bør utveksles fritt. Per juli 2003 omfatter listen 35 planteslekter eller undergrupper av slekter. Enkelte viktige sorter, som f.eks. soya og tomat, inngår – så langt – ikke.

For å inngå i systemet må en plantegenetisk ressurser være under forvaltning og kontroll av de kontraherende parter og offentlig tilgjengelig ("under the management and control of the Con-

tracting Parties and in the public domain"), jf. art. 11 (2), eller være forvart *ex situ* i en samling under Den konsultative gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR).

Det er ikke problematisk å identifisere de sortene som er forvart *ex situ* i regi av CGIAR og dermed inkludert i systemet. Det er imidlertid ikke like klart hva som ligger i det andre alternativet, nemlig at plantegenetiske ressurser på listen i vedlegg 1 må være *under forvaltning og kontroll* av partene og *offentlig tilgjengelig*.

Vilkåret om at en plantegenetisk ressurser må være *under forvaltning og kontroll av partene* refererer seg til det biologiske materialet som de genetiske ressursene finnes i. En mulig tolkning er at bare genetiske ressurser i biologisk materiale som finnes på statens grunn eller lagret i genbanker eid av staten, må inkluderes i det multilaterale systemet. Dette vil typisk være offentlig eide og administrerte samlinger av genetisk materiale. Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster (jf. kap 22.3.2) er trolig et eksempel på dette. For øvrig vil det bero på organiseringen av den enkelte institusjon om den kan sies å være under forvaltning og kontroll av staten. Det må antas at universiteter og høyskoler i denne sammenhengen skal ses på som en del av statsforvaltningen, med mindre de er eid av private.

Genetisk materiale i biologisk materiale som er underlagt privat eiendomsrett, kan ikke sies å være under forvaltning og kontroll av staten. Derfor vil man ikke være forpliktet til å inkludere i det multilaterale systemet genetisk materiale som finnes i biologisk materiale som er eid av private. Allemannsretten i Norge innebærer at allmennheten har en begrenset adgang til biologisk materiale som eies av private. Det er et uavklart spørsmål om biologisk materiale som er tilgjengelig gjennom allemannsretten, kan sies å være under forvaltning og kontroll av staten.

I tillegg til de plantegenetiske ressurser som ifølge FAO-traktaten *skal* inngå i det multilaterale systemet fordi de er under forvaltning og kontroll av staten, har partene forpliktet seg til å oppfordre private som besitter plantegenetiske ressurser for mat og landbruk som omfattes av vedlegg 1, til å inkludere disse i systemet, jf. art. 11 (2) og 11 (3).

For at statene skal være forpliktet til å inkludere et plantegenetisk materiale i det multinasjonale systemet, er det i tillegg til vilkåret om at ressursene skal være under forvaltning og kontroll av staten, et vilkår at det genetiske materialet er *offentlig tilgjengelig* ("in the public domain"). Begrepet "public domain" brukes innenfor immaterialretten som en

angivelse av at et materiale ikke er underlagt en immaterialrettighet og slik sett er fritt tilgjengelig for allmennhetens bruk. Det må trolig antas at begrepet er brukt på samme måte i FAO-traktaten.

Etter dette legger *utvalget* til grunn at FAO-traktaten skal forstås slik at genetiske ressurser vil

være omfattet av det multilaterale systemet dersom ressursen er dekket av listen i vedlegg 1, det biologiske materialet det finnes i er kontrollert av staten, og det iboende genetiske materialet ikke er underlagt immaterialrettigheter.

Tabell 22.1 Første del av vedlegg 1 til FAO-traktaten: Liste av kulturplanter under det multilaterale systemet - matplanter

Kulturplante	Slekt	Merknad
Brødfrukt	<i>Artocarpus</i>	Bare brødfrukt
Asparges	<i>Asparagus</i>	
Havre	<i>Avena</i>	
Bete	<i>Beta</i>	
Brassica complex	<i>Brassica et al.</i>	Slekter inkludert er <i>Brassica</i> , <i>Armoracia</i> , <i>Barbarea</i> , <i>Camelina</i> , <i>Crambe</i> , <i>Diplotaxis</i> , <i>Eruca</i> , <i>Isatis</i> , <i>Lepidium</i> , <i>Raphanobrassica</i> , <i>Raphanus</i> , <i>Rorippa</i> , og <i>Sinapis</i> . Denne inneholder både oljefrø og grønnsakvekster som kål, rapsfrø, sennep, karse, ruccolasalat, reddik, og nepe. Arten <i>Lepidium meyeri</i> er ekskludert
Jordert	<i>Cajanus</i>	
Kikkert	<i>Cicer</i>	
Sitrus	<i>Citrus</i>	Artene <i>Poncirus</i> og <i>Fortunella</i> er inkludert som grunnstamme
Kokosnøtt	<i>Cocos</i>	
	<i>Hoved aroider Colocasia</i> , <i>Xanthosoma</i>	Inkluderer taro, yam, dasheen og tannia.
Gulrot	<i>Daucus</i>	
Yam	<i>Dioscorea</i>	
Fingerhirse	<i>Eleusine</i>	
Jordbær	<i>Fragaria</i>	
Solsikke	<i>Helianthus</i>	
Bygg	<i>Hordeum</i>	
Søtpotet	<i>Ipomoea</i>	
Grass pea	<i>Lathyrus</i>	
Linser	<i>Lens</i>	
Eple	<i>Malus</i>	
Cassava	<i>Manihot</i>	Bare <i>Manihot esculenta</i> .
Banan	<i>Musa</i>	Unntatt <i>Musa textilis</i>
Ris	<i>Oryza</i>	
Perlehirse	<i>Pennisetum</i>	
Bønner	<i>Phaseolus</i>	Unntatt <i>Phaseolus polyanthus</i>
Ert	<i>Pisum</i>	
Rug	<i>Secale</i>	
Potet	<i>Solanum</i>	Seksjon tuberos er inkludert, unntatt <i>Solanum phureja</i>
Aubergine	<i>Solanum</i>	Seksjon meongena er inkludert
Sorghum	<i>Sorghum</i>	
Rughvete	<i>Triticosecale</i>	
Hvete	<i>Triticum et al.</i>	Inkludert Agropyron, Elymus og Secale

Tabell 22.1 Første del av vedlegg 1 til FAO-traktaten: Liste av kulturplanter under det multilaterale systemet - matplanter

Kulturplante	Slekt	Merknad
Bønne/Vikke	<i>Vicia</i>	
Kuert m.fl.	<i>Vigna</i>	
Mais	<i>Zea</i>	Unntatt <i>Zea perennis</i> , <i>Zea dipoperennis</i> og <i>Zea luxurians</i>

Tabell 22.2 Annen del av vedlegg 1 til FAO-traktaten: Liste av kulturplanter under det multilaterale systemet - fôrvekster

Belgvekster	<p><i>Astragalus chiensis</i>, <i>cicer</i>, <i>areanarius</i> <i>Canavalia ensiformis</i> <i>Coronilla varia</i> <i>Hedysarum coronarium</i> <i>Lathyrus</i>, <i>cicera</i>, <i>ciliolatus</i>, <i>hirsutus</i>, <i>ochrus</i>, <i>odoratus</i>, <i>sativius</i> <i>Lespedeza cuneata</i>, <i>striata</i>, <i>stipulaca</i> <i>Lotus corniculatus</i>, <i>subbiflorus</i>, <i>uliginosus</i> <i>Lupinus albus</i>, <i>angustifolius</i>, <i>luteus</i> <i>Medicago arborea</i>, <i>falcata</i>, <i>sativa</i>, <i>scutellata</i>, <i>rigidula</i>, <i>truncatula</i> <i>Melilotus albus</i>, <i>officinalis</i> <i>Onobrychis viciifolia</i> <i>Ornithopus sativius</i></p> <p><i>Prosopis affinis</i>, <i>alba</i>, <i>chilensis</i>, <i>nigra</i>, <i>pallida</i></p> <p><i>Pueraria phaseoloides</i></p> <p><i>Trifolium alexandrinum</i>, <i>apestre</i>, <i>ambiguum</i>, <i>angustifolium</i>, <i>arvense</i>, <i>agrocicerum</i>, <i>hybridum</i>, <i>incarnatum</i>, <i>pratense</i>, <i>repens</i>, <i>resupinatum</i>, <i>rueppellianum</i>, <i>semipilosum</i>, <i>subterraneanum</i>, <i>vesiculosum</i></p>
Gras	<p><i>Andropogon gayanus</i> <i>Agropyron cristatum</i>, <i>desertorum</i>, <i>Agrostis stolonifera</i>, <i>tenuis</i> <i>Alopecurus pratensis</i> <i>Arrhenatherum eatius</i> <i>Dactylis glomerata</i> <i>Festuca arundinacea</i>, <i>gigantea</i>, <i>heterophylla</i>, <i>ovina</i>, <i>pratensis</i>, <i>rubra</i> <i>Lolium hybridum</i>, <i>multiflorum</i>, <i>perenne</i>, <i>rigidum</i>, <i>temulentum</i> <i>Phalaris aquatica</i>, <i>arundinacea</i> <i>Phleum pratense</i> <i>Poa alpina</i>, <i>annua</i>, <i>pratensis</i> <i>Tripsacum laxum</i> <i>Atriplex halimus</i>, <i>nummularia</i> <i>Salsola vermiculata</i></p>
Andre Fôrvekster	<p><i>Atriplex halimus</i>, <i>nummularia</i> <i>Salsola vermiculata</i></p>

22.4.4 Immaterialrettslige forpliktelser

22.4.4.1 TRIPS-avtalen

Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter, den såkalte TRIPS-avtalen under WTO, omhandler de fleste typer immaterialrettigheter.¹⁴ Et hovedformål i avtalens regulering av immaterialrettslige spørsmål fremgår av art. 7 og kan oppsummeres som å fremme teknologisk utvikling og utbredelse av teknologi til gjensidig fordel ("mutual advantage") for produsenter og brukere av denne teknologien. Avtalen setter en minimumsstandard for innholdet i det enkelte lands immaterialrettslige regler. All form for teknologi skal kunne beskyttes gjennom patentrettigheter, også teknologi som bygger på genetisk materiale. Utgangspunktet er derfor at det i nasjonal lovgivning skal gis rett til å oppnå patent på levende organismer, celler og gener. Det finnes likevel visse unntak i TRIPS-avtalen art. 27 (3) (b):

"Medlemmene kan også utelukke fra patenterbarhet: (b) planter og dyr bortsett fra mikroorganismer, samt hovedsakelig biologiske fremgangsmåter for produksjon av planter og dyr, bortsett fra ikke-biologiske og mikrobiologiske fremgangsmåter. Medlemmene skal imidlertid beskytte plantesorter ved hjelp av patenter eller ved et effektivt system *sui generis*, eller ved en kombinasjon "

Medlemslandene kan altså unnta fra patentering planter og dyr som ikke er mikroorganismer. Plantesorter må imidlertid kunne beskyttes, enten med patenter eller gjennom et effektivt *sui generis*-system som er konstruert for å tilpasses plantesorter spesielt. Hva som er et "effektivt system *sui generis*" er ikke nærmere definert i TRIPS-avtalen. Et system som kan anvendes i stedet for patenter, er planteforedlerretten i henhold til UPOV-konvensjonene, jf. kap. 22.4.4.2, men bruk av dette systemet vil ikke være den eneste måten å oppfylle forpliktelsen på.

"Hovedsakelig biologiske fremgangsmåter for produksjon av planter og dyr" kan også unntas fra patentering etter TRIPS-avtalen, mens "ikke-biologiske og mikrobiologiske fremgangsmåter" skal kunne patenteres. Et mer generelt unntak fra hva medlemslandene må la patentbeskytte, er oppfinnelser som er i strid med "offentlig orden og moral", jf. TRIPS-avtalen art. 27 (2). Om dette unntaket kommer til anvendelse, må avgjøres konkret for den enkelte patentsøknad.

taket kommer til anvendelse, må avgjøres konkret for den enkelte patentsøknad.

22.4.4.2 UPOV

Det synspunkt at planteforedlere bør sikres utbytte av sin virksomhet, men at patentretten ikke er egnet til beskyttelse av plantesorter, er bakgrunnen for den internasjonale konvensjonen for beskyttelse av plantesorter. Konvensjonen trådte i kraft i 1968 og er siden revidert i 1978 og 1991. De reviderte utgavene er selvstendige konvensjoner. Medlemsstatene utgjør en internasjonal union for beskyttelse av plantesorter (Union pour la Protection des Obtentions Végétales – UPOV). Norge tiltrådte 1978-konvensjonen i 1993. Konvensjonen ble gjennomført i norsk rett ved planteforedlerloven 12. mars 1993 nr. 32. Norge har ikke tiltrådt 1991-konvensjonen.

UPOV 1978 fastsetter minimumskrav som nasjonale lover om planteforedlerrett må oppfylle. Etter 1978-konvensjonen skal planteforedleren ha enerett til kommersiell utnyttelse av formeringsmateriale fra sorten til formeringsformål. Dette innebærer at sortseieren kan kreve betaling av andre som vil drive næringsmessig fremstilling og markedsføring av *såvarer* og lignende av sorten. Kommersiell utnyttelse av plantesorten for andre formål, f.eks. fremstilling og salg av korn til produksjon av bakervarer, er derimot ikke omfattet av eneretten.

Sortsbeskyttelse gir – i motsetning til patentretten – ingen enerett til materialet som planten er bygget opp av (gener, cellelinje osv.). En plantesort kjennetegnes ved sitt samlede genom, det vil si gjennom summen av sine genetiske egenskaper. Selv mindre endringer av den beskyttede sortens egenskaper gjennom foredlingsarbeid kan derfor medføre at resultatet ikke er omfattet av sortseierens enerett, slik at det videreførdede produktet kan omsettes uten samtykke fra sortseieren. Et patent på en plante som kjennetegnes ved et bestemt gen eller en bestemt egenskap, vil derimot omfatte alle vekster som inneholder og uttrykker oppfinnelsen. Sortsbeskyttelse innskrenker derfor ikke i samme grad som patentretten andres mulighet til å utnytte planten.

For å kunne beskyttes av planteforedlerrett må sorten:

- skille seg klart fra andre kjente sorter
- være tilstrekkelig ensartet
- være stabil
- ikke tidligere være lagt ut for salg med planteforedlerens samtykke

¹⁴ The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights av 15. april 1994, ratifisert av Norge 7. desember 1994, i kraft 1. januar 1995 (se St.prp.nr. 65 (1993–1994) og Innst. S. nr. 43 (1994–95)).

Det gjelder enkelte viktige unntak fra sortseierens enerett. For det første er eneretten altså ikke til hinder for at andre videreføder sorten, og at resultatet av dette foredlingsarbeidet utnyttes kommersielt. Sortseierens samtykke er likevel nødvendig dersom den beskyttede sorten må brukes kontinuerlig for å fremstille eksemplarer av den nye sorten. For det andre kan en produsent bruke egenprodusert formeringsmateriale fra en beskyttet sort i egen virksomhet ("farmers' privilege"). For det tredje åpner konvensjonen for at nasjonalstatene gir regler om tvangslisens. UPOV 1978 stiller opp et forbud mot dobbeltbeskyttelse, det vil si sortsbeskyttelse etter både patentsystemet og planteforedlerretten.

UPOV 1991 innebar en vesentlig styrking av sortseierens stilling, men er som sagt ikke ratifisert av Norge. Etter denne konvensjonen krever praktisk talt alle former for kommersiell utnyttelse av formeringsmaterialet samtykke fra sortseieren, og sorter innen alle arter og slekter skal kunne beskyttes. Dessuten omfatter eneretten ikke bare plagiater. Sortseieren kan også nekte produksjon og salg av sorter som i hovedsak er utviklet fra den beskyttede sorten. Dette vil typisk gjelde sorter som er utviklet ved genmodifisering. Videre ble prinsippet om "farmers' privilege" noe svekket. Den nasjonale lovgivningen kan bare tillate bruk av egenprodusert formeringsmateriale innenfor rimelige grenser og under hensyntagen til foredlerens legitime interesser. Dessuten ble beskyttelsestiden utvidet, fra minst 15 og 18 år (for trær og vinranker) etter 1978-konvensjonen, til hhv. 20 og 25 år etter 1991-konvensjonen. I motsetning til tidligere avtaler har UPOV 1991 ikke forbud mot dobbeltbeskyttelse, dvs. både patentrett og planteforedlerrett for en og samme plantesort.

22.4.4.3 WIPO

WIPO (World Intellectual Property Organization) er en FN-organisasjon for internasjonalt samarbeid innen immaterialrettens område. WIPO administrerer patentsamarbeidskonvensjonen (PCT) som etablerer et system med internasjonale patentsøknader. Dette systemet gjør det mulig for den som er borger av eller bosatt i en medlemsstat, å inngi én søknad som ved viderefremming til de nasjonale patentkontorene kan føre til patent i alle de medlemsstatene søkeren utpeker. Etter PCT foretas en internasjonal nyhetsgranskning og forberedende patenterbarhetsprøving, men patent på grunnlag av søknaden kan bare meddeles av den enkelte, utpekte medlemsstat. Norge er medlem

av PCT. WIPO administrerer også en rekke andre traktater om immaterialrett.

WIPO opprettet høsten 2000 en komité for immaterialrett og genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap og folklore, sistnevnte også kalt "tradisjonelle kulturelle uttrykk". Komiteens mandat går ut på å utrede forholdet mellom immaterialrettsbeskyttelse og genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap og folklore. Et sentralt spørsmål i komiteens arbeid er å utrede behovet for ordninger som sikrer en rimelig utbyttefordeling ("benefit-sharing") ved patentering av oppfinnelser som bygger på genetiske ressurser eller tradisjonell kunnskap. Komiteen drøfter bl.a. ordninger som kan hindre innvilgelse av patenter og andre immaterielle rettigheter der dette vil støtte an mot interessene til avgivere av genetiske ressurser og brukere av tradisjonell kunnskap og folklore. Et sentralt punkt her har vært tiltak som kan forbedre nyhetsgranskningen ved innvilgelse av patenter, slik at denne i større grad også omfatter tradisjonell kunnskap som kan være til hinder for at patent gis. Komiteen har også utarbeidet standardkontrakter som skal regulere forholdet mellom avgiver og mottaker når det gis tilgang til genetiske ressurser og tradisjonell kunnskap. Komiteen har videre drøftet nye former for immaterialrettsbeskyttelse av genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap og folklore som sådan. Hittil har diskusjonene i komiteen forløpt på et meget overordnet nivå. De fleste utviklingslandene har argumentert for at komiteen bør utarbeide et forslag til en traktat om vern av tradisjonell kunnskap og folklore som sådan og som også skal regulere utbyttefordeling ved utnyttelse av genetiske ressurser. Mange industriland har derimot argumentert for at det er behov for ytterligere analyser før man eventuelt kan gå i gang med et slikt traktat.

På WIPOs generalforsamling høsten 2003 ble komiteens mandat forlenget med to år, samtidig som utfallet av komiteens arbeid ble holdt åpent. Det vil si at mandatet nå uttrykkelig åpner for at komiteens arbeid kan munne ut i et forslag til traktat om beskyttelse av tradisjonell kunnskap og folklore, samt om utbyttefordeling ved utnyttelse av genetiske ressurser.

Norge har inntatt en åpen holdning til hva som skal bli det endelige utfallet av komiteens arbeid. Fra norsk side har man også forsøkt å få til en konkretisering av diskusjonene i komiteen, bl.a. ved å fremme konkrete forslag. Dette gjelder et forslag om at det skal innføres en traktatregel om at det ikke skal være mulig å oppnå beskyttelse under eksisterende immaterialrettsregimer hvis dette vil innebære en utilbørlig krenkelse av tradisjonell

kunnskap eller folklore, og et forslag om at PCT endres slik at det i internasjonale patentsøknader må opplyses om opprinnelsen for biologisk materiale som oppfinnelsen gjelder eller som er brukt i oppfinnelsen. Det siste forslaget bygger på § 8 b i patentloven, og det norske forslaget innebærer at brudd på opplysningsplikten ikke vil ha betydning for behandling av patentsøknaden eller patentets gyldighet, men kan føre til andre sanksjoner f.eks. strafferettslige.

22.4.4.4 Europapatentkonvensjonen

Europapatentkonvensjonen (EPC) ble vedtatt i München 15. oktober 1973 og administreres av Det europeiske patentverk (EPO) i München. Per 1. april 2004 var 28 land tilsluttet konvensjonen. Konvensjonen er undertegnet av Norge, men foreløpig ikke ratifisert. Norge er imidlertid etter EØS-avtalen protokoll 28 (art. 3 (4)) forpliktet til å følge de materielle bestemmelsene i konvensjonen.

Etter EPC kan det meddeles europeisk patent, jf. art. 1 og 2. Europeisk patent meddeles av EPO for de medlemsstatene som er utpekt i søknaden, og får som hovedregel samme virkning som nasjonale patenter, jf. art. 2. EPC inneholder egne materielle bestemmelser om bl.a. patenterbarhet og rettsvirkninger av europeiske patenter, jf. art. 52 flg. Disse bestemmelsene samsvarer i det vesentlige med de tilsvarende regler i den norske patentloven. Søksmål om gyldigheten av et europeisk patent og om inngrep i slike patenter prøves ved de nasjonale domstoler i det enkelte land, og en dom hvorved et patent kjennes ugyldig vil bare gjelde i det landet der dommen er avsagt. Som følge av at det ikke foreligger en overnasjonal rettsinstans som behandler sakene vedrørende europeiske patenter, er det i praksis ikke oppnådd full harmonisering av medlemsstatenes regler, til tross for at de materielle reglene i landenes patentlovgivning er de samme.

Siden Norge hittil ikke har sluttet seg til konvensjonen, kan det ikke meddeles europeiske patenter med virkning for Norge. Det er etter EPC ikke et vilkår for å søke om europeisk patent at man er statsborger av eller har bopel i en medlemsstat, jf. art. 58. Norske borgere og selskaper kan derfor inngi søknader til EPO og bli meddelt europeisk patent.

22.4.4.5 EØS-avtalen og EUs patentdirektiv

EUs direktiv 98/44/EF om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser regulerer adgangen til å få patent på bioteknologiske oppfinnelser, dvs.

gener og materiale som inneholder gener (produktpatent) og fremgangsmåter for fremstilling av slikt materiale (prosesspatent). Formålet med direktivet er å harmonisere medlemslandenes patentlovgivning på dette feltet. Ved lov 19. desember 2003 nr. 127 om endringer i patentloven er direktivet gjennomført i norsk rett.

Adgangen til å få patent på bioteknologiske oppfinnelser skal etter direktivets art. 3 (1) være den samme som for oppfinnelser på andre områder. Villkårene for å få patent vil følge av nasjonal rett, jf. art. 1 (1). Det skal ikke være til hinder for patentering av biologisk materiale at dette opprinnelig forekommer i naturlig tilstand, jf. art. 3 (2). Samtidig understrekes det at direktivets bestemmelser ikke berører skillet som i nasjonal rett trekkes mellom oppfinnelser og oppdagelser, jf. fortalen punkt 34. Direktivet innebærer ikke at nasjonal rett må tillate patent på materiale som forekommer naturlig, hvis ikke materialet er isolert eller bearbeidet, og i så fall omfatter patentet ikke materialet slik det forekommer i naturlig tilstand (uisolert og ubearbeidet).

Direktivet unntar "plantesorter og dyreraser" fra patentering, jf. art. 4 (1) (a), men åpner for at andre kategorier av planter og dyr enn "sorter" og "raser" kan patenteres, jf. art. 4 (2). Hvor direktivets skille mellom patenterbare og ikke-patenterbare planter og dyr egentlig ligger, er ikke klart, siden begrepene "plantesorter og dyreraser" ikke svarer til entydige biologiske definisjoner. En "plantesort" karakteriseres i følge direktivet ved sitt samlede genom, det vil si alle genene, og kan derved skilles fra andre sorter, jf. art. 2 (3).¹⁵ Begrepet "dyreraser" er ikke definert. Ved art. 4 (1) (b) er også vesentlig biologiske fremgangsmåter for fremstilling av planter eller dyr unntatt fra patentering, men dette unntaket berører ikke patentering av oppfinnelser som gjelder mikrobiologiske eller andre tekniske fremgangsmåter, eller produkter av slike fremgangsmåter (jf. art. 4 (3)).

Direktivet art. 11 inneholder det såkalte landbruksunntaket. I følge dette kan bønder på visse vilkår bruke utbyttet av et patentert "formeringsmateriale" fra planter som omfattes av et patent, til reproduksjon eller formering i egen virksomhet. Det er imidlertid bare visse plantearter er omfattet av denne regelen.¹⁶ Unntaket gir dessuten bonden rett til å bruke avlsdyr eller reproduksjonsmateriale fra dyr som omfattes av et patent, til å produsere nye individer til bruk i egen landbruksvirksomhet.

¹⁵ Direktivet viser på dette punktet til definisjonen i forordning (EF) nr 2100/94 om fellesskapets planteforedlerrett art. 5.

¹⁶ Se Rådets forordning (EF) nr. 2100/94 av 27. juli 1994 om EF-sortsbeskyttelse art. 14.

somhet. Det er en forutsetning at den patenterte planten, det patenterte dyret eller det patenterte formerings- eller reproduksjonsmaterialet er brakt i handelen på lovlig vis (dvs. med patenthaverens samtykke). Det er uklart om unntakene fra patenthaverens enerett i direktivet art. 11 får anvendelse på oppdrett av fisk.

22.4.5 Havrettskonvensjonen

Biomangfoldkonvensjonen gjelder "i områder innenfor Partenes nasjonale jurisdiksjon", jf. art. 4 (a). Dette er for det første landterritoriet, som er definert av grensen mot nabostater. For Norge er antakelig potensialet for utnyttelse av genetiske ressurser vel så viktig i havområdene utenfor landterritoriet. Disse områdene er ikke spesielt nevnt i biomangfoldkonvensjonen art. 4, men art. 22 bestemmer at partene skal gjennomføre konvensjonen i samsvar med statenes rettigheter og plikter i henhold til havretten. I hvilke havområder Norge har styringsrett over genetisk materiale, må derfor avgjøres etter havrettens regler om kyststatenes jurisdiksjon.

Norge har ratifisert FNs havrettskonvensjon som definerer ulike maritime soner der kyststatene har en funksjonelt utvidet jurisdiksjon (se kap. 10.4.2) Det vil si at statene har styringsrett for visse formål, men ikke for andre.

I *territorialfarvannet* har kyststatene suverenitet, og de kan derfor regulere uttak av genetisk materiale herfra, jf. havrettskonvensjonen art. 2. For Norges del er utstrekningen av dette området 12 nautiske mil fra grunnlinjen, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2 første ledd.

På *kontinentalsokkelen* og i *den eksklusive økonomiske sonen* har kyststatene begrenset jurisdiksjon. I disse områdene har kyststaten suverene rettigheter over naturressursene for det formål å undersøke eller utnytte disse ressursene, jf. henholdsvis art. 56 og 77 i havrettskonvensjonen. Da havrettskonvensjonen ble til, var ikke utnyttning av genetisk materiale i havet spesielt diskutert, og denne formen for utnyttning er derfor ikke nevnt i traktaten. I art. 56 er det tale om "såvel levende som ikke-levende naturforekomster i vannmassene over havbunnen, på havbunnen og i undergrunnen" (art. 56 (1) (a)). Rent språklig kan dette forstås slik at genetisk materiale er omfattet. Utnyttningen av genetisk materiale er en ny måte å nyttiggjøre seg naturressursene, og det synes vanskelig å se grunner til at slik utnyttning skal falle utenfor kyststatens reguleringsadgang. Norge bør derfor kunne regulere uttak av genetisk materiale på kon-



Figur 22.2 Den ytre grensen for kyststatens adgang til å vedta regler om tilgang til genetisk materiale vil være grensen mot det åpne hav utenfor den økonomiske sonen.

Kilde: Fiskeridepartementet

tinentsokkelen og i den økonomiske sonen. Forutsetningen er at reglens innhold er i samsvar med havrettskonvensjonens materielle bestemmelser om utnyttning av naturressursene i disse områdene. Konvensjonen har bl.a. regler om bevaring og særregler for uttak av naturressurser for forskningsformål.

Den ytre grensen for kyststatens adgang til å vedta regler om tilgang til genetisk materiale vil være grensen mot *det åpne hav* utenfor den økonomiske sonen.

22.4.6 Handelsrettslige problemstillinger

Generelle internasjonale reguleringer om uttak av og utnyttning av varer og tjenester har betydning for innholdet i et nasjonalt regelverk om utnyttning av genetiske ressurser. En regulering av uttak og utnyttning av genetiske ressurser vil normalt være uproblematisk så lenge det ikke stilles strengere krav eller vilkår overfor utlendinger enn overfor egne borgere. Forskjellsbehandling til fordel for

egne borgere eller visse grupper personer kan ha ulike former og begrunnelser. En aktuell problemstilling for bruk av genetiske ressurser er f.eks. om det overfor utlendinger som tar ut genetiske ressurser, kan stilles krav om at de skal samarbeide med norske forskningsmiljøer. Spørsmålet er hvor langt det er anledning til å forskjellsbehandle privatpersoner eller tjenesteytere avhengig av deres tilknytning til Norge.

I henhold til EØS-avtalens art. 31 og 36 er det fri etableringsrett og forbud mot restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innenfor EØS-området. Ved åpen diskriminering på grunnlag av nasjonalitet kan man bare påberope seg de traktatfestede unntakene om hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelse. Se også EØS-avtalen art. 28 (3) (fysiske personer), 33 (juridiske personer) og 39 (tjenester). For varer er flere hensyn enn de tre nevnte akseptable, se art. 13. Det er i domstolspraksis oppstilt strenge vilkår for anvendelsen av disse.

Et generelt bostedskrav må ifølge Tradepartsdommen fra EFTA-domstolen i de fleste tilfeller anses som ulovlig forskjellsbehandling. Et krav om bosetting eller etablering her i landet er bare forenlig med EØS-avtalen hvis det påvises at kravet er nødvendig for å ivareta et tvingende allment hensyn. Nyere rettspraksis tyder på at det ikke bare er de traktatfestede unntakene om offentlig orden, sikkerhet og folkehelse som kan begrunne et bosettingskrav, men at også andre tvingende allmenne hensyn kan påberopes, se f.eks. EF-domstolens sak C-388/01 *Kommissjonen mot Italia*, premiss 21. Det er uansett et vilkår at bostedskravet er forholdsmessig sammenholdt med målsettingene, og at hensynene ikke kan ivaretas med tiltak som er mindre inngripende overfor den frie bevegelsen av tjenester og etableringer. I lys av dette vil et bostedskrav i praksis som oftest være uforenlig med EØS-avtalen.

Det samme kan være tilfelle når det gjelder positiv forskjellsbehandling av personer med lokal tilknytning, selv om hensynet til lokal tilknytning under visse forutsetninger kan gjøre forskjellsbehandlingen forenlig med EØS-avtalen, se sak C-302/97 *Konle* premiss 40. Hensynet til å opprettholde lokal bosetting er antakelig et legitimt tvingende allment hensyn. Hvis bostedskravet i tillegg er egnet og proporsjonalt i forhold til målsettingen, vil det være akseptabelt i forhold til EØS-retten. Det vil som oftest være proporsjonalitetskravet som er problemet, se sak C-302/97 *Konle* premiss 40 som lyder:

”I det omfang, hvor en medlemsstat kan begrunde sit krav om forudgående tilladelse med henvisning til et formål inden for landsplanlægningen, såsom opretholdelsen i almenhedens interesse af en fast bosiddende befolkning og en økonomisk virksomhed, der er uafhængig af turisterhvervet i visse regioner, kan den restriktion, som et sådan krav er, kun tillades, hvis den ikke anvendes på diskriminatorisk måde, og såfremt formålet ikke kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger.”

Positiv diskriminering av personer med lokal tilknytning, f.eks. knyttet til samenes lokale tradisjoner og kunnskap vedrørende genetiske ressurser, kan være et aktuelt eksempel på forskjellsbehandling som kan være lovlig.

Det kan derfor ikke innføres begrensninger som innebærer en ubegrunnet diskriminering av personer fra andre EØS-land når det gjelder f.eks. bioprospektering og liknende tjenester.

I WTO-regelverket er tjenesteavtalen (GATS) og avtalen om handelsrelaterte investeringstiltak (TRIMS) aktuelle begrensninger av muligheten til å forskjellsbehandle aktører hva angår tilgang til genetisk materiale. Det er usikkert hvorvidt bestemmelsen om ikke-diskriminering i tjenesteavtalen art. XVII kommer til anvendelse på tjenester vedrørende uttak og utnyttning av genetiske ressurser. Tjenesteavtalen er for tiden gjenstand for forhandlinger, og utfallet med hensyn til anvendelse av art. XVII er usikkert. Avtalen om handelsrelaterte investeringstiltak stiller krav om ikke-diskriminering i forbindelse med varer. Det kan tenkes at WTO-regelverket kan gi mindre rom for forskjellsbehandling enn bestemmelsene i EØS-avtalen. Reglene har nemlig noe ulikt innhold. Bestemmelsene i WTO-regelverket er generelt utformet, og det finnes lite praksis som gir veiledning vedrørende problemstillingen forskjellsbehandling ved uttak og utnyttning av genetiske ressurser. Det er derfor usikkert hvilke grenser disse bestemmelsene setter med hensyn til diskriminering ved uttak og utnyttning av genetiske ressurser.

Også bilaterale handels- og investeringsavtaler, inklusive avtaler inngått mellom EFTA og tredjeland, kan inneholde regler som begrenser myndighetenes mulighet til å forskjellsbehandle aktuelle aktører. Disse avtalene kan gå lenger enn WTO-avtalene i å begrense Norges mulighet til å forskjellsbehandle.

22.5 Gjeldende norsk rett

22.5.1 Ingen lovgivning om tilgang til genetisk materiale i naturlige omgivelser

I gjeldende rett har vi ingen bestemmelser som særskilt regulerer tilgang til eller utnyttning av genetisk materiale. Imidlertid vil alle regler som berører tilgang til biologisk materiale, gjelde for den som ønsker tilgang til genetisk materiale.

Offentligrettslige bestemmelser som regulerer inngrep i naturressurser, etter så vel naturvernloven som andre lover, kan derfor ha betydning for tilgangen til genetisk materiale. Legger de begrensninger på tilgangen til biologisk materiale, kan de indirekte begrense tilgangen til genetisk materiale.

Eksempler på regler som har betydning for tilgang til genetisk materiale er enkelte forskrifter med hjemmel i lov 21. juni 1963 nr. 12 om leting etter og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster. Disse er:

- forskrift 31. januar 1969 nr. 2 om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkel mv.
- forskrift (midlertidig) 12. juni 1970 nr. 3 for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel mv.
- forskrift 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen

Forskriftene hører under forskjellige myndigheter og angår dels vitenskapelige undersøkelser, dels leting etter andre ressurser enn petroleum. Ingen av forskriftene retter seg direkte mot leting etter genetisk materiale, men de kan likevel få anvendelse i noen tilfeller. Hovedtrekkene i forskriftene er at det skal innhentes tillatelse for virksomheten. Det kan settes vilkår i tillatelsen, og forskriftene inneholder også noen generelle krav. Myndighetene kan dispensere fra tillatelseskravet.

22.5.2 Tilgang til genetisk materiale når det biologiske materialet er underlagt eiendomsrett

22.5.2.1 Eiendomsrett til biologisk materiale innebærer ikke en særrett til utnyttning av genetisk materiale

En praktisk situasjon er at noen ønsker tilgang til genetisk materiale som finnes i biologisk materiale

som andre har eiendomsretten til. Spørsmålet er da om eiendomsretten til biologisk materiale innebærer en særlig rett for eieren til å utnytte dets iboende genetiske materiale. Å ta i bruk genetisk materiale uten samtykke fra eieren av det biologiske materialet som det utgår fra eller er hentet fra, vil da som utgangspunkt være et ulovlig inngrep i eiendomsretten.

En alternativ betraktningssmåte er at den fysiske eiendomsretten til biologisk materiale ikke omfatter den genetiske informasjonen i materialet. Men eierens bruk av denne kan være beskyttet av f.eks. reglene i straffeloven og i markedsføringsloven om beskyttelse av forretningshemmeligheter.

Når noen eier biologisk materiale, vil det enten være i kraft av eiendomsrett til biologisk materiale som løse betraktet, f.eks. planter i et drivhus eller kyr på båsen, eller i kraft av rettigheter til et areal, det være seg en hage, en åker, et vann, utmark eller annet. Eiendomsretten til grunnarealer omfatter etter sikker tradisjon som utgangspunkt også stedbundne organismer (typisk planter), men ikke viltlevende dyr som lever eller ferdes på arealet. Grunneieren har ikke annen rådgighet over dyrene enn den som følger av lovgivningen om jakt, fangst og fiske, og den mulighet han har til å regulere ferdsel på eiendommen. Den som ferdes på eiendommen, vil derfor uten grunneiers samtykke kunne gjøre uttak av dyr som ikke omfattes av nevnte lovgivning, f.eks. av insekter.

Begrepet eiendomsrett karakteriseres av at noen – eieren – har *rådigheten* over en ting. Eiendomsretten består av en rekke *beføyelser*, som samlet utgjør eiendomsrettens innhold. I kraft av eiendomsretten har eieren for det første rett til *faktisk utnyttelse* og bruk av rettighetsobjektet. Den negative siden av dette er at eieren kan hindre andres fysiske rådgighet over objektet. Det typiske vil være å hindre andre i å bruke eller å høste fra en grunneiendom. Eierens har også *juridisk rådgighet* over tingen. Eierens kan f.eks. selge, leie ut eller stifte begrensede rettigheter i tingen, og han kan hindre andre i å disponere rettslig over eiendommen.

Eierens rett er eksklusiv, men rådgigheten kan være begrenset av regler som varetar samfunnsmessige hensyn. For eksempel legger jordloven begrensninger på eierens frie utnyttelse av dyrket jord, for å sikre en best mulig utnyttelse samlet sett. Videre kan rettens innhold være begrenset av private disposisjoner. En skogeier kan f.eks. ha overdratt retten til å hogge tømmer til en utenforstående. En definisjon med negativ avgrensning gir derfor det mest presise bildet av eiendomsrettens innhold: *Eieren har rett til alle beføyelser som ikke er overdratt til andre eller er forbudt.*

Den som ønsker å utnytte genetisk materiale, trenger i prinsippet bare tilgang til en viss mengde biologisk materiale. Eies dette materialet av en annen, eller befinner det seg på en annens eiendom, blir det spørsmål om å få slik tilgang. Eieren vil kunne foretrekke å utnytte det genetiske materialet selv. Eieren vil også kunne nekte andre tilgang til det biologiske materialet, og dermed det iboende genetiske materialet. Eieren vil videre kunne bestemme at andre kan få tilgang til fysisk biologisk materiale for det formål å utnytte genetisk materiale, eventuelt på vilkår eieren setter. Den eksklusive rådigheten en eier har over biologisk materiale eller grunnen der det befinner seg, setter eieren i en forhandlingsposisjon som gir ham mulighet for å skaffe seg rettigheter med hensyn til den senere bruken av genetisk materiale som skriver seg fra det biologiske materialet, og den genetiske informasjonen materialet gir. Men den mengden biologisk materiale som trengs til å utnytte det genetiske materialet, kan være så liten og så verdiløs at en ulovlig tilegnelse ikke vil kunne straffes som tyveri (naskeri) eller skadeverk, med mindre eieren av det biologiske materialet har markert sin interesse i den genetiske informasjon som det biologiske materialet måtte inneholde. I slike tilfeller vil også straffelovens og markedsføringslovens regler som beskytter forretningshemmeligheter kunne komme til anvendelse.

Eierens rett til det iboende genetiske materiale reiser så spørsmål når eieren overlater besittelsen av en organisme eller av en grunneiendom til en annen, uten å overdra eiendomsretten. Etter lov 10. april 1969 nr. 17 om hendelege eigeomshøve § 15 får den som besitter en annens ting "retten til avling, avdrott og anna som tingen kastar av seg". Denne regelen gjelder ikke dersom besitteren vet at han er uten rett til avkastningen eller burde ha visst det om han hadde vært så aktsom som det etter forholdene er rimelig å kreve. Blir han dømt til å gi tingen tilbake til rette eier, skal han svare vederlag for avkastning og nytte han har hatt av tingen etter at søksmål var reist, men for tiden før søksmålet ble reist bare for vinning som ikke hører til den årlige avkastningen eller nytten. Ifølge samme lov § 8 gjelder at når noen sår eller planter på fremmed eiendom, har grunneieren rett til planter og frø, og dessuten har han retten til gjødsel, jord, sand og lignende som er brukt på eiendommen, men han må betale vederlag for verdien av dette til den som har sådd, plantet osv., jf. loven § 10. Dersom oppdyrkingen har økt verdien av eiendommen, må eieren betale vederlag også for verdiøkningen, jf. loven § 11. Bestemmelsene i loven viker for annen avtale, jf. loven § 1.

Etter dette synes gode grunner å tale for at hovedregelen i norsk rett er at en rett til aktivt å utnytte et genetisk materiale følger av besittelsen av det biologiske materialet som det genetiske materialet utgår fra, henholdsvis av lovlig besittelse av grunneiendommen som det biologiske materialet dyrkes på. Denne retten til det genetiske materialet er begrenset til å omfatte dette konkrete materialets fysiske, reproduktive evne. Det følger ikke med noen særrett eller enerett til den informasjonen som det genetiske materialet er bærer av, som kan gjøres gjeldende overfor andre, herunder eiere av materiale av samme art. Noe annet er at slik informasjon etter omstendighetene kan utgjøre en forretningshemmelighet som kan være beskyttet gjennom straffeloven eller markedsføringsloven, eller at det kan foreligge en immaterialrett vedrørende materialet.

I Norge har både private og staten eiendomsrett til biologisk materiale, og den rettslige situasjonen vedrørende det genetiske materiale vil være den samme uansett hvem som er eier av det biologiske materialet. En bestemmelse i lov om undersjøiske naturforekomster¹⁷ kan likevel sies å skape noe tvil. Det heter i § 2 første ledd at "retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten". Det kan spørres om "naturforekomster" her må forstås slik at det omfatter også genetisk materiale i disse naturforekomstene, og at staten derfor har en særlig rett til utnyttelse av genetisk materiale innenfor lovens virkeområde. Staten vil gjennom sin kontroll over naturforekomstene ha mulighet til å kontrollere tilgangen til genetisk materiale i disse forekomstene. Utnyttning av genetisk materiale var ikke et tema da loven ble vedtatt i 1963, og lovgiverne kan derfor ikke positivt ha hatt til hensikt å regulere retten til dette materialet. Loven kan derfor neppe tolkes slik at den gir staten en rådighet over bruken av genetisk materiale som andre med nødvendig tillatelse har tatt ut fra kontinentalsokkelen. Staten er dermed i denne sammenhengen i samme stilling som andre eiere av biologisk materiale.

22.5.2.2 Uttak av genetisk materiale i medhold av allemannsretten

I kraft av allemannsretten har allmennheten visse rettigheter over annen mands eiendom, enten eiendommen er privateid eller eid av staten. Allemannsretten er et knippe rettigheter som har lange tradi-

¹⁷ Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster.

sjoner i Norge, og er etter hvert blitt nedfelt i lov. De rettighetene som har størst betydning for tilgangen til genetisk materiale er ferdselsretten, som er lovfestet i frilufsloven, og retten til å ta ut visse typer materiale fra annen manns eiendom, som følger av straffeloven § 400. Ferdselsretten går ut på at allmennheten, som hovedregel, har rett til å ferdes til fots i "utmark", og i "innmark" hvis grunnen er frossen, jf. frilufsloven §§ 2 og 3. Etter frilufsloven § 6 er ferdsel til vanns fri for enhver på innsjøer, i elver og på sjøen, også i det området langs land der strandeier har eierbeføyelser. Den som ønsker å lete etter genetisk materiale har, på linje med andre, i utgangspunktet adgang til annen manns eiendom i medhold av disse reglene.

Hva slags biologisk materiale allmennheten kan ta med fra en grunneiendom uten at grunneieren kan motsette seg det, fremgår av straffeloven § 400. Bestemmelsens første ledd sier at "den, som plukker vilde Nødder, som paa stedet fortæres, eller vilde Bær, Sop eller Blomster eller optager Rødder af vilde Urter, bliver ikke at straffe". Selv om bestemmelsen formelt kun slår fast at disse handlingene er straffrie, er det sikker tolkning at de også er *rettmessige*. Retten kan gjøres gjeldende på "uindhegnet Sted", et begrep som blir tolket i samsvar med begrepet "utmark" i frilufsloven. Straffeloven § 400 regner spesifikt opp det biologiske materialet man kan plukke med seg, og må leses i sammenheng med straffeloven § 399 som har en langt mer generell oppregning av hva slags biologisk materiale det er *straffbart* å fjerne fra skog, mark eller eng i andres eie.¹⁸ Det kan stilles spørsmål om uttak for kommersielle formål eller systematisk uttak som ved bioprospektering går ut over allemannsrettens formål og dermed ikke er rettmessig, men det finnes ikke sikre holdepunkter for en slik avgrensning.¹⁹ Det kan i alle fall legges til grunn at så langt allemannsretten åpner for tilgang til biologisk materiale på annen manns grunn, vil en bioprospektør ha fri tilgang til materialets genetiske komponenter.

22.5.3 Tilgang til genetisk materiale i samlinger

Tilgangen til genetisk materiale i samlinger er ikke lovregulert. Utveksling av genetisk materiale fra

samlinger reguleres i dag av private avtaler. For eksempel bruker Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster en enkel standardavtale, såkalt "material transfer agreement". I avtalen settes visse vilkår for bruk av materiale fra genbanken. Materialet skal f.eks. ikke distribueres videre til tredjepersoner, og NGB skal ha informasjon om forskning som utføres på det genetiske materialet. Mottakeren forplikter seg også til ikke å påberope noen eiendomsrett over materialet, og til ikke å søke å oppnå immaterielle rettigheter for materialet eller dets genetiske deler eller komponenter. Materialet kan brukes til alle formål.

Når FAO-traktaten trer i kraft, vil den standardavtalen som skal utarbeides i henhold til traktaten, måtte anvendes på alt plantegenetisk materiale som faller inn under det multilaterale systemet i traktaten, jf. kap. 22.4.3.2.

Også innen dyreavl brukes private avtaler for å regulere bruk av genetisk materiale. På dette området er det imidlertid ikke utarbeidet noen internasjonal standardavtale.

Botaniske hager verden over har lang tradisjon for utveksling av plantemateriale til bruk i undervisnings- og forskningsøyemed. De botaniske hagene har lagt ned et betydelig arbeid for finne ordninger som gjør at det frie plantebytte kan fortsette samtidig som forpliktelsene i etter biomangfoldkonvensjonen blir tilfredsstillende. I den forbindelse er det etablert et eget nettverk, IPEN (International Plant Exchange Network), som er et nettverk for utveksling av plantemateriale for ikke-kommersielle formål innenfor rammen av biomangfoldkonvensjonen. Tilslutning til nettverket er frivillig og bare åpent for botaniske hager. Plantemateriale som er planlagt utnyttet kommersielt må følge de vanlige reglene om avtale mellom opprinnelsesland og mottakerland.²⁰

For øvrig har ICOM – The International Council of Museums – vedtatt et etisk regelverk for museumsvirksomhet, som også gjelder for museums samlinger av biologisk materiale.²¹ ICOM er en ikke-statlig organisasjon med formell tilknytning til UNESCO. Et utdrag fra retningslinjene er tatt inn i vedlegg 16. Utdraget inneholder retningslinjer om både innhenting av materiale og utlevering til andre.

¹⁸ I følge straffeloven § 399 er det straffbart å tilegne seg "i skog, mark eller eng værende sten, sand, ler, jord, gjødsel, mineraler, torv, mos, lyng, blomster, busker, kvister, never, bark, tørre trær eller grener, treavfall, uhøstet eller avfallede grøde eller frukt", jf. nr. 1, eller "tang, ville østers eller skjell i vann, fjære eller strand".

¹⁹ Svarstad, Bugge og Dhillion 2000 s. 15 til 25.

²⁰ Botanic Gardens Conservation International (BGCI) - German Regional Office. Consortium of Botanic Gardens in the EU; July 2003. s. 1 til 13 + vedlegg.

²¹ Vedtatt på ICOMs 15. generalforsamling 4. november 1986 og endret på den 20. generalforsamling 6. juli 2001.

22.5.4 Immaterielle rettigheter

22.5.4.1 Gjeldende rett om patenter

Innledning

Ifølge lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter (patentloven) har den som har gjort en oppfinnelse, rett til etter søknad å få patent på oppfinnelsen. En oppfinnelse kan gjelde et produkt – produktpatent – eller en fremgangsmåte eller en anvendelse av et produkt eller en fremgangsmåte – fremgangsmåtepatent. Patent meddeles av Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret). Hvis vilkårene for patentering er oppfylt, har søkeren rettskrav på patent. Patentstyrets avgjørelse er altså lovbundet og kan overprøves av domstolene.

Når patent er meddelt, og iallfall når 18 måneder er gått fra søknaden om patent ble innlevert til Patentstyret, blir dokumentene som angir og beskriver oppfinnelsen, tilgjengelige for allmennheten hos Patentstyret.

Meddelelse av patent gir patenthaveren en tidsbegrenset enerett til (dvs. en rett til å nekte andre) å utnytte oppfinnelsen i nærings- og driftsøyemed – vanligvis inntil 20 år regnet fra søknadstidspunktet, jf. patentloven §§ 3 og 40. Opprettholdelsen av patentet er betinget av at det betales årsavgift til Patentstyret.

At det er meddelt patent betyr ikke at rettighetshaveren har rett til å *bruke* oppfinnelsen. Det beror på annen lovgivning. Patenthaveren har ikke noen særrett i forhold til f.eks. forbuds-, konsejns- og sikkerhetsbestemmelser.²²

Vilkår for patent

En oppfinnelse kan beskrives som en teknisk løsning på et praktisk problem, dvs. en løsning som er basert på utnytting av naturens materialer og krefter. For at noe skal kunne regnes som en oppfinnelse, er det et vilkår at det kan utnyttes industrielt. Dette vilkåret må ikke tolkes restriktivt, også anvendelse innenfor f.eks. landbruk, skogbruk og hagebruk og innenfor medisinsk behandling omfattes. Det er et vilkår for å oppnå patent at oppfinnelsen er *ny*, jf. patentloven § 2 første ledd. Det innebærer at oppfinnelsen sammenholdt med den kunnskapen som var allment tilgjengelig da patentsøknaden ble levert, må representere en nyhet. Dessuten må den i forhold til dette utvise *oppfinnelsehøyde*, jf. vilkåret i § 2 første ledd om at oppfinnel-

sen må skille seg "vesentlig" fra det som er kjent. Det er også et vilkår at oppfinnelsen må være *reproducerbar*. Det innebærer at det må være mulig for en fagperson på grunnlag av beskrivelsen av oppfinnelsen i patentsøknaden å gjenta den med tilnærmet samme resultat hver gang.

I norsk rett er adgangen til å få patent på oppfinnelser basert på genetisk materiale i utgangspunktet den samme som for oppfinnelser på andre områder, forutsatt at oppfinnelsen oppfyller de alminnelige vilkår for patentering.

Et grunnleggende vilkår er at det foreligger en oppfinnelse, i motsetning til en blott og bar oppdagelse. En oppdagelse er det når man erkjenner eller påviser et fenomen i naturen. Det er når man kan angi og beskrive en industriell utnytting av et materiale eller et fenomen i naturen, at det er gjort en oppfinnelse. Det er anvisningen på denne utnyttingen som gir rett til patent dersom vilkårene for patent er oppfylt. En oppdagelse, dvs. det å erkjenne eller påvise et materiale eller en prosess i naturen, gir ikke grunnlag for patent, jf. patentloven § 1 annet ledd nr. 1. Grensen mellom oppdagelse og oppfinnelse kan være vanskelig å trekke når det er tale om utnyttelse av biologisk materiale. Derfor er det i patentloven § 1 fjerde ledd presisert følgende:

"Oppfinnelser kan patenteres også når de gjelder et produkt som består av eller inneholder biologisk materiale, eller en fremgangsmåte for å fremstille, behandle eller anvende biologisk materiale. Biologisk materiale som er isolert fra sitt naturlige miljø eller fremstilt ved hjelp av en teknisk fremgangsmåte, kan være gjenstand for en oppfinnelse selv om det allerede forekommer i naturen."²³

Biologisk materiale er samme sted for patentlovens formål definert som "materiale som inneholder genetisk informasjon, og som kan formere seg selv eller kan formeres i et biologisk system." Definisjonen omfatter både planter, dyr og mikroorganismer, også deler av organismer, som vev, celler og gener.

En viktig begrensning av patenteringsadgangen på bioteknologiens område ligger i patentloven § 1 femte ledd som forbyr patentering av "plantesorter og dyreracer". Før gjennomføringen av EUs patentdirektiv hadde patentloven en bestemmelse med tilsvarende ordlyd som ble tolket som et generelt forbud mot å gi patent på planter og dyr. Etter gjennomføring av direktivet er denne tolkningsuttrykkelig forlatt. I patentloven § 1 femte ledd annet punktum er presisert at oppfinnelser som

²² Særlig relevante begrensninger i bruken følger av lov 2. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) og lov 5. august 1994 nr. 56 om medisinsk bruk av bioteknologi (bioteknologiloven).

²³ Bestemmelsen om biologisk materiale i § 1 fjerde ledd ble tatt inn i patentloven som ledd gjennomføringen av EUs patentdirektiv.

gjelder planter og dyr likevel kan patenteres dersom "utøvelsen av oppfinnelsen ikke er teknisk begrenset til en bestemt plantesort eller dyrerace". Ifølge motivene kan det etter denne regelen f.eks. gis patent på en genmodifisert plante som kjenetegnes av høy toleranse for kulde, forutsatt at egenskapen ikke er begrenset til én sort.²⁴ Patent på én bestemt genetisk egenskap kan derfor gi rettigheter til planter fra flere plantesorter, forutsatt at disse inneholder og uttrykker det patentbeskyttede materialet. Det samme gjelder for oppfinnelser vedrørende dyr.

"Vesentlig biologiske fremgangsmåter" for fremstilling av planter eller dyr kan heller ikke patenteres, jf. § 1 sjette ledd. Dette definerer loven som fremgangsmåter som "i sin helhet beror på naturlige fenomener som krysning eller utvelging". Bruk av slike fremgangsmåter kan derimot gi opphav til planteforedlerrett, sml. kap. 22.5.4.2. Mikrobiologiske fremgangsmåter, dvs. fremgangsmåter som "anvender, utføres på eller fremstiller et mikrobiologisk materiale", og produkter fremstilt ved slike fremgangsmåter kan dog patenteres.

Patentloven inneholder også et alminnelig forbud mot å meddele patent når "kommersiell utnyttelse av oppfinnelsen ville stride mot sedelighet eller offentlig orden", jf. patentloven § 1 b første ledd. Bestemmelsen gjelder generelt for oppfinnelser på alle områder og er ment å ha et meget snevert anvendelsesområde. At annen lovgivning forbyr utnyttelsen, er ikke i seg selv tilstrekkelig til at forbudet kommer til anvendelse, jf. § 1 b annet ledd. I § 1 b tredje ledd nr. 1 til 4 listes det opp eksempler på oppfinnelser som vil falle innenfor første ledd og dermed ikke være patenterbare. For bruk av genetisk materiale fra naturen er det mest relevante punktet nr. 4, som hindrer patent på "fremgangsmåter for å endre den genetiske identiteten til dyr som kan påføre dem lidelser uten at det medfører noen vesentlig medisinsk nytte for mennesker eller dyr, samt dyr som er fremstilt ved slike fremgangsmåter". Er Patentstyret ved behandling av søknaden i tvil om bestemmelsen i § 1 b kommer til anvendelse, skal søknaden forelegges en etisk nemnd som skal avgi uttalelse innen tre måneder, jf. patentloven § 15 a. Den alminnelige fristen for innsigelser mot et meddelt patent er ni måneder, jf. patentloven § 24 første ledd. En innsigelse som går ut på at en oppfinnelse er i strid med sedelighet eller offentlig orden (jf. § 1 b) kan imid-

lertid fremsettes opp til tre år etter at patent er meddelt, jf. § 24 annet ledd.

Patenthaverens enerett

Patentrettens omfang, det vil si hva det er innehaveren av patentretten har enerett til å utnytte, bestemmes av patentkravene, jf. patentloven § 39. Patentkravene er søkerens angivelse av hva som søkes beskyttet ved patent, jf. patentloven § 8 annet ledd første punktum. Denne angivelsen skal være slik at den ikke dekker mer enn det som er den patenterbare oppfinnelsen. Patentstyret skal påse at så er tilfelle, og ikke godta patentkrav som går utover dette. Hva som er omfattet av eneretten, vil bero på en tolkning av patentkravene.

Gjelder patentet et biologisk materiale som allerede forekommer i naturen, omfatter patentvernet bare "den delen av materialet som er nødvendig for den industrielle anvendelse som er angitt i patentsøknaden", jf. patentloven § 3 c.

Med et *produktpatent* får patenthaveren rett til å produsere, markedsføre, bringe i omsetning og bruke produktet som omfattes av patentet, jf. patentloven § 3 nr 1. Eneretten omfatter også besittelse og import for slike formål. Gjelder produktpatentet et biologisk materiale som på grunn av oppfinnelsen har bestemte egenskaper, omfatter patentet "ethvert biologisk materiale som er fremstilt fra dette biologiske materialet ved formering eller oppformering i identisk eller avvikende form, og som har de samme egenskapene" uansett hvilken reproduksjonsmåte som er brukt, jf. patentloven § 3 a første ledd. Avkom av patentert, selvformerende materiale, som mikroorganismer, dyr og planter, vil derfor i utgangspunktet være omfattet av eneretten. Produktpatent på gensekvenser og materiale som inneholder genetisk informasjon omfatter videre ikke bare selve det patenterte produktet, men ethvert materiale "som produktet er innsatt i, og der den genetiske informasjon inngår og uttrykker sin funksjon", jf. patentloven § 3 a tredje ledd. Patenthaveren har altså enerett til kommersiell utnyttelse av alt biologisk materiale som inneholder og uttrykker oppfinnelsen. Eneretten omfatter imidlertid bare materiale som er "fremstilt fra" det patenterte materialet, det vil si ved bruk av dette materialet, jf. § 3 a første ledd. Dette betyr at naturlige forekomster av det samme materialet ikke er omfattet av patentet.

Et *fremgangsmåtepatent* gir enerett til å anvende og å tilby å anvende en fremgangsmåte, jf. patentloven § 3 nr 2. En fremgangsmåte kan være en prosess for fremstilling av et produkt. Patenthaveren har i så fall enerett til utnyttning av produkter

²⁴ Ot.prp. nr. 86 (2002–2003) om lov om endringer i patentloven og planteforedlerloven (gjennomføring av EUs patentdirektiv i norsk rett mv.) s. 71.

som er fremstilt ved den patenterte fremgangsmåten, jf. § 3 nr. 3. Et fremgangsmåtepatent gir altså et indirekte produktvern. For biologisk materiale er dette presisert i patentloven § 3 a annet ledd. Der- som det er gitt patent på en metode for fremstilling av en plante, vil patenthaveren ha enerett til å bruke selve fremgangsmåten i næringsøyemed, og til å omsette planter fremstilt ved metoden. Har planten bestemte egenskaper pga. oppfinnelsen, vil patenthaveren dessuten ha enerett til alt biologisk materiale som er fremstilt direkte fra disse plantene og som har de samme egenskaper, også når denne fremstillingen har skjedd gjennom formering eller oppformering. Patenthaveren kan imidlertid ikke hindre kommersiell utnyttelse av tilsvarende planter fremstilt på andre måter.

Som nevnt kan et fremgangsmåtepatent også omfatte en anvendelse av et produkt. Om det også gjelder når produktet er et biologisk materiale slik det forekommer i naturen, er noe åpent. Patentet vil i tilfelle uansett bare gjelde den patenterte anvendelsen av materialet, således å tilby materialet for slik anvendelse, men ikke å tilby det for annen bruk.

Begrensninger av eneretten

Når et patentbeskyttet produkt med patenthaverens samtykke er brakt i omsetning innenfor EØS, kan det omsatte produktet utnyttes uhindret av patentretten, jf. § 3 tredje ledd nr. 2. Dette betegnes gjerne slik at patentretten "konsumeres". Er produktet et biologisk materiale, kan den som erverver det omsatte materialet, bruke det til formeringer og oppformering når dette er "et nødvendig ledd i den anvendelsen materialet blir brakt i omsetning for, og forutsatt at det fremstilte materialet ikke senere brukes til annen formering eller oppformering", jf. patentloven § 3 a fjerde ledd. Det betyr at patenthaveren ikke kan motsette seg denne utnyttelsen av det biologiske materialet, som ellers vil være betinget av hans samtykke. Etter dette vil den patenthaver som selger en patentert organisme for bruk i gjæringsprosesser i matvareindustrien, måtte tåle at den organismen han har levert selges videre slik den er, henholdsvis at kjøperen bruker den i gjæringsprosesser som nevnt med den formering som det måtte innebære.

Patentloven § 3 b gjennomfører det såkalte "landbruksunntaket" i EUs patentdirektiv (art. 11). Paragraf 3 b første ledd gir på visse vilkår bonden rett til å bruke avlingen han høster fra patentbes-

kyttet formeringsmateriale som han har ervervet med patenthaverens samtykke, til formering og oppformering av planter i bondens egen driftsenhet. De nærmere vilkårene her er fastsatt ved forskrift gitt med hjemmel i § 3 b tredje ledd.²⁵ Denne forskriften, som bygger på regler i patentdirektivet, innebærer at utnyttelsen av landbruksunntaket er vederlagsfri bl.a. for bønder som råder over et jordbruksareal opp til det som trengs for å produsere 92 tonn korn, se patentforskriften § 99. Øvrige bønder må gi patenthaveren et rimelig vederlag, men dette vil være vesentlig lavere enn vanlig lisensavgift. Landbruksunntaket er dessuten begrenset til bare å gjelde for visse plantesorter. Ifølge § 3 b annet ledd har bonden tilsvarende rett til for egne landbruksformål å bruke avlssdyr eller annet animalsk formeringsmateriale fra dyr, og denne retten gjelder for alle dyrearter.

Et patent er ikke til hinder for at andre bruker oppfinnelsen i ikke-kommersiell sammenheng, jf. patentloven § 3 tredje ledd nr. 1. Det kan også forskes videre på oppfinnelsen uten hinder av patentretten, f.eks. for å videreutvikle oppfinnelsen, jf. § 3 tredje ledd nr. 3.

Forbenyttelsesrett

At patent meddeles, er heller ikke til hinder for at en annen som på søknadstidspunktet allerede utnytter oppfinnelsen i nærings- eller driftsøyemed her i riket, fortsetter med det, jf. patentloven § 4. Denne regelen – den såkalte forbenyttelsesretten – må ses i sammenheng med at det etter norsk patentrett, som etter europeisk patentrett ellers, er slik at det er den som først søker om patent på en oppfinnelse, som har rett til å få patent. Forbenyttelsesrett kan også, under de samme forutsetninger, gjøres gjeldende av den som på søknadstidspunktet har "truffet vesentlige foranstaltninger til utnyttelse av oppfinnelsen i nærings- eller driftsøyemed her i riket". Retten er begrenset ved at utnyttelsen bare kan videreføres innenfor samme generelle ramme som den på søknadstidspunktet skjedde i eller var ment å skje i. I loven er dette uttrykt slik at utnyttelsen må "bibeholde sin alminnelige karakter". Ifølge § 4 annet ledd kan forbenyttelsesretten bare overdras til andre "sammen med den virksomheten som den er oppstått i eller hvor utnyttelsen er ment å skje".

²⁵ Forskr. 20. desember 1996 nr. 1162 med endringer ved forskrift 23. januar 2004 nr. 156.

Opplysninger om opprinnelsen av biologisk materiale

Ifølge patentloven § 8 b skal den som søker patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender biologisk materiale, gi opplysning om materialets geografiske opprinnelse. Bestemmelsen ble føyd til i patentloven i forbindelse med gjennomføringen av EUs patentdirektiv. I fortalen i punkt 27 i direktivet heter det at den geografiske opprinnelsen *bør* oppgis i patentsøknader. Når patentloven oppstiller en *plikt* til å oppgi geografisk opprinnelse, går den altså lenger enn direktivet krever. Hensikten med bestemmelsen er å ha en kontrollfunksjon med hensyn til hvorvidt bestemmelser om uttak og bruk gitt i henhold til biomangfoldkonvensjonen, er fulgt.

Etter patentloven § 8 b første ledd har søkeren plikt til å oppgi hvilket land oppfinneren mottok eller hentet materialet fra. Dette landet betegnes som leverandørlandet. Materialet kan være hentet fra naturlige omgivelser der eller fra en samling i dette landet. I tilfelle leverandørlandet ikke er det landet hvor materialet opprinnelig ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser (opprinnelseslandet), skal også opprinnelseslandet oppgis i søknaden, jf. § 8 b annet ledd. Er opprinnelseslandet ikke kjent, skal søkeren opplyse dette. Dersom leverandørlandet hhv. opprinnelseslandet krever at det innhentes samtykke for uttak, skal søkeren oppgi om slikt samtykke er innhentet.

Brudd på opplysningsplikten etter patentloven § 8 b er straffbart etter straffeloven § 166, men har ikke betydning for behandlingen av patentsøknaden eller patentets gyldighet, jf. § 8 b fjerde ledd.

22.5.4.2 Gjeldende rett om planteforedlerrett

Lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett bestemmer at den som har foredlet en plantesort etter søknad kan få enerett til å utnytte sorten ervervsmessig. Det samme gjelder for den som foredlerens rett er gått over til. En planteforedlerrett kan opprettholdes i 20 år. For trær og vinranke er tiden 25 år.

I forskrift 6. august 1993 nr. 832 § 1 er det bestemt at loven gjelder for sorter av alle botaniske slekter og arter, inklusiv hybrider mellom sorter og arter, jf. planteforedlerretsloven § 1 annet ledd.

Planteforedlerrett kan bare gis til sortseiere som har bopel eller sete her i riket eller er statsborger av eller har bopel eller sete i en stat som er medlem av Den internasjonale union for beskyttelse av nye plantesorter (UPOV). Ved forskrift 6. august 1993 nr. 832 i medhold av loven § 2 er dette

utvidet til å gjelde tilsvarende for WTO-land. Det samme gjelder for sortseiere fra land som ikke er tilsluttet UPOV eller WTO når det gjelder plantesorter av særdeles stor betydning for norsk planteproduksjon mv.

Grunnvilkårene for at planteforedlerrett skal kunne meddeles er etter loven § 2 at sorten klart kan skilles fra alle andre sorter som var kjent på søknadsdagen, at den er tilstrekkelig ensartet og at den er stabil. Dette avgjøres ved en såkalt DUS-test (D= distinct, U=uniform, S=stable). Sorten må heller ikke være solgt eller utbudt for salg med sortseierens samtykke her i riket forut for søknadsdagen, og ikke være solgt eller utbudt i utlandet tidligere enn fire år forut for søknadsdagen, respektive seks år når det gjelder trær og vinranke.

I de tilfeller der planteforedlerrett er meddelt, kan andre enn sortseieren ikke utnytte sorten ervervsmessig uten sortseierens samtykke. Etter planteforedlerretsloven § 3 innebærer dette at sorten ikke kan utnyttes av andre ved å fremstille plantemateriale av sorten med sikte på at materialet skal utbys for salg til eller på annen måte tilbys for formeringsformål, innføre plantemateriale av sorten med sikte på at materialet skal utbys for salg til eller på annen måte tilbys for formeringsformål, eller utby plantemateriale av sorten for salg til formeringsformål eller på annen måte tilby plantemateriale av sorten for formeringsformål. Sortseierens samtykke er likevel ikke nødvendig ved utnyttelse på de to sistnevnte måtene av plantemateriale som sortseieren eller noen med dennes samtykke er brakt i omsetning innenfor Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.

I tillegg innebærer planteforedlerretten for prydplanter at andre enn sortseieren ikke uten dennes samtykke kan utnytte planter eller deler av planter av sorten som formeringsmateriale for ervervsmessig produksjon av snittblomster eller annet materiale for prydformål.

Annen utnyttning enn det som er angitt i § 3 omfattes ikke av eneretten. En produsent kan følgelig anvende egenprodusert formeringsmateriale på egne produksjonsenheter, noe som på engelsk betegnes som "farmers' privilege". Dette gjelder også for leierenset såvare. Oppformering av såvare hos kontraktsdyrker og senere fordeling til andre kontraktsdyrkere rammes av sortseierens enerett.

Sortseierens samtykke er ikke nødvendig for bruk av en beskyttet sort ved foredling av en ny sort og for utnyttelse av den nye sorten, det som på engelsk kalles "breeders' exemption". Dette er et viktig unntak som tar sikte på å lette muligheten for utvikling av nye sorter. Sortseierens samtykke

er likevel nødvendig dersom gjentatt bruk av den beskyttede sorten er nødvendig for ervervsmessig fremstilling av den nye sorten, noe som i praksis gjelder ved produksjon av hybridsorter.

Søknader om planteforedlerrett avgjøres av Plantesortsnemnda, som er opprettet i henhold til loven. Ved prøvingen av den enkelte sak skal nemnda bl.a. sørge for undersøkelse av sorten for å klarlegge om den fyller kravene til skillbarhet, ensartethet og stabilitet. I denne forbindelse kan nemnda forlange fremlagt nødvendig plantemateriale slik at DUS-testen kan utføres. En slik undersøkelse kan imidlertid også innhentes fra utlandet dersom sorten er prøvet i et annet land. Søkeren må betale for slike undersøkelser eller kjøp av foretatte tester.

Søknaden om planteforedlerrette skal inneholde forslag til sortsnavn, noe loven har relativt detaljerte regler om i § 5. Mest sentralt er kravet om at sortsnavnet skal være egnet til å skille sorten fra andre sorter. Som hovedregel skal det samme sortsnavnet benyttes her i landet som i andre stater som er medlem av UPOV.

Loven inneholder ellers detaljerte krav til søknadsbehandling, om betaling av avgifter og om kunngjøring av søknader mv. Loven har også bestemmelser om straff ved forsettlig inngrep i planteforedlerretten og om erstatning ved forsettlig eller uaktsomme inngrep. Avgjørelser av Plantesortsnemnda kan påklages til Patentstyrets annen avdeling.

Planteforedlerrettsloven av 1993 er tilpasset UPOV-konvensjonen av 1978. Norge har ennå ikke sluttet seg til konvensjonen av 1991, som bl.a. innskrenker "farmers' privilege" og gir forhandleren større beskyttelse når det gjelder såkalte "essentially derived varieties", dvs. nye sorter som i hovedsak er utviklet fra den beskyttede sorten dersom den beskyttede sorten ikke i seg selv i hovedsak er utviklet fra en sort og sorter som ikke klart kan skilles fra den beskyttede sorten. Spørsmålet om Norge skal slutte seg til 1991-utgaven av UPOV-konvensjonen er tatt opp til vurdering.

22.5.4.3 Forholdet mellom patentretten og biomangfoldkonvensjonen henholdsvis FAO-traktaten

Regler om immaterialrettigheter har betydning for gjennomføring av biomangfoldkonvensjonens og FAO-traktatens målsetninger om bevaring og bærekraftig bruk av genetisk materiale og rimelig og rettferdig fordeling av fordeler som oppnås ved bruken. Hvordan og i hvilken grad gjennomføringen påvirkes, er sterkt omdiskutert. Internasjonalt

har diskusjonen knyttet an til forholdet mellom TRIPS-avtalen og biomangfoldkonvensjonen. I Norge har problemstillingen særlig vært fremme ved gjennomføringen av EUs patentdirektiv.

Konvensjonenes ordlyd gir visse retningslinjer om forholdet mellom konvensjonene, men anviser ingen løsninger på den motstrid som måtte finnes. I FAO-traktaten er forholdet til immaterialretten omtalt i art. 12 (3) d som omhandler det multinasjonale systemet for utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Der heter det at den som mottar genetisk materiale fra systemet, forplikter seg til å ikke kreve noen immaterialrettighet til materialet i den form det er mottatt fra systemet. Det er uklart hvordan bestemmelsen skal tolkes, jf. kap. 22.4.3.2, og det gjenstår å se hvordan bestemmelsen vil bli praktisert.

Utgangspunktet i biomangfoldkonvensjonen art. 1 er at partslandene ved gjennomføring av konvensjonen skal ta "hensyn til alle rettigheter over slike [genetiske] ressurser og [relevante] teknologier". Samtidig bygger konvensjonen på en erkjennelse av at patentering kan ha – også negativ – betydning for oppnåelsen av konvensjonens mål, jf. art. 16 (5) der det heter:

"Idet de erkjenner at patenter og andre immaterielle eiendomsrettigheter kan påvirke gjennomføringen av denne konvensjon, skal de kontraherende Parter i denne forbindelse samarbeide, under iakttagelse av nasjonale lover og folkeretten, for å sikre at slike rettigheter støtter opp om og ikke motvirker denne konvensjonens målsettinger."

TRIPS-avtalen behandler ikke forholdet til biomangfoldkonvensjonen og FAO-avtalen i konvensjonsteksten. I EUs patentdirektiv slås det fast i art. 1 nr 2 at direktivet ikke berører medlemsstatenes forpliktelser etter biomangfoldkonvensjonen.

Forholdet mellom biomangfoldkonvensjonen og EUs patentdirektiv ble vurdert av EF-domstolen i en dom 9. oktober 2001.²⁶ Nederlands regjering anla sak for domstolen i medhold av EF-traktaten art. 173, med krav om annullasjon av patentdirektivet. Nederland anførte seks grunnlag for annullasjon, og ett av disse var at direktivet var i strid med EU-landenes internasjonale forpliktelser etter biomangfoldkonvensjonen.²⁷ Her anførte Nederland at gjennomføring av direktivet ville undergrave utviklingslandenes mulighet til å kontrollere bruken av genetisk materiale hentet fra områder under deres jurisdiksjon, og åpne for patentering av oppfinnelser som allerede var

²⁶ Sak C-377/98.

kjent gjennom tradisjonell kunnskap i utviklingsland. Norge intervenerte til støtte for Nederland på det punktet som gjaldt biomangfoldkonvensjonen. Nederlands krav ble ikke tatt til følge av EF-domstolen.

Kritikken mot patentretten

Selv om man går ut fra at det ikke foreligger noen direkte motstrid mellom ordlyden i konvensjonene, er det grunn til å se nærmere på innvendingene som er anført mot patentrettens anvendelse på det biologiske område.

Kritikken har vært rettet mot patentretten på flere plan. Dels synliggjøres problemstillinger som er universelle for patentretten som rettsområde, dels er innvendingene mer konkrete i retning av at patentretten hindrer gjennomføring av målsetningene i biomangfoldkonvensjonen.

Etiske innvendinger

En første problemstilling har vært om patentering av levende organismer er etisk forsvarlig. Innvendingen går ut på at ingen skal kunne "eie liv", og at biologisk materiale derfor bør tilhøre menneskeheten i felleskap og være unntatt fra immaterialrettslige regler. Industrien har på sin side fremholdt at behovet for den beskyttelse som patentretten gir, er like stort på dette området som på andre områder. Det prinsipielle utgangspunktet i gjeldende rett er at bioteknologiske oppfinnelser skal kunne patenteres på lik linje med andre oppfinnelser. Etiske innvendinger kan likevel avskjære patentering for enkelte oppfinnelser "hvis utnyttelse ville stride mot sedelighet og offentlig orden", jf. patentloven § 1 b.

Enerett kontra fri bruk

Et annet generelt spørsmål debatten rører ved, er hvor grensen skal trekkes mellom den kunnskap som skal være en offentlig tilgjengelig ressurs som alle skal kunne utnytte, og de oppfinnelser som skal være underlagt private rettigheter. Denne avvein-

gen mellom det som skal stå til rådighet for allmennheten – være "in the public domain" – og det som skal være gjenstand for individuelle rettigheter, er en generell og grunnleggende problemstilling i hele immaterialretten. Når kriteriene for å fastslå om det foreligger en patenterbar oppfinnelse skal anvendes på biologisk materiale, kommer spørsmålet om hvor det rette balansepunktet ligger, på spissen. For det første kan det spørres hvordan grensen mellom ikke-patenterbare oppdagelser og patenterbare oppfinnelser skal trekkes på bioteknologiens område. Det er videre spørsmål om hvilket omfang patentretten skal ha, det vil si hvilken utnyttning av det genetiske materialet som omfattes av den patenterte oppfinnelsen, patenthaveren skal kunne motsette seg. Det har vært kritisert at det på dette området har vært gitt patenter som er for "brede" sett i forhold til oppfinnerinnsatsen, f.eks. produktpatent på materiale som er identisk med materiale som forekommer i naturen. Det oppstår også særlige problemer som følge av at patentert genetisk materiale kan spre seg selv, og det må tas stilling til i hvilken utstrekning patenthaveren har enerett til slikt selvformerende materiale. EU-direktivets regler, som er gjennomført i patentloven, representerer en avveining av disse hensyn.

Statenes suverenitet

Når det gjelder forholdet mellom patentretten og biomangfoldkonvensjonen, har innvendingene mot patentretten gått ut på at patentretten undergraver *statenes suverene rådighet* over genetisk materiale på eget territorium. Kritikken går ut på at det gis patent på oppfinnelser basert på genetisk materiale fra andre stater, uavhengig av om fremgangsmåten med forutgående informert samtykke og gjensidig avtalte vilkår, som biomangfoldkonvensjonen foreskriver i art. 15, er fulgt. Patentretten innebærer på sin side imidlertid ingen rett til å gjøre uttak av genetisk materiale fra noe som helst land, og heller ikke noen rett til faktisk å utnytte produkter som er basert på slikt materiale. Forskning og markedsføring reguleres av annet regelverk. Patent på oppfinnelser som bygger på naturlig forekommende genetisk materiale, hindrer heller ikke bruk av det genetiske materialet slik det finnes i naturen, herunder materiale som er naturlig formert fra materiale slik det har sin opprinnelse på lokale bonders dyrkingsland (med mindre selve bruken skulle være omfattet av et fremgangsmåtepatent).

Patentretten hindrer ikke at en stat utnytter sin suverenitet til å regulere uttak av genetisk materiale. Samtidig skal man være oppmerksom på at patentretten kan ha en viktig funksjon i forbindelse med håndheving av regler om uttak og kontroll

²⁷ De fem øvrige grunnlagene var motstrid med EPC, TBT-avtalen (avtale 15. april 1994 om tekniske handelshindringer, som følger som vedlegg til avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon av samme dato) og TRIPS-avtalen, at direktivet skulle vært vedtatt etter EF-traktatens art. 235 som krever enstemmighet, at direktivet brøt med subsidiaritetsprinsippet, at direktivet var så uklart med hensyn til patentering at det var i strid med rettssikkerhetsprinsippet i EF-retten, og at adgangen til å patentere deler av menneskekroppen var i strid med grunnleggende prinsipper om menneskelig verdighet og menneskers selvbestemmelsesrett.

med disse faktisk blir fulgt. Dette kan gjennomføres ved at det ved søknad om patent på oppfinnelser som inneholder biologisk materiale blir stilt krav om at patentsøkeren må oppgi hvor materialet kommer fra, noe som er gjort i norsk rett i forbindelse med gjennomføringen av EU-direktivet (sml. kap. 22.5.4.1). Det er imidlertid svært få uttak av genetisk materiale som gir grunnlag for en oppfinnelse som blir patentert. Derfor kan ikke patentretten alene løse spørsmål om kontroll over uttak og utnytting av genetisk materiale.

Tilgang til og utveksling av genetisk materiale

Et annet spørsmål som stilles vedrørende gjennomføring av biomangfoldkonvensjonen, er om adgang til patentering hindrer *tilgang til og utveksling av* genetisk materiale. Det er hevdet at patentretten påvirker tilgang og utveksling både direkte og indirekte. Den direkte virkningen som kritikerne peker på, er at patenthaveren får adgang til å nekte andre å utnytte det patenterte materialet og påvirke prisene på og utbredelsen av produktene. Det er et uttalt formål med patentsystemet at oppfinnere skal få belønning for oppfinnerinnsatsen i form av enerett til produkter og fremgangsmåter som innebærer utnyttelse av oppfinnelsen. Nettopp patenteringen er ofte en forutsetning for å oppnå betydelige inntekter fra utnytting av det genetiske materialet, og slik sett skulle patentering kunne bidra positivt til at det blir noe å fordele til avgiverstaten eller de grupper som denne måtte utpeke. Utfordringen ligger i å sørge for at patentsystemet praktiseres på en slik måte at det ikke gis eneretter som er for omfattende sett i forhold til oppfinnerinnsatsen. I tillegg må man ta høyde for at det kan oppstå særlige problemstillinger ved patentering av biologisk materiale. Et eksempel på at det er gjort særskilte tilpasninger i så måte, er landbruksunntaket i EUs patendirektiv. Spørsmålet om patenters omfang kan ofte være spesielt vanskelig når oppfinnelsen gjelder matvarer eller medisiner, og patenter basert på genetisk materiale vil ofte berøre den slags produkter. Det kan derfor kanskje oftere være aktuelt å bruke tvangslisenser overfor patenter på det bioteknologiske området enn overfor patenter på andre områder.

Den mer indirekte konsekvensen ligger i at enkelte land velger å vedta en meget streng lovgivning om tilgang til naturlig forekommende materiale, fordi patenteringsadgangen oppfattes som for omfattende. Dette skaper særlige problemer i landbrukssektoren. For å utvikle en plantesort eller dyresort med forbedrede egenskaper er foredlere avhengig av tilgang til genetisk materiale fra for-

skjellige kilder. Foredlere foretrekker å bruke genetisk materiale fra andre foredlere, siden foredlingsarbeid bygger videre på egenskaper i eksisterende plantesorter eller dyreraser. Innvendingen mot patentretten går ut på at eneretten til patentert materiale vil være så omfattende at det vil bli svært komplisert og dyrt å bruke patenterte sorter i videreforedling.

Bevaring av genetisk mangfold

En ytterligere problemstilling er om patentretten hindrer *bevaring av genetisk mangfold*. Det har vært innvendt at patentering av biologisk materiale i vestlige land kan svekke utviklingslandenes motivasjon til å bevare biologisk mangfold og dermed genetisk materiale. Resonnementet er at for at utviklingsland skal være motivert til å bevare sine genetiske ressurser, er det viktig at de kan tjene på det økonomisk. Det er også hevdet at adgangen til patentering kan styrke tendensen til at landbrukssektoren domineres av et fåtall store aktører som bruker et snevert utvalg av genetisk materiale, og at denne trenden motvirker bevaring av genetisk mangfold. Det er vanskelig å dokumentere slike tendenser som en følge av patenteringsadgangen alene, men synspunktet blir like fullt gjort gjeldende, særlig med tanke på utviklingsland. Bevaring av biologisk mangfold må trolig uansett stimuleres gjennom andre mekanismer, fordi det, uansett patenteringsadgang, vil være vanskelig og usikkert å forutsi den økonomiske verdien av bevaringsinnsats.

Rettferdig fordeling

For det fjerde anføres det at patentretten *hindrer rettferdig fordeling av utbyttet* fra bruk av genetisk materiale. Innvendingen går ut på at den som får en patentrett, høster inntekter fra sin enerett til bruk av genetisk materiale, uten at den som har avgitt det genetiske materialet som ligger til grunn for oppfinnelsen, eller som råder over området det er hentet fra, får andel i inntektene. Problemstillingen er i prinsippet den samme når inntektene springer ut av utnyttelse av slikt materiale uten å være basert på patentrettigheter, eller planteforedlerrett for den del. Dette berører allment staters suverenitet over genetisk materiale, men skaper særlige spørsmål når det er tale om genetisk materiale som forvaltes av lokale bønder eller av urbefolkning eller annen lokalbefolkning.

Når det gjelder forholdet til lokale bønder, går innvendingen ut på at patenteringsadgang kan medføre at bøndene må betale for tilgang til og

bruk av patentert materiale som er utviklet på grunnlag av genetisk materiale hvis egenskaper de selv og tidligere generasjoner har vært med på å utvikle. Patentretten er nasjonalt begrenset og hindrer ikke at bønder bruker materiale som ikke er patentert i vedkommende land – om det er patentert i andre land spiller her ingen rolle. I det land hvor det er tatt ut patent, vil imidlertid patentet kunne utnyttes til å hindre import av materiale som er omfattet av patentretten, men som er frembrakt i et land der materialet ikke er gjenstand for patent. Det er i sammenhengen grunn til å minne om at patenthaverens rett til et produkt ikke omfatter biologisk materiale i den form det er hentet fra naturen, herunder fra de lokale bønders avlinger drevet frem fra deres eget råmateriale (som ikke er omfattet av patent). De lokale bøndene vil derfor fortsatt kunne dyrke og omsette sitt materiale som før, også om patent er meddelt i deres land. Og dette materialet, f.eks. korn, vil kunne importeres i land hvor patent er meddelt. Det vil imidlertid kunne oppstå tvister som følge av mulige problemer med å bevise hvilket materiale bonden faktisk har benyttet, dvs. at han ikke – uten hjemmel i landbruksunntak som nevnt – har benyttet materiale som omfattes av patentet.

Utnytting av tradisjonell kunnskap

Den delen av kritikken som dreier seg om patentrettens betydning for urfolk og annen lokalbefolkning, er rettet mot at det kan bli meddelt patenter på oppfinnelser som i realiteten benytter et urfolks eller en lokalbefolknings tradisjonelle kunnskap. Foruten spørsmålet om urfolks og lokalbefolknings andel i fordeler vunnet ved bruk av deres tradisjonelle kunnskap – og dessuten deres mulige medinnflytelse på bruken – berører denne kritikken spørsmålet om hvor langt patenter basert på slik kunnskap vil kunne begrense ur- eller lokalbefolknings utnytting av sin tradisjonelle kunnskap. Forutsetningen for at disse problemstillinger skal kunne oppstå, er at det innvilges patent. Det er i sin tur betinget av at vedkommende oppfinnelse er ny og skiller seg vesentlig fra det som var kjent. Skal det gis patent, må situasjonen være at den aktuelle tradisjonelle kunnskapen ikke anses kjent, eller oppfinnelsen må tilføre noe som atskiller seg vesentlig fra det som inngår i den kjente tradisjonelle kunnskap. Nyhetskravet og kravet til oppfinnelseshøyde blir praktisert forskjellig i forskjellige land. Tradisjonell kunnskap er ofte ikke publisert i skriftlig form, og overleveres gjerne muntlig. Det kan være tradisjon for at kunnskapen hemmeligholdes overfor omverdenen. Kunnskapen kan

være tilgjengelig for en større krets, eller det kan være tradisjonell kunnskap som forbeholdes et lite utvalg av personer. Det vil bero på det enkelte lands patentrettslige regler om man i tilfeller som disse skal anse kunnskapen som kjent eller ikke. Etter norsk rett vil det være tilstrekkelig for at den tradisjonelle kunnskapen skal anses som kjent og dermed utgjøre et hinder for patentering, at den er blitt allment tilgjengelig, uansett hvordan det har skjedd. Om dette vilkåret er oppfylt, må avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Det foreligger ikke i Norge noen rettspraksis hvor tradisjonell kunnskap har vært påberopt som nyhets hinder. Slik nyhetskravet ellers er blitt praktisert i Norge er det grunn til å tro at tradisjonell kunnskap som et urfolk eller en lokalbefolkning kjenner og som ikke blant dem er forbeholdt en mindre, sluttet krets, vil bli betraktet som allment kjent. Spørsmålet har imidlertid ikke vært oppe i praksis.

I den internasjonale debatten er det vist til flere eksempler der det er meddelt patent på oppfinnelser som er basert på tradisjonell kunnskap. Det er viktig å være oppmerksom på at de fleste av disse eksemplene er hentet fra amerikansk rett. I USA praktiseres nyhetskravet slik at bruk som har funnet sted utenfor USA ikke regnes som kjent med mindre den også er publisert i skriftlig form.

For at ur- og lokalbefolkninger skal kunne ha kontroll med bruken av deres kunnskap, er det i internasjonalt samarbeid foreslått å innføre en særlig immaterialrett som beskytter denne typen tradisjonell kunnskap (en såkalt *sui generis* rett). Den nærmere utformingen av en slik rettighet er under utredning i flere fora, blant dem WIPO. Flere land har vedtatt lovgivning som beskytter ur- og lokalbefolknings tradisjonelle kulturelle uttrykk gjennom en form for opphavsrett. Når det gjelder rettigheter til tradisjonell kunnskap, f.eks. om bruk av genetisk materiale, er man ikke kommet like langt.

22.6 Nordisk politisk samarbeid

I tillegg til forskningssamarbeidet og det faglige samarbeidet i tilknytning til genbankene omtalt foran, er det utviklet felles nordisk politikk for forvaltning av genetiske ressurser.

Strategien for bærekraftig utvikling i Norden, som ble vedtatt i 1998 (se kap. 9.2), trekker frem behovet for å bevare genetisk materiale i landbruket, f.eks. gamle plantesorter og husdyrraser, og fremhever Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster som et viktig ledd i å sikre de nordiske landenes biologiske kulturarv. Strategien for bærekraftig utvikling i Norden 2001 til 2004 bærer

også preg av at landbruksvekster, husdyr og skogstrær er hovedtemaer for samarbeidet.

I 2001 ble Nordisk genressursråd opprettet av Nordisk ministerråd. Nordisk genressursråd skal være et rådgivende organ for Nordisk ministerråd. Rådets mandat er å være et forum for strategisk diskusjon av spørsmål vedrørende genetiske ressurser, og rådet skal dermed bidra til oppfølgingen av strategien for bærekraftig utvikling og målsettingene i handlingsprogrammet for jordbruks-, skogbruks- og de respektive miljøsektorene. Genressursrådet kan ved behov også være rådgiver i spørsmål av overordnet strategisk betydning for styrene i Nordisk Genbank for jord- og hagebruksvekster og Nordisk genbank for husdyr, men har ingen styrende funksjon i denne sammenheng.

En prosjektgruppe om rettigheter og tilgang til genetiske ressurser, nedsatt av Nordisk genressursråd, avga våren 2003 rapporten "A Nordic approach to access and rights to genetic resources" med anbefalinger om en felles politikk vedrørende rettigheter til og utveksling av genetisk ressurser.²⁸ Anbefalingene fra rapporten ble vedtatt av Ministerrådsmøtet for fiskeri, landbruk og næringsmidler i form av en ministerdeklarasjon 25. juni 2003 i Kalmar. De nordiske miljøministrene ga sin tilslutning 28. oktober 2003. Deklarasjonen gir anbefalinger vedrørende forskjellige grupper av genetisk materiale.

Forvaltningen av Nordisk genbank for jord- og hagebruksvekster er behandlet spesielt. Det slås fast at alt materiale som er ervervet av NGB, med unntak av sikkerhetskolleksjoner som bevares av NGB for andre genbanker, er under felles nordisk forvaltning og offentlig tilgjengelig. En del av materialet består av sorter eller raser oppført på FAO-traktatens liste over det som skal inngå i det multilaterale systemet, og NGB skal forvalte dette materialet i tråd med traktaten.

For *domestiserte plantegenetiske ressurser utenfor Nordisk genbank* anbefales det at de nordiske landene klargjør ressursenes rettslige status og legger til rette for så fri tilgang til disse som mulig. Det konstateres videre at *husdyr genetiske ressurser* i dag reguleres av privatrettslige avtaler, og at det ikke er grunn til å foreslå endringer i denne situasjonen. For *skogstrær* anbefales det at man på nordisk nivå starter et prosjekt for å utrede den rettslige status for trærnes genetiske materiale, men det anbefales ikke å innføre vilkår for uttak.

For *genetiske ressurser i vill natur* konstateres det at det er ulike oppfatninger de nordiske lan-

dene imellom når det gjelder behovet for å regulere tilgang til disse ressursene, men man anbefaler også her å klargjøre den rettslige statusen. Videre anbefales at man vurderer behovet for å skaffe oversikt over nytten av genetiske ressurser som finnes i vill natur, f.eks. gjennom å etablere et system for registrering av uttak.

Til sist har man et eget punkt om *gjennomføring av internasjonale avtaler*. Det anbefales at de nordiske landene tar skritt for å gjennomføre Bonnereitningslinjene under biomangfoldkonvensjonen, og at det settes i verk tiltak som hjelper opprinnelseslandene å håndheve sine bestemmelser om tilgang til genetisk materiale.

22.7 Utvalgets vurderinger og forslag

22.7.1 Formålet med reguleringen

De overordnede mål som følger av biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten, er bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av mangfoldet og rettferdig fordeling av goder som er et resultat av bruk av genetisk materiale. De to første er ivarettatt i den generelle formålsbestemmelsen i utk. § 1 og i bevaringsmålene for naturtyper og arter i utk. §§ 4 og 5. Det mer konkrete målet, å sikre en rettferdig fordeling av goder fra bruk av genetisk materiale, er imidlertid særlig relevant for kapitlet om tilgang til genetisk materiale. *Utvalget* foreslår derfor å formulere dette målet i en egen formålsbestemmelse i dette kapitlet. Dette innebærer at det mål som er uttrykt i utk. § 55 er mer spesifikt knyttet opp mot genetisk materiale, men det må suppleres med de mer generelle målformuleringene i utk. §§ 1, 4 og 5. Disse målene skal være sidestilte.

Den sentrale plasseringen som målet rettferdig fordeling av goder fra bruk av genetisk materiale er gitt i biomangfoldkonvensjonen, avspeiler at uttak og bruk av genetisk materiale ble ansett som et sentralt tema under forhandlingene. I denne forbindelse går det en skillelinje mellom på den ene side de land som anser seg som råstoffleverandører av genetisk materiale – typisk land med stort biologisk mangfold og liten vitenskapelig, teknisk eller kommersiell kapasitet til å finne frem til og videreutvikle det genetiske materialet – og på den annen side de land som er importører av genetisk materiale – typisk industrielt avanserte land hvor det biologisk mangfold gjerne også er mindre. *Utvalget* vil bemerke at alle land i sin landbruksproduksjon uansett i stor grad er avhengige av arter som har sitt opphav i andre land. I denne forstand vil alle land være netto importører av genetisk materiale.

²⁸ Nord 2003: 16.

Tradisjonelt har det vært relativt fri tilgang til og utveksling av genetisk materiale. Det er hovedsakelig to forhold som har gjort det vanskelig å videreføre en slik politikk. For det første tas det i stadig større utstrekning ut immaterialrettigheter på genetisk materiale, i form av patent eller plante-foredlerrett. Av de land som er "råstoffleverandører", er dette blitt oppfattet som lite ønskelig, iallfall så lenge det ikke faller sammen med ordninger som sikrer en rimelig fordeling av de goder som følger med utnyttelsen av de immaterielle rettighetene. For det andre har det vært en tendens i retning av å anse genetisk materiale som en ressurs av stor potensiell verdi. Dette innebærer at det i mange land blir diskutert hvordan man skal forholde seg til genetisk materiale innenfor landenes grenser, og om og hvorledes man eventuelt skal sikre seg nasjonal kontroll med denne ressursen.

Etter *utvalgets* oppfatning har Norge potensiale til å bli en råstoffleverandør av genetisk materiale – f.eks. fra våre havområder – samtidig som vi har gode muligheter til å finne frem til og utnytte det genetiske materialet. I denne situasjonen vil det etter utvalgets oppfatning være av stor betydning å sikre åpen tilgang til genetisk materiale i Norge. Dette vil dessuten være en videreføring av den tradisjonen man har hatt på dette området. Utvalget mener imidlertid at slik åpen tilgang gjør det nødvendig at man tydeliggjør et overordnet mål om at det genetiske materialet så langt mulig skal forbli en felles ressurs. Dette innebærer etter utvalgets oppfatning at det vil være et behov for å legge til rette for tilgang til våre genetiske ressurser, men samtidig fastlegge visse rammer for uttak av genetisk materiale slik at det ikke oppstår noen skade ved selve uttaket, og å utvikle regler for etablering av immaterielle rettigheter i tilknytning til det genetiske materialet. Det er utvalgets oppfatning at slike regler vil være av betydning for å bevare åpen tilgang til genetiske ressurser, både de som finnes i Norge og de som norske aktører skulle være interesserte i å få tilgang til i andre land.

Utvalget har merket seg at flere land, og da særlig utviklingsland, har vedtatt lovgivning som legger strenge restriksjoner på tilgang til og uttak av genetisk materiale. Utvalget mener at det er viktig for Norge å sikre åpen tilgang til genetisk materiale mellom Norge og andre land. I den foreslåtte formålsbestemmelsen er dette søkt ivaretatt dels ved referansen til genetisk materiale som en felles ressurs, dels gjennom målet å sikre at utnyttelsen blir til gagn for miljø og mennesker i et internasjonalt perspektiv, og ved at det ved bruk i kommersiell sammenheng skal vises respekt for urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle kunn-

skap om og bruk av det aktuelle biologiske materialet.

Fremstilling og bruk genmodifiserte organismer reguleres av genteknologiloven. Utvalget kan derfor ikke se at det nå er behov for ytterligere regulering for å begrense eller forby visse former for bruk av genetisk materiale. Medisinsk bruk av bioteknologi reguleres av bioteknologiloven og faller for øvrig utenfor utvalgets mandat.

22.7.2 Behovet for regulering

22.7.2.1 Innledning

Biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten gir en del rammer og prinsipper for statenes regulering av tilgang til genetisk materiale over landegrensene. Kort oppsummert innebærer internasjonal rett at:

- Statene skal legge mest mulig til rette for tilgang til genetisk materiale.
- Statene kan kreve forhåndssamtykke og stille vilkår for å gi tilgang til genetisk materiale, og skal bidra til at slike krav oppstilt av andre land blir respektert (biomangfoldkonvensjonen art. 15).
- Statene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å oppnå en rettferdig fordeling av godene som er et resultat av uttak og utnyttelse av genetisk materiale (biomangfoldkonvensjonen art. 15 (7)).
- Statene skal søke å få til forskningssamarbeid mellom mottagerland og landet som leverer det genetiske materiale som er gjenstand for forskningen (biomangfoldkonvensjonen art. 15 (6)).
- Visse typer genetisk materiale skal være tilgjengelig under visse forutsetninger (FAO-traktaten).
- Statene skal oppfordre til en rettferdig fordeling av fordelene ved bruk av tradisjonell kunnskap om genetisk materiale (biomangfoldkonvensjonen art. 8 (j)).

Disse punktene gjenspeiles i begrenset grad i gjeldende norsk rett i dag. Et viktig spørsmål blir da om og hvor langt det er nødvendig eller ønskelig med lovgivning for å sikre gjennomføring av forpliktelsene i Norge.

22.7.2.2 Tilrettelegging for tilgang til norske genressurser

Utvalget mener at det er store fordeler forbundet med å sikre åpen tilgang til genetisk materiale for bruk i forskning, undervisning og produktutvik-

ling. Det er derfor etter utvalgets oppfatning ønskelig å videreføre den tradisjon som man har hatt for åpen utveksling av genetisk materiale. FAO-traktaten tar utgangspunkt i dagens virkelighet når det gjelder de genetiske ressursene: Alle verdens land er netto importører av genetisk materiale. Når det gjelder tilrettelegging for tilgang, kan staten ved å unnlate regulering gi uttrykk for at det ikke kreves samtykke til å hente materiale ut fra Norge. Så langt utvalget kjenner til, er dette rettsstillingen i alle europeiske land. Ønsker man å kreve samtykke, krever dette et rettslig grunnlag i loven.

Et første spørsmål for *utvalget* er om det er hensiktsmessig å kreve forhåndssamtykke når norsk genetisk materiale ønskes tatt ut av landet. En slik løsning ville redusere interessen for bioprospektering og vanskeliggjøre uttak av genetisk materiale, og det kan være vanskelig å kontrollere om et slikt krav blir overholdt. Når uttaket gjøres med sikte på å foreta undersøkelser om mulig bioteknologisk utnyttning, vil ofte meget små kvanta være tilstrekkelig. Grensekontrollen vil neppe kunne fange opp eksport av materialet. I tillegg vil eksporten uansett fremstå som eksport av hele produktet, og når eksporten har skjedd kan f.eks. laksen brukes til ekstraksjon av fiskens DNA.

For de formål som reglene om genressurser skal ivareta, er selve uttaket av mer sentral interesse enn en eventuell utførsel. Neste spørsmål blir om det kan være en bedre løsning å knytte et eventuelt krav om samtykke til selve uttaket. Også ved en slik ordning vil det oppstå kontrollproblemer, selv om det kan være lettere å oppdage f.eks. et forskningstokt til sjøs eller systematisk uttak på land, enn selve eksporten. Som Hardangervidda-eksemplet viser, kan imidlertid uttaket innebære en meget beskjeden handling og skje i sammenhenger eller på en måte som ikke påkaller noens oppmerksomhet.

Lignende problemer vil oppstå i forholdet til grunneiere som får sin rådighet over biologisk materiale på eiendommen innskrenket som følge av et samtykkekrav. Ut fra formålet med slike regler vil det ikke være grunn til å stille eieren av det biologiske materialet friere enn andre til å ta ut genetisk materiale, jf. også kap. 22.7.3. Kontrollproblemene og konfliktpotensialet i en slik sammenheng må ventes å bli betydelige.

Den vesentligste innvendingen mot et generelt krav om samtykke til uttak av genetisk materiale er at det ville redusere interessen for bioprospektering og medføre kostnader både til offentlig administrasjon og for den enkelte som vil ta ut materialet. Materiale av samme slag vil normalt

kunne skaffes fra andre land, og regler som gjør uttak i sin alminnelighet betinget av samtykke fra det offentlige vil kunne motvirke utnyttelse av genetisk materiale med opphav i Norge. Målet med eventuelle regler om uttak fra Norge må være å fremme utnyttelsen av et slikt materiale og i den forbindelse så langt mulig å legge til rette for norsk deltakelse i den forskning og utnyttelse som materialet gir opphav til.

Ulempene med en generell samtykkeordning vil neppe oppveies av mulige fordeler som måtte kunne oppnås.

Utvalget er etter dette kommet til at et alminnelig krav om samtykke for eksport eller uttak av genetisk materiale vil være lite ønskelig.

Neste spørsmål blir da om man for å sikre åpen tilgang til genetisk materiale, bør avstå fra lovgivning om tilgang. Utvalget mener at forpliktelsene i biomangfoldkonvensjonen om tilrettelegging for tilgang innebærer en oppfordring til å fastsette uttrykkelige regler som tydeliggjør rettstilstanden på området.

Et moment er at uttak av genetisk materiale kan skje på måter eller i et omfang som kan være lite ønskelig selv om uttak av genetisk materiale oftest vil skje ved metoder og i kvanta som ikke er egnet til å skade bestanden som materialet hentes fra. Det kan imidlertid i enkelte tilfeller være aktuelt å benytte redskaper som kan skade omgivelsene som bestanden er avhengig av, f.eks. tråling på et korallrev. I slike tilfelle kan adgangen til uttak og uttaksformene begrenses ved områdevern, artsvern eller regler om jakt, fangst eller fiske.

22.7.2.3 FAO-traktatens multilaterale system

FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk inneholder klare forpliktelser for statene til å sikre tilgang på visse vilkår til nærmere bestemte typer av slikt genetisk materiale som er under offentlig kontroll, *ex situ* eller *in situ*, jf. kap. 22.4.3.5. Det offentlige vil her kunne sikre tilgang, selv uten lovregulering. I mangel av regler om dette vil det imidlertid ikke gjelde noen lovpålagt plikt for det offentlige til å gi slik tilgang, og private vil ikke kunne påberope FAO-traktaten direkte hvis den offentlige oppfølgingen skulle være mangelfull. Forpliktelsen til å gi tilgang omfatter foreløpig bare visse planteslekter. Etter *utvalgets* mening vil det være en fordel at plikten til å gi tilgang til det genetiske materialet som inngår i FAO-traktatens system for forenklet tilgang, fastslås i loven. Lovregulering gjør det dessuten mulig å pålegge dem som administrerer samlinger mv. å påse at det ved uttak av plantegenetisk

materiale for mat og landbruk avtales begrensninger i adgangen til å søke om immaterialrettigheter i tråd med det som er forutsatt i FAO-traktaten.

For materiale som hentes ut av offentlige samlinger, anser utvalget det viktig å innføre ordninger som sikrer oppfyllelse av det overordnede målet som er nevnt i utk. § 55. Utvalget ser det som lite realistisk å forvente at de som administrerer samlinger mv. selv vil ha ressurser eller evne til å hindre at materiale som hentes ut av samlingene blir gjenstand for immaterialrettigheter i strid med målet i § 55. Dermed må regelverket legge til rette for at også andre interesserte aktører kan bidra til at målet i § 55 sikres.

22.7.2.4 Fordelsfordeling

Slik *utvalget* ser det, er de største fordelene som kan følge av uttak av genetisk materiale, at man øker kunnskapen om det og at materialet kan utnyttes på måter som vil bidra til verdiskaping. Utfordringen blir så å finne frem til hensiktsmessige mekanismer for å sikre rettferdig fordeling av de goder som følger av utnyttelsen av det genetiske materialet.

Utvalget mener at den viktigste problemstillingen knyttet til fordelsfordeling gjelder deltagelse i den kunnskapen som utvikles og i utnyttelsen av immaterielle rettigheter som skriver seg fra dette. Man må sikre seg mot at det gis immaterialrettigheter som gir mer omfattende rettigheter enn det som kan rettferdiggjøres av innsatsen forbundet med undersøkelser, bearbeiding og utvikling eller utnyttning av det genetiske materialet.

Det er også viktig å sikre seg at immaterielle rettigheter ikke blir brukt på en måte som begrenser andres legitime bruk av genetisk eller biologisk materiale. For norske patenter og planteforedlerrettigheter vil disse mål måtte oppnås innenfor de rammer som gjeldende norsk lovgivning oppstiller. Slik utk. § 59 er formulert skal den som mottar genetisk materiale fra en offentlig samling avstå fra å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet til materialet slik det er mottatt. Forutsetningen for å søke en slik rett blir da at materialet enten skiller seg vesentlig fra det mottatte materialet, eller rettigheten må gjelde en fremgangsmåte for fremstilling av slikt materiale, eller en fremgangsmåte som gjør bruk av den slags materiale. I denne sammenheng må det legges vekt på at en del av begrunnelsen for å sikre genetisk materiale i samlinger er å sikre tilgjengeligheten også for fremtidig verdiskaping, ikke bare av hensyn til å bevare det biologiske mangfoldet i seg selv. I så måte er

det å sikre muligheten for beskyttelse av oppfinnelser og planteforedling ved immaterialrett innenfor gjeldende lovgivning en viktig faktor.

Ved innførsel av genetisk materiale til Norge fra andre land stiller spørsmålet om fordelsfordeling seg annerledes. Det er opp til opprinnelseslandet å gi regler om hvordan fordelsfordeling skal skje for det genetiske materialet som tas ut av landet. Spørsmålet er om norske myndigheter skal bidra til at norske borgere og andre som er hjemmehørende i Norge følger andre lands krav i forbindelse med tilgang til deres genetiske materiale. Et slikt bidrag kan bestå i at man i Norge gir regler om innførsel og utnyttning her i riket av genetisk materiale fra andre land, og dessuten regler om uttak og bruk av genetisk materiale som norske borgere eller selskaper foretar i andre stater. Regler av sistnevnte art omhandles under kap. 22.7.6 og 22.7.7.

Norge er etter biomangfoldkonvensjonen forpliktet til å iverksette tiltak som bidrar til at norske aktører overholder de vilkår for tilgang til genetisk materiale som oppstilles av opprinnelseslandet. Når det gjelder utnyttning i Norge av genetisk materiale fra andre land, er det spørsmål om å fastsette lovregler som støtter opp under regler som opprinnelseslandet har med hensyn til tillatelse til uttak mv. Formålet med slike regler er å bidra til at andre lands regler overholdes. Et viktig moment i denne sammenhengen er at Bonn-retningslinjene nok må oppfattes som en sterk oppfordring til partslandene om å lovfeste en del viktige elementer i konvensjonens forpliktelser vedrørende tilgang.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå regler som kan sikre fordelsfordeling i tråd med opprinnelseslandets regler.

FAO-traktaten etablerer en plikt for den som får utlevert genetisk materiale fra det multilaterale systemet, til å betale en form for "royalties" dersom vedkommende forbeholder seg særlige rettigheter til de produkter mv. som han utvikler på grunnlag av dette materialet, jf. FAO-traktaten art. 18 (4) jf. art. 13 (2) (d) (ii). Dette er også en grunn til at norske myndigheter bør sikre at dette kravet blir fulgt opp overfor dem som får tilgang til materiale i norske genbanker.

22.7.2.5 Konklusjon

Samlet sett mener *utvalget* at flere hensyn taler for å nedfelle regler om tilgang til genetisk materiale i naturmangfoldloven. Slik regulering er etter utvalgets oppfatning nødvendig for å sikre ivaretagelse av det overordnede målet at genetisk materiale skal forbli en felles ressurs og forvaltes slik at utnyttelsen er til mest mulig gagn for miljø og men-

nesker i nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Et hovedmål med tilgangsreguleringen er følgelig etter utvalgets syn å tilrettelegge for tilgang for forskning og næringsutvikling, under hensyntagen til fellesskapets behov for kunnskap og verdiskaping. Samtidig må lovens formål med hensyn til bevaring og bærekraftig bruk ivaretas. Hensynet til andre land og internasjonale forpliktelser er også et sentralt mål for utvalgets forslag.

22.7.3 Allemannsrett og tilgang til genetisk materiale

Internasjonale avtaler regulerer ikke spørsmålet om hvem som har eiendomsrett til genetisk materiale internt i det enkelte land. I gjeldende norsk rett er eiendomsretten til genetisk materiale ikke særskilt regulert, og det er ikke grunnlag for å si at retten til det genetiske materiale alltid følger av eiendomsretten til det biologiske materiale, jf. kap. 22.5.3.1. Er det biologiske materialet ulovlig kommet i en annens besittelse, vil eieren av materialet normalt ikke kunne gjøre gjeldende noen rett i produkter og utnyttingsmåter som er utviklet fra det genetiske materialet: eieren kan som hovedregel bare kreve vederlag i den rent biologiske avkastningen og den øvrige direkte nytte som det fysiske materialet som tilhører ham, har gitt besitteren, jf. kap. 22.5.2. Unntak kan tenkes der det biologiske materialet har genetiske særtrekk som er frembrakt av eieren, og som er basis for den ulovlige besitterens verdiskaping. Norsk lovgivning inneholder ingen bestemmelse som gir særskilte rettigheter til genetisk materiale som sådant.

Allemannsretten er regulert i friluftsløven og straffeløven §§ 399 og 400. Disse reglene er utformet med tanke på utøvelse av tradisjonelt friluftsliv og matauk med eksempelvis sanking av bær og sopp, og plukking av blomster. Reglene er ikke til hinder for at en person som er interessert i å hente ut biologisk materiale for å benytte seg av det genetiske materialet, kan hente ut det biologiske materialet som en del av allemannsretten. Imidlertid er bestemmelsene ikke tilpasset denne formen for uttak av biologisk materiale. Eksempelvis vil en som for samme formål tar med seg jordprøver kunne risikere straff etter straffeløven § 399. Etter utvalgets oppfatning er det ikke godt begrunnet at en som driver bioprospektering basert på jordprøver skal behandles strengere enn en som driver bioprospektering basert på blomster. I forbindelse med revisjonen av straffeløven (NOU 2002:4, kap. 11.3.2) blir det vurdert å flytte §§ 399 og 400 over i friluftsløven. Utvalget mener at rettsstillingen er uklar og inkonsistent, og lite egnet til å fremme

bioprospektering. Utvalget tilrår derfor at disse spørsmål blir vurdert nærmere.

Fordi reglene om eiendomsrett som er av betydning for biologisk materiale, er utformet uten at man har hatt for øye problemstillingene som er knyttet til bio- og genteknologien, er det behov for å klargjøre rettstilstanden ved å lovfeste hvilket rettssubjekt som har retten til å utnytte genetisk materiale. Det kan tenkes tre alternativer.

En løsning er å lovfeste at eiendomsrett til biologisk materiale også innebærer en selvstendig og eksklusiv rett til bruk av det biologiske materialets genetiske komponenter, dvs. en rett som gjelder uavhengig av om eiendomsretten til det biologiske materialet der komponentene inngår er i behold. Et annet alternativ er å lovfeste at staten har retten til utnyttelse av genetisk materiale, uavhengig av hvem som har eiendomsrett til det biologiske materialet der de genetiske komponentene finnes eller er hentet fra. En tredje løsning er å lovfeste at retten til å utnytte genetisk materiale er en rett som tilkommer alle. En siste løsning er å gi den som først kartlegger og utnytter genetisk materiale en eksklusiv rett til utnyttelse av slikt genetisk materiale.

Utvalget mener at rett til utnyttelse av genetisk materiale ikke bør være en rett som ligger selvstendig og eksklusivt til den som har eiendomsrett til det biologiske materialet som det genetiske materialet skriver seg fra. Med en selvstendig og eksklusiv rett forstås her en lovfestet rett som i utgangspunktet gjelder overfor alle, i motsetning til en rettsposisjon som en eier av et biologisk materiale skaffer seg via avtale og som bare kan gjøres gjeldende overfor kontraktsparten, ikke overfor tredjeperson. En slik regel ville virke på tvers av de normer man ellers forholder seg til med hensyn til plante- og dyreavl og innenfor landbruks- og hagenæringene så vel som ved uttak fra genbanker. (Noe annet er spørsmål om immaterialrettigheter som planteforedlerrett og patentrett.) En selvstendig og eksklusiv rett for eieren av et biologisk materiale ville innebære at denne eieren får rett til å begrense andres utnyttelse av det biologiske materialet og andre produkter som andre formerer, oppformerer eller utvikler på grunnlag av et biologisk materiale, enten dette er hentet fra en organisme som fortsatt er i den opprinnelige eiers besittelse eller eieren har avgitt organismen uten å overdra eiendomsretten.

Hvis tilgang til det biologiske materialet som danner utgangspunktet for bruken av det genetiske materialet, overhodet medfører noe inngrep i fast eiendom, vil dette inngrepet normalt være lite og oftest utgjøre en engangshendelse. Grunneieren vil

ikke ut fra hensyn til driften av eiendommen ha behov for å ha rådighet over den etterfølgende utnyttelsen av det genetiske materialet. Dermed blir argumenter vedrørende forvaltning og bærekraftig bruk av grunneiendommer lite relevant her. Hensynet til bærekraftig bruk av den enkelte grunneiendom kan ikke være noe argument for å gi noen selvstendig og eksklusiv rett til det genetiske materialet. Det aktuelle genetiske materialet vil for alle praktiske formål også være tilgjengelig på andre eiendommer, og dermed vil det ikke utgjøre noen verdi av betydning for den enkelte grunneier. En selvstendig og eksklusiv rett vil følgelig ikke i seg selv gi grunneieren noe insentiv til å forvalte eiendommen på en måte som tar spesielt hensyn til forekomsten genetisk materiale generelt sett.

Det kan hevdes at hensynet til bevaring av biologisk mangfold tilsier at retten til å kontrollere utnyttelse av genetisk materiale bør ligge hos grunneieren. Man kan tenke seg at mulighetene for å finne verdifullt genetisk materiale vil gjøre at grunneiere bevarer biologisk mangfold i stedet for å utnytte eiendommen for andre formål. Det er etter *utvalgets* mening ikke slik at en selvstendig og eksklusiv rett til utnyttelse av genetisk materiale på eiendommen er noen forutsetning for en slik prioritering fra grunneierens side. Etter utvalgets oppfatning vil en eventuell verdi av eiendommen med tanke på utnyttelse av det genetiske materialet måtte baseres på kunnskap om at eiendommen har unike forutsetninger for at søking etter og innsamling av genetisk materiale skal være spesielt aktuelt på denne, og en betaling for den verdi slik kunnskap vil utgjøre fra bioprospektører.

Et argument mot å legge selvstendige og eksklusive rettigheter over genetisk materiale til eieren av det biologiske materialet, er at det vil føre til en tilfeldig fordeling av inntekter fra utnyttingen. Det forutsettes at det skjer en kommersiell utnyttelse av et genetisk materiale der eiendomsretten til det opprinnelige biologiske materialet er kjent. Det samme genetiske materialet vil så godt som alltid kunne finnes på forskjellige grunneiendommer, og det vil i alminnelighet bero på tilfeldigheter hvilket materiale som gir grunnlag for kommersiell utnyttelse. Det kan innvendes at også andre naturressurser er tilfeldig fordelt mellom grunneiendommer. For genetisk materiale er det likevel gjerne slik at det samme godet deles av flere grunneiendommer. Ved fysisk definerbare naturressurser, som f.eks. tømmer, vil grunneiendommene ha ulik mengde av et gode av en bestemt art. Selv om man f.eks. utnytter tømmer fra én eiendom, hindrer dette ikke at man også kan utnytte og selge tømmer fra naboeiendommen. Utbyttet som eieren får, er

avhengig av volumet av det han leverer, kvaliteten på materialet osv. – det er ikke en direkte funksjon av den videre utnyttelsen av tømmeret. Når formålet med uttaket er å utnytte genetisk materiale, vil det bare være den som er først ute med å tilby det aktuelle materialet til en interessent, som får vederlag. Her er det ikke mengden materiale som er det sentrale, men de genetiske egenskapene. Disse egenskapene utnyttes gjennom formering og oppformerings, eventuelt ved hjelp av bioteknologiske eller genteknologiske metoder. Utnyttelsen skjer uten at den belaster grunneierens eiendom og uten at den betinger noen innsats fra grunneieren. Dersom eieren skulle ha en selvstendig og eksklusiv rett til det genetiske materialet, ville vederlaget ikke begrense seg til det som fremstår som den umiddelbare verdien av å få tilgang til materialet, retten ville gi grunnlag for vederlag ut fra den fremtidige utnyttelsen. Samtidig ville samme type materiale fra andre kilder ha mistet sin verdi så lenge utnyttelsen kan skje uavhengig av tilgang til områder der materialet forekommer naturlig. Idet materialet er identifisert ett sted, mister det samme materialet fra andre kilder sin verdi. Det kan derfor i større grad enn for materielle naturressurser stride mot fordelingshensyn at en grunneier skal kunne få inntektene fra genetisk materiale som tilfeldigvis hentes fra hans eiendom, og som eieren ikke har investert noe spesielt i å frembringe.

Utvalget mener derfor at retten til å utnytte genetisk materiale ikke bør legges selvstendig og eksklusivt til den som er eier av det biologiske materialet der det genetiske materialet finnes eller er hentet fra.

Skulle det være slik at det er aktuelt å basere den kommersielle utnyttelse av genressursen på systematisk høsting av biologisk materiale fra en bestemt eiendom, vil eiendomsretten til grunnen eller til materialet gi eieren en posisjon tilsvarende som ved høsting til andre formål. *Utvalget* kan ikke se at det er grunn til å behandle slike, formodentlig sjeldne, tilfelle annerledes enn høsting for andre formål.

En mulighet er da å lovfeste at *staten* skal ha eksklusiv rett til utnyttelse av genetisk materiale fra biologisk materiale som tas ut i Norge, uavhengig av eiendomsretten til det biologiske materialet. På denne måten ville genetisk materiale kunne forvaltes av staten som en nasjonal ressurs til beste for fellesskapet. Denne løsningen har lovgiverne valgt for undersjøiske petroleumsforekomster, jf. lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 1-1, der det fastslås at "den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning",

og § 1-2 annet ledd der det heter: "Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet."

Når staten har sikret seg retten til petroleumsforekomster og andre naturforekomster på sjøbunnen, innebærer dette at staten råder over uttaket av ressursene. Når bortses fra de tilfeller hvor utnyttning av genetisk materiale måtte være basert på vedvarende høsting av biologisk materiale fra naturen, er som nevnt utnyttning av genetisk materiale som sådant ikke basert på uttak av ubehandlet "råvare" (det er ikke tale om vedvarende eller gjentatt uttak av biologisk materiale), men på formering og oppformering med etterfølgende utnyttning av resultatet av denne prosessen. Genetisk materiale slik det hentes fra naturen, vil da ikke være gjenstand for salg i stor skala som råvare. Det avgjørende for utvikling vil være at man tiltrekker seg krefter som er interessert i å investere i forskning og utvikling knyttet til genetisk materiale. Verdien ligger ikke i materialet som sådant, men i kombinasjonen av det genetiske materialet og de verdiene som legges i og følger av forskning og utvikling i etterkant. I den utstrekning utnyttelsen av resultatet av denne innsatsen betinger vedvarende høsting av biologisk materiale fra naturen, vil dette kunne gi et inntektsgrunnlag. Noen grunn til at høsting i disse tilfelle skal settes i en særstilling sammenholdt med høsting i andre sammenhenger, ved at staten får en rett til fortrenghet for eierne av arealene eller bestandene det høstes fra, er vanskelig å se.

Videre vil det å legge eiendomsretten eller en særrett til genetisk materiale til staten harmonere dårlig med målet å sikre åpen tilgang til de genetiske ressursene dersom det er meningen at staten skal gjøre aktiv bruk av eiendomsretten med tanke på å få økonomisk utbytte fra den.

En slik regel ville også bryte med forvaltningen av genetiske ressurser slik den tradisjonelt har foregått og fortsatt foregår innenfor landbruket og til dels også i andre sammenhenger der genetiske ressurser utnyttes. Men også begrensningen av en statlig eiendomsrett til genetisk materiale til bare å gjelde materialer fra viltlevende organismer, eller til bare å gjelde for visse typer av utnyttelse av genetisk materiale fra slike organismer, vil innebære avgrensingsproblemer, og vil neppe fremme privat initiativ mht. ulike typer næringsut-

vikling. *Utvalget* legger vekt på at regelverket om genetisk materiale bør fremme utnyttelse av ressursene med norsk opphav og forskning og næringsutvikling i Norge. Regelverket bør derfor ikke virke til at aktører innenfor det genteknologiske området foretrekker å søke etter genetisk materiale andre steder fremfor i Norge.

Er målet å bevare genetisk materiale som en felles ressurs og å oppnå best mulig utnyttelse av materialet til det felles beste, bør dette etter utvalgets mening ivaretas på andre måter enn ved å erklære statlig eiendomsrett til det genetiske materialet. På denne bakgrunn mener utvalget at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette en regel om at staten skal ha eiendomsrett til eller en særrett til genetisk materiale som forefinnes i Norge.

For å fremme en mest mulig effektiv utnyttelse av genetisk materiale, mener utvalget derfor at retten til å ta ut og utnytte genetisk materiale fra naturen bør tilligge enhver. *Utvalget* foreslår derfor å lovfeste et utgangspunkt om at uttak og bruk av genetisk materiale er en rettighet som tilligger enhver, jf. utk. § 57.

Utvalget mener at enhver skal ha adgang til å lete etter og utnytte genetisk materiale, jf. utk. § 57. Genetisk materiale skal kunne utnyttes fritt, så lenge man har fått hånd om det biologiske materialet på lovlig måte. Det betyr at den som ønsker å ta i bruk genetisk materiale, må respektere eiendomsrett og eventuelle offentlige vernebestemmelser som begrenser tilgangen til uttaket av biologisk materiale for utnyttelse av genetisk materiale, på samme måte som om man skulle ha ønsket å anvende det biologiske materialet for andre formål. På den annen side vil eieren ikke ha noen selvstendig og eksklusiv rett til utnyttelse av genetisk materiale som hentes fra biologisk materiale som han eier. Et dilemma i denne sammenhengen kan oppstå hvis man mener at viktige allmenne hensyn tilsier at det bør foretas uttak av et bestemt genetisk materiale, men grunneieren motsetter seg dette. Man kunne tenke seg ulike løsninger der tilgang kan gis mot grunneierens vilje. Etter *utvalgets* mening er problemstillingen lite praktisk fordi det sjelden vil være tilfellet at en bestemt type genetisk materiale finnes kun på én eiendom eller bare kan fremskaffes ved uttak derfra. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for en regel som gir rett til uttak av genetisk materiale mot grunneierens vilje.

At bruk av genetisk materiale skal være en rett for enhver, innskrenker heller ikke adgangen til å kreve immaterialrettigheter til oppfinnelser som bygger på det genetiske materialet, så lenge vilkårene for å få en slik rettighet er oppfylt. For domes-

tiserte genetiske ressurser, der den som eier det biologiske materialet, også vil ha sterke interesser i det genetiske materialet, er det et spørsmål om hvordan eierens interesser skal ivaretas. I disse tilfellene vil man være henvist til ved overdragelsen av det biologiske materialet å avtale vilkår for bruk av genetisk materiale.

Utvalget foreslår i samsvar med ovenstående å presisere i utk. § 57 annet ledd at den som ønsker å utnytte genetisk materiale, må respektere både eiendomsretten til det biologiske materialet der det genetiske materialet befinner seg, og eventuelle immaterialrettigheter knyttet til det genetiske materialet.

Uansett spørsmålet om rettigheter til genetisk materiale, bør etter utvalgets mening staten ha et særskilt ansvar for å håndheve fellesskapets interesse i åpen tilgang til genetisk materiale. Et særskilt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt en offentlig myndighet skal se det som sin oppgave å fremme innsigelser i tilfelle hvor man anser at det er meddelt et patent som er for bredt i forhold til oppfinnerinnsatsen. Det er Patentstyrets oppgave å påse at det ikke blir utstedt for brede patenter. Skulle en annen offentlig myndighet likevel finne grunnlag for å gjøre innsigelse mot et meddelt patent, står myndigheten fritt til det siden enhver har adgang til å fremsette slik innsigelse, jf. patentloven § 24. Mer aktuelt kan det kanskje være at offentlig myndighet reiser ugyldighetssak mot en patentinnehaver fordi patentet har fått eller hevdes å ha et bredere omfang enn det oppfinnerinnsatsen skulle tilsi. Slikt ugyldighetssøksmål kan etter patentloven § 52 fremmes av enhver. Også i andre sammenhenger kan det være et behov for at staten opptrer for å ivareta allmennhetens rettigheter med hensyn til tilgang til genetisk materiale, eksempelvis der det er tale om å fremsette innsigelser mot eller angripe gyldigheten av immaterielle rettigheter som er innvilget i andre land, og som direkte eller mer indirekte kan legge begrensninger på norske aktørers bruk av det genetiske materialet – indirekte gjennom trusler om søksmål eller økonomiske sanksjoner, direkte gjennom å begrense import fra Norge til markeder der patentet er innvilget. På denne bakgrunn foreslår utvalget i utk. § 57 tredje ledd en generell bestemmelse om at staten på vegne av allmennheten kan ivareta rettigheter til tilgang til genetisk materiale etter loven.

22.7.4 Meldeplikt for uttak av genetisk materiale fra naturen

Utvalget har foran konkludert med at det ikke bør gjelde noe krav om tillatelse fra det offentlige for

uttak av genetisk materiale fra naturen. Et annet spørsmål er om uttak bør meldes til offentlige myndigheter. Om uttak og bruk av genetisk materiale skal være en rett for alle slik utvalget foreslår, er ikke dette til hinder for innføre en slik plikt. Hvordan en meldeplikt i tilfelle skal utformes vil bero på formålet.

Et vesentlig formål med en meldeplikt vil være at myndigheten vil kunne få oversikt over systematisk leting etter genetisk materiale (bioprospektering) som foregår i Norge. Slik leting kan ta sikte på utnyttelse av materialet i næringsøyemed. Uttak av genetisk materiale skjer imidlertid ofte for taksonomiske formål eller forskning med sikte på andre formål enn utnyttelse av materialet som en ressurs, (så som f.eks. slektsforskning på en art). Et annet formål med uttaket kan være bruk i undervisning. Myndighetenes interesse i å få kjennskap til uttakene må antas særlig å gjelde uttak for bruk i næringsøyemed, og spesielt utnyttelse på annen måte enn ved anvendelse ved tradisjonell kultivering eller avl. For myndighetene er det av interesse å få nærmere kjennskap til dette næringsfeltet – hvilke aktører som opptrer, hvilke områder det letes i og typen materiale som tas ut.

Et annet formål med en meldeplikt vil kunne være å legge til rette for å ta del i fordeler som følger med forskning og utnyttelse av materialet.

Utvalget foreslår i utk. § 58 første ledd en plikt til å melde uttak fra naturen av genetisk materiale for utnyttelse i næringsøyemed. En meldeplikt vil kunne generere informasjon som også kan være av verdi for private og offentlige aktører. Den vil kunne gi en oversikt over aktiviteter som finner sted, og det vil bli lettere å identifisere potensielle samarbeidspartnere .

Det er ellers den etterfølgende utnyttelsen i næringsøyemed som den offentlige interessen i det vesentlige er knyttet til. Selve uttakene i bioprospekterings- eller letesammenheng medfører som tidligere nevnt normalt ingen fare for biologisk mangfold. For så vidt det blir aktuelt med gjentatte eller vedvarende uttak, kan meldingene gi myndigheten et grunnlag for å vurdere behov for eventuelle reguleringer av uttak – av hensyn til biologisk mangfold eller av andre grunner.

Meldeplikten foreslås å inntre *etter* at det genetiske materiale er tatt ut. Grunnen til det er at uttak av genetisk materiale fra naturen rent fysisk sett er et uttak av biologisk materiale. Om det er tale om uttak av *genetisk* materiale vil bero på hva slags utnyttelse man i ettertid gjør av det biologiske materialet. Når men plukker blomster fra en eng, kan det være til rene pryddformål, til innsamling av frø til utsåing i egen hage eller frøene eller andre

plantedeler kan brukes i bioteknologisk forskning for å lete etter stoffer med medisinske egenskaper (som i sin tur kan utnyttes industrielt). Plukking av blomster til prydfornål er åpenbart ikke uttak av genetisk materiale. Det er derimot de andre nevnte anvendelsesmåter. Formålet kan endres underveis, f.eks. vil frøene fremdeles kunne anvendes etterpå, selv om blomstene i første omgang er plukket til prydfornål. Ved bioprospektering vil formålet uttak av genetisk materiale normalt være kjent allerede når uttaket av det biologiske materialet fra naturen finner sted. Da vil meldeplikten inntre ved prospekterings avslutning. For andre uttak vil meldeplikten kunne inntre først på et senere tidspunkt, når beslutningen om å benytte den genetiske informasjonen i det biologiske materialet i næringsøyemed fattes. Det vil således i enkelte tilfelle kunne gå mange år fra uttaket fra naturen fant sted til meldeplikten inntre.

Annen bruk av det genetiske materiale enn den som skjer med sikte på utnyttelse av materialet i næringsøyemed, så som bruk for undervisning, taksonomiske formål eller forskning med annet siktemål, kan det være grunn til å holde utenfor meldeplikten. Det samme kan gjelde ved bruk av genetisk materiale i kultivering og avl. *Utvalget* foreslår derfor at det nærmere omfanget av meldeplikten fastsettes i forskrift.

Utvalget er klar over at en ordning med meldeplikt i etterkant har sine begrensninger og ulemper. Det vil i mange tilfelle være enkelt å unnlate å gi melding samtidig som det er begrenset hvilke ressurser som kan settes inn for å følge opp at meldeplikten oppfylles. Samtidig kan en meldeplikt iverksettes på en måte som hindrer forskning og verdiskaping på dette området, f.eks. ved at det kreves opplysninger om forhold det vil være byrdefullt å ha oversikt over på det tidspunkt melding skal gis.

Disse hensynene må avveies mot de muligheter en meldepliktsordning gir. *Utvalget* legger her avgjørende vekt på at en slik ordning gir muligheter for å tilveiebringe kunnskap og informasjon om hvilken aktør som bedrev bioprospektering hvor, slik at det eventuelt kan gi muligheter for forskningssamarbeid og kunnskap om hvilke mulige behov som kan oppstå for fremtidig bruk av virkemidler overfor bioprospektører. Dette tilsier at meldeplikten bør begrenses til å gjelde de mest sentrale opplysninger slik som hvem som har foretatt uttaket og i hvilket område uttaket er gjort, samt om hvilken type materiale som er tatt ut. *Utvalget* foreslår en hjemmel for at det ved forskrift kan gis nærmere bestemmelse om hvilke opplysninger meldingene skal inneholde.

Utvalget forutsetter at meldepliktsordningen blir utformet på en enkel måte, og peker på de muligheter som foreligger for elektronisk kommunikasjon. I forskriften må det bl.a. klargjøres hvordan det forholder seg med meldeplikt dersom uttaket er skjedd til et formål som ikke krever melding, men hvor formålet senere endres.

Slik situasjonen er i dag, er utvalgets oppfatning at en meldeplikt som foreslått er tilstrekkelig. *Utvalget* ser imidlertid at utviklingen på feltet kan gå i en retning som myndighetene anser for uønsket, eller at det kan oppstå særskilte tilfeller der det er behov for å knytte vilkår til uttak av genetisk materiale. Det kan f.eks. være aktuelt av hensyn til samisk tradisjonell bruk, eller for å ivareta hensynet til biologisk mangfold. *Utvalget* har derfor vurdert å foreslå en hjemmel for Kongen til ved forskrift eller enkeltvedtak å kunne stille krav om tillatelse til uttak av genetisk materiale, og i tilfelle hvilke vilkår som kunne stilles for en slik tillatelse. Aktuelt i så måte kunne være adgang til å stille vilkår om forskningssamarbeide og om andel i økonomisk utbytte som måtte følge av et slikt uttak.

Utvalget er likevel kommet til at erfaringsgrunnlaget pr. i dag er for lite til å fastslå at det er behov for en slik bestemmelse, og har derfor unnlatt å fremme et slikt forslag.

For uttak av genetisk materiale som faller inn under reglene i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (lov om undersjøiske naturforekomster) § 2 annet ledd, vil etter gjeldende rett den som ønsker å ta ut materiale måtte følge reglene om forskningstillatelser i lovens forskrifter. Genetisk materiale i naturforekomster innenfor denne lovens område vil også omfattes av bestemmelsene i naturmangfoldloven. Siden det allerede eksisterer en ordning med tillatelse for leting etter biologisk materiale i disse områdene, bør en meldeplikt om uttak av genetisk materiale fra undersjøiske forekomster etter utvalgets mening knyttes opp mot tillatelsesordningen slik at aktørene gjennom tillatelsen får forelagt seg alle vilkår som vil gjelde for uttaket. *Utvalget* vil derfor foreslå at det i forskr. 30. mars 2001 nr. 360 § 11 (gitt med hjemmel i lov om undersjøiske naturforekomster) inntas et krav om at meldeplikten etter utk. § 58 overholdes.

22.7.5 Genetisk materiale i samlinger

I Norge finnes genetisk materiale lagret i såvel private som offentlige samlinger. Uttak av genetisk materiale fra disse samlingene skjer i dag etter avtaler med den som forvalter samlingen. For sam-

linger under offentlig forvaltning gjelder de folkerettslige forpliktelser etter FAO-traktatens bestemmelser for det genetiske materiale til nærmere angitte planteslekter som inngår i det multilaterale systemet, jf. kap 22.4.3.2.

Utvalget mener at reguleringen bør gjelde for alle "offentlige samlinger" og for alt genetisk materiale i samlingene, uansett om bare deler av samlingen er omfattet av det multilaterale systemet i FAO-traktaten, jf. utk. § 59 første ledd første punktum. At alt genetisk materiale i samlingene er omfattet, er også i tråd med Nordisk Ministerråds anbefaling for Nordisk genbank for jordbruks- og hagevekster, jf. kap 22.6.

Utvalget finner det ønskelig å pålegge offentlige samlinger en plikt til å registrere uttak av genetisk materiale, noe som også gjøres i dag. Registeret skal gjøres offentlig tilgjengelig for å sikre oversikt over bruken av materialet, jf. utk. § 59 første ledd annet punktum. Det vil være i samsvar med miljøinformasjonsloven, og gi private mulighet til å bidra til etterlevelse av meldeplikten.

På den ene siden rekker utvalgets forslag i utk. § 59 lenger enn FAO-traktatens multilaterale system, ved at det ikke begrenses til de planteslekter som er regnet opp i traktatens vedlegg. På den andre siden er forslaget snevrere enn systemet, ved at det er begrenset til "samlinger". FAO-traktatens multilaterale system omfatter de planteslektene som er på listen i vedlegg 1, selv om de befinner seg i vill natur. Likevel vil trolig de fleste av de aktuelle planteslektene befinne seg nettopp i offentlige samlinger, enten i genbanker eller i andre samlinger. Dessuten vil de reglene som etter lovforslaget gjelder for planter i vill natur, være i tråd med FAO-traktatens regler om fri utveksling.

Etter FAO-traktaten art. 11 (2) skal partslan-dene invitere innehavere av private samlinger til å slutte seg til det multilaterale systemet. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å gjennomføre dette ved å la loven omfatte private samlinger. Utvalgets forslag innebærer altså ingen plikter for private samlinger, men hindrer ikke at disse samlingene slutter seg til det multilaterale systemet på frivillig basis.

Utvalget mener at genetisk materiale fra offentlige samlinger bør utveksles mest mulig fritt, og ønsker ikke å legge begrensninger på for hvilke formål uttak fra disse samlingene kan skje. Fri tilgang til dette materialet er viktig for muligheten for å videreutvikle plantesorter, og for at materialet uten for store kostnader kan utnyttes av dem som har behov for det. Dette kan bl.a. være viktig for matvaresikkerheten. Den som deponerer materi-

ale i offentlige samlinger, kan likevel ta forbehold med hensyn til andres adgang til dette materialet.

For å hindre at det legges begrensninger på den frie utvekslingen av genetisk materiale fra samlinger under offentlig forvaltning, foreslår *utvalget* å lovfeste en plikt for den som tar ut materiale fra samlingene, til å avstå fra å søke om immaterialrettigheter knyttet til materiale som tas ut av samlingene. Dette er en oppfølging av den tilsvarende forpliktelsen i FAO-traktaten art. 12 (3) (d) med hensyn til å søke om immaterialrettigheter til materiale som er en del av det multilaterale systemet som etableres i traktaten. Rekkevidden av denne forpliktelsen er uklar, jf. omtalen i kap. 22.4.3.2.

I lys av den uklarhet som råder om hvordan man skal tolke regelen om at man ikke skal ta ut immaterialrettigheter på genetisk materiale "i den form" det er mottatt fra samlingene, jf. FAO-traktaten art. 12 (3) (d), foreslår *utvalget* å presisere regelen snarere enn kun å videreføre uklarheten i det norske lovverket. Etter utvalgets oppfatning gjelder det særlige hensyn for etablering av immaterialrettigheter for genetisk materiale som er tatt ut av offentlige samlinger. Samlingene er basert på frivillige bidrag fra innehavere av genetisk materiale, de skal sikre at det genetiske materialet kommer kommende generasjoner til gode, og de har til oppgave å sørge for best mulig tilgjengelighet av det genetiske materialet. På denne bakgrunn er det utvalgets oppfatning at loven bør klarlegge hvilke begrensninger som skal gjelde for etablering av immaterialrettigheter.

For det første mener *utvalget* at det så langt mulig må sikres mot at det på grunnlag av uttak av materiale fra samlingene etableres immaterialrettigheter som vil begrense andres bruk av det genetiske materiale som tas ut av samlingene, jf. kap. 22.7.2.4.

For det annet mener *utvalget* at loven må forebygge at det tas ut eller at krav gjøres gjeldende på basis av immaterialrettigheter som er etablert i land som stiller lave krav til vilkårene for å innvilge immaterialrettigheter, eksempelvis der kravet til nyhet eller oppfinnelseshøyde praktiseres mindre strengt enn etter norsk regelverk. Norge vil ikke kunne hindre at det innvilges immaterialrettigheter i andre land, men vi kan bidra til at slike rettigheter ikke blir gjenstand for anerkjennelse i Norge eller av norske aktører.

På denne bakgrunn mener *utvalget* at det vil være hensiktsmessig å presisere rekkevidden av forpliktelsen til å avstå fra å søke immaterialrett slik at det fremgår at det er når det genetiske materialet er bearbeidet til et resultat som skiller seg

vesentlig fra materialet slik det ble mottatt fra samlingen, at immaterialrett kan søkes etablert. Dette vil forsterke kravet i patentloven § 2 om at en oppfinnelse skal "skille seg vesentlig" fra det som var kjent før patentsøknadens inngivelsesdag. I forhold til planteforedlerrettigheter, vil vesentlighetskravet korrespondere med kravet om at en sort skal skille seg "klart" fra andre sorter som var kjent på søknadsdagen, jf. planteforedlerloven § 2.

Begrensningen i adgangen til å søke immaterialrettigheter foreslås bare å komme til anvendelse der immaterialrettigheten kan begrense bruken av materialet for mat eller landbruk. Begrensningen vil for det første innebære en innstramning av kravet om oppfinneshøyde og nyhet. Videre vil den innebære en avskjæring av muligheten for å søke fremgangsmåtepatent i den grad dette vil kunne hindre bruken av samlingens materiale for mat eller landbruk. Begrensningen vil ikke hindre en søknad om fremgangsmåtepatent for bruk til f.eks. medisinske formål eller produktpatent der det har skjedd en modifisering av det genetiske materialet.

Når regelen innskrenkes til å gjelde etablering av rettigheter som kan begrense bruken av materialet for mat og landbruk, svarer dette til det som gjelder etter FAO-avtalen. Regelen om at mottakeren skal avstå fra å søke immaterialrettigheter har likevel videre rekkevidde ved at den ikke bare gjelder plantegenetisk materiale – og da uten hensyn til om det omfattes av det multinasjonale systemet, men alle typer genetisk materiale, f.eks. også marint genetisk materiale. *Utvalget* mener at hensynet til matvaresikkerhet tilsier at regelen gis en slik rekkevidde, som altså går utover Norges folkerettslige forpliktelse. Samtidig må regelen ses i sammenheng med at identisk materiale som hentes direkte fra naturen, kan gi grunnlag for etablering av immaterialrettigheter når vilkårene for dette er oppfylt, uhindret av noen slik begrensning som gjelder for materiale som tas ut av offentlige samlinger. Offentlige samlinger skal være en kilde til materiale for bioteknologisk forskning. Dette bør gjelde også forskning som gir grunnlag for næringsutvikling.

Utvalget har vurdert om forpliktelsen til å avstå fra å ta ut immaterialrett kun skal gjelde for den som har tatt ut materialet fra samlingen, eller om den også skal gjøres gjeldende for dem som materialet viderefremmes til. På den ene side vil en utstrekning av regelen til å gjelde nye brukere av materialet kunne innebære kontrollproblemer og nedsatt forutsigbarhet for dem som mottar genetisk materiale. På den annen side vil en anvendelse kun overfor den som tar ut materialet innebære store muligheter for omgåelse og kunne gjøre

regelen umulig å gjennomføre effektivt i praksis. Videre vil en anvendelse overfor nye brukere innebære et insentiv for disse til å gjøre seg kjent med hvor materialet stammer fra. Kontrollen vil etter utvalgets oppfatning hovedsakelig måtte skje der en rettighetshaver søker å gjøre en immaterialrettighet gjeldende overfor andre brukere av det genetiske materialet. Dette gjør at det kun i spesielle tilfeller vil være aktuelt for det offentlige å gå aktivt ut for å forfølge tilfeller der immaterialrettigheter tas ut eller gjøres gjeldende i strid med begrensningen. Etter dette har utvalget kommet til at begrensningene på adgangen til å ta ut immaterialrettigheter bør utstrekkes til dem som materialet viderefremmes til.

Gjennomføringen av kravet om at det kun skal søkes immaterialrettigheter i tilfeller der materialet skiller seg vesentlig fra det materialet som er mottatt, må skje i form av vilkår som oppstilles i avtalene som inngås i forbindelse med uttak av genetisk materiale fra samlingene. Det neste spørsmålet som oppstår er hvordan man kan sikre at avtalene overholdes. Den som umiddelbart står nærmest til å følge opp avtalene vil være den samling som har inngått avtalene. Imidlertid kan man ikke forvente at samlingene skal sette av ressurser til kontroll med at avtalene overholdes. En situasjon som kan tenkes å oppstå er at interesseorganisasjoner, media eller forskere kommer over tilfeller der det er etablert immaterialrettigheter i strid med en avtale. En annen situasjon kan tenkes der en som ønsker å benytte det samme genetiske materialet fra samlingen for lignende formål, blir møtt med innsigelser eller krav fra en virksomhet som har etablert immaterialrettigheter i strid med avtalen. I disse situasjonene oppstår spørsmålet om hvem som kan eller bør sørge for etterlevelse av avtalen.

På bakgrunn av de begrensede ressurser samlingene rår over, og de store utgifter som kan påløpe i forbindelse med saker om immaterialrettigheter, mener *utvalget* at loven bør legge til rette for at også andre aktører kan ta initiativ for å sikre etterlevelse av avtalene. I utk. § 59 fjerde ledd foreslår utvalget en bestemmelse som skal sikre at staten inntar en aktiv holdning for å sikre at det materiale som hentes ut av offentlige samlinger ikke blir gjenstand for immaterialrettigheter i strid med avtaler. Forslaget innebærer at departementet vil ha søksmålskompetanse som kan benyttes til fordel for samlingen, interesserte tredjeparter eller allmennheten mer generelt. Bestemmelsen pålegger ikke departementet noen plikt, men innebærer en sterk oppfordring om å sikre etterlevelse.

Utk. § 59 femte ledd tar sikte på situasjoner der innehaveren av immaterialrettigheten på ulike

måter prøver å håndheve rettigheten overfor andre aktører. Særlig praktisk vil dette være overfor andre som ønsker å ta ut det samme materialet fra samlingen for å benytte det til tilsvarende formål som innehaveren av immaterialrettigheten har benyttet det til. I disse tilfellene mener utvalget at den som utsettes for forsøk på å håndheve immaterialretten, det være seg formelle rettslige henvendelser i form av søksmål eller mer uformelle forsøk på å tvinge gjennom respekt for immaterialrettigheten, eksempelvis gjennom direkte henvendelser eller ved henvendelser til forretningsforbindelser, må sikres mulighet til å påberope seg de vilkår som etter avtalen gjaldt for uttaket av det genetiske materialet.

De rettslige konsekvenser av utk. § 59 fjerde og femte ledd i saker der en virksomhet har etablert immaterialrettigheter i strid med en avtale kan være at det gis tvangslisens i tråd med patentloven § 47 nr. 1 og at lisensavgiften settes lavt eller faller helt bort. Videre kan det tenkes krav om erstatning til samlingen eller berørte tredjeparter som har lidd tap som følge av immaterialrettigheten.

Andre konsekvenser av utk. § 59 fjerde og femte ledd kan være at den som henter ut materiale fra samlinger står sterkere i eventuelle forhandlinger med andre virksomheter som har etablert immaterialrettigheter på materiale som er hentet ut fra samlingene. Den som tar ut materiale fra samlingene vil også ha større grad av trygghet for at deres bruk av materialet ikke vil angripes med basis i etablerte immaterialrettigheter.

22.7.6 Kontroll med uttak av genetisk materiale fra andre land

22.7.6.1 Innførsel av genetisk materiale

En oppfølging av forpliktelsene i biomangfoldkonvensjonen tilsier at regelverket bidrar til at norske borgere følger andre staters regelverk om tilgang til genetisk materiale. Har andre stater vedtatt regler om forutgående samtykke for tilgang til genetisk materiale, bør materiale som omfattes av slike regler ikke kunne innføres til og utnyttes i Norge uten at samtykke foreligger. *Utvalget* mener derfor at den som innfører genetisk materiale for bruk i Norge skal kunne dokumentere at samtykke foreligger, jf. utk. § 60 første ledd.

Bestemmelsen løser ikke problemet med at det er lett å innføre genetisk materiale uten at det oppdages. Kontrollen vil vanligvis først bli effektivt når materialet brukes og kommersialiseres i Norge. Bestemmelsen vil da få betydning hvis vilkårene for lovlig innførsel har vært brutt.

22.7.6.2 Opplysningsplikt

Biomangfoldkonvensjonen legger stor vekt på at land som genetiske ressurser hentes fra, skal kunne delta i de goder som følger av utnyttningen av disse ressursene. Dette kan f.eks. være forsknings-samarbeid, overføring av teknologi eller en økonomisk ytelse hvis det genetiske materialet er opphav til en kommersiell bruk.

En første forutsetning for en slik fordeling er at man vet hvor det genetiske materialet kommer fra. *Utvalget* mener at man kan komme nærmere en åpenhet om materialets herkomst ved å innføre en opplysningsplikt med hensyn til materialets opprinnelse, jf. utk. § 60 annet til fjerde ledd.

Patentloven har i forbindelse med gjennomføring av EUs patentdirektiv fått en regel om at i søknad om patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender biologisk materiale, skal den geografiske opprinnelsen til materialet oppgis, jf. patentloven § 8 b. Hensikten med denne bestemmelsen er å bringe klarhet i om materialet er tatt ut av et land som i henhold til biomangfoldkonvensjonen har innført krav om samtykke til uttak, jf. kap 22.4.2.2. Reglene i utk. § 60 annet til fjerde ledd vil imidlertid gjelde generelt, og ikke bare være knyttet til dokumentasjon til patentmyndigheten i forbindelse med søknad om patent. For å sikre gjennomføring av forpliktelsene overfor urfolk som følger av biomangfoldkonvensjonen, mener utvalget at det bør opplyses også om bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap.

Utvalget mener imidlertid at det er behov for å avgrense nærmere hva en slik opplysningsplikt innebærer, og foreslår at regelen om dette utformes som en forskriftshjemmel, jf. utk. § 60 fjerde ledd. Utvalget foreslår også at en tilsvarende bestemmelse tilføyes i patentloven § 8 b og i plan- og foretredelsesloven § 4.

Forholdet mellom patentretten og Biomangfoldkonvensjonen reiser komplekse problemstillinger. Anvendelsen av patentretten på genetisk materiale er et forholdsvis nytt fenomen og har ført til mange spørsmål vedrørende praktiseringen av reglene. Patentrettens regelverk var, da den bioteknologiske utviklingen skjøt fart, ikke utformet slik man hadde hatt for øye anvendelse av regelverket på levende biologisk materiale som sprer seg selv og brukes i primærnæringene. Det hersker stor uenighet om de faktiske konsekvensene av å anvende patenter på bioteknologiens område. Samtidig er det som utgangspunkt behov for en form for rettslig beskyttelse av oppfinnelser også på dette området. EUs patentdirektiv er et eksempel på en regulering her.

Problemstillingene vedrørende immaterialrettsbeskyttelse på det bioteknologiske området, med de spørsmål mht. balansering av rettigheter som denne reguleringen reiser, arbeides det videre med i internasjonale fora og også regionalt. Blant annet diskuteres om en plikt om å opplyse om opprinnelsesland – slik Norge har i patentloven – bør være et vilkår for patent istedenfor et krav som ikke har betydning for patenterbarhet. *Utvalget* anbefaler at norske myndigheter tar opp dette spørsmålet i de aktuelle internasjonale fora for patentrettigheter. Det bør arbeides for at en opplysningsplikt som kan bidra til oppfyllelsen av biomangfoldkonvensjonen på området, får betydning for patenterbarhet i internasjonal rett.

22.7.7 Fordeling av fordeler fra bruk av genetisk materiale

Biomangfoldkonvensjonen forplikter partene til at leverandørland for genetisk materiale får del i godene ved utnyttelse av genetisk materiale, jf. kap. 22.4.2.5. FAO-traktaten inneholder dessuten forpliktelser om bidrag til et multilateralt fond for bevaring av genressurser i mat og landbruk, jf. kap. 22.4.3.2.

Når Norge selv opptrer som leverandørland for genetisk materiale, er det opp til Norge å vurdere hva som legges i ”rimelig og likeverdig fordeling” for Norges egen del, jf. biomangfoldkonvensjonen art. 15. Et viktig element i denne vurderingen er at ”lykketreff” er blant de sjeldne, mens systematisk forskning uten direkte anvendelige kommersielle resultater er det vanlige. For å fange opp de sjeldne tilfellene der et genetisk materiale virkelig gir en lønnsom økonomisk bruk, må man trolig lage et nokså omfattende system med meldinger, tillatelser og kontroll. Selv da kan det være lett å unndra seg slik kontroll, fordi materialprøvene som regel er små, og materialet normalt ikke vil være unikt for Norge. En omfattende regule-

ring vil kunne hindre ønsket forskning og utvikling. I denne vurderingen må det også tas hensyn til de goder den aktuelle utnyttelsen medfører, f.eks. for menneskers helse ved utvikling av medisiner. Motsatt kan det argumenteres med at når det først blir et utbytte, kan det være stort, og at å ta del i dette kan være en stimulans til å ivareta det biologiske og genetiske mangfold. Etter *utvalgets* mening vil en usikker fremtidig gevinst for staten Norge neppe oppveie ulempene i form av hindringer for forskning og utvikling ved en omfattende regulering. *Utvalget* mener derfor at det ikke er grunn til å foreslå detaljerte regler om fordeling av fordeler for de tilfellene der uttak av genetisk materiale leder til kommersialisering av et produkt. *Utvalget* understreker at vektingen av disse hensynene kan falle annerledes ut for utviklingsland.

For Norges rolle som bruker av genetisk materiale innebærer biomangfoldkonvensjonen at staten bør bidra til at norske borgeres bruk av genetisk materiale fra andre partsland skjer under forutsetning av en rettferdig fordeling av fordelene med leverandørlandet. Innføring av en plikt til å opplyse om opprinnelsesland, og vilkår for innførsel av genetisk materiale vil bidra til åpenhet og kontroll med bruk av andre lands genetiske materiale, jf. kap 22.7.6.2 og 22.7.6.3.

Disse tiltakene løser likevel ikke utfordringen ved forpliktelsen til å fordele fordelene ved bruk av genetisk materiale på en rettferdig måte. *Utvalget* peker på at det er vanskelig å se hvordan dette kan løses ved norsk lov alene. For det første er problemet med å finne riktig opprinnelsesland langt fra løst internasjonalt. For det andre er det landet som avgir det genetiske materialet, som er nærmest til å sette vilkår for uttaket og for den senere bruken av materialet. Etter *utvalgets* mening må trolig en god løsning med hensyn til rettferdig fordeling av godene ved utnyttelse av genetisk materiale innføres på det internasjonale plan.

Kapittel 23

Tilsyn og sanksjonsmidler

Fra:

Til deg, du hei og bleike myr

Til deg, du Hei og bleike Myr
med Bukkeblad,
der Hegre stig og Heilo flyr,
eg gjev mitt Kvad.

Til deg, du visne Lyng um Haug,
der Draumar sviv,
eg gjev min Song um Dimd og Draug
og dulde Liv.

Arne Garborg

23.1 Innledning

Etterlevelse av miljøregelverket er viktig for å oppnå den miljøkvalitet som reglene har til formål å sikre. Kjennskap til hvordan miljøtilstanden utvikler seg, har betydning både for spørsmålet om det bør treffes tiltak for å bedre etterlevelsen og for vurderingen av behovet for regelendringer. I dette kapitlet drøfter utvalget både spørsmålet om regler om tilsyn og kontroll, og hvilke reaksjoner som bør være aktuelle ved overtredelse av naturmangfoldloven. Skal en overtredelse i praksis få et etterspill i form av en reaksjon, er det nødvendig at både overtredelsen og overtrederen blir kjent. Tilsyn og kontroll for dette formål blir behandlet sammen med spørsmål om overvåking av miljøtilstanden i kap. 23.2.

Forskjellige reaksjoner kan være aktuelle ved overtredelse av miljøregler. For det første kan det være tale om å stanse eller rette forhold som er ulovlige etter loven. Der det er oppstått miljøskade eller fare for slik skade, vil det ofte være av interesse å iverksette tiltak for å forebygge videre skade, og eventuelt gjenopprette tidligere miljøtilstand. Det vil i så fall være et spørsmål om å pålegge den ansvarlige en plikt til retting og avbøtende tiltak. Videre kan det bli aktuelt med særlige tvangsmidler, herunder tvangsmulkt, for å fremtvinge etterlevelse. Regler om erstatningsplikt kan gjøre at overtrederen må dekke utgiftene til avbøtende tiltak mv., erstatte tap som overtredelsen

fører med seg på annen måte, og kan kanskje også i seg selv bety en sanksjon mot regelbruddet. For alvorlige overtredelser kan det være tale om bruk av straff, både av individualpreventive og allmennpreventive hensyn. Straffebestemmelser vil i tillegg markere betydningen av en rettsplikt, og på den måten bidra til dens etterlevelse. For mindre alvorlige overtredelser kan administrative sanksjoner – f.eks. overtredelsesgebyr – være et alternativ. De ulike reaksjonsformene blir behandlet i kap. 23.3 flg.

En overtredelse kan også føre til vedtak om omgjøring av en tillatelse – i svært alvorlige tilfeller et fullstendig tilbakekall for å forebygge at overtrederen i kraft av en tillatt virksomhet forgår seg på ny. En overtredelse kan også få betydning hvis vedkommende senere søker om tillatelse etter naturmangfoldloven, og da være lovlig grunn til å avslå søknaden, alene eller sammen med andre grunner. Slike reaksjoner kan f.eks. være aktuelle hvis en dispensasjon fra et vernevedtak blir overskredet.

Biomangfoldkonvensjonen art. 14 (c) og (d) inneholder bestemmelser om varslings- og informasjonsutveksling mellom partene om aktiviteter som kan føre til vesentlig skade på mangfoldet i andre land eller i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Konvensjonen art. 14 (e) inneholder bestemmelser om å fremme nasjonalt og internasjonalt arbeid med økologisk katastrofehjelpe i situasjoner der det er fare for vesentlig skade på biologisk mangfold. Disse bestemmelsene innebærer indirekte en viss forpliktelse til å foreta overvåking og tilsyn på det nasjonale plan. Det kan i denne sammenhengen også vises til konvensjonen art. 7 om identifisering og overvåking.

23.2 Overvåking og kontroll

23.2.1 Innledning

For at naturmangfoldloven skal kunne gjennomføres etter sitt formål, er det grunnleggende at offentlige myndigheter overvåker miljøtilstanden og fører kontroll med om loven og vedtak i medhold av loven overholdes.

Overvåking og kontroll kan med et felles begrep omtales som *tilsyn*. Dette svarer til begrepsbruken i vannressursloven § 53 og svalbardmiljøloven § 87. Med tilsyn menes i denne sammenhengen aktiviteten (funksjonen) å føre tilsyn og ikke et organ som fører tilsyn.¹

Overvåking som skaffer til veie tilstrekkelig informasjon om miljøtilstanden er en forutsetning for *myndighetenes praktisering* av regelverket. For eksempel kan overvåking gi bedre grunnlag for å vurdere behov for vern, hvilket restriksjonsnivå vern bør ha, hvilke skjøtselstiltak som bør settes i verk, og i hvilken utstrekning det er forsvarlig å gi dispensasjon fra regelverket. Etter utk. § 7 skal all myndighetsutøvelse som berører det biologiske mangfold i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandsutvikling og naturtypers økologiske tilstand. Overvåking kan gi et viktig bidrag til dette kunnskapsgrunnlaget. Overvåking vil også kunne ha en funksjon med hensyn til etterkontroll med de vedtak som er truffet.

En viss kontroll er avgjørende for at *overtredelser* av naturmangfoldloven skal forebygges eller oppdages. En effektiv kontroll kan kreve at tilsynsmyndigheten blir tillagt ulike beføyelser, f.eks. adgang til eiendom og informasjon.

Overvåking og kontroll kan gjennomføres på forskjellige måter, bl.a. gjennom *oppsyn*. På samme måte som tilsyn, kan oppsyn brukes som betegnelse både på en aktivitet og på et organ. Her er det aktiviteten, m.a.o. oppgaven å utføre oppsyn, som er av størst interesse. Ofte er en viss politimyndighet forbundet med oppsynsvirksomhet. Dette er imidlertid ikke en nødvendighet. Statens naturoppsyn (SNO) har i utgangspunktet ikke politimyndighet. En begrenset politimyndighet kan imidlertid tildeles oppsynet av politiet. I forbindelse med Statens naturoppsyn benyttes ofte det utvidete oppsynsbegrep, som i tillegg til tradisjonelle kontrolloppgaver også omfatter veiledning og informasjon samt andre mer praktiske oppgaver (se kap. 23.2.2.2 om Statens naturoppsyn). Når lovutkastet bruker begrepet "tilsyn" (jf. utk. § 62), avgrenses det mot disse mer utvidede oppgaver som kan ligge i oppsynsbegrepet.

Ved siden av offentlige myndigheters tilsynsordninger kan private også spille en viktig rolle for innhenting av informasjon om miljøtilstanden og miljøpåvirkninger og -inngrep. Det kan dreie seg om allmennheten, herunder interesserte organisasjoner, eller om dem som er ansvarlig for virksom-

het. Et særskilt spørsmål i den forbindelse er hvor langt loven bør inneholde en *plikt* for enhver eller for tiltakshaveren til å gi opplysninger, se kap. 23.2.3.

For at en tiltakshaver skal ha et informasjonsgrunnlag til å oppdage overtredelser i sin egen virksomhet, kan man tenke seg regler om *internkontroll*. Pålegg om internkontroll skal sørge for at tiltakshaveren skaffer seg den nødvendige informasjon om sin virksomhets påvirkning på miljøet.

23.2.2 Offentlige myndigheters tilsyn

23.2.2.1 Gjeldende rett

Myndighetenes løpende overvåking av miljøtilstanden kan som hovedregel skje uten rettslig regulering. Dette gjenspeiles i gjeldende rett, som i liten utstrekning regulerer denne aktiviteten. Det skyldes at mange av de aktuelle tiltak for å skaffe informasjon om miljøtilstanden ikke trenger lov hjemmel, eller at relevant informasjon kan innhentes på frivillig grunnlag. Skal privatpersoner ha plikt til å gi informasjon – av eget tiltak eller etter forespørsel fra myndigheten – må det derimot foreligge en lov hjemmel. Det samme gjelder som utgangspunkt også hvis myndigheten mot eierens ønske skal ha større adgang til eiendommen enn allemannsretten gir.

Det finnes likevel noen regler om opplysnings- eller oppgaveplikt som har sin viktigste funksjon i forhold til overvåking av miljøtilstanden. Lakse- og innlandsfiskloven §§ 44 og 45 har en konkretisert opplysningsplikt i form av at opplysninger om fiske av laksefisk skal meddeles myndighetene for bruk i statistikk. En lignende regel følger av viltloven § 50, som sier at departementet kan bestemme at den som har drevet jakt og fangst skal rapportere om dette for "statistiske eller vitenskapelige formål".

Når det gjelder tilsyn i form av kontroll, kan behovet for lovregulering bli noe større. For det første kan det være ønskelig at loven klargjør hvem som har ansvaret for å gjennomføre tilsyn med at loven overholdes. For det andre kan det være behov for å sikre tilgang til privat eiendom eller for å fremskaffe opplysninger fra private, noe som krever lov hjemmel.

Flere lover på natur- og ressursforvaltningens område slår uttrykkelig fast i loven hvor ansvaret for kontroll ligger. Lakse- og innlandsfiskloven bestemmer således i § 42 at "departementet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt og påse at

¹ Se om statlige tilsyn i tilsynsmeldingen (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

nødvendig oppsyn bli etablert". Vannressursloven § 53 slår fast at "vassdragsmyndigheten fører tilsyn med vassdragstiltak og med tilstanden og utviklingen i vassdrag, om ikke annet er bestemt i annen lovgivning. Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller i det enkelte tilfellet overlate til andre å føre tilsynet." Av svalbardmiljøloven § 87 går det frem at "miljøvernmyndighetene fører tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier og med minst mulig belastning for miljøet". I genteknologiloven § 17 har lovgiver valgt en annen løsning, ved at det skal fastsettes i forskrift hvem som skal føre tilsyn med gjennomføringen av loven. Saltvannsfiskeloven § 45 bestemmer at Fiskeridirektoratet har kompetanse til å føre kontroll med om loven blir overholdt. I tillegg er det en ordning med lokale fiske-rioppsyn (§§ 38 og 39). Kulturminneloven, naturvernloven og viltloven har derimot ikke uttrykkelige bestemmelser om tilsyn.

For at myndighetene skal kunne gjennomføre kontroll på en effektiv måte, finnes det en del bestemmelser som gir tilsynsmyndigheten adgang til f.eks. eiendom eller informasjon i forbindelse med tilsynsvirksomhet. Et eksempel er lakse- og innlandsfiskloven § 42 som sier at "departementets oppsyn skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang til fartøy og til områder der virksomheten drives fra. Under denne virksomhet kan båt eller fartøy stanses for undersøkelse. Den ansvarlige for virksomheten skal gi departementet nødvendig bistand og opplysninger." Liknende regler om adgang for myndighetene til eiendom, dokumenter og opplysninger som ledd i tilsynsvirksomhet finnes også i genteknologiloven, vannressursloven og svalbardmiljøloven. I henhold til saltvannsfiskeloven § 45 skal Fiskeridirektoratet i forbindelse med sin oppsynsvirksomhet ha adgang til bl.a. fartøy og ulike former for informasjon. Kulturminneloven, naturvernloven og viltloven har ikke slike bestemmelser.

23.2.2.2 Oppsynsvirksomhet

Som nevnt i kap. 23.2.1 kan overvåking og tilsyn gjennomføres på forskjellige måter, bl.a. gjennom oppsynsvirksomhet. Det er en rekke aktører som utfører oppsynsvirksomhet i norsk natur (se boks 23.1). For å oppnå et bedre samordnet oppsyn samt en effektivisering av ulike oppsynsordninger ble lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn vedtatt. I medhold av loven § 1 ble Statens naturoppsyn (SNO) opprettet ved kgl. res. 25. oktober 1996.

Statens naturoppsyn er organisert som en egen tilsynsvirksomhet under Direktoratet for naturforvaltning, og ledes derfra. Statens naturoppsyn har imidlertid sin største virksomhet lokalt, med for tiden 30 lokale kontorer og enheter spredt rundt i landet. I tillegg er ca. 230 rovviltkontakter engasjert i naturoppsynets arbeid knyttet til store rovdyr.

Naturoppsynsloven § 1 fastslår at den overordnede rollen til Statens naturoppsyn skal være "å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet". Loven angir i § 2 hvilke oppgaver oppsynet skal ha. Det er her lovfestet at Statens naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og deler av forurensningsloven, blir overholdt. Hvor Statens naturoppsyn kan foreta kontroll, avhenger av de enkelte lovenes geografiske virkeområde. Statens naturoppsyn har bl.a. et overordnet ansvar for lakseoppsynet og oppfølgingen av ordningen med Skjærgårdstjenesten (se boks 23.1). Plan- og bygningsloven er i dag ikke blant de lover som naturoppsynet skal utføre kontroll med overholdelsen av.

Naturoppsynet skal etter § 2 også gi veiledning og informasjon, samtidig som det kan foreta skjøtsel, tilrettelegging, registrering og dokumentasjon. Disse oppgavene inngår i det utvidede oppsynsbegrepet. I tillegg kan Miljøverndepartementet pålegge Statens naturoppsyn andre oppgaver. Dette er bl.a. gjort for rovdyrforvaltningen, hvor naturoppsynet utfører dokumentasjon av rovdyrskader, bestandskartlegging og felling.

Regelen i naturoppsynsloven § 2 gir Statens naturoppsyn *generell* hjemmel, plikt og legitimitet til å gjennomføre kontroll med etterlevelsen av plikter pålagt i eller i medhold av de enkelte særlover som er nevnt i bestemmelsen. Loven angir imidlertid ikke hvilke konkrete kontrollinngrep naturoppsynet kan foreta overfor borgerne, og heller ikke hvilke plikter personer som utøver virksomhet etter de forskjellige lovene har til å medvirke under kontrollen.

Regler om hva naturoppsynet kan gjøre i sin kontrollvirksomhet – om det kan stanse borgere, be om legitimasjon mv. – må på denne bakgrunn primært søkes i den enkelte lov. Det er bare lakse- og innlandsfiskloven som, i § 42, har uttrykkelig lovfestet at den som utøver virksomhet som omfattes av loven, har plikt til å medvirke ("gi nødvendig bistand og opplysninger") ved kontroll utført av Statens naturoppsyn, som i medhold av bestemmelsen er tillagt oppgaven å utføre "departemen-

Boks 23.1 Oppsynsvirksomhet

Statens naturoppsyn

Statens naturoppsyn har ansvar for oppsyn med overholdelsen av naturvernloven, friluftsløven, motorferdselloven, kulturminneløven, viltloven, lakse- og innlandsfiskeløven samt deler av forurensningsloven. Statens naturoppsyn skal også drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, tilrettelegging, registrering og dokumentasjon. Disse oppgavene omfattes av det utvidede oppsynsbegrepet. I tillegg kan Miljøverndepartementet pålegge Statens naturoppsyn andre oppgaver. Dette er bl.a. gjort for rovdyrforvaltningen. Statens naturoppsyn har et overordnet ansvar for lakseoppsynet og oppfølgingen av ordningen med Skjærgårdstjenesten. Statens naturoppsyn har ikke hjemmel for å gjennomføre politimessige tiltak, men kan i medhold av politiløven få tildelt begrenset politimyndighet.

Kystvakten

Kystvakten har ansvar for oppsyn med etterlevelse i sjø av saltvannsfiskeløven, friluftsløven, naturvernloven, kulturminneløven, forurensningsloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskeløven og sjødyktighedsloven. Kystvakten er den eneste oppsynsaktøren som har begrenset politimyndighet direkte med hjemmel i lov, jf. kystvaktloven § 21.

Statskog Fjelltjenesten

Fjelltjenesten er et feltapparat knyttet til forvaltningen av statens utmark i Nord-Norge. Etter avtale med Statens naturoppsyn representerer Fjelltjenesten det statlige naturoppsyn i de tre nordligste fylkene, samt den delen av Børgesfjell

nasjonalpark som ligger i Nord-Trøndelag. I tillegg til oppgaver som å ivareta grunnrettigheter, veiledning, skjøtsel, naturregistreringer og administrasjon, kan Fjelltjenesten tildeles og utøve tjeneste med begrenset politimyndighet normalt innen samme saklige virkeområde som Statens naturoppsyn.

Fjellstyrene

Fjellstyrene administrerer allmenningstrettighetene i statsallmenningen og skal arbeide på en måte som fremmer næringslivet i bygdene, og samtidig ivareta naturvern- og friluftstinteresser. Statens naturoppsyn kjøper tjenester av fjellstyrene. Dersom det er tilsatt oppsynsmenn etter fjellova § 36, kan disse gis begrenset politimyndighet med hjemmel i politiløven § 20. Normalt omfatter politimyndigheten fjellova, viltloven, lakse- og innlandsfiskeløven, samt motorferdselloven.

Skjærgårdstjenesten

Skjærgårdstjenesten utøver oppsynsoppgaver i en del naturvernområder etter oppdrag fra Statens naturoppsyn. Skjærgårdstjenesten ble først etablert i Oslofjorden i 1992 etter initiativ fra Miljøverndepartementet. I dag er tjenesten etablert til og med Bergen i vest. Kommunene og fylkeskommunene deltar med økonomiske bidrag, som kommer i tillegg til de statlige midlene som danner grunnlaget for tjenesten. Skjærgårdstjenesten har i dag en flåte på 40 båter. Hovedoppgavene er å drive renovasjon, vedlikehold og skjøtsel av offentlig eide friluftsområder langs kysten.

tets oppsyn". Forskrifter gitt i medhold av de nevnte særlover kan imidlertid legge plikter på den som utøver virksomhet etter loven, til å medvirke ved kontroll. Eksempler på slike bestemmelser er §§ 14 og 37 i forskr. 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt og fangst.² Det samme vil etter omstendighetene kunne gjelde vedtak truffet av forvaltningsmyndigheten etter den enkelte særlov.

Naturoppsynsloven gir ikke hjemmel for bruk av tvangsmidler, f.eks. ransaking og beslag, og naturoppsynet kan derfor ikke i medhold av loven gjennomføre kontroll med andre tvangstiltak enn dem som står til rådighet for enhver, jf. straffeprosessloven §§ 176 og 206. Naturoppsynet kan imidlertid, etter politiets vurdering, få tildelt begrenset

politimyndighet med hjemmel i politiløven 4. august 1995 nr. 53 § 20 tredje ledd jf. naturoppsyns-

² Forskrift 22. mars 2002 nr. 313 § 14 *rapportering og meldeplikt ved lisensjakt* lyder slik:

"Felling eller forsøk på felling skal umiddelbart meldes til lisensutsteder og andre på slik måte som det bestemmes ved utstedelse av lisens. Felte dyr skal kunne fremvises for kontroll etter anmodning fra Statens naturoppsyn, politiet eller lisensutsteder."

§ 37 *plikt til å la seg kontrollere* lyder slik:

"Enhver som utøver jakt eller fangst etter denne forskrift, plikter å la seg kontrollere av politiet, Statens naturoppsyn eller av lokalt jaktoppsyn som er godkjent av det statlige naturoppsynet eller har begrenset politimyndighet. Kommunen og villreinnemnda kan sørge for kontroll av felte dyr. Ved jakt etter villrein kan villreinnemnda også sørge for kontroll med kontrollkort for villrein og eventuell skriftlig fellesjaktavtale."

loven § 3. "Begrensningen" består i at politimyndigheten tildeles for begrenset tid, et bestemt geografisk område eller til nærmere bestemte saker eller funksjoner (politiloven § 20 tredje ledd annet punktum, jf. rundskriv G-107/2000 fra Justisdepartementet). Den saklige begrensningen innebærer normalt at myndigheten knyttes til bestemte lover. Politimyndigheten gis til bestemte personer. Det er den enkelte oppdragsgiver, f.eks. Statens naturoppsyn, som kan søke om begrenset politimyndighet for sitt personell. Avgjørelsen treffes av politimesteren i det aktuelle distrikt, eventuelt av én politimester på vegne av flere distrikt. Etter rundskriv G-107/2000 skal det foreligge et "sterkt saklig og begrunnet behov" for at søknaden kan innvilges. "Hyppigheten av straffbare handlinger i det området hvor tjenesten skal utføres og nødvendigheten av straffeprosessuelle inngrep, tillegges særlig vekt" (rundskrivet pkt. 2). Første gangs utstedelse av tjenestebevis begrenses inntil 1 år, mens fornyelse kan gis for inntil 2 år. En person som er tildelt begrenset politimyndighet får samme myndighet som en polititjenestemann innen sitt saklige og geografiske område (rundskrivet pkt. 6). Statens naturoppsyn er ved utøvelsen av politimyndighet underlagt politiet, jf. naturoppsynsloven § 3 første ledd.

Statens naturoppsyn er etablert fra Nord-Trøndelag og sørover, og kapasiteten bygges ut fortløpende i fylkene i Sør-Norge. For de tre nordligste fylkene har Naturoppsynet tildelt Statskog og Fjelltjenesten myndighet til å utføre naturoppsyn.

Det statlige oppsynet med kysten og havområdene utenfor utføres av Kystvakten og – på noen avgrensede områder – Skjærgårdstjenesten. I kystvaktloven³ (§ 9 og § 11) er det bestemt at Kystvakten kan føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av bl.a. saltvannsfiskeloven, friluftsløven, naturvernloven, kulturminneloven, forurensningsloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Det stedlige virkeområdet for Kystvaktens virksomhet er det indre farvann, sjøterritoriet, norsk økonomisk sone og kontinentalsokkelen. Utenfor norsk jurisdiksjonsområde har Kystvakten begrenset kompetanse. Oppsynet gjennomføres i praksis etter avtale med Statens naturoppsyn.

23.2.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Norge er et tynt befolket land med store naturområder uten fast bosetting. Sannsynligheten for at overtredelser av miljøvernlovgivningen blir oppda-

get, er derfor liten. For strafferettslig forfølgning av miljøkriminalitet og andre reaksjoner mot lovovertrедelser er det største problemet at få lovovertrедere blir oppdaget og pågrepet. I forarbeidene til naturoppsynsloven er det antatt at antallet anmeldte overtredelser utgjør en svært liten del av de samlede antall overtredelser.⁴ Tilsyn med naturområdene er derfor viktig, og ansvaret for dette bør etter *utvalgets* mening uttrykkelig lovfestes i en egen bestemmelse. En lovfesting av ansvaret for tilsyn vil også fremme en klargjøring av ansvarsforholdene. *Utvalget* foreslår derfor en regel om dette i utk. § 62.

Utvalget foreslår å markere betydningen av at det gjennomføres løpende overvåking av miljøtilstanden ved å lovfeste ansvaret for overvåking uttrykkelig i utk. § 62. *Utvalget* foreslår ingen lovfestet *plikt* til overvåking. Slik virksomhet er avhengig av de årlige budsjetttrammene som Stortinget setter, og en lovfestet plikt lar seg vanskelig forene med dette.

Det er *utvalgets* oppfatning at myndighetene som har ansvar for overvåking og kontroll, bør tillegges visse beføyelser som letter gjennomføringen av de gjøremål de er pålagt etter loven. Dette gjelder for det første tilgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet eller der miljøet antas å være påvirket. Videre mener *utvalget* at myndighetene bør kunne kreve utlevert dokumenter eller annet materiale som har betydning for gjennomføringen av overvåking eller kontroll. En hjemmel for å kunne kreve adgang til eiendom og informasjon foreslås i utk. § 63.

I forbindelse med tilsynsvirksomhet mener *utvalget* at det er behov for en hjemmel for tilsynsmyndigheten til å pålegge den som påvirker eller kan påvirke miljøet å gi de opplysninger myndigheten trenger for å gjennomføre tilsyn. En slik plikt til å gi opplysninger er foreslått i utk. § 64 første ledd. *Utvalget* mener det ikke er behov for en tilsvarende hjemmel i forbindelse med ren overvåkingsvirksomhet.

Myndigheten etter loven har ansvar for å avgjøre på hvilken måte tilsyn skal utføres. *Utvalget* mener at det er naturlig å legge ansvaret for oppsynsvirksomhet etter naturmangfoldloven til Statens naturoppsyn, som i dag bl.a. har ansvar for oppsyn etter naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven. Lov om statlig naturoppsyn bør derfor endres, slik at naturoppsynet som er opprettet i medhold av loven også skal føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven. Når det gjelder åpent

³ Lov 13. juni 1997 nr. 42.

⁴ Ot.prp. nr. 44 (1994–95) s. 8.

hav og de nære kystområdene, er det i dag Kystvakten som forestår det meste av oppsynet. I noen avgrensede områder utfører Skjærgårdstjenesten slike oppgaver etter oppdrag fra Statens naturoppsyn. Disse aktørene er til dels godt rustet til å utføre slike oppgaver. *Utvalget* foreslår således at Kystvakten tildeles ansvar for å utføre tilsynsoppgaver etter naturmangfoldloven. Dette krever en endring i kystvaktloven § 11, slik at naturmangfoldloven tilføyes listen over lover som Kystvakten kan føre oppsyn med. Skjærgårdstjenestens rolle bør fastlegges nærmere av miljøvernmyndighetene.

Som nevnt foran har Statens naturoppsyn i dag ingen oppgaver vedrørende kontroll med etterlevelse av plan- og bygningsloven. Begrunnelsen for dette har vært at ansvaret for plan- og byggesaksbehandling tilligger kommunene, og at oppsynsansvaret i forhold til disse bestemmelsene derfor ikke bør legges til et statlig oppsyn.⁵

I utvalgets forslag er statlig og kommunal forvaltning særlig knyttet opp mot hverandre i regelverket om utvalgte naturtyper. Her er det tale om statlig utvelgelse av naturtyper (utk. § 49), men en stor grad av kommunal oppfølging for å ivareta forekomstene (utk. § 50). Den kommunale oppfølgingen vil være hjemlet i plan- og bygningsloven. *Utvalget* mener derfor at det kan være aktuelt å tildele Statens naturoppsyn oppsynsoppgaver knyttet til de bestemmelsene og vedtak etter plan- og bygningsloven som kommunene har benyttet for å ivareta utvalgte naturtyper.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at departementet kan gi forskrift om at oppsynet skal føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven så langt disse er gitt for å gjennomføre naturmangfoldlovens regler om utvalgte naturtyper i utk. § 50.

Det kan stilles spørsmål om det kan være hensiktsmessig å innta naturoppsynsloven som en del av naturmangfoldloven. *Utvalget* er etter en samlet vurdering kommet til at naturoppsynsloven bør bestå som egen lov. Utvalget viser i denne sammenhengen bl.a. til at naturoppsynsloven favner videre enn naturmangfoldlovens virkeområde.

Skal naturoppsyn bli effektivt, kan det være nødvendig at oppsynet har adgang til motorferdsel når det er nødvendig for oppgaveutførelsen. Det er i dag omstridt om oppsynet har noen slik adgang, iallfall hvis grunneieren har nedlagt et uttrykkelig forbud og oppsynspersonellet ikke er tildelt begrenset politimyndighet. En slik rettstilstand

kan svekke gjennomslagskraften for regler til vern om naturen, særlig hvis en grunneier skulle nedlegge et slikt forbud uten saklig grunn. Samtidig innebærer motorferdsel i seg selv en belastning på naturen. *Utvalget* foreslår på denne bakgrunn en tilføyelse til naturoppsynsloven som vil gi Statens naturoppsyn adgang til motorferdsel, sammen med en regel om at det må skje så skånsomt og i så begrenset omfang som forholdene tillater.

23.2.3 Opplysnings- og varslingsplikt for private

23.2.3.1 Opplysningsplikt for overtrederen selv ved brudd på regelverket

I kap 23.2.2.3 har utvalget foreslått at private som påvirker eller kan påvirke miljøet, kan bli pålagt å gi opplysninger i forbindelse med tilsyn. Det kan også spørres om private bør ha en viss plikt til å gi opplysninger uten direkte pålegg fra myndighetene. Dette kan være aktuelt i flere sammenhenger, bl.a. dersom en ellers lovlig virksomhet får uventede negative konsekvenser for miljøet.

I *gjeldende rett* har den ansvarlige en slik opplysningsplikt ved "akutt forurensning eller fare for akutt forurensning", jf. forurensningsloven § 39 første ledd. En tilsvarende regel gjelder ved forurensning på Svalbard, jf. svalbardmiljøloven § 70 tredje ledd. Bortsett fra forurensningstilfellene har man i svalbardmiljøloven valgt å ikke fastsette en meldeplikt for lovovertridelser som har hatt virkninger for miljøet.

En noe mer generell opplysningsplikt er pålagt tiltakshaveren etter genteknologiloven. Etter genteknologiloven § 19 annet ledd jf. første ledd skal "enhver som framstiller og bruker genmodifiserte organismer" varsle myndighetene dersom "det oppstår uhell eller andre uforutsette forhold ved framstilling og bruk av genmodifiserte organismer". Også kulturminneloven har regler om meldeplikt når lovlige tiltak kan medføre skade eller lignende på automatisk fredete kulturminner (kulturminneloven. § 8 annet ledd) og dersom fredete byggverk m.v. blir skadet ved brann eller annen ulykke, jf. § 18 første ledd. Ved fiskeoppdrett har konsesjonshaveren plikt til å melde fra dersom fisk rømmer eller det er mistanke om rømming, jf. forskr. 18. desember 1998 nr. 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg § 24.

Naturmangfoldloven vil regulere bl.a. innførsel og utsetting av fremmede organismer, jf. utk. kap. IV. En lovlig utsetting og innførsel kan ha uforutsette skadevirkninger på biologisk mangfold. Denne situasjonen har paralleller til forurens-

⁵ Se Ot.prp. nr. 44 (1994–95) s. 16 og Ot.prp. nr. 30 (1995–96) s. 11.

ning og rømming av oppdrettsfisk som problem og kan forårsake alvorlige skadevirkninger for biologisk mangfold. Etter *utvalgets* mening bør den som er ansvarlig for utsetting og innførsel av fremmede organismer, være pliktig til å varsle myndighetene om uforutsette, skadelige konsekvenser av en lovlig utsetting og innførsel, jf. utk. § 64 annet ledd.

23.2.3.2 Internkontroll

Internkontroll innebærer i denne sammenhengen at tiltakshaveren overvåker sin virksomhet for å kontrollere virksomhetens påvirkning på miljøet. Gjennom internkontroll får tiltakshaveren et informasjonsgrunnlag for selv å kunne rette opp utilfredsstillende forhold. Internkontroll kan bygge på frivillige ordninger. Systemer med internkontroll bidrar til å fremheve at tiltakshaveren er den som primært har ansvar for å unngå skade på biologisk mangfold.

Flere lover har i dag hjemmel for at forvaltningen kan pålegge private å foreta internkontroll. I forurensningsloven § 52 b, genteknologiloven § 17 annet ledd og vannressursloven § 54 annet punktum er det hjemmel for at departementet kan gi forskrift om "internkontroll og internkontrollsystemer". Svalbardmiljøloven har en likelydende forskriftshjemmel i § 88 bokstav a. I tillegg kan departementet etter samme paragraf bokstav b, gi forskrift om "deltakelse i internasjonale ordninger for sertifisering, miljøstyring og miljørevisjon".

For å sikre at krav gitt i eller i medhold av loven bli overholdt, bør myndighetene etter *utvalgets* syn ha hjemmel for å gi nærmere regler om internkontroll og internkontrollsystemer. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i utk. § 65. Et krav om internkontroll kan f.eks. være aktuelt for virksomheter som har med fremmede organismer å gjøre.

23.2.3.3 Varslingsplikt for tredjepersoner

Det alminnelige utgangspunktet i norsk rett er at tredjepersoner ikke har noen plikt til å varsle om lovovertridelser. På miljørettens område er tredjepersoner likevel pålagt å varsle ved akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 39 annet ledd. Svalbardmiljøloven § 70 fjerde ledd har en tilsvarende varslingsplikt for tredjepersoner ved forurensning eller fare for akutt forurensning på Svalbard, unntatt der varslingsplikt "åpenbart er unødvendig". Regelen i svalbardmiljøloven er begrenset til forurensningstilfellene, og pålegger ikke en generell plikt for tredjepersoner til å varsle om miljøpåvirkning eller overtridelser av regelverket generelt.

Utvalget finner ikke grunn til å lovfeste en generell plikt for enhver til å melde fra om miljøskade eller fare for slik skade. En slik plikt kan være vanskelig å avgrense og dermed bli for omfattende. En mulighet hadde vært å innføre en varslingsplikt på mer begrensede områder, f.eks. når private får kjennskap til ulovlig jakt på prioriterte arter. *Utvalget* mener det heller ikke er behov for en slik begrenset bestemmelse, men vil samtidig påpeke at det er ønskelig at interesserte tredjepersoner melder fra dersom de oppdager overtridelser eller alvorlig miljøskade.

23.3 Håndheving og sanksjoner

23.3.1 Allment om håndheving og oppfylging av lovens formål

Håndheving av rettsregler som naturmangfoldloven blir som utgangspunkt gjerne sett på som en oppgave for det offentlige. Hvilke offentlige myndigheter som skal stå for håndhevingen, er bl.a. et spørsmål om hvilke reaksjonsmidler som skal tas i bruk. Skal det anvendes straff, forutsetter dette at politiet og påtalemyndigheten – og domstolene – bringes inn (med et lite forbehold for ordningen med forenklet forelegg). Andre reaksjoner kan administreres av fagmyndigheten på området.

Utvalget legger til grunn at miljøvernmyndighetene bør ha en sentral rolle når det gjelder håndheving av naturmangfoldloven. Hvor sentral rolle politiet og påtalemyndigheten skal ha i håndhevingen, bør ses på bakgrunn av hvilke andre reaksjonsformer som vil stå til rådighet og i lys av Sanksjonsutvalgets utredning, jf. kap. 23.3.3.

Miljøvernsspørsmål – også spørsmål knyttet til biologisk mangfold – kan sies å angå hver og en. Både nasjonalt og internasjonalt har rettsutviklingen derfor gått i retning av å tillate miljøinteresserte å opptre for offentlige myndigheter og for domstolene. Internasjonalt er det tydeligst kommet til uttrykk i Århuskonvensjonen 25. juni 1998. I norsk rett kommer det frem bl.a. i reglene om adgang til å klage over forvaltningens enkeltvedtak (forvaltningsloven § 28), adgangen til å reise søksmål (tvistemålsloven § 54) og adgangen til å klage over påtalemyndighetens vedtak om henleggelse mv. (straffeprosessloven § 59 a). I alle disse tilfellene er retten til å opptre knyttet opp mot kriteriet "rettslig (klage)interesse". Det gjelder ikke bare i saker om vedtak som vil gripe inn i naturmiljøet, men også for å sikre etterlevelse av regler som skal beskytte naturmiljøet. Etter gjeldende rett er derfor utgangspunktet at miljøinteresserte kan reise

søksmål for å få etterlevd regler satt til vern for miljøet, eller begjære en midlertidig forføyning for domstolene i påvente av et ordinært saksanlegg. Dette gjelder imidlertid først og fremst for organisasjoner som har miljøvern som formål og arbeidsfelt på det område som er berørt. Med unntak for tilfelle som er særskilt regulert – søksmål om gyldigheten av patent, jf. patentloven § 52 tredje ledd – må man nok legge til grunn i dag at en miljøinteressert enkeltperson som ikke er særskilt berørt av overtredelsen, fortrinnsvis som grunneier eller rettighetshaver, ikke vil ha adgang til å reise søksmål mot en overtreder for å få etterlevd regelverket. *Utvalget* ser ikke bort fra at rettsutviklingen på dette område innenfor rammen av krav om rettslig interesse bør og vil kunne gå lenger i å gi miljøinteresserte søksmålsadgang, og at dette også kan komme til å bli sett i sammenheng med de saksbehandlingsregler som vil gjelde for behandlingen av sivile rettssaker etter den forestående reform av tvistemålsloven (jf. NOU 2001: 32).

I en kjennelse i Rt. 2003 s. 1630 har Høyesterett likevel lagt til grunn at det kan forekomme rettsgrunnlag som en miljøorganisasjon ikke kan bringe inn for domstolene. Den aktuelle saken gjaldt krav om midlertidig forføyning mot en hogst av gamle furutrær som ble hevdet på være i strid med skogbruksloven § 16 tredje ledd, som bestemmer at "[a]virkning skal planlegges og foretas under rimelig hensyn til naturmiljøet".

Utvalget mener at anvendelsen av aktsomhets- og hensynsregler i konkrete saker må kunne bringes inn for domstolene av miljøinteresserte. Det er tale om vurderinger av en karakter som svarer til det som domstolene står overfor i mange andre sakstyper, medregnet saker om tålegrensen i forholdet mellom naboer. Det må helt særskilte holdpunkter til i en lov for at håndhevingen av slike regler skal være forbeholdt forvaltningen alene. Men det kan være at domstolene – f.eks. på grunn av begrenset faglig innsikt – vil være tilbakeholdne i sin vurdering. Lovens formål gjør imidlertid at en slik tilbakeholdende dom kan ha begrenset betydning som prejudikat, ved at den ikke trenger å stenge for en videre rettsutvikling i senere saker.

Spørsmål om håndheving og etterlevelse av reglene blir vanligvis reist med tanke på privatpersoners forhold til regelverket. Lignende spørsmål kan imidlertid også reises i forhold til offentlige organer som har plikter eller myndighet (kompetanse) etter loven. Unnlater et offentlig organ å utføre en lovpålagt plikt, kan den som har rettslig interesse, reise søksmål og kreve dom for at plikten skal etterleves (og eventuelt erstatning for tap som er lidt ved det offentliges forsømmelse). Tref-

fer forvaltningsorganet et vedtak, kan miljøinteresserte og andre med rettslig interesse anlegge søksmål for å få kjent vedtaket ugyldig. Men etter alminnelige regler er det ingen tilsvarende kontrollmulighet gjennom saksanlegg der forvaltningsorganet etter fritt skjønn lar være å bruke sin kompetanse og ikke treffer noe forvaltningsvedtak i det hele tatt.

Om naturmangfoldloven blir et egnet redskap til å nå formålet, vil på viktige punkter avhenge av om offentlige forvaltningsorganer bruker den kompetanse som loven legger til dem. Særlig er det viktig å unngå at forvaltningens praktisering samlet sett svekker måloppnåelsen. Selv om dette ikke kan kontrolleres ved saksanlegg for domstolene, kan det tenkes, og være behov for, andre slags kontrollmekanismer. Riksrevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon kan her brukes til å klarlegge i hvilken grad forvaltningens praktisering av sine fullmakter bidrar til å realisere lovens formål. *Utvalget* vil som en annen mulighet peke på opprettelsen av et miljøombud.

23.3.2 Spørsmålet om å opprette et miljøombud

Et miljøombud vil kunne være en institusjon som opptre uavhengig av forvaltningen og av andre interessegrupper med det formål å ivareta visse nærmere definerte hensyn knyttet til miljøinteresser. Ombudet kan gis ulike oppgaver, eksempelvis knyttet til å bidra til bevaring av biologisk mangfold, ivareta fellesskapets interesser i adgang til genetisk materiale, ivareta fremtidige generasjoners miljømessige interesser, kontroll med den del av forvaltningens virksomhet som har miljøkonsekvenser av betydning, deltagelse i offentlig debatt og å bidra med informasjon og synspunkter i forbindelse med høringer. Uttalelser som et ombud måtte komme med vil være av en anbefalende karakter, og dermed ikke rettslig bindende.

Ombudsordninger blir generelt benyttet for å styrke interesser som har svake talspersoner i samfunnet eller som det ellers er generell enighet om at bør styrkes. Ved siden av Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) finnes det forskjellige særskilte ombudsordninger der det varierer hvordan ombudets oppgaver og myndighet er definert. Det gjelder Barneombudet, Likestillingsombudet, Forbrukerområdet, Ombudsmannen for forsvaret, Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige og pasientombudene. Hovedspørsmålet er om en miljøombudsordning vil være formålstjenlig som et virkemiddel for å sikre god gjennomføring av loven og oppfyllelse av

de mål som loven gir anvisning på. Det er to temaer som må avveies for å ta stilling til dette. På den ene side må det foretas en vurdering av hvilke oppgaver som kan legges til et miljøombud, samt hvor egnet et miljøombud vil være til å ivareta disse oppgavene. På den annen side må det foretas en vurdering av om de aktuelle oppgavene mer hensiktsmessig kan ivaretas av andre, samt hvilke administrative og økonomiske konsekvenser opprettelse av et miljøombud vil medføre.

Utvalget tar ikke standpunkt til et slikt ombud, men viser til en nærmere skisse i vedlegg 17 som illustrerer hvordan en ombudsordning i tilfelle kan utformes.

23.3.3 Forskjellige reaksjoner. Forholdet til Sanksjonsutvalget

Det er i kap. 23.1 nevnt ulike former for reaksjoner som kan tenkes anvendt ved overtredelse av naturmangfoldlovens regler: stansing av ulovlig virksomhet, retting og avbøtende tiltak, direkte gjennomføring, tvangsmulkt, erstatning, overtredelsesgebyr og straff. Bruken av disse reaksjonsformene vil bli drøftet nærmere i det følgende.

Innledningsvis er det grunn til å se kort på Sanksjonsutvalgets anbefalinger og begrepsbruk.⁶ Selv om det foreløpig ikke er tatt stilling til forslagene i utredningen, mener *utvalget* det er hensiktsmessig å ta dem i betraktning ved vurderingen av hva slags reaksjoner naturmangfoldloven skal gi hjemmel for.

Sanksjonsutvalget skiller mellom tre former for reaksjoner: forvaltningsmessige tiltak, administrative sanksjoner og andre sanksjoner. Begrepet "sanksjoner" benyttes for å beskrive "negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift og individuelle avgjørelser, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål". Sanksjoner som ilegges av forvaltningen kalles "administrative sanksjoner", f.eks. administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Forvaltningen ilegges imidlertid også negative reaksjoner som mangler en fremtredende pønalt form, og som derfor ikke regnes som sanksjoner etter den ovennevnte forklaringen. Et eksempel på en slik reaksjon er stansing av ulovlig virksomhet eller tvangsmulkt. Slike reaksjoner betegnes som "andre forvaltningstiltak." *Utvalget* drøfter i kap. 23.3.5 til 23.3.10. reaksjoner innen kategorien forvaltningstiltak, i kap. 23.3.11 behandles erstatning, i kap. 23.3.12 vurderes overtredelsesgebyr, som er en

administrativ sanksjon, og i kap. 23.3.13 gjennomgås behovet for straffesanksjoner.

Det kan være av stor betydning å skille mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak bl.a. fordi menneskerettskonvensjonenes forbud mot gjen tatt forfølgning bare rammer en ikke samordnet kombinasjon av straff og andre sanksjoner som er vesentlig pønalt begrunnet, noe som altså ikke gjelder forvaltningstiltakene. Det vil m.a.o. si at forvaltningstiltak vil kunne besluttes også der de er utløst av et lovbrudd som i tillegg medfører straff eller en administrativ sanksjon. Det vil på den annen side ikke alltid være klart om en reaksjon er "vesentlig pønalt begrunnet", også fordi dette kriteriet i seg selv er noe uklart.

En av Sanksjonsutvalgets grunntanker er å avkriminalisere en del overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. Det er også en tanke at et mer fleksibelt sanksjonssystem vil effektivisere håndhevingen, da ulike administrative tiltak er enklere og billigere å håndtere og vil gi kortere tid mellom overtredelse og reaksjon. Sanksjonsutvalget har vurdert reaksjonshjemplene i viltloven og i lakse- og innlandsfiskloven, og anbefaler bl.a. at spørsmålet om muligheten for å avkriminalisere visse overtredelsestyper og i stedet sanksjonere dem administrativt, utredes nærmere (NOU 2003: 15 kap. 23, s. 320–27). De eksemplene som er nevnt som aktuelle for avkriminalisering, er imidlertid først og fremst knyttet til lovgivningen om utøvelsen av jakt- og fangst, noe som faller utenfor rammen av denne utredningen. Det vil derfor ikke foretas en uttømmende vurdering av behovet for avkriminalisering her, selv om spørsmålet blir diskutert i kap. 23.3.12 og 23.3.13.

23.3.4 EUs miljøansvarsdirektiv

Etter flere års forarbeid vedtok EU i 2004 det såkalte miljøansvarsdirektivet, direktiv 2004/35 om miljøansvar med hensyn til forebygging og avbøtning av miljøskade.⁷ I EU-kommisjonens hvitbok som ble fremlagt i 2000 som bakgrunn for direktivforslaget, var spørsmål om privatrettslig erstatningsansvar hovedsaken. Som følge av høringsrunden om hvitboken fikk direktivforslaget en annen innfallsvinkel med vekten på den ansvarliges plikt til å sette i verk tiltak for å forebygge og reparere miljøskade. Dette er videreført

⁶ NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Utredningen har vært på høring og er nå under oppfølging i Justisdepartementet.

⁷ Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ L 143/56, 30.4.2004).

i det vedtatte direktivet. Offentlige myndigheter kan også treffe de nødvendige tiltakene selv (jf. art. 5 (4) og 6 (4)). Kostnadene ved tiltakene skal under enhver omstendighet bæres av den virksomhet som har voldt miljøskaden.

Miljøansvarsdirektivet er nært knyttet til fugledirektivet (direktiv 79/409/EØF), habitatdirektivet (direktiv 92/43/EØF) og vanddirektivet (direktiv 2000/60/EF) og tar særlig sikte på å sikre verdier som er beskyttet gjennom disse direktivene. Miljøansvarsdirektivet gjelder for miljøskade ("environmental damage"), som etter artikkel 2 (1) omfatter jordforurensning, skade på vannressurser og skade på vernet arter og deres naturlige leveområder eller på vernede naturtyper. De sist nevnte alternativ omfatter nettopp de arter, leveområder og naturtyper som dekkes av fugledirektivet og habitatdirektivet, og medlemsstatene kan i tillegg bestemme at miljøansvarsdirektivet skal gjøres gjeldende for andre arter, leveområder og naturtyper (artikkel 2 (3)). For å snakke om miljøskade må det – i forhold til biologisk mangfold – være tale om en påtakelig ("significant") forringelse i forhold til det som er definert som gunstig bevaringsstatus (artikkel 2 (1) (a) jf. (4)). Definisjonen av gunstig bevaringsstatus svarer til den som gjelder etter fugledirektivet og habitatdirektivet.

Direktivet retter seg primært mot virksomhet som innebærer en særlig miljørisiko, og som er regnet opp i vedlegg III til direktivet. Dette omfatter først og fremst forurensende virksomhet som er dekket av andre direktiver i EU-retten, og dessuten bl.a. innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer samt uttak av vann. Det er gjort unntak for miljøfarlig virksomhet som er regulert i visse internasjonale konvensjoner (særlig olje- og kjemikalieforurensning fra skipsfart og atomenergivirksomhet, jf. art. 4 med vedlegg IV). Med hensyn til biologisk mangfold (vernede arter og deres leveområder) gjelder direktivets regler på den annen side for all næringsvirksomhet ("occupational activities") forutsatt at operatøren har opptrådt uaktsomt (artikkel 3(1) (b)).

I tillegg til de materielle reglene gir miljøansvarsdirektivet (art. 12 og 13) visse prosessuelle rettigheter til miljøinteresserte i tråd med Århuskonvensjonen 25. juni 1998 og miljøopplysningsdirektivet.

Miljøansvarsdirektivet er et minimumsdirektiv og hindrer ikke at medlemsstatene har strengere regler (art. 16). Det gir ikke private parter noen rett til erstatning for miljøskade, men hindrer ikke at medlemsstatene har regler om dette, jf. art. 3(3).

Miljøansvarsdirektivet faller i utgangspunktet inn under EØS-avtalen. Med sin tilknytning til

fugledirektivet og habitatdirektivet berører det imidlertid spørsmål som ble holdt utenfor EØS-avtalen da den ble inngått. Det er startet arbeid med å vurdere innlemming av direktivet i EØS-avtalen, men det er foreløpig ikke truffet noen beslutning om dette.

23.3.5 Pålegg om retting av rettsstridige forhold

Miljøregler har til formål å verne om en miljøtilstand og forhindre miljøskader. Er en miljøregel overtrådt, kan det derfor være av stor betydning at det rettsstridige forhold stanses eller rettes. Gjeldende rett inneholder derfor flere bestemmelser om retting. I lakse- og innlandsfiskeoven bestemmer i § 7 fjerde ledd første punktum at myndighetene kan kreve fjernet "tiltak, anlegg eller annen virksomhet som er satt i verk i strid med bestemmelsene i denne paragraf". Vannressursloven har en regel i § 59 om "retting", som gir hjemmel for pålegg om alle slags endringer som gjør at et tiltak vil være rettmessig i forhold til loven. Genteknologiloven § 20 gir myndighetene hjemmel til å gi pålegg om "øyeblikkelig stans" av virksomhet som utføres i strid med loven eller med vedtak i medhold av loven. Bestemmelsen gir videre hjemmel for myndighetene til å gi pålegg om øyeblikkelig stans i virksomhet som er i tråd med loven, hvis virksomheten "viser seg å medføre fare for helse- eller miljømessige skadevirkninger". Også oppdrettsloven § 21 har regler om pålegg om tiltak for å bringe ulovlig virksomhet til opphør. Naturvernloven, saltvannsfiskeoven og viltloven har ikke tilsvarende regler.

For å kunne sikre etterlevelse av lovens regler mener *utvalget* at muligheten for å gripe inn overfor ulovlige tiltak bør bli bedre enn etter gjeldende rett. Utvalget foreslår derfor at det i utk. § 66 første ledd gis en hjemmel for at myndighetene kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Det bør være tilstrekkelig til å anvende denne regelen at det foreligger et rettsstridig forhold. Fordi plikten til retting kan tenkes å virke svært hardt, bør den kunne modifiseres der retting i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtreders skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig. Det bør ikke være en forutsetning for at retting kan pålegges, at det er oppstått miljøskade eller fare for slik skade. Siden formålet med miljøreguleringer nettopp er å hindre skade, vil det likevel normalt være fare for slik skade ved overtredelse. Bestemmelsen bør kunne brukes både mot privates overtredelser og mot det offentlige overtredelser.

23.3.6 Forebygging og opprydding av skader på biologisk mangfold som følge av overtredelse av naturmangfoldloven

23.3.6.1 Innledning

Overtredelse av naturmangfoldloven vil kunne føre til skade på biologisk mangfold eller andre naturverdier eller fare for slik skade. I mange tilfeller vil slike konsekvenser av en overtredelse kunne forebygges eller begrenses ved hjelp av tiltak som eliminerer faren eller gjør skaden god igjen, eller i det minste begrenser skaden.

Gjenopprettende tiltak kan være av forskjellige karakter, f.eks.:

- riving og fjerning av anlegg eller bygninger
- tilføring av fjernet masse eller fjerning av tilført masse
- landskapsmessig tilpasning av terrenginngrep
- tilsåing og tilplanting
- utsetting av nye individer av en beskattet art
- fjerning av fremmede organismer

Hvilke gjenopprettende tiltak som er aktuelle i det enkelte tilfellet, vil avhenge av hvilke naturinngrep som er foretatt og hvilke forutsetninger – naturgitte eller andre – som er til stede for at tiltakene skal få virkning.

Det reiser seg flere spørsmål når det gjelder adgangen til å utføre gjenopprettende tiltak. Et sentralt spørsmål er hvem som skal utføre slike tiltak. Det er flere alternativer, særlig grunneieren, lovovertrederen, miljøvernmyndighetene og miljøorganisasjoner eller andre miljøinteresserte. For det annet er det et spørsmål om gjenopprettende tiltaket isolert sett vil innebære et naturinngrep som ikke uten videre er lovlig etter miljøregelverket. I så fall må det vurderes om gjenopprettelsesformålet gjør at tiltaket likevel skal være tillatt eller få tillatelse, f.eks. pga. nødrettsbetraktninger. Det er videre et spørsmål om rådighet over eiendommen der gjenopprettende tiltaket skal settes i verk. For alle andre enn grunneieren vil slik rådighet som regel kreve samtykke fra grunneieren eller lov hjemmel. Dette siste spørsmålet blir behandlet i kap. 23.3.9.

23.3.6.2 Gjeldende rett

Et eksempel på en gjenopprettelsesbestemmelse i gjeldende miljøregelverk finnes i svalbardmiljøloven § 91: "Den som har påvirket miljøet på Svalbard ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, skal foreta nødvendige utbedringstiltak for å motvirke ytterligere

påvirkning av miljøet, og – om mulig – gjenopprette den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, utsetting, planering eller andre egnede tiltak." Det kan gjøres unntak fra plikten til utbedring og gjenoppretting "i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningen av tiltakene, miljøvirkningen av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig". Også i forurensningsloven § 7 annet ledd finner man en regel om plikt til avbøting ved overtredelse av loven. Kulturminneloven § 16 gir hjemmel til å gi pålegg til eier eller bruker om utbedring etter skade på fredet byggverk eller anlegg. Verken saltvannsfiske-loven, naturvernloven, viltloven eller lakse- og innlandsfiske-loven har regler om opprydding i miljøforstyrrelser som er forårsaket ved brudd på bestemmelsene i den enkelte lov eller vedtak i medhold av loven.

23.3.6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Det kan anføres flere gode grunner for å pålegge en lovovertreder en plikt til å foreta gjenopprettende tiltak. Først og fremst kan det vises til rettspedagogiske og preventive hensyn, men en gjenopprettelsesplikt vil også på en konkret måte understreke den verdi som ligger i den tidligere miljøtilstanden, og er dessuten i tråd med prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale, jf. utk. § 11.

Det er imidlertid også visse innvendinger mot en gjenopprettelsesplikt. Ikke alle miljøkrenkninger lar seg gjenopprette. Det kan skyldes miljøverdiens karakter eller overtredelsens art. For eksempel er noen naturinngrep irreversible, som sprengning i fjell eller utrydding av en art.

Selv om gjenoppretting i prinsippet er mulig, kan det være andre forhold som gjør det lite rimelig å pålegge en overtreder å iverksette gjenopprettende tiltak. Tiltakene kan være så kostnadskravende eller vanskelige å utføre at de ikke står i forhold til den aktuelle overtredelsen. Det kan også være at gjenopprettende tiltakene i seg selv innebærer naturinngrep som kan medføre skader på miljøet. Faren for slike skader kan være knyttet både til gjenopprettende tiltakets art og til overtrederens faglige kunnskaper og erfaring med å gjennomføre denne typen tiltak.

Etter *utvalgets* mening bør utgangspunktet være en plikt for overtrederen til å foreta gjenoppretting eller tiltak for å avbøte ytterligere skader på miljøet. I lovutkastet er en slik regel foreslått i utk. § 66 annet ledd. Utvalget er av den oppfatning at plikten til å utføre tiltak bør gjelde allerede når

det foreligger en *fare* for skade, jf. utk. § 66 annet ledd første punktum. På dette tidspunktet vil overtrederen kunne sette inn forebyggende tiltak. Har overtredelsen medført *skade* på miljøet, bør overtrederen ha plikt til å begrense skadevirkningene og så langt det er mulig gjenopprette den tidligere miljøtilstanden jf. utk. § 66 annet ledd annet punktum.

Som nevnt tidligere vil forebygging og begrensning av skade ikke alltid være mulig, og i noen tilfeller vil fordelene ved utbedring eller gjenoppretting ikke oppveie ulempene ved å sette i gang slike tiltak. *Utvalget* mener derfor at det bør åpnes for en forholdsmessighetsvurdering med hensyn til om tiltak bør pålegges, jf. utk. § 66 tredje ledd. Likevel er det grunn til å understreke viktigheten av at slike tiltak settes i verk, og utvalget foreslår derfor at den ansvarlige bare skal kunne slippe pålegg om tiltak hvis dette ville være særlig urimelig i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling.

Gjenopprettingstiltak som i seg selv kan tenkes å medføre nye miljøskader bør underlegges en viss kontroll fra myndighetenes side. *Utvalget* foreslår av den grunn i utk. § 66 annet ledd tredje punktum at tiltak som kan volde miljøpåvirkning av en viss betydning krever samtykke fra myndighetene.

Oppstår det tvil om gjenopprettingstiltak, f.eks. om hvor langt plikten rekker, kan den generelle påleggshjemmelen i første ledd brukes til å gi konkrete pålegg.

23.3.7 Forebygging og opprydding av uforutsette skader på biologisk mangfold som følge av lovlig virksomhet

Også virksomhet som ikke innebærer en overtredelse av naturmangfoldloven, kan medføre skader på biologisk mangfold. Dette kan enten dreie seg om virksomhet som ikke er regulert i naturmangfoldloven, eller virksomhet som krever tillatelse etter loven. Som eksempel kan nevnes lovlig utsetting av fremmede organismer i tilfeller der det ikke kreves tillatelse til dette, f.eks. ved å ta med seg en plante fra setervollen for å plante den ut i hagen, eller utsetting av fremmede utenlandske organismer etter tillatelse i forbindelse med havbruksvirksomhet.

Utvalgets forslag om aktsomhetsplikt i utk. § 6 vil gjelde bl.a. i slike tilfeller. Den konkrete normen for aktsomhet bør imidlertid etter utvalgets oppfat-

ning variere ettersom det foreligger en tillatelse til virksomheten eller ikke. Dette innebærer at man generelt kan stille lavere krav til aktsomhet der det foreligger en tillatelse enn der slik tillatelse ikke foreligger. Grunnlaget for dette er at den ansvarlige for virksomheten bør kunne regne med at en del avveininger med hensyn til virksomhetens konsekvenser blir vurdert under søknadsbehandlingen. De følger av lovlig virksomhet som er vurdert og godtatt av myndighetene, f.eks. skader ved bygging i henhold til en gitt tillatelse, vil det ikke være grunn til å kreve gjenopprettet i ettertid. Annerledes stiller det seg ved uforutsette konsekvenser av virksomheten.

Utvalget mener at tiltakshaveren i utgangspunktet må bære risikoen for slik skade, jf. utk. § 11, og foreslår derfor i utk. § 67 første ledd at den ansvarlige i slike tilfeller skal treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper. Her gjelder likevel i langt sterkere grad enn ved ulovlig virksomhet at en rimelighetsvurdering må legges til grunn. Det må også legges vesentlig vekt på om det dreier seg om virksomhet som har tillatelse fra det offentlige, og der det i forbindelse med tillatelsen er tatt stilling til temaer av relevans for den skaden som er oppstått. Når heller ikke myndighetene har forutsett konsekvensene, vil det ofte være urimelig at ansvaret fullt ut legges på tiltakshaveren. På den annen side er det tiltakshaver som er nærmest til å iverksette umiddelbare tiltak, og til å vurdere egen virksomhet fortløpende. Det gjelder særlig tiltakshavere som selv har betydelig innsikt og ressurser på det aktuelle området. Utvalget foreslår i utk. § 67 annet ledd også en hjemmel for tilsynsmyndigheten til å pålegge den ansvarlige å treffe slike tiltak innen en fastsatt frist.

23.3.8 Direkte gjennomføring

23.3.8.1 Innledning

Ovenfor er omtalt utvalgets vurderinger og forslag om en plikt for lovovertridere til å stanse og rette rettstridige forhold samt en plikt til å utføre gjenopprettende tiltak der overtredelser eller lovlig virksomhet har medført miljøforringelse eller fare for slik miljøforringelse. Dersom noen lar være å oppfylle disse forpliktelsene, kan det reises spørsmål om bruk av tvangsmidler (kap. 23.3.9), men også om myndighetene bør ha adgang til å utføre retting eller gjenoppretting for den ansvarliges regning. Dette er spørsmålet om direkte gjennomføring.

23.3.8.2 Gjeldende rett

Et eksempel på en bestemmelse om direkte gjennomføring finnes i lakse- og innlandsfiskloven § 7 fjerde ledd annet punktum. Dersom et pålegg etter bestemmelsens første punktum om å stanse en virksomhet ikke blir fulgt, kan departementet "la arbeidet bli utført for vedkommendes regning." Også forurensningsloven har en regel om direkte gjennomføring i § 74. Bestemmelsen må sees i sammenheng med §§ 75 til 77, som regulerer bruk av tredjepersoners eiendom i forbindelse med ulike tiltak, herunder direkte gjennomføring. Videre har vannressursloven § 61 hjemmel for direkte gjennomføring av pålegg som ikke blir etterkommet. Det samme gjelder ved pålegg om å utbedre skade på fredete bygninger og anlegg, jf. kulturminneloven § 16 annet punktum (jf. også § 17 første ledd tredje punktum). Svalbardmiljøloven § 97 har en generell hjemmel for sysselmannen til å foreta direkte gjennomføring. Naturvernloven, saltvannsfiskeloven og viltloven har ikke bestemmelser som gir myndighetene adgang til direkte gjennomføring av plikter som i utgangspunktet hviler på private. Forskrift 15. februar 1999 nr. 357 om hold av vilt i fangenskap, oppdrett av vilt i innhegnet område, og om jakt på oppdrettet utsatt vilt har imidlertid en regel i § 5-6 som gir kommunen rett til å sørge for iverksetting av nødvendige tiltak for eierens regning dersom vilkår og pålegg gitt i medhold av forskriften ikke blir etterkommet.

23.3.8.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Det finnes flere eksempler på at det er gjennomført ulovlige inngrep – f.eks. bygging av hytter, brygger og utfylling – innenfor verneområder i strid med vernebestemmelsene uten at forvaltningsmyndigheten har kunnet iverksette fjerning eller gjenoppretting, idet naturvernloven i dag ikke har noen særskilt hjemmel for direkte gjennomføring. Det kan være en relativt omstendelig og ikke minst kostbar prosess å få fjernet ulovlige innretninger gjennom sivilt søksmål.

Etter *utvalgets* mening er det avgjørende at det finnes enkle og effektive virkemidler for å få fjernet ulovlige innretninger og gjenopprette tidligere naturtilstand. Utvalget mener at det er behov for å lovfeste en hjemmel for direkte gjennomføring, og foreslår dette er i utk. § 68.

23.3.9 Gjennomføring på andres faste eiendom

En effektiv gjennomføring av tiltak for å gjenopprette eller forebygge skade kan nødvendigvis gjøre

bruk av tredjepersoners eiendom. Dette gjelder både der den ansvarlige selv gjennomfører tiltakene, og der myndighetene utfører tiltakene etter bestemmelsene om direkte gjennomføring. *Utvalget* foreslår derfor å åpne for gjennomføring på tredjepersoners faste eiendom ved bestemmelsen i utk. § 69. Utvalget finner det imidlertid ikke rimelig å foreslå en regel om rett til bruk av tredjepersoners *løsøre*.

Der myndighetene utfører tiltak etter reglene om direkte gjennomføring, vil det ofte være nødvendig å ta i bruk den ansvarliges eiendom. I motsetning til det som er foreslått for tredjepersoners eiendom, mener *utvalget* at også den ansvarliges *løsøre* bør være tilgjengelig for myndighetene. Det kan f.eks. være behov for å bruke vedkommendes maskiner, redskaper etc. i gjennomføringen av tiltakene.

Dersom en tredjeperson lider tap som skyldes skade eller ulempe ved gjennomføring av tiltak på dennes eiendom, mener utvalget at den forpliktete bør være erstatningsansvarlig, jf. utk. § 69 annet ledd første punktum. For å sikre at uskyldige tredjepersoner holdes skadesløse, bør imidlertid staten innestå for beløpet, jf. utk. § 69 annet ledd første punktum. Det bør påses at tredjeperson får utbetalt erstatningsbeløpet så snart som mulig, selv om det kan være rimelig at den ansvarlige – eventuelt staten – får anledning til å utbedre skaden når det kan skje uten ytterligere ulemper. Staten vil ha regress til den ansvarlige for det erstatningsbeløpet som den har betalt.

23.3.10 Tvangsmulkt

23.3.10.1 Innledning

Tvangsmulkt er et middel til å gjennomtvinge en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene dersom dette ikke blir oppfylt. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse. Den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Det kan dreie seg om en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Etter Sanksjonsutvalgets terminologi kan tvangsmulkten være automatisk, ubetinget eller betinget. Med automatisk tvangsmulkt menes de tilfeller der det fremgår direkte av loven at det begynner å løpe en tvangsmulkt når den frist loven setter, er oversittet. Dersom loven gir forvaltningen en adgang (men ikke plikt) til å fastsette tvangsmulkt for å gjennomføre et pålegg, er tvangsmulkten ikke automatisk. En tvangsmulkt er *ubetinget* (ofte kalt forhåndssatt) der mulkten løper fra vedtakstidspunktet, mens betegnelsen

betinget (iblant kalt etterhåndssatt) tvangsmulkt anvendes der mulkten kan avverges ved at den ansvarlige oppfyller pålegget innen den frist forvaltningen har satt for retting av overtredelsen. Sanksjonsutvalget anbefaler at det ikke anvendes ubetingede tvangsmulker som fastsettes som et engangsbeløp, bl.a. fordi dette lett vil kunne anses som en sanksjon.⁸

Bestemmelser om tvangsmulkt finnes bl.a. i forurensningsloven § 73, vannressursloven § 60 og genteknologiloven § 24. Svalbardmiljøloven § 96 har også hjemmel for å ilegge tvangsmulkt. Den ilegges av sysselmannen og tilfaller Svalbards miljøvernfond, som er opprettet i medhold av lovens § 98. Naturvernloven, viltloven, saltvannsfiskeloven og lakse- og innlandsfiskeloven har ikke bestemmelser om forvaltningsmessig tvangsmulkt.

23.3.10.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Erfaringene særlig med forurensningsloven har vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt middel for å gjennomføre bestemmelser i loven. Det er en tendens at lovgiveren i nyere naturforvaltningslover har innført bestemmelser om tvangsmulkt, f.eks. i vannressursloven, genteknologiloven og svalbardmiljøloven. *Utvalget* mener at det også i naturmangfoldloven bør innføres en hjemmel for å ilegge av tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven jf. utk. § 70.

23.3.11 Erstatning for skade på biologisk mangfold

23.3.11.1 Innledning

Det kan på flere måter oppstå spørsmål om erstatning i samband med ivaretagelse av biologisk mangfold. Utvalget begrenser seg i dette kapittel i hovedsak til spørsmål om erstatningsplikt når det er voldt skade på det biologiske mangfold.⁹ Spørsmålet om erstatning for begrensninger i mulighetene til å utnytte fast eiendom som skyldes tiltak for å bevare det biologiske mangfold i form av områdevern, er behandlet foran i kap. 18. Når det gjelder erstatning for skade som biologisk mangfold påfø-

rer privat eiendom, nøyer utvalget seg med å videreføre den eksisterende lovhjemmel for nærmere regler om erstatning for rovviltskader (viltloven § 12 a) uten å ta spørsmålet opp til nærmere drøftelse. Dette dreier seg om erstatningsregler som er en integrert del av diskusjonen om rovviltforvaltningen, jf. senest St.meld. nr. 15 (2003–2004) og Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

23.3.11.2 Lovfestede og ulovfestede regler om erstatning

De alminnelige ulovfestede regler om en skadevolders plikt til å betale erstatning for skaden oppstiller fire hovedvilkår for erstatning: Det må foreligge årsakssammenheng mellom skadevolderens handling og den skaden som er voldt. Denne årsakssammenhengningen må være tilstrekkelig nær eller adekvat. Skadevolderen må som hovedregel ha voldt skaden ved uaktsomhet. Skaden må ha påført skadelidte et økonomisk tap.

Ved siden av ansvar etter den alminnelige skyldregelen er det tilfeller hvor skadevolderen blir holdt ansvarlig på objektivt grunnlag, dvs. uten hensyn til om vedkommende har opptrådt uaktsomt. Dette gjelder for det første det ulovfestede objektive ansvar som er utviklet i rettspraksis når det gjelder skade som er følgen av en stadig, typisk og ekstraordinær risiko ved virksomheten eller innretningen. Også enkelte lover medfører et objektivt erstatningsansvar for skade, jf. nærmere nedenfor.

En arbeidsgiver er objektivt ansvarlig for skade som arbeidstakeren uaktsomt har voldt i tjenesten, jf. lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 2-1 nr. 1. Denne regelen gjelder også for det offentlige, jf. skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 2, både når skaden skyldes en faktisk handling og når den er forårsaket ved offentlig myndighetsutøving. Når det vurderes om det foreligger uaktsomhet, skal det etter loven tas hensyn om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. At et forvaltningsvedtak lider av feil som gjør vedtaket ugyldig, er ikke uten videre nok til å medføre erstatningsansvar for det offentlige.

På forskjellige områder oppstiller lovgivningen et objektivt erstatningsansvar for skade som volder.

For skade voldt ved skipsfart og luftfart gjelder konvensjonsbaserte erstatningsregler i henholdsvis lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten og lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart. Disse reglene medfører et objektivt ansvar for skadevolderen innenfor visse rammer (begrensningsbeløp). For biologisk

⁸ NOU 2003: 15 kap. 11.4.2

⁹ I nordisk rettslitteratur er spørsmålet behandlet særlig av Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret (Oslo 1999) s. 403–409, Marie-Louise Larsson: The Law of Environmental Damage (Stockholm 1999) s. 490 flg., Bertil Bengtsson: Miljöbalkens återverkningar (Stockholm 2001) s. 163 og 167–72 og Björn Sandvik: Miljöskadeansvar (Åbo 2002) s. 274 flg. Se også Peter Wetterstein (ed.): Harm to the Environment (Oxford 1997). Drøftelsene i juridisk teori tar først og fremst sikte på forurensningsspørsmål.

mangfold er det reglene i sjøloven kap. 7, jf. kap. 9, 10 og 12 som har størst interesse. Reglene om oljesølsansvaret etter sjøloven kap. 10, jf. kap. 12, vil gi rett til erstatning for gjenoppretting eller for forebyggende tiltak for å unngå skader fra oljeforurensning, foruten for tapt fortjeneste.

Skade på biologisk mangfold som skyldes forurensning, kan medføre objektivt erstatningsansvar etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall kap. 8. Dette ansvaret skal dekke økonomisk tap, eller tap og utgifter til rimelige tiltak for å avverge eller avbøte forurensningsskade, jf. nærmere forurensningsloven § 57. Erstatningsansvaret for skade og ulempe ved utøving av allemannsrett utenfor næring omfatter bare rimelige utgifter til å gjenopprette miljøet, jf. nærmere § 58. Skyldes skaden tillatt forurensning, er det bare skade og ulempe som overstiger tålegrensen etter granneloven § 2 som kan kreves erstattet, jf. forurensningsloven § 55.

For forurensningsskade ved utstrømming eller utslipp fra petroleumsvirksomheten gjelder det egne regler om objektivt ansvar i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet kap. 7. For tap som petroleumsvirksomheten påfører norske fiskere ved annen form for forurensning eller ved å legge beslag på fiskefelt, gjelder det et objektivt erstatningsansvar etter petroleumsløven kap. 8.

Medfører introduksjon av genmodifiserte organismer skade på biologisk mangfold, gjelder det etter lov 2. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer § 23 regler om objektivt erstatningsansvar som svarer til reglene i forurensningsloven.

Også lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann § 47 jf. § 49 har regler om objektivt erstatningsansvar, med lignende begrensninger som etter forurensningsloven.

Mens de nevnte lovbestemmelsene ikke medfører noe generelt erstatningsansvar ved skade på biologisk mangfold, er bestemmelsen i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard § 95 av en annen karakter. Paragrafen inneholder to forskjellige erstatningsregler med sikte på miljøskade generelt. Loven har ingen særskilt definisjon av dette begrepet, men det omfatter bl.a. skade på biologisk mangfold og kulturminner og terrengskader. Begge erstatningsreglene i § 95 omfatter all miljøskade som skyldes overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av svalbardmiljøloven, og er begrenset til dette.

Etter svalbardmiljøloven § 95 første ledd har skadevolderen som hovedregel objektivt erstatningsansvar for økonomisk tap som følge av miljøskaden. Den som indirekte har medvirket til miljø-

skaden (f.eks. ved å levere varer eller tjenester eller ved å utøve kontroll eller tilsyn), kan likevel bare bli ansvarlig når hun eller han har opptrådt uaktsomt. I § 95 annet ledd er det presisert at erstatningsansvaret også omfatter tap som følge av at miljøskaden hemmer utøving av allemannsrett i næring (f.eks. fiske) og kostnader ved avverging, avbøting eller gjenoppretting.

Når noen har voldt en miljøskade som ikke er ubetydelig, kan sysselmanen i tillegg pålegge skadevolderen å betale miljøerstatning etter § 95 tredje ledd. Dette er en erstatningsordning som ikke går ut på å dekke økonomisk tap. Erstatningsbeløpet går inn i Svalbards miljøvernfond, som kan disponeres i samsvar med reglene i svalbardmiljøloven § 98. Det er ingen forutsetning for pålegg om miljøerstatning at skadevolderen har opptrådt uaktsomt. Men om det skal pålegges miljøerstatning, og hvor stort erstatningsbeløpet skal være, vil bli bestemt av en samlet vurdering der det legges vekt på både de påvirkede miljøverdienes betydning, miljøskadens omfang og varighet, overtrederens skyld, andre sanksjoner pålagt overtrederer og omstendighetene for øvrig. Det skal altså tas hensyn til erstatningsansvar etter § 95 første ledd når det eventuelt gis pålegg om miljøerstatning etter § 95 tredje ledd. Sysselmans pålegg om miljøerstatning kan bringes inn for domstolene og der prøves fullt ut, enten det skjer under tvangsfullbyrding, i en vanlig sivil sak eller i en straffesak. På den måten vil det i prinsippet være domstolene som trekker opp det nærmere innhold av ordningen med miljøerstatning.

23.3.11.3 Rettspraksis om erstatning for skade på biologisk mangfold

I forbindelse med vassdragsreguleringer er det i en rekke tilfelle gitt erstatning for tapt eller redusert fiske til grunneieren eller en annen som innehar fiskeretten, jf. vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 § 16 nr. 1. I disse tilfelle var det tale om ødeleggelse eller forringelse av fiskens leveområde. For øvrig er rettspraksis begrenset. Men det foreligger noen avgjørelser av interesse, som dels gjelder erstatning etter avliving, dels erstatning for skade som følge av utsetting av organismer:

RG 1979 s. 715 (Frostating) gjelder erstatning til staten etter ulovlig skyting av ti canadagjess som var utsatt. Fuglene var fredet i henhold til jaktloven av 1951. Ifølge dommen var utsettingen ment som en berikelse av naturmiljøet. Ved skytingen ble den utsatte stammen halvert, og det ble ansett nødvendig å sette ut nye individer for å hindre stammen i

å dø ut. Retten mente at utgiftene til gjenoppretting av den tidligere tilstand i naturen som var blitt ødelagt ved avlvingen, kunne kreves erstattet og påla skadevolderen å betale erstatning til staten med 1 000 kroner pr. fugl.

Rt. 1992 s. 453 gjelder krav fra lakseoppdrettere mot staten for erstatning for tap som de var påført ved at importert laksesmolt fra Skottland hadde furunkulose, som spredte seg til deres oppdrettsanlegg da de satte ut smolten. Høyesteretts flertall (3-2) kjente staten erstatningspliktig. Flertallet antok at den daværende lov (6. desember 1968 nr. 2) om tiltak mot fiskesykdommer med forskrifter også innebar et vern for den enkelte næringsutøver som måtte bli skadelidende ved at importkontrollen sviktet. Flertallet mente at myndighetsutøvingen ved importkontrollen hadde vært uaktsomt sett i lys av de konkrete forhold ved smoltanlegget i Skottland og det høye ambisjonsnivå som fiskesykdomslovens forarbeider setter, og at det derfor forelå erstatningsplikt etter skadeserstatningsloven § 2-1. Mindretallet mente at det ikke var grunnlag for en så streng aktsomhetsnorm.

Rt. 1999 s. 1517 gjelder erstatning for redusert røyefiske som følge av utsetting av pungreke (*Mysis relicta*) i Selbusjøen. Som følge av vassdragsreguleringer i Neavassdraget var ørretfisket i Selbusjøen redusert, og utsettingen skjedd for å bedre næringsgrunnlaget for fisken. Det viste seg imidlertid at pungreken konkurrerte med fisken om næringsgrunnlaget uten selv å tjene som føde som ventet, og dette førte til reduksjon i røyefisket. Høyesterett fant at Direktoratet for naturforvaltning hadde opptrådt uaktsomt ved beslutningen om utsetting, og at staten derfor ble erstatningsansvarlig for det reduserte røyefisket. I vurderingen ble det lagt vekt på at det ikke var gitt noe forhåndsvarsel til alle grunneierne om den planlagte utsettingen, at spørsmålet om ansvar for eventuelle skader ikke var avklart, og at direktoratet syntes å ha vært lemfeldig og lite grundig i sin vurdering av skaderisikoen ved utsetting.

I samband med vassdragsreguleringer må regulanten ifølge en omfattende rettspraksis betale erstatning for skade på biotopen som medfører redusert fiske, til innehaveren av fiskerett, enten dette er grunneieren eller en særskilt innehaver. Dette må ses i sammenheng med ekspropriasjonsrettslige regler. Som et nylig eksempel kan vises til RG 1999 s. 969 (Eidsivating), som gjaldt erstatning for redusert sikfiske som følge av Dokkautbyggingen. Det er også andre eksempler på at beskadigelse av den biotopen som har dannet grunnlag for næringsutøvelse, har gitt rett til erstatning. I RG

1967 s. 351 (Frostating) fikk en yrkesfisker erstatning for tap han led ved at fiskeplassen som han hadde arbeidet med å rydde i fjorden, ble ødelagt ved dumping av fyllmasse.

Isvensk praksis foreligger en avgjørelse av Högsta Domstolen der den ansvarlige for felling av to jerver ble pålagt å betale erstatning til staten med 50 000 SEK for hver, jf. *NJA 1995 s. 249*.¹⁰ Hovedsynspunktet var at staten hadde utgifter til bevaring av jerv som pga. avlvingen ble delvis bortkastet. I prinsippet skulle det være tale om erstatning for individenes "avlsverdi", og i praksis ble erstatningen utmålt ut fra en samlet vurdering av statens kostnader til bevaring av den fredete jerven. I svensk juridisk teori er det reist spørsmål om dommen i realiteten innebærer innføring av en rett til erstatning for økologisk skade (uavhengig av økonomisk tap).

23.3.11.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Hvor langt rekker gjeldende rett?

Etter *utvalgets* mening kan man konstatere at regler om erstatning i praksis spiller forholdsvis liten rolle når det gjelder skade på biologisk mangfold og naturmiljøet for øvrig. Hovedårsaken til dette er at det som hovedregel ikke gis erstatning for økonomisk tap hvis tapet skyldes at en allemannsrett ikke kan utnyttes som før, og at en rent økologisk skade ofte ikke medfører noe påviselig økonomisk tap for enkeltpersoner.

Selv forurensningslovens regler om erstatning for skader på naturmiljøet som skyldes forurensning, har spilt mindre rolle i praksis enn man antakelig forestilte seg da reglene ble vedtatt. For øvrig kommer erstatning først og fremst på tale der skaden angår individuelle særretter til å høste eller bruke naturen, typisk når en grunneier får redusert utbyttet av sin rett til jakt eller fiske på eienommen. Bortsett fra forurensningsskadene er det usikkert i hvilken utstrekning enkeltpersoner som ikke kan påberope seg noen særrett, kan kreve erstatning bare fordi de kan vise til et tap som følge av skade på naturen.¹¹ Men hvis høsting eller annen utnytting har vært basert på fast og tradisjonell bruk, har det forekommet at erstatning er gitt selv om den er basert på en allemannsrett, særlig hvis skadelidte har truffet konkrete tiltak for å

¹⁰ Avgjørelsen er omtalt bl.a. av Jan Kleineman i *Juridisk Tidsskrift 1995–96 s. 101–09*, Jonas Ebbesson: *Miljörätt* (Uppsala 2003) s. 166 og i de fremstillinger som det er vist til i note 9. Avgjørelsen er fulgt opp i senere avgjørelser i svensk underrettspraksis, jf. Bengtsson op.cit. s. 169 note 90..

¹¹ Jf. f.eks. diskusjonen i NOU 1982: 19 s. 82–84.

lette utnyttningen eller det er tale om forholdsvis eksklusiv bruk for en avgrenset krets og tapet ikke er ubetydelig (jf. RG 1967 s. 351 og Rt. 1985 s. 247 (3-2) (Kåfjord)).

Det gjelder generelt for norsk rett at erstatning bare gis for økonomisk tap, hvis det ikke er særlig grunnlag – fortrinnsvis i lov – for noe annet, jf. Rt. 1995 s. 1303 (1313).¹² Den begrensede rettspraksis som foreligger, kan imidlertid tale for at det ikke er nødvendig å forstå kravet til økonomisk tap på en streng måte. I RG 1979 s. 715 (Frostating) ble det således gitt erstatning for utgifter til gjenoppretting av skaden ved avlaving. Når svensk praksis åpner for erstatning for bortkastede utgifter etter en nokså skjønnsmessig vurdering, kan mye tale for at det samme kan være tilfellet i norsk rett. Rettstilstanden er imidlertid uklar og usikker, og erstatningsplikten er under enhver omstendighet knyttet til en form for økonomisk tap og ikke primært til den skade som er voldt på naturmiljøet.

Utvalgets forslag om miljøerstatning

Av to forskjellige økologiske skader kan den alvorligste godt være den som ikke medfører noe økonomisk målbart tap for enkeltpersoner. Man kan antakelig si at jo mer sjelden en art er, desto mindre sannsynlig er det at utryddelsen vil medføre et økonomisk tap for noen. *Utvalget* ser det derfor som en skjev rettstilstand at det først og fremst – og kanskje bare – er skader på naturmiljøet som volder økonomisk tap, som kan utløse et erstatningsansvar for skadevolderen.

Utvalget foreslår derfor en regel som vil gi adgang til å pålegge erstatningsansvar for skade på biologisk mangfold eller på naturmiljøet for øvrig, selv om det ikke er voldt noe økonomisk tap. En slik regel finnes allerede for Svalbard i svalbardmiljøloven § 95 annet ledd, som gir sysselmannen hjemmel til å gi pålegg om erstatning – et pålegg som kan bringes inn for domstolene til full overprøving. Regelen bør gjelde ikke bare ved overtredelse av naturmangfoldloven selv, men også når miljøskaden skyldes en overtredelse av forurensningsloven eller av annen lovgivning som tjener til å gjennomføre mål og prinsipper i naturmangfoldloven. Denne erstatningsordningen bør – som etter svalbardmiljøloven – betegnes *miljøerstatning*.

En regel om miljøerstatning innebærer en sivilrettslig reaksjon på overtredelse av naturmangfoldloven mv. som kan gjøre det mulig å redusere bruken av straffesanksjoner. Dette vil være i tråd med hovedsynspunkter i regjeringens forslag til ny straffelov, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), og Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15. Forutsatt at ordningen med miljøerstatning får en slik utforming som beskrives nedenfor, anser *utvalget* det tilstrekkelig å sette straff bare for forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser av naturmangfoldloven. Overtredelser som kan betegnes som uaktsomme, men ikke grovt uaktsomme, må da møtes med pålegg om miljøerstatning eller andre reaksjoner i stedet for straff.

I svalbardmiljøloven § 95 tredje ledd er regelen om miljøerstatning begrenset til tilfelle hvor overtredelsen har voldt "ikke ubetydelig" miljøskade, og miljøerstatning kan ikke pålegges hvor overtredelsen bare har medført fare for miljøskade. Dersom man skal begrense straffehjemmelen etter naturmangfoldloven til forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser, mener *utvalget* at adgangen til å pålegge miljøerstatning bør gjelde også der miljøskaden er ubetydelig, og trolig også for andre overtredelser. Men til gjengjeld bør det ha vesentlig betydning for erstatningsbeløpets størrelse om det faktisk er inntrådt noen skade eller ikke.

For det annet vil det styrke miljøerstatningens karakter av sivilrettslig reaksjon om den går inn i et særskilt fond som bare kan brukes til angitte formål i tråd med naturmangfoldloven. Dette kan også styrke miljøerstatningens gjenopprettende funksjon og dermed dens legitimitet. *Utvalget* foreslår derfor at miljøerstatninger – sammen med tvangsmulkt etter naturmangfoldloven og eventuelle andeler av økonomisk utbytte ved utnyttning av genetisk materiale etter utk. § 58 fjerde ledd – skal inngå i et fond som betegnes Naturfondet. Dette har særskilt betydning for å sikre at miljøerstatning kan pålegges etter at skadevolderen er frifunnet i en straffesak og uten hinder av forbudet mot dobbelt strafforfølgning i den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 art. 4. En slik situasjon kan f.eks. tenkes der det blir reist tiltale for en overtredelse som har ført til alvorlig miljøskade, men tiltalte blir frifunnet for straff fordi domstolen – i motsetning til påtalemyndigheten og miljøvernmyndigheten – kommer til at tiltaltes uaktsomhet ikke kan karakteriseres som grov.

Man kan her se Naturfondet som statens eller allmennhetens representant for de naturverdier som blir krenket ved overtredelse av naturmang-

¹² Viktige eksempler på erstatning for annet enn økonomisk tap er reglene om menerstatning ved personskade og oppreisning for visse alvorlige personlige krenkninger etter skadeserstatningsloven §§ 3-2 og 3-5.

foldloven. Likheten med erstatningskrav for skade på konkrete økonomiske verdier og hensynet til rettssikkerhet for overtrederen taler for at domstolene bør kunne vurdere erstatningsspørsmålet fullt ut, både lovens vilkår for å pålegge erstatning, om det bør gis pålegg om erstatning, og erstatningens størrelse. Som for andre erstatningskrav er det da liten grunn til at et pålegg om miljøerstatning skal kunne påklages til overordnet forvaltningsorgan.

Naturfondet bør administreres av et eget styre eller den myndighet etter naturmangfoldloven som Kongen fastsetter. Loven bør angi hvilke formål midlene skal kunne brukes til, jf. utk. § 72. Siden grunnlaget for fondet er mer begrenset enn etter svalbardmiljøloven – der det også omfatter jaktgebyr og gebyr for tilreisende – bør formålene være mer begrenset. *Utvalget* mener at det sentrale formål med fondet bør være å bruke midler til å gi tilskudd til skjøtsel og til gjenoppretting av miljøtilstanden så langt det ikke blir dekket av en ansvarlig. Dersom det ikke innføres regler om erstatning til enkeltpersoner for økonomisk tap som blir voldt ved en overtredelse av naturmangfoldloven, jf. kap. 23.3.11.5, bør fondets midler også kunne brukes til å gi tilskudd til dem som kan antas å lide et tap ved overtredelsen. Tilskudd med et slikt formål vil særlig kunne tjene til å styrke næringsgrunnlaget for den som har fått det redusert fordi noen har overtrådt naturmangfoldloven. En slik ordning vil være i tråd med de tanker som ligger bak utvalgets forslag om tilskudd som ledd i kompensasjon for opprettelse av verneområder, jf. kap. 18.11.

23.3.11.5 Erstatning for individuelt økonomisk tap?

Det kan reises spørsmål om det bør innføres en regel som pålegger skadevolderen å betale erstatning for økonomisk tap som enkeltpersoner lider ved at noen overtrer naturmangfoldloven. En slik regel vil særlig ha betydning der tapet skyldes at skadelidte etter lovovertrødelsen ikke kan utnytte en allemannsrett som før, f.eks. til bærsanking eller fiske.

Svalbardmiljøloven § 95 første ledd er en erstatningsregel av denne typen, og har forurensningslovens erstatningsregler som utgangspunkt. Det er her å merke at svalbardmiljøloven også fullt ut regulerer forurensning på Svalbard. Regelen i § 95 første ledd medfører både et objektivt ansvar som utgangspunkt, og gir erstatning for tap knyttet til utøving av allemannsrett – men formodentlig bare når det skjer i næring, jf. § 95 annet ledd bokstav a. I tillegg gir svalbardmiljøloven § 95 første ledd hjemmel for å kreve erstat-

ning for utgifter til avbøting av miljøskade og gjenoppretting av miljøtilstanden, jf. § 95 annet ledd bokstav b. Men dette blir i forslaget til naturmangfoldlov dekket av regelen i utk. § 68 annet ledd. Diskusjonen her begrenser seg derfor til spørsmålet om en erstatningsregel for enkeltpersoners tap.

Utvalget er imidlertid kommet til at det ikke bør foreslå noen slik ansvarsregel i naturmangfoldloven, iallfall ikke dersom de tilfelle hvor behovet for erstatning er størst uten at det dekkes av gjeldende regler, kan ivaretas ved tilskudd fra Naturfondet. Svalbardmiljølovens regel er delvis begrunnet i at den også fanger opp forurensningsskader, som på fastlandet er dekket av forurensningsloven kap. 6. En regel om objektivt erstatningsansvar etter naturmangfoldloven kan på den annen side komme til å favne unødig vidt – f.eks. når det gjelder erstatningsplikt for skogbrukere eller for utøvere av friluftsliv.

23.3.12 Overtredelsesgebyr

I lys av Sanksjonsutvalgets forslag om å legge større vekt på administrative tiltak, har *utvalget* også vurdert behovet for ha regler om administrative sanksjoner i naturmangfoldloven. Overtredelsesgebyr i Sanksjonsutvalgets terminologi karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt et forbud eller et påbud fastsatt i lov eller vedtak med hjemmel i lov, jf. NOU 2003: 15 s. 220.

Utvalget mener at det ville være hensiktsmessig med en hjemmel for å benytte administrative overtredelsesgebyr i stedet for straff ved de minst alvorlige overtredelsene. Det er utvalgets syn at Statens naturoppsyn vil være godt egnet til å ilegge slike gebyrer.

Utvalget har imidlertid ikke foreslått noen bestemmelse om overtredelsesgebyr i lovutkastet. Dette skyldes at Sanksjonsutvalget både foreslår mønsterbestemmelser og nye generelle bestemmelser i forvaltningsloven for å sikre standardisering og ensartet utforming av bestemmelser om administrative sanksjoner (jf. NOU 2003: 15 kap. 13.3.1.1). *Utvalget* anbefaler på denne bakgrunn at regler om administrative overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets forslag. Utvalget bemerker ellers at behovet for særskilte regler om overtredelsesgebyr nok blir noe mindre hvis det innføres regler om miljøerstatning i samsvar med utvalgets forslag.

23.3.13 Straff

23.3.13.1 Gjeldende rett

Straffeloven § 152 b

I 1993 ble en ny generalklausul mot miljøkriminalitet tatt inn i straffeloven som § 152 b. Bestemmelsen lyder:

”Med fengsel inntil 10 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt:

- (1) forurenses luft, vann, eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade, eller
- (2) lagrer, etterlater eller tømmer avfall eller andre stoffer med nærliggende fare for følger som nevnt i nr. 1.

Hvis noens død eller betydelig skade på legeme eller helbred har blitt følgen, kan fengsel inntil 15 år anvendes.

Med fengsel inntil 6 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt

- (1) minsker en naturlig bestand av fredede levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse, eller
- (2) påfører betydelig skade på et område som er fredet gjennom vedtak etter naturvernloven kapittel II, viltloven §7 svalbardmiljøloven kapittel III, lov om Jan Mayen § 2 eller lov om Bouvet-øya, Peter Is øy og Dronning Mauds land med mer § 2, eller
- (3) påfører betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.

Medvirkning straffes som ellers bestemt i denne paragrafen.”

Bestemmelsen omfatter både fauna-, forurensings- og kulturminnekriminalitet, og medfører en straffeskjerpelse for alvorlig miljøkriminalitet. Bakgrunnen for å innføre en slik generalklausul var en oppfatning om at straffebestemmelsene i særlovene ikke ga et tilstrekkelig strafferettslig vern, iallfall ikke når det gjaldt en del alvorlige former for miljøkriminalitet. Videre var bestemmelsen ment som et generelt signal til de strafferettslige myndigheter om en opprioritering av innsatsen mot miljøkriminalitet.¹³ Straffeloven § 152 b kan være aktuell å bruke f.eks. mot alvorlig skadeforvoldelse i verneområder, hvor det er unaturlig å anvende naturvernlovens mer beskjedne strafferamme. Hvorvidt handlingen rammes av generalklausulen vil måtte vurderes i forhold til skadens omfang og om den rammer spesielt verdifull eller sårbar natur. I tillegg vil det ha betydning i hvilken grad skaden er reversibel.¹⁴

Den første dom for brudd på generalklausulen ble avsagt av Namdal tingrett i april 2004. Dommen er imidlertid anket og dermed ikke rettskraftig. En skogbruker ble dømt til fengsel i elleve måneder (hvorav seks måneder betinget) for hogst i et naturreservat i Nord-Trøndelag. Skogbrukeren hadde snauhogd et område som var midlertidig fredet. Hogsten førte bl.a. til at populasjonen av sårbare lavarter i området ble redusert.

Til tross for at det ennå ikke foreligger noen rettskraftige domfellelser for overtredelse av straffeloven § 152 b, har bestemmelsen likevel vært et argument i favør av den straffeskjerpelse som er skjedd ved overtredelse av bestemmelsene i særlovgivningen, jf. nedenfor. Bestemmelsen har også vært et symbol på at lovgivende myndighet prioriterer miljøkriminalitet høyere enn før.¹⁵

Viltloven

Viltloven har en straffebestemmelse i § 56 som gir anledning til å idømme fengsel inntil ett år for ”den som overtrer regler gitt i eller i medhold av denne lov dersom ikke forholdet rammes av et strengere straffebud”. Bestemmelsen ble endret i 1993 slik at det ved særdeles skjerpende omstendigheter kan idømmes fengsel i to år, mot tidligere ett år. Endringen av strafferammen ble gjort med den begrunnelse at man ville markere alvorret i de grovere former for faunakriminalitet, da dette ikke var godt nok ivaretatt i gjeldende lovgivning.¹⁶

Typiske overtredelser er:

- jakt på og fangst av truede fuglearter (f.eks. dagrovfugler og ugler)
- ulovlig jakt på de store rovdyrene (bjørn, ulv, gaupe og jerv)
- ulovlig jakt på hjortevilt (hjort, elg, rådyr og villrein)
- ulovlig egganking

Lakse- og innlandsfiskloven

Lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd fastsetter straff for den som ”overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller opprettholdt ved loven eller vilkår fastsatt i medhold av loven”. Strafferammen er fengsel i ett år, og to år ved særdeles skjerpende omstendigheter. Lakse- og innlandsfiskloven ble revidert i 1992, og i forbindelse med dette ble straf-

¹³ Ot.prp. nr. 92 (1992–93) s. 3.

¹⁴ Ot.prp. nr. 44 (1994–95) s. 16.

¹⁵ Se. kap. 3.2.2 i Prosjekt miljøkriminalitet. En kartlegging og beskrivelse av politiets og påtalemyndighetens bekjempelse av miljøkriminalitet. Forslag til forbedringer. Rapport fra Politidirektoratet, 2003.

¹⁶ Ot.prp.nr 54 (1992–93) s. 10.

**Boks 23.2 Rt. 2002 s. 258 –
Straffesak om utlegging av giftåte**

Det har de siste årene vært flere tilfeller med giftutlegging for å ramme ulv. I en avgjørelse i Rt. 2002 s.258 opprettholdt Høyesterett en dom der en 62 år gammel mann ble dømt til fengsel i 30 dager og en bot på 13 000 kroner for overtredelse av viltloven § 56 første og annet ledd, jf. § 3 første og annet ledd og § 25. I tillegg ble han fradømt retten til å drive jakt og fangst i 2 år. Mannen hadde lagt ut kjøttstykker og pølser med gift for å ramme ulv i området. Høyesterett la i straffutmålingen vekt på at ulven var klassifisert som direkte truet, og at illegal beskatning av bestanden derfor kunne ha store og uoversiktlige skadevirkninger. Det ble også lagt vekt på at risikoen for å bli oppdaget er meget liten, og at den avskrekkende virkning derfor må søkes oppnådd ved en streng reaksjon. Høyesterett la videre til grunn at fradømmelse av jaktrett var en adekvat reaksjon, men klart ikke tilstrekkelig til å oppnå den ønskede allmennpreventive virkning. Retten understreker at det ikke kan være et moment i formildende retning at ulveforvaltningen er omstridt. Tvert imot ser retten det slik at "dette gir en ytterligere grunn til gjennom en konsekvent og streng straffefølgning å formidle det vernehensyn som ligger til grunn for ulveforvaltningen". Det legges videre til grunn i dommen at tiltalte i den aktuelle saken ikke hadde vært en sentral person i virksomheten med utlegging av gift. Høyesterett så likevel ingen grunn til å redusere straffen, og uttalte at det ligger i dette at "straffen måtte ha blitt vesentlig strengere om [tiltaltes] rolle hadde vært mer sentral".

ferammen øket fra tre måneder til ett år, og to år hvis særdeles skjerpene omstendigheter foreligger. Utvidelsen ble gjort under henvisning til den tilsvarende økning av straffenivået som samtidig var foreslått for viltloven. Typiske overtredelser er bruk av ulovlig redskap og brudd på bestemmelsene om fredningstid.

Naturvernloven

Etter naturvernloven § 24 straffes den som "overtrer forbudsbestemmelser gitt i medhold av denne lov, eller § 15, eller som medvirker til det". Som for viltloven og lakse- og innlandsfiskloven

er strafferammen fengsel i ett år, og to år hvis særdeles skjerpene omstendigheter foreligger. Frem til 1995 ga straffebestemmelsen i naturvernloven bare hjemmel for å idømme bøter. Utvidelsen av strafferammen ble begrunnet i at bøtenivået var svært lavt og at en slik strafferettslig praksis viste en manglende respekt for de kvalitetene og verdier naturen representerer.¹⁷ Et argument for straffeskjerpelsen var også at endringen fikk straffeprosessuelle følger, ved at man fikk en utvidet adgang til ransaking og pågripelse.

Typiske overtredelser er ulovlig bygging, graving og masseutfylling og hogst i verneområder, plukking av fredede planter og ulovlig ferdsl i verneområder.

Saltvannsfiskeloven

Saltvannsfiskeloven har en strafferamme på 6 måneder for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan det anvendes fengsel i inntil 2 år.

Genteknologiloven

Genteknologiloven har en strafferamme på 1 år for den som "overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak truffet med hjemmel i disse bestemmelsene". For overtredelse under særdeles skjerpene omstendigheter kan det idømmes fengsel i 4 år. Denne strafferammen er relativt høy sammenlignet med strafferammene i andre særlover på miljørettens område, og begrunnelsen er det fare- og skadepotensialet som er forbundet med utsetting av genmodifiserte organismer.¹⁸

Vannressursloven

Straffebestemmelsen i vannressursloven § 63 er noe annerledes utformet enn dem som er nevnt over. Gjerningsbeskrivelsen er mer spesifikt angitt ved at det i første og annet ledd angis hvilke bestemmelser i loven som er belagt med straff. Begrunnelsen er at en mer generelt utformet straffebestemmelse ville ramme forhold som det ikke bør være straffesanksjoner mot. For en del av lovens pliktregler er det ikke innført straffesanksjoner, fordi man anså andre virkemidler som tilstrekkelige og mer hensiktsmessige for å

¹⁷ Ot.prp. nr. 44 (1994–95) s 16.

¹⁸ Ot.prp. nr. 8 (1992–93) s. 91.

Boks 23.3 Ulovlig hugging av trær i den tro at huggingen var lovlig skjøtsel (Rt. 2002 s. 1069)

For overtredelse av naturvernloven er avgjørelsen i Rt. 2002 s. 1069 sentral (se også omtale av dommen i kap. 17.2.1.1). Saken gjaldt en grunneiers ulovlige hogst i eget skogsområde, som var fredet som naturreservat. Han hadde hugget ca 50 svartor og fraktet virket ut ved ulovlig traktorbruk.

Mannen hadde hogget trærne i den tro at det var lovlig skjøtelsesvirksomhet i henhold til verneforskriften. Det sentrale spørsmålet i saken var om mannen handlet i unnskyldelig rettsvillfarelse, og derfor skulle frifinnes. Verneforskriften ga anledning til å drive "skjøtelsesverksemd" i verneområdet. Selv om det ikke kunne leses direkte av bestemmelsens ordlyd, måtte den ut fra formålet forstås slik at den kun gjaldt *forvaltningsmyndighetenes* skjøtelsesvirksomhet. Tiltalte hadde lest regelen slik at også private kunne drive skjøtsel. Flertallet i Høyesterett la til grunn at villfarelsen ikke var unnskyldelig fordi det "for å sikre en effektiv håndheving av lov og forskrift til vern om miljøet, må [...] kreves at grunneier undersøker nærmere om virksomhet i reservatet ville være i strid med bestemmelsene om fredning." En dommer dissenterte, bl.a. med henvisning til at kravet om klar utforming av lovbestemmelser ifølge til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 7 ikke var oppfylt.

Til tross for en svært lav inntekt ble skogeieren idømt en bot på 10 000 kroner og 1 000 kroner i inndragning. Høyesterett uttaler blant annet at "ved utmålingen av straffen må de viktige interesser fredningen skal vareta tillegges stor vekt. Naturinngrep i reservater kan føre til uopprettelige skader. I tillegg kommer at A er sterkt å bebreide for uten nærmere undersøkelse og tillatelse å ha hogd et større antall oretrær og fjernet virket med traktor".

fremme etterlevelse.¹⁹ For eksempel er brudd på den generelle aktsomhetsplikten i vannressursloven § 5 første ledd ikke straffesanksjonert. På den annen side er det fastsatt straff i § 63 første ledd bokstav d for overtredelse av plikten til å opptre aktsomt ved boring etter grunnvann, jf. § 46 første ledd.

Har overtredelse av de bestemmelsene som er angitt i § 63 første og annet ledd "voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter", kan straffen settes til fengsel i 2 år, jf. § 63 tredje ledd første punktum. Denne høyere strafferammen gjelder også hvis overtredelsen har "voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag" jf. § 63 tredje ledd annet punktum. Det er få saker om brudd på vannressursloven som er avsluttet siden loven trådte i kraft 1. januar 2001. To saker er imidlertid beskrevet i boks 23.4.

Svalbardmiljøloven

Svalbardmiljøloven § 99 setter straff av fengsel inntil ett år for den som "overtrer bestemmelser fastsatt i denne lov eller i medhold av loven". Fengsel inntil tre år kan anvendes hvis det er "inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter".

23.3.13.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Straff som nødvendig sanksjonsmiddel må vurderes i lys av hvilke andre sanksjonsmuligheter som foreligger og hvilken betydning en straffetrussel vil ha for å hindre uønsket adferd.

Som nevnt i kap. 23.3.3 anbefaler Sanksjonsutvalget at det foretas en grundig vurdering av behovet for avkriminalisering når det gjelder forhold som rammes av straffebestemmelsene i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Begge disse lovene har helt generelle straffebestemmelser, såkalte blankettstraffebud, som omfatter alle regler som er gitt i eller i medhold av loven. Det fremgår av fremstillingen ovenfor at dette er tilfellet for de fleste straffebestemmelsene på miljøområdet. Sanksjonsutvalget understreker at behovet for straff må vurderes ut fra den enkelte handlingsnorm, og anbefaler at det i alle fall sondres mellom handlingstyper som innebærer en krenkelse av sentrale miljøverdier, f.eks. smitte av lakseparasitter og jakt på fredete arter – og som derfor bør gis et straffrettlig vern – og handlingstyper som mer kan karakteriseres som formalovertredelser som ikke direkte krenker de interesser lovgivningen skal verne om, f.eks. manglende melding om jaktutbytte. Sanksjonsutvalget har foreslått at kriminalisering i utgangspunktet knyttes til fem hensyn som bør stå sentralt i enhver vurdering av om det skal fastsettes en sanksjon for overtredelse av

¹⁹ Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s 275.

Boks 23.4 Eksempler på straffesaker etter vannressursloven

I januar 2000 fikk et landbasert anlegg for smoltproduksjon konsesjon fra Fiskerdirektoratet til å øke produksjonen fra 0,5 til 1,0 millioner smolt pr. år. Norges vassdrags- og energidirektorat ga tillatelse til å regulere vannmagasinet som anlegget benyttet 1 meter, men frarådet en økning av produksjonsvolumet før det var foretatt en nærmere hydrologisk vurdering av hvor mye vann som var tilgjengelig i tørre perioder. Produksjonsvolumet ble likevel doblet umiddelbart etter at konsesjon var gitt. Samtidig med at konsesjonen fra Fiskeridirektoratet forelå, ble vannstanden i magasinet målt til 1,55 meter under laveste tillatte regulerte nivå iht. vassdragskonsesjonen. Bedriften ble ilagt et forelegg for overtredelse av vannressursloven § 63 første ledd bokstav c. Boten ble satt til 250 000 kroner og er vedtatt. Dette er den første saken hvor det er reagert med straff etter at vannressursloven trådte i kraft.¹

Våren 2001 fant Norges vassdrags- og energidirektorat at bygging av et mindre kraftverk på Vestlandet ikke var konsesjonspliktig etter vannressursloven. Direktoratet forutsatte at det skulle etableres et fast arrangement for å sikre minstevannføring tilsvarende lavvannføring. Ved en kontroll i 2003 ble det oppdaget at vassdraget nedstrøms inntaket til kraftverket nærmest var tørt. Det viste seg at eieren hadde stengt røret som skulle sikre alminnelig lavvannføring. Senere kontroller ga samme resultat. Et tiltak som i dette tilfellet innebar å stenge for minstevannføring, er konsesjonspliktig, men det var ikke søkt om konsesjon. Norges vassdrags- og energiverk anmeldte saken, og i 2004 ble eieren av kraftverket ilagt et forelegg på 50 000 kroner for overtredelse av vannressursloven § 63 første ledd bokstav d, jf. § 10 første ledd, for å ha tatt i bruk den alminnelige lavvannføringen uten tillatelse. Forelegget er vedtatt.²

¹ Se Miljøkrim (utgitt av Økokrim) 2001 nr. 2-3, s. 3.

² Se Miljøkrim 2004 nr. 1 s. 23.

handlingsnormer, og hvilken eller hvilke sanksjoner som i så fall bør velges. De fem hensynene er:

- *Nødvendighet*: Er det nødvendig med en sanksjon, og må denne i tilfelle være straff?
- *Subsidiaritet*: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås med andre sanksjoner.

- *De vernede interesser*: De interesser sanksjonen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- *Alvorlighet*: Normalt bør straff bare anvendes ved alvorlige overtredelser (kvalifikasjonskravet).
- *Håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis blir søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om ny straffelov har Justisdepartementet i hovedsak sluttet seg til disse vurderingene (kap. 7.5, s. 88–93). Departementet tar utgangspunkt i det såkalte skadefølgeprinsippet: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg oppstiller departementet to andre generelle kriterier: straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige, og Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

Mange av rettspliktene i naturmangfoldloven er av en slik art at det kan være behov for en sanksjon for å motivere til overholdelse og markere betydningen av bestemmelsene. Overtredelse av miljøregler kan i en del tilfelle være vanskelige å avdekke. Det er nok videre slik at bevisstheten om mulig miljøskade eller fare for slik skade for mange ikke vil være tilstrekkelig motiverende for unngå en overtredelse av rettsplikter i loven. Dette gjelder særlig på områder der en overtredelse vil innebære en "vinning" for overtrederen, f.eks. ulovlig hogst, ulovlig uttak av prioriterte arter eller ulovlig bygging i verneområder. Hensynet til effektiv allmennprevensjon er derfor fremtredende.

Spørsmålet er om det er behov for straff, eller om andre sanksjoner kan være like effektive. Det fremgår av diskusjonen i kap. 23.3.5 til 23.3.10 at *utvalget* foreslår flere forvaltningstiltak som reaksjon på overtredelser. Det foreslås videre i kap. 23.3.11 regler om miljøerstatning og i kap. 23.3.12 at en hjemmel for å ilegge administrative overtredelsesgebyr vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets forslag.

Det kan generelt for naturmangfoldloven sies at bestemmelsene verner om viktige offentlige interesser, nemlig en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning. Dette er et forhold som taler for bruk av straff i håndhevingen av loven. Overtredelse av så vel artsforvaltningsbestemmelsene som bestemmelsene om områdevern kan tenkes å få alvorlige konsekvenser for det biologiske mangfoldet, også på lang sikt. Det samme gjelder

ulovlig utsetting eller innførsel av fremmede organismer.

Når det gjelder mulighetene for håndheving av en straffetruassel, vil *utvalget* vise til at det de senere årene er bygget opp et oppsynsapparat som skal føre tilsyn med om miljølovgivningen overholdes, og at alvorlig miljøkriminalitet er blant de kriminalitetsformer som etter sin art skal prioriteres av politiet og påtalemyndigheten.²⁰ Håndheving byr i praksis på problemer fordi en del miljøovertrедelser, som alt nevnt, er av en slik art at de kan være vanskelige å oppdage. Oppklaringsprosenten for miljøovertrедelser som anmeldes til politiet, er ca. 50. Dertil kommer at politiet og påtalemyndigheten har lang saksbehandlingstid. Tross disse forhold er *utvalget* av den oppfatning at forholdene skal ligge til rette for at overtrедelser kan bli avdekket og straffetrussele håndhevet. Det er først i de senere år at miljøkriminalitet har vært viet særlig oppmerksomhet i rettssystemet,²¹ og etter hvert som tilsynsapparatet blir bedre utviklet og politi og påtalemyndighet får mer erfaring med denne type saker, vil sannsynligvis de praktiske problemene bli mindre.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det skal være mulig å straffesanksjonere overtrедelse av naturmangfoldloven. Utvalget anbefaler at straffebestemmelsen – utk. § 73 – formuleres slik at de reglene som skal være straffesanksjonert nevnes eksplisitt. Det bør med andre ord ikke fastsettes et generelt straffebud som gjelder alle bestemmelsene i loven. Dette er i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger.

Et grunnvilkår for at en person skal kunne straffes er at det er utvist skyld. Med de reaksjonsformer som utvalget har foreslått ellers, er det

neppe behov for å kunne straffe overtrедelser som er begått av simpel uaktsomhet. Dette forutsetter at forslaget om miljøerstatning blir fulgt opp, siden dette vil være en viktig reaksjon når overtrедelsen er begått av uaktsomhet. Utvalget antar for sin del at hvor straffverdigheten er markert, vil overtrедelsen være gjort med forsett eller grovt uaktsomt, og det samme vil være tilfellet der overtrедelsen har gitt overtrедeren en nevneverdig vinning som det er aktuelt å inndra. Straffverdige tilfelle hvor det kan være problematisk å bevise forsett, vil gjennomgående bli fanget opp ved at grov uaktsomhet er tilstrekkelig til straffellelse.

Utvalget mener at naturmangfoldloven bør inneholde hjemmel for å idømme bøter og fengselsstraff. Utgangspunktet må være at strafferammen i naturmangfoldloven i alle fall må ligge på samme nivå som strafferammen i henholdsvis viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og naturvernloven gjør i dag. Lovendringer og utvikling i rettspraksis har i betydelig grad ført til en heving av straffenivået i saker om miljøkriminalitet. Høyesterett har i flere nyere avgjørelser gitt uttrykk for at straffenivået er hevet. Vedtakelsen av straffeloven § 152 b gir også uttrykk for en skjerpet holdning fra lovgivernes side til miljøkriminalitet. *Utvalget* mener på denne bakgrunn at dagens strafferamme er for lav, og foreslår å øke strafferammen ved særdeles skjerpende omstendigheter fra 2 til 3 år. Hva som regnes som særdeles skjerpende omstendigheter i denne sammenheng, må bl.a. ses i lys av generalklausulen i straffeloven § 152 b: Den økede strafferammen er bare aktuell for overtrедelser som ikke fanges opp av straffelovens bestemmelse. Denne rammer imidlertid bare visse særdeles grove overtrедelser, f.eks. der det dreier seg om stor miljøskade eller spesielle kulturminner. Overtrедelse av lovens alminnelige regel vil kunne medføre bøter eller fengsel i 1 år, slik strafferammen er i gjeldende naturvernlov, viltlov og lakse- og innlandsfisklov.

²⁰ Se Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2003 s. 9 og Rune B. Hansen: Straffeutmåling for miljøkriminalitet, Tidsskrift for strafferett 2003 nr. 3 s. 337 til 361.

²¹ Se Rune B. Hansen op. cit.

Kapittel 24

Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Fra:

Den gamle mester

Den stander en Eg paa Præstens Jord,
Hans Øie til dagligt Mærke;
Den løfter dig op over Dal og Fjord
Og strækker Grenene stærke.
Den bærer paa flere hundrede Aar,
Men frodig den løves Vaar for Vaar,
Hver rindende Morgenlue
Kun meer ærværdig at skue.

Jørgen Moe

24.1 Innledning

24.1.1 Generelt

Lovutkastet vil bidra til å ivareta Norges internasjonale forpliktelser til å bevare natur, landskap og biologisk mangfold, og til å realisere mål om bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold. Utvalgets forslag bygger på vurderinger av hva som kan oppnås av positive miljøeffekter, veid opp mot andre samfunnsmessige effekter. De miljømessige, administrative og økonomiske konsekvensene av de enkelte forslagene er omtalt under kap. 24.2, og for øvrig vises det til utvalgets vurderinger og forslag i de enkelte kapitlene i utredningen.

Lovforslaget innebærer at nye oppgaver vil bli lagt til forskjellige forvaltningsmyndigheter, bl.a. som følge av de nye forvaltningsregimene knyttet til prioriterte arter og utvalgte naturtyper, og av den foreslåtte reguleringen av tilgangen til genetisk materiale. Av dette følger behov for økte ressurser og i noen tilfeller også økt kompetanse. Behovet for økte administrative ressurser vil få konsekvenser i første rekke for driftsbudsjettene til Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmenene, men også for andre myndigheter i den utstrekning disse blir tillagt myndighet eller oppgaver etter loven.

Utvalgets forslag vil kunne belaste kommunøkonomien i en viss utstrekning. Dette vil f.eks.

være tilfelle ved delegering av myndighet etter utk. § 61 annet ledd, dersom delegeringen ikke ledsages av statlige overføringer. Utvalget foreslår her å lovfeste en adgang til å delegere ansvar etter naturmangfoldloven til kommunen, og til å delegere forvaltningsmyndighet for verneområder til et særskilt oppnevnt organ. Forslaget tar først å fremst sikte på å skaffe et varig hjemmelsgrunnlag for de forskjellige forsøksordninger som i dag praktiseres når det gjelder delegering av myndighet etter naturvernloven. Det forutsettes at slik delegering fortsatt skjer med tilslutning fra den enkelte kommune.

Utvalgets forslag om en lovfestet plikt for kommunene til å kartfeste forekomster av utvalgte naturtyper, vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, men av begrenset omfang. Plikten omfatter ikke selve *kartleggingen*. Kommunenes arbeid med kartlegging av biologisk mangfold pågår uavhengig av utvalgets lovforslag. Den videre oppfølgingen med evaluering, kvalitetssikring og overvåking forutsettes først og fremst å være en statlig oppgave.¹ Omfanget av plikten til å kartfeste forekomster er for øvrig avhengig av nærmere forskrift gitt etter utk. § 49.

Det legges opp til at kartfestingen og gjennomføringen av forvaltningsregimet for forekomster av utvalgte naturtyper skjer gjennom de vanlige prosesser for kommunal planlegging og annen kommunal virksomhet. Ordningen forutsetter en viss miljøkompetanse i kommunene, men ikke mer enn det som i dag må kunne forutsettes ut fra kommunens oppgaver knyttet til miljøforvaltning mer generelt. Likevel *aktualiserer* forslaget behovet for at kommunene besitter slik kompetanse. Statlig veiledning bør imidlertid også kunne påregnes for gjennomføring av regimet med utvalgte naturtyper.

Det vises til kap. 21 for omtale av lovforslagets konsekvenser for samisk bruk.

¹ Se bl.a. St.meld. nr. 42 (2000–2001) s. 205 til 209 og St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Miljøverndepartementet s. 43 sp. 2.

Tabell 24.1 Nye hjemler for enkeltvedtak, meldeplikt, forskrifter og generelle plikter foreslått inntatt i naturmangfoldloven

Generelle plikter for private	Generelle plikter for myndighetene	Hjemler for enkeltvedtak	Forskriftshjemler	Regler om meldeplikt
– § 6	– §§ 7 og 8, jf. §§ 9 til 12	– § 13 tredje ledd § bokstav b	– § 2 tredje ledd	– § 52 tredje ledd første punktum
– § 15	– § 14		– § 13 første ledd	
– § 20	– § 15	– 20 tredje ledd	annet punktum, jf. annet ledd første punktum	– § 53 annet ledd første punktum
– § 21	– § 20	– § 28 første ledd (delvis)		– § 58 første ledd første punktum
– § 27 første til tredje ledd	– § 21	– § 29 første ledd (delvis)	– § 20 tredje ledd	
– § 51 første ledd	– § 23 annet ledd		– § 23 første ledd første punktum	
– § 52 første ledd	– § 26	– § 47 annet ledd første punktum	– § 27 tredje ledd	
– § 53 første ledd	– § 35 tredje ledd	– § 51 tredje ledd fjerde punktum	– § 28 fjerde ledd	
– § 56	– § 36 fjerde ledd	– § 52 annet ledd	– § 30 første ledd bokstav d	
– § 60	– § 43 fjerde ledd	– § 52 tredje ledd tredje punktum	– § 32 annet ledd	
– § 64	– § 44 femte ledd	– § 52 tredje ledd tredje punktum	– § 39	
– § 66 annet ledd	– § 45 fjerde ledd	– § 53 annet ledd tredje punktum	– § 42 annet ledd	
– § 67 første ledd	– § 46	– § 53 annet ledd tredje punktum	– § 47 annet ledd annet punktum	
	– § 49 tredje ledd	– § 66 første ledd	– § 49 første ledd	
	– § 50 første ledd første punktum (kommunene)	– § 67 annet ledd	– § 50 første ledd annet punktum	
	– § 50 annet ledd (kommunene)	– § 68 annet ledd første punktum	– § 51 tredje ledd tredje punktum	
	– § 51 annet og tredje ledd	– § 70 første ledd	– § 51 tredje ledd tredje punktum	
	– § 54	– § 71 første ledd	– § 58 annet ledd	
	– § 59 første ledd	– § 72 annet ledd bokstav b	– § 59 sjette ledd	
	– § 62		– § 65	
			– § 76 nr. 4, 10, 12 og 13	

24.1.2 Nye vedtakshjemler og videreføring av gjeldende rett

Lovforslaget inneholder en del nye hjemler for enkeltvedtak, meldeplikt, forskrifter og generelle plikter. Tabell 24.1 gir en oversikt over hvilke paragrafer dette gjelder.

Utover dette *viderefører* lovutkastet hjemler for områdevern, artsvern, høsting og skadefelling samt visse introduksjoner av fremmede arter. Tabell 24.2 gir en oversikt over paragrafer som kan betegnes som en videreføring av gjeldende rett, men med innholdsmessige endringer.

Tabell 24.2 Bestemmelser som foreslås videreført i naturmangfoldloven

Generelle plikter for private		Generelle plikter for myndighetene		Hjemler for enkeltvedtak		Forskriftshjemler	
NML ^a	GR ^b	NML	GR	NML	GR	NML	GR
§ 6	delvis N ^c § 2	§§ 7 og 8 § 43 første og annet ledd	delvis N § 2 N § 19	§ 33 første ledd annet punktum § 42 første ledd § 45 første ledd § 28 første ledd § 29 første ledd	N §§ 4, 6, 10, 21, 22 N § 18 nr. 4 N § 23 flere lover flere lover	§ 18 første ledd § 22 § 23 første ledd første punktum § 24 § 25 § 33 første ledd § 42 første ledd første punktum § 28 fjerde ledd	V ^d §§ 14 til 15, delvis S ^e § 4 V § 8 delvis N §§ 13 og 14 N §§ 13 og 14 Innff ^f § 1 N §§ 4, 6, 10, 21, 22 § 18 nr. 4 flere lover

^a Naturmangfoldloven.

^b Gjeldende rett.

^c Naturvernloven.

^d Viltloven.

^e Saltvannsfiskeloven.

^f Lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering.

24.2 Konsekvenser av de enkelte forslag

24.2.1 Lovforslaget kapittel II Alminnelige bestemmelser

24.2.1.1 Miljømessige konsekvenser

De alminnelige bestemmelsene som foreslås lovfestet i utk. kap. II, vil være retningsgivende for all naturforvaltning og bruk av naturressurser. Utvalget innser at det kan være vanskelig å anslå konkrete miljøforbedringer som følge av bestemmelser om bevaringsmål, aktsomhetsplikt, kunnskapsgrunnlag, miljørettslige prinsipper og miljøkvalitetsnormer. Det er likevel utvalgets oppfatning at slike bestemmelser vil bidra til at det blir tatt hensyn til naturens mangfold i forvaltningen og blant private. De mål og retningslinjer som angis, vil sikre at hensynet til naturens mangfold i større grad enn tidligere vil bli integrert i forskjellige beslutningsprosesser. Samtidig kan aktsomhetsplikten i

utk. § 6 bidra til å øke den generelle bevisstheten i befolkningen om verdien av naturens mangfold. Bestemmelsene i utk. § 7 vil bidra til å sikre en kunnskapsbasert myndighetsutøving. Den positive miljøeffekten av dette ventes å øke i takt med økende dekningsgrad for kartleggingen av biologisk mangfold, utvikling av Artsdatabanken mv.

24.2.1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 6 om generell aktsomhetsplikt

Aktsomhetsplikten i utk. § 6 er knyttet til utøving av virksomhet og gjelder enhver. Den aktsomhet som kreves forutsettes å ligge innenfor rammene for det som er rimelig å forvente. Det er videre forutsatt at bestemmelsen ikke skal medføre kostnader av betydning for næringsdrivende. Imidlertid kan den innebære krav om kompetanseheving. Myndighetene bør gi veiledning i den utstrek-

ning det er nødvendig for å sikre at intensjonene med bestemmelsen oppnås. Aktuell veiledning kan f.eks. være informasjon om natur som det bør tas spesielt hensyn til, veiledning om hvordan tiltak eller drift bør utøves for å ivareta disse hensynene, mv. Spesielt viktig vil det være at slik veiledning gis for prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Se også kap. 24.2.5.2 om særskilt aktsomhetsplikt i forhold til utvalgte naturtyper.

Utkast § 7 om kunnskapsgrunnlag

Utk. § 7 første ledd angir en plikt for forvaltningen til, i størst mulig omfang, å *legge vitenskapelig kunnskap til grunn* for myndighetsutøving som berører det biologiske mangfoldet. Bestemmelsen tar utgangspunkt i den kunnskap som finnes, og er ikke utformet som en plikt til å skaffe ny kunnskap. Bestemmelsen tilsier at forvaltningen, så langt det er mulig, bør gjøre seg kjent med data-materiale mv. som den selv rår over, eller som finnes hos andre instanser. Blant annet har de naturhistoriske museene og andre vitenskapelige institusjoner mye kunnskap om naturtype- og artsforekomster. Foreløpig er denne kunnskapen til dels vanskelig tilgjengelig for forvaltningen, men utvalget antar at denne situasjonen vil bedres gjennom oppbyggingen av Artsdatabanken og videreutvikling av Naturbasen, se kap. 5.7.2.6 og boks 5.2.

Utk. § 7 første ledd befester et generelt minimumskrav som skal legges til grunn for myndighetsutøving som berører det biologiske mangfoldet. Det er ikke noe i veien for å skjerpe kravet enten i praksis eller i lov, slik det f.eks. er gjort i utk. § 16 annet ledd bokstav a, der det oppstilles som et vilkår for høsting at det kan dokumenteres et høstingsverdig overskudd.

Utk. § 7 første ledd kan få administrative konsekvenser for flere forvaltningsnivåer og for sektormyndigheter så vel som for miljøvernmyndigheter. Med økende tilfang av data om biologisk mangfold, jf. nedenfor, øker behovet for kompetanse til å tolke kunnskapen og til å ta den i bruk i de sammenhenger der den er relevant. Utvalget antar at forvaltningsmyndigheter som ikke selv besitter tilstrekkelig miljøfaglig kompetanse, vil ha behov for rådgivning fra statlige miljøvernmyndigheter i større utstrekning enn i dag. Forpliktelsene som følger av utk. § 7 første ledd vil dermed kunne medføre flere henvendelser til instanser som fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning.

Selv om utk. § 7 første ledd ikke innebærer noen plikt til å skaffe ny kunnskap, vil mulighetene

for å oppfylle lovens formål bedres med økt kunnskap. I dag er kunnskapsgrunnlaget om biologisk mangfold begrenset, noe bl.a. status for den kommunale kartleggingen av biologisk mangfold viser. De fleste kommunene har utarbeidet viltkart og naturtypekart. Mens viltkartene stort sett dekker hele kommunens areal, dekker naturtypekartene ofte bare deler av kommunens areal og naturtyper. Kartlegging av ferskvannsføremønstre og marine føremønstre er i en startfase, og kommunene har i liten utstrekning gjennomført kartlegging av arter utover viltarter. For en nærmere beskrivelse av den kommunale kartleggingen av biologisk mangfold og andre relevante kartleggingsprogram, se kap. 5.7.2.

Det er også behov for økt kunnskap om virkninger av ulike trusselfaktorer på økosystemer og arter, virkninger av tiltak og skjøtsel, m.v. Generell kunnskap av denne art er nødvendig for å kunne rette passende forvaltningstiltak mot arter og lokaliteter som skal ivaretas. Det vil i første rekke være et ansvar for forskning og sentrale forvaltningsmyndigheter å fremskaffe slik kunnskap. Kunnskap av denne karakter relatert til enkeltlokaliteter og enkeltarter vil kunne gjøres tilgjengelig gjennom Naturbasen og Artsdatabanken, og gjennom kommunenes egne databaser.

Etablering av et godt kunnskapsgrunnlag vil kreve ressurser i årene som kommer, både administrativt og økonomisk, men dette gjelder uavhengig av forslaget til naturmangfoldlov. Utvalget viser i denne forbindelse til det igangsatte arbeidet med Nasjonalt program for kartlegging og overvåking og til etableringen av Artsdatabanken, se kap. 5.7.2.5 og 5.7.2.6.

Slik kunnskapsoppbygging som her er skissert, er i tråd med målene i St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold. De administrative og økonomiske konsekvensene som direkte kan knyttes opp til utk. § 7 første ledd, vil, som presisert ovenfor, være begrenset til følgene av å *legge vitenskapelig kunnskap til grunn* for myndighetsutøvingen. Utvalget vil for øvrig understreke at et godt kunnskapsgrunnlag kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen i saker som berører biologisk mangfold.

Plikten i utk. § 7 annet ledd til å *legge vekt på* kunnskap basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, gjelder kunnskap som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet. Også denne bestemmelsen tar utgangspunkt i den kunnskap som finnes. Myndighetene bør legge til rette for at tradisjonell kunnskap spilles inn bl.a. gjennom høringsbehandling, f.eks. ved å innhente uttalelser fra instanser med kompetanse på områ-

det. I saker som angår områder med samisk tradisjonell bruk, vil dette typisk være Sametinget og forskningsinstitusjoner med særskilt kompetanse.

Ved etablering av verneområder i kulturlandskap vil kravet til vektlegging av kunnskap om tradisjonell bruk være sterkere enn ellers. I slike saker må det kunne forventes at myndighetene aktivt innhenter slik kunnskap. Slik kunnskapsinnhenting finner sted også i dag. Miljøvernmyndighetene innhenter kunnskap om tradisjonell bruk bl.a. i forbindelse med utarbeiding av skjøtselsplaner, og kunnskap spesielt om samisk tradisjonell bruk ved etablering av verneområder der slik bruk pågår.

Utvalget anslår de administrative og økonomiske konsekvensene som vil følge av utk. § 7 annet ledd til å bli av begrenset omfang.

Utkast §§ 9 til 12 om prinsipper for offentlig myndighetsutøving

Lovfestingen av prinsippene om føre-var (utk. § 9), samlet belastning (utk. § 10), miljøpåvirkeren skal betale (utk. § 11) og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (utk. § 12) er delvis en lovfesting av uskrevne prinsipper som allerede i dag brukes ved skjønnsutøvelse, med ikke systematisk. Lovfestingen kan bidra til større forutsigbarhet rundt beslutninger, og den innebærer at det stilles strengere krav til begrunnelse for vedtak. De økonomiske og administrative konsekvensene vil ellers være få. For den private sektor kan bestemmelsene medføre visse belastninger på kort sikt, men også fordeler på lang sikt ved at det biologiske ressursgrunnlaget blir opprettholdt.

Utkast § 13 om miljøkvalitetsnormer

Utk. § 13 er utformet som en generell hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsmål for naturens mangfold. Det er i utgangspunktet vanskelig å si hvilket omfang bruken av denne bestemmelsen vil få. Dette vil bl.a. avhenge av hvordan andre virkemidler i loven, slik som bestemmelsene om områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper, vil bli brukt. Det vil være opp til Kongen å ta stilling til hvilke arter og naturtyper miljøkvalitetsnormene skal anvendes på.

Miljøkvalitetsnormer skal gjelde på tvers av sektorer. Både utarbeidelsen og gjennomføringen vil derfor kreve administrative ressurser både hos miljømyndighetene og de myndighetene som forvalter virksomhet som blir berørt av normene. Det antas at ressursbehovet likevel vil være størst hos

miljøvernmyndighetene, som vil ha et overordnet ansvar for å samordne utarbeiding og oppfølging av normene. Oppfølging av normene vil skje gjennom beslutninger hjemlet i allerede eksisterende regelverk, og de administrative konsekvensene for den enkelte forvaltningsmyndighet antas derfor å være begrenset. Hvilke økonomiske konsekvenser de konkrete miljøkvalitetsnormene vil ha for berørte næringsutøvere, vil avhenge av normenes innhold.

24.2.2 Lovforslaget kapittel III Artsforvaltning

24.2.2.1 Miljømessige konsekvenser

Forslagene utvalget fremmer i utk. kap. III, innebærer en operasjonalisering av bevaringsmålet for arter i utk. § 5. Kombinert med bl.a. prinsippene i utk. §§ 6, 7 og 9 (utk. kap. II), vil bestemmelsene i utk. kap. III bidra til økt sikkerhet for opprettholdelse av artenes levedyktighet, og for at forringelse av deres økologiske livsbetingelser unngås.

Viktig i denne sammenheng er det at bevaringsprinsippet (utk. §§ 15, 20 første ledd og 21 første ledd) gjøres gjeldende for alle arter unntatt encellede organismer, og ikke bare for dem som dagens fredningsprinsipp (viltloven § 3 og lakse- og innlandsfiskloven § 4) gjelder for. Med dette gis store organismegrupper, som marine arter, innlandsfisk, planter, sopp og virvelløse dyr en styrket rettslig status og derigjennom økt mulighet for beskyttelse. Videre legger utvalget til grunn at bl.a. styrket vektlegging av bærekraftdimensjonen ved høsting av virveldyr, jf. dokumentasjonskravet i utk. § 16 annet ledd bokstav a, og lovfesting av kravet om økosystemtilnærming i utk. § 16 tredje ledd, vil ha positive miljømessige konsekvenser.

Det særskilte forvaltningsregimet som foreslås i utk. § 23 om prioriterte arter vil kunne få vesentlig miljømessig betydning. Utvalget anser særlig hjemmelen for regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for slike arter og hjemmelen for krav om konsekvensvurdering ved planlagte inngrep i deres funksjonsområder, jf. tredje ledd bokstav b og c, som viktige i så måte. Disse hjemlene innebærer en klar styrking i forhold til dagens lovverk, der artsfredning som regel ikke medfører beskyttelse av funksjonsområder. Potensialet for positive miljømessige konsekvenser av utk. § 23 forsterkes av forslaget i annet ledd om plikt for forvaltningen til å vurdere om en art bør gis status som prioritert når tilstanden strider mot bevaringsmålet i utk. § 5.

24.2.2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 16 om høsting av viltlevende virveldyr

Utk. § 16 følger opp innføringen av bevaringsprinsippet for alle arter av virveldyr, jf. utk. § 15. Bestemmelsen innebærer at det må åpnes adgang i forskrift til å høste av aktuelle arter. Dette utgangspunktet skiller seg fra gjeldende rett når det gjelder marine pattedyr, saltvannsfisk og innlandsfisk. For vilt og anadrome laksefisk er slik forskriftsfesting gjeldende praksis, men utk. § 16 inneholder enkelte nye momenter også når det gjelder forvaltningen av disse artene.

For viltforvaltningen er kravet om *tilstrekkelig dokumentasjon* på høstingsverdig overskudd som vilkår for høsting, jf. utk. § 16 annet ledd bokstav a, nytt i forhold til gjeldende rett. Hva som forstås med "tilstrekkelig dokumentasjon" er nærmere omtalt i kap. 13.7.2.2 og i spesialmerknadene til utk. § 16, se kap. 25. Viltloven § 3 bestemmer i dag at det skal "særlig legges vekt på at arten produserer et høstingsverdig overskudd", noe som mer indirekte forutsetter dokumentasjon om at bestanden tåler beskatning. Selv om viltforvaltningen også i dag er kunnskapsbasert, innebærer dokumentasjonskravet at det for enkelte viltarter må innhentes mer kunnskap om produksjon og utbredelse. Det kreves imidlertid kunnskap bare i det omfang som er *tilstrekkelig* som beslutningsgrunnlag.

Forslaget i tredje ledd om økosystemtilnærming inneholder ikke noe dokumentasjonskrav, jf. formuleringen "legge vekt på", men forutsetter likevel at myndighetene innhenter eksisterende kunnskap om artenes funksjon i økosystemene og om følger av høsting for det øvrige biologiske mangfoldet (se også kap. 24.2.1.2).

Det vil være behov for noe økte økonomiske ressurser over tid for å erverve den nødvendige kunnskap, særlig for å oppfylle dokumentasjonskravet angående høstingsverdig overskudd. Forslaget vil også få visse administrative konsekvenser, da arbeidet med å utarbeide forskrifter om høsting av vilt vil bli noe mer ressurskrevende enn tilfellet er i dag.

For innlandsfisk innføres vilkårene for høsting for første gang, og bestemmelsen innebærer at det må utarbeides nasjonale og regionale forskrifter om adgang til fiske etter arter av innlandsfisk. I dag er det aktuelt å høste følgende 11 arter av innlandsfisk: ørret, røye, abbor, gjedde, sik, harr, lagesild, gjørs, brasme, ål og lake. For ørret, røye, abbor, gjedde, sik og lake vil det trolig være uproblematisk å åpne for adgang til høsting over hele landet uten å komme i konflikt med vilkårene for høsting

(annet ledd) og momentene som ellers skal tillegges vekt (tredje ledd). For de øvrige artene må det innhentes ny og bredere kunnskap tilsvarende som for noen viltarter, jf. ovenfor. Også her vil det være behov for økonomiske ressurser over tid for å erverve den kunnskap som er nødvendig for en tilstrekkelig kunnskapsbasert forvaltning. Videre medfører forskriftsutarbeidelsen at miljøvernmyndighetene nasjonalt og regionalt vil bli pålagt nye oppgaver, men den merbelastning dette innebærer antas å bli av mindre omfang.

Som det går frem av kap. 13.7.2.2, jf. kap. 13.3.7.2, er det langt på vei det samme kunnskapsgrunnlaget som kreves for praktisering av utk. § 16 hva angår saltvannsfisk, som det som kreves for implementering av FN-avtalen om gjennomføring av bestemmelsene i havrettskonvensjonen om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Dette tilsier at utk. § 16 praktisert for saltvannsfisk ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser utover det som følger av forpliktelsene etter avtalen. Fortsatt er det for en rekke fiskebestander behov for økonomiske ressurser til forskning og overvåking for å få et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag. I tillegg vil det fortsatt være behov for personellmessige ressurser innen fiskeriforvaltningen, se også St.prp. nr. 43 (1995–96) s. 11.²

Utkast §§ 17 om alminnelige regler om annet uttak av virveldyr og 18 om annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene

Reglene i utk. §§ 17 og 18 er i all hovedsak en videreføring av hjemmelsgrunnlaget i nåværende viltlov for felling i visse situasjoner. Hjemlene er imidlertid gjort generelle for alle virveldyr. I den utstrekning myndighetene mener det er behov for regler om slik felling eller fangst av marine virveldyr, må det utarbeides forskrift om dette. Når det gjelder felling av vilt, vil nåværende forskrifter – med visse justeringer – i det vesentlige kunne videreføres under det nye lovgrunnlaget.

Utkast §§ 20 om bevaring og uttak av virvelløse dyr og 21 om bevaring og uttak av planter og sopp

Utk. §§ 20 og 21 inneholder begge dels et bevaringsprinsipp og dels bestemmelser om uttak. Begge

² St.prp. nr. 43 (1995–96) Om samtykke til ratifikasjon av en avtale av 4. desember 1995 om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, med tilhørende norske erklæringer.

bestemmelsene åpner for at myndigheten etter loven kan iverksette tiltak på andres eiendom, jf. utk. § 20 fjerde ledd og utk. § 21 tredje ledd. Det er forutsatt at slik gjennomføring ikke skal få økonomiske konsekvenser for grunneier. Det følger ellers ingen særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser av bestemmelsene.

Utkast § 23 om prioriterte arter

Etter utk. § 23 første ledd kan myndighetene ved forskrift gi nærmere angitte arter status som prioriterte arter, og myndighetene har plikt til å vurdere om det bør treffes slikt vedtak når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som strider mot målet i utk. § 5 annet ledd. Vurderingsplikten innebærer ingen plikt til å prioritere arter, og det er således langt på vei opp til myndighetene å bestemme hvilket omfang ordningen med prioritering skal få. Utvalget vil likevel peke på at det kan være nærliggende i første omgang å vurdere om en forskrift om prioriterte arter bør avløse tidligere gitte forskrifter om artsfredning etter naturvernloven §§ 13 og 14 (se kap. 13.4.3). Dessuten kan det være naturlig å vurdere prioritering av noen arter som i dag er fredet gjennom fredningsprinsippet, men der ytterligere forvaltnings- og regulerings tiltak kan være nødvendige. Dette kan f.eks. gjelde fjellreven som er sterkt truet, eller villrein og laks, som kan betegnes som ansvarsarter for Norge.

De administrative og økonomiske konsekvensene for forvaltningen vil først og fremst være knyttet til utredningsarbeid for fastsetting av en forskrift om prioritering. Disse konsekvensene vil i all hovedsak være begrenset til statlige miljøvernmyndigheter på sentralt nivå.

Konsekvensene for private av den konkrete forskriften om prioritering vil være avhengig av forskriftens innhold. Høsting av den aktuelle arten kan bli totalt forbudt, men det er ingen nødvendig forutsetning for prioritering. Også de øvrige konsekvensene vil variere sterkt avhengig av hvilken art det er tale om, og hvilke bevaringstiltak arten trenger. Anvendelsen av bestemmelsen vil kunne inkludere tiltak som innebærer visse restriksjoner på bruken av privat eiendom som utgjør økologiske funksjonsområder for den prioriterte arten, jf. tredje ledd bokstav a og b. Utvalget har lagt til grunn at omfanget av restriksjoner blir så vidt begrenset at tiltakene vil kunne iverksettes uten utløsning av erstatning. Skulle det være nødvendig med mer omfattende rådighetsreguleringer på enkelteierdommer, bør man etter utvalgets forslag benytte områdevernbestemmelsene i utk. kap. V.

Den enkelte forskrift vil også kunne medføre et økt utredningskrav i forbindelse med privat næringsvirksomhet, jf. utk. § 23 tredje ledd bokstav c om at det kan fastsettes krav om klarlegging av følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder.

Utkast § 25 om handel mv.

Bestemmelsen, som gir hjemmel for å regulere bl.a. innførsel og utførsel av arter, utgjør først og fremst en klarere og mer enhetlig hjemmel for videreføring av eksisterende CITES-forskrifter. Bestemmelsen vil ikke i seg selv få økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utkast § 26 om bevaringstiltak utenom leveområdet

Utk. § 26 gir hjemmel til å iverksette bevaringstiltak utenfor leveområdet for villlevende arter. Selv om *ex situ*-bevaring som tiltaksform er i stadig utvikling og behovet for slik bevaring kan komme til å øke noe i fremtiden, vil det neppe være grunnlag for omfattende bruk av bestemmelsen i utk. § 26. I dag er det i Norge iverksatt *ex situ* bevaringstiltak for fjellreven og for stammer av villaks. Tiltakene for fjellreven innebærer årlige kostnader på rundt 1 mill. kroner, mens de årlige kostnadene for villaksen beløper seg til rundt 15 mill. kroner.³ Utvalget kan ikke se at den foreslåtte bestemmelsen vil få umiddelbare økonomiske og administrative konsekvenser ut over det som er situasjonen i dag.

24.2.3 Lovforslaget kapittel IV Fremmede arter

24.2.3.1 Miljømessige konsekvenser

Introduksjon av fremmede organismer er en påvirkningsfaktor med potensielt store skadevirkninger på det biologiske mangfoldet, se kap. 7.2.5. Problemkomplekset er bare delvis regulert i gjeldende rett, jf. kap. 14.3.3. Med utk. kap. IV etableres det reguleringsmekanismer også for introduksjonsformer og organismetyper som ikke er underlagt slik regulering i dag, og utvalget har lagt til grunn at reglene særlig bør ivareta miljøhensyn. Det stilles krav til aktsomhet (utk. § 27) og krav om tillatelse for innførsel (utk. § 28) og utsetting (utk. § 29). Naturmangfoldloven vil med dette kunne bidra til å redusere omfanget av frem-

³ Genmateriale fra ca. 160 stammer av villaks er nedfrosset i genbank, mens *ex situ*-bevaring av levende villaks er iverksatt for ca. 30 stammer.

tidige introduksjoner av fremmede organismer til norsk natur, og dermed forhindre negativ påvirkning på naturlig forekommende organismer og økosystemer. Den positive effekten vil kunne økes ytterligere ved å kombinere de juridiske virkemidlene med andre virkemidler, særlig informasjon.

24.2.3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 27 om krav til aktsomhet

I utk. § 27 første ledd stilles det krav til aktsomhet ved utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet. Dette innebærer bl.a. at det stilles krav om at innhegninger e.l. der organismer skal settes ut, er tilstrekkelig godt sikret mot rømning, hvis organismene kan være skadelig for miljøet ved spredning. For enkelte typer virksomhet stilles det i dag krav til anleggenes tekniske standard. Dette gjelder f.eks. oppdrettsvirksomhet, jf. fiskeoppdrettsloven § 16. Utvalget antar at de merkostnader aktsomhetsplikten vil innebære for denne type virksomhet, vil være minimale. For virksomhet som innebærer utsetting av organismer i innhegning eller lignende, og som i dag ikke er underlagt tekniske krav, kan de økonomiske konsekvensene av aktsomhetsplikten komme til å bli noe større, men neppe av vesentlig omfang.

Aktsomhetsplikten i annet ledd kan medføre merkostnader for tiltakshaveren, f.eks. ved bygging av bruer, tunneler e.l. Dersom det er fare for at slike nye anlegg vil kunne føre til spredning av organismer, forutsetter bestemmelsen at det iverksettes tiltak for å hindre dette. Utvalget antar at kostnadene forbundet med slike forebyggende tiltak normalt vil være små i forhold til totalkostnadene ved slik prosjekter. For eksempel kostet rovviltspærren ved broen til Tautra (se kap. 7.2.5.4) ca. 500 000 kroner pluss tilsvarende utgifter til utviklingsarbeid, mens kostnadene ved selve broen beløp seg til 45 mill. kroner. Bestemmelsen kan medføre kompetansebehov for tiltakshavere som ikke allerede har den kunnskap som er nødvendig for å kunne forebygge spredning av organismer. Her vil miljøvernmyndighetene eller den aktuelle sektormyndigheten også ha en viktig rolle med hensyn til veiledning og informasjon.

Forskrifter etter tredje ledd vil særlig ta sikte på utslippte introduksjoner, og forutsetter en viss kunnskap om hvilke typer virksomhet som kan medføre utslipp av fremmede organismer. Utarbeiding av forskrifter vil kreve visse administrative ressurser. Hvilke økonomiske konsekvenser som

forskriften kan få for private ved iverksetting av forebyggende tiltak, vil avhenge av forskriftens innhold.

Utkast §§ 28 om innførsel og 29 om utsetting

Utvalget har lagt til grunn at myndighetsutøvingen når det gjelder innførsel og utsetting fortsatt vil ligge til flere myndigheter, slik tilfellet er også i dag. Flere lover inneholder bestemmelser som, basert på ulike hensyn, regulerer introduksjon av fremmede arter. Utvalget foreslår ingen generell overføring av disse bestemmelsene til naturmangfoldloven, men foreslår å integrere de introduksjonsbestemmelsene som i dag finnes i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og saltvannsloven. Utvalget mener det er hensiktsmessig at det fortsatt er fiskerimyndighetene som behandler saker om introduksjon av fremmed organismer til saltvann, mens miljøvernmyndighetene ivaretar myndighetsutøvingen for de artene som i dag er regulert gjennom viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, og for organismer som ikke er underlagt regulering etter dagens lovgivning. Det legges altså opp til å bygge videre på det apparat som allerede er etablert for behandling av introduksjonssaker.

Ettersom utk. §§ 28 og 29 dekker et større spekter av organismer enn gjeldende rett, vil forslaget medføre at en noe større andel av saksbehandlerkapasiteten må avsettes til denne type saker. Dette vil i første rekke berøre miljøvernmyndighetene, da fiskerimyndighetenes myndighetsutøving etter saltvannsfiskelovens introduksjonsbestemmelse allerede i dag dekker alle organismer. Dersom forskriftshjemlene i utk. § 28 siste ledd og utk. § 29 første ledd bokstav d tas i bruk, vil det også i en periode være behov for personellmessige ressurser for utarbeiding av forskrifter.

For at ikke de administrative konsekvensene skal bli større enn nødvendig, foreslår *utvalget* at spørsmålet om utsetting vurderes i forbindelse med behandlingen av innførselssøknaden, dersom det allerede ved innførselen er klart at organismen skal settes ut i naturmiljøet.

24.2.4 Lovforslaget kapittel V Områdevern

24.2.4.1 Miljømessige konsekvenser

Utk. kap. V i naturmangfoldloven innebærer i grove trekk en videreføring av dagens ordning med områdevern etter naturvernloven, men med noen nye grep som fremgår av kap. 16.5 flg. Flere av utvalgets forslag vil kunne bidra til å styrke

områdevern som virkemiddel for bevaring av naturmangfoldet.

Utvalget foreslår en uttrykkelig lovfesting av hjemmelen for vern i sjø (jf. særlig utk. § 32 første ledd). Samtidig foreslår utvalget at lovens virkeområde skal omfatte norsk land- og sjøterritorium, norsk kontinentalsokkel og Norges økonomiske sone, med de begrensninger som følger av folkeretten (utk. § 2). Dette vil bedre mulighetene for å verne om viktige marine naturverdier.

Videre legger forslaget om å oppheve kravet om statsgrunn for nasjonalparker til rette for at også områder på privat grunn som ellers kvalifiserer til vern som nasjonalpark, kan få slik vernestatus. Videre vil områder med restaureringspotensial, verneverdige områder berørt av tekniske inngrep og områder med viktige verneverdier knyttet til kulturbetinget biologisk mangfold etter utvalgets forslag kunne gis den strenge beskyttelse som vern som naturreservat gir mulighet for, jf. utk. § 36. Utvalgets forslag innebærer også økt sikkerhet for at skjøtsel eller bruk som er nødvendig for å ta vare på verneverdiene i deler av landskapsvernområder eller i visse naturreservater, blir iverksatt eller videreført, jf. kravet om skjøtelsesplan i utk. § 35 tredje ledd første punktum og utk. § 36 fjerde ledd annet punktum.

I flere av de nye bestemmelsene som utvalget fremmer forslag om, står styrket beskyttelse av verneverdiene sentralt. Dette gjelder f.eks. utk. § 45 om begrunnelse for dispensasjoner, utk. § 46, som inneholder retningslinjer for skjønnsutøvelse etter annen lov, og utk. § 41, som innebærer styrking av grunnlaget for å hindre tiltak som kan forringe verneverdiene i områder der vern er igangsatt.

24.2.4.2 Økonomiske og administrative konsekvenser ved marint vern

Som nevnt i kap. 24.2.4.1 inneholder utvalgets forslag klare hjemler for vern i sjø, med et større geografisk virkeområde enn det som gjelder etter naturvernloven i dag. Hvis det fastsettes verneområder i sjø, kan dette ha konsekvenser for forskjellige typer næringsvirksomhet. Hvor store konsekvensene vil bli, vil avhenge av hvilke vernebestemmelser som blir fastsatt i lys av verneformål, verneverdier og aktuell virksomhet i det konkrete området. Utk. § 35 annet ledd om rettsvirkningene av landskapsvernområder vil gi en avklaring og noe større spillerom for pågående virksomhet enn det som til dels er praksis i dag. Etter utk. § 33 annet ledd annet punktum kan vernet differensieres i forhold til sjøbunnen, vannsøylen og vannflaten. Som nevnt i kap.

16.11.5.1 vil fiske med ikke skadelig redskap ofte kunne fortsette også i verneområder.

24.2.4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om skjøtsel

Utkast §§ 35 tredje ledd første punktum, 36 fjerde ledd annet punktum og 44 om skjøtsel

Utvalget foreslår nærmere regler om skjøtsel som går lengre enn etter gjeldende rett. Foruten utk. § 44, som regulerer skjøtsel av verneområder generelt, er det foreslått egne bestemmelser om skjøtelsesplaner for visse typer landskapsvernområder og naturreservater.

Konsekvensene for grunneierne av skjøtsel vil variere fra område til område. I områder der bruk er nødvendig for å opprettholde verneverdiene, vil det ofte være aktuelt å involvere grunneiere eller rettighetshavere aktivt i skjøtelsesarbeidet. Etter utk. § 44 første ledd annet punktum kan miljøvernmyndigheten inngå avtale med grunneieren, organisasjoner eller andre om utføring av skjøtselstiltak. Etter omstendighetene kan inngåelse av slike avtaler være avhengig av et visst vederlag fra det offentlige. I restaureringsreservater, jf. utk. § 36 annet ledd, kan det være aktuelt med skjøtselstiltak som ikke kan gjennomføres etter utk. § 44, jf. annet ledd annet punktum. Er det nødvendig med slike tiltak, må myndighetene skaffe seg et hjemmelsgrunnlag enten gjennom privatrettslig avtale eller gjennom ekspropriasjon til skjøtelsesformål. Privatrettslige avtaler vil kunne inngå som del av plan for skjøtsel.

Utvalget foreslår bestemmelser om fremleggelse av plan for skjøtsel i utk. §§ 35 tredje ledd første punktum, 36 fjerde ledd første punktum og 44 femte ledd. Kravet i utk. § 44 om at utkast til plan for skjøtsel *om mulig* skal legges frem samtidig med fastsettelse av verneforskriften, gjelder verneområder generelt og er mindre absolutt enn kravet etter de to andre bestemmelsene. Der heter det at slikt utkast *skal* legges frem samtidig med den typen vernevedtak som er nevnt i bestemmelsene.

I dag blir det sjelden lagt frem utkast til skjøtelses- eller forvaltningsplan samtidig med vernevedtaket. For en rekke verneområder er det ikke utarbeidet slik plan i det hele tatt, se også kap. 17.3.1.3. Ved opprettelse av store landskapsvernområder blir det som regel etter hvert utarbeidet planer der mål, utfordringer og virkemidler knyttet til bevaring av f.eks. verdifullt kulturlandskap beskrives. Dette gjelder særlig for områder med sterke brukerinteresser knyttet til eksisterende landbruksdrift.

Sammenliknet med dagens situasjon vil de foreslåtte reglene innebære både et strengere krav

til at plan for skjøtsel faktisk utarbeides for områder der skjøtsel eller bruk er nødvendig av hensyn til verneverdiene, og et strengere krav til at utkast til slik plan legges frem på et tidlig tidspunkt, dvs. samtidig med vernevedtaket. Forslaget vil medføre behov for økte administrative ressurser til forberedelsen av vernevedtak. For verneområder der en plan for skjøtsel ville blitt utarbeidet også etter gjeldende naturvernlov, men da i etterkant av vernevedtaket, vil ressursbehovet forskyves i tid uten at det totalt sett trenger å øke. En reell økning i ressursbehovet vil derfor i første rekke være knyttet til områder man i dag ikke ville utarbeide skjøtelsesplan for. Utvalget antar at dette vil kunne komme til å gjelde for en del områder, da det i dag er et visst udekket behov for slike planer, se kap. 17.3.1.3 og 17.3.3. At det uansett ville blitt utarbeidet skjøtelses- eller forvaltningsplan for de største, mest skjøtelskrevende områdene, tilsier imidlertid at økningen i ressursbehov totalt sett vil være moderat.

24.2.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om saksbehandling mv.

Utkast § 40 om saksbehandling

Utvalget foreslår noen endringer i saksbehandlingsreglene som bl.a. gir klarere regler om samarbeid med lokalbefolkning og Sametinget. Endringene er i det vesentlige en lovfesting av allerede gjeldende praksis, og antas ikke å kreve ekstra ressurser.

Utkast § 41 om tiltak ved igangsatt saksbehandling

I utk. § 41 annet ledd foreslås det innført hjemmel for meldeplikt ved igangsatt vern. Behovet for og omfanget av meldeplikt vil bl.a. avhenge av områdenes planstatus etter plan- og bygningsloven, og av om aktuelle inngrep trenger tillatelse etter annet regelverk, jf. bestemmelsens første ledd. Innføring av meldeplikt vil kunne føre til at lokale miljøvernmyndigheter blir oppmerksom på flere planlagte inngrep enn i dag. Saksbehandlingen etter at melding er mottatt antas imidlertid i hovedsak å bli som dagens, med vurdering av om midlertidig vern bør innføres dersom minnelig løsning ikke oppnås. Utvalget antar at innføring av meldeplikt og oppfølgende saksbehandling i seg selv ikke vil kreve vesentlige ressurser fra forvaltningen.

Utkast § 42 om midlertidig vern

Utk. § 42 første ledd er en videreføring av naturvernlovens regler om midlertidig vern, mens

annet ledd om midlertidig vern av bestemte typer natur, er nytt. Hjemmelen er tenkt brukt kun i helt spesielle tilfeller, og eventuell bruk vil være av midlertidig karakter. De konsekvenser bruk av hjemmelen vil få for grunneiere og rettighetshavere, antas derfor generelt å bli begrenset.

24.2.4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av bestemmelser om kompensasjon til eiere og rettighetshavere

Utkast §§ 47 om kompensasjon til eiere og rettighetshavere i verneområder og 48 om fremgangsmåten ved fastsetting av kompensasjon

Utvalget foreslår like erstatningsregler for nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Det er foreslått en utvidelse av det erstatningsrettslige vernet ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder, samtidig som det erstatningsrettslige vernet ved opprettelse av naturreservater og biotopvernområder blir noe svekket. I tillegg foreslår utvalget en særskilt tilskuddsordning for verneområder som er opprettet i medhold av naturvernloven.

Det er foreslått erstatning for økonomisk tap der vernevedtak legger begrensninger på pågående bruk av en eiendom. Utvalgets forslag vil bl.a. innebære at det kan bli gitt erstatning for mange av de skogarealene som ligger inne i nye nasjonalparker og landskapsvernområder. For naturreservater og biotopvernområder vil det etter lovforslaget ikke lenger kunne kreves erstatning for reduserte muligheter til fremtidig og sannsynlig bruksendring.

De samlede erstatningsmessige konsekvensene av disse erstatningsreglene kan imidlertid ikke tallfestes, da de bl.a. vil avhenge av forhold som grenser og restriksjonsnivå for de enkelte vernevedtak.

Utvalgets forslag vil redusere det offentlige utgifter til fastsettelse av erstatning. Lovforslaget vil bl.a. innebære innsparinger ved at man unngår omfattende prosesser om hva som ville ha vært påregnelig fremtidig utvikling på en eiendom dersom eiendommen ikke hadde blitt vernet. Forslaget innebærer også at grunneiere og rettighetshavere må ta en viss økonomisk risiko dersom de ønsker å bringe statens tilbud om erstatning inn for domstolene. En grunneier vil risikere å måtte betale egne omkostninger hvis vedkommende ikke oppnår et bedre resultat for domstolen enn det staten har tilbudt. Grunneiere og rettighetshavere vil også kunne miste et tilsagn om tilskudd hvis det samlede tilbud om erstatning og tilskudd forkastes.

De samlede kostnadene av lovforslaget vil også avhenge av rammene og omfanget av den tilskuddsordningen som utvalget har foreslått. Det er fra utvalget lagt opp til at en tilskuddsordning skal utvikles etter at eventuelle nye erstatningsregler er vedtatt. Det antas at den foreslåtte tilskuddsordningen vil medvirke til et smidigere og raskere erstatningsoppgjør som vil komme både det offentlige og den private part til gode. Smidige og raske oppgjør vil reduserte konfliktene ved erstatningsoppgjør og kunne gi langsiktige gevinster i form av større forståelse og aksept for verneplanarbeid.

Utvalget viser for øvrig til at spørsmålet om overgangsordning til nye erstatningsregler kan få stor betydning for statens samlede utgifter. Stortinget hadde ingen merknader til St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Miljøverndepartementet der det på side 47 var tatt inn et forslag om at ”ei slik overgangsordning og vil omfatte område der fristen for å kreve erstatning ikkje er gått ut 1. januar 2002”. Dette vil i så fall innebære at tilnærmet samtlige nasjonalparker og landskapsvernområder som inngår i St.meld. nr. 62 (1991–1992) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge, vil komme inn under en ny erstatningsordning.

Administrativt vil ordningen i første rekke kunne medføre at forvaltningen får redusert arbeid med skjønn og overskjønn ved opprettelse av naturreservater og biotopvernområder. På den annen side vil en ny erstatningsordning for nasjonalparker og landskapsvernområder medføre et betydelig arbeid med registreringer, tilrettelegging av grunnlagsdata for erstatningsberegninger, fremsettelse av tilbud osv. Innenfor flere av de store verneområdene er det mange hundre grunneiere og rettighetshavere. Den største usikkerheten er imidlertid også på det administrative området knyttet til innhold og omfang av den tilskuddsordning som blir vedtatt. Rammer og krav til saksbehandling for tilskuddsordningen vil være helt avgjørende for hvilke ressurser som er nødvendige hos Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene og Regjeringsadvokaten.

24.2.4.6 Overgangsregler

Eksisterende verneforskrifter vil i utgangspunktet bli videreført under den nye naturmangfoldloven, jf. utvalgets forslag til overgangsregler, utk. § 75 første punktum. Det kan likevel være aktuelt å omgjøre noen av vedtakene i tråd med det nye hjemmelsgrunnlaget. For eksempel kan vernemyndighetene anse det for hensiktsmessig å gjøre noen av landskapsvernområdene om til nasjonalparker, hvis verneformen opprinnelig først og fremst er

valgt pga. eiendomsforholdene. Slik omgjøring må gjøres ved ny kgl.res. og etter ny høring, og vil medføre et visst administrativt merarbeid.

24.2.5 Lovforslaget kapittel VI Utvalgte naturtyper

24.2.5.1 Miljømessige konsekvenser

Ordningen med utvalgte naturtyper, som utvalget fremmer forslag om i utk. kap. VI, innebærer et nytt grep innen naturforvaltningen. Utvelging av naturtyper til det foreslåtte særskilte forvaltningsregimet vil etter utvalgets syn kunne være et viktig bidrag til vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Ordningen legger opp til at et tilstrekkelig antall områder av særskilt betydning for det biologiske mangfoldet bevares, samtidig som bruk som er bærekraftig i forhold til bevaringsmålet kan tillates. Skal ordningen få den ønskede, positive miljøeffekt, er man imidlertid avhengig av at myndighetene gir status som utvalgt til et tilstrekkelig antall av de naturtyper som oppfyller ett eller flere krav i utk. § 49. Det er videre en forutsetning at reglene følges opp i praksis etter den enkelte lov.

24.2.5.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 49 om utvalgte naturtyper

Utk. § 49 gir hjemmel til gjennom forskrift å angi bestemte naturtyper som utvalgte. Som for ordningen med prioriterte arter er det også her langt på vei opp til myndighetene å bestemme hvilket omfang ordningen skal få (se også kap. 19.2.1.3).

I tredje ledd slås det fast at myndighetene har plikt til å *vurdere* om det bør treffes slikt vedtak. Plikten er begrenset til naturtyper som etter vitenskapelige kriterier antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot målet i utk. § 4 første punktum.

De administrative og økonomiske konsekvensene for forvaltningen vil først og fremst være knyttet til utredningsarbeid i forkant av fastsettelsen av en eventuell forskrift om utvalgte naturtyper. Disse konsekvensene vil i all hovedsak være begrenset til statlige miljøvernmyndigheter på sentralt nivå.

Utkast § 50 om kartfesting og arealplanlegging for utvalgte naturtyper

Etter utk. § 50 første ledd første punktum er kommunen forpliktet til å kartfeste forekomstene av

utvalgte naturtyper i kommunen. Kunnskapen om naturtyper i den enkelte kommune må være god for at slik kartfesting skal være mulig. Utvalget antar at det i større eller mindre grad vil være overlapp mellom lokaliteter som allerede er kartfestet av kommunene i forbindelse med kartleggingen av biologisk mangfold, og lokaliteter som kommunene vil være forpliktet til å kartfeste etter naturmangfoldlovens nye bestemmelse. For en del kommuner vil sannsynligvis en viss andel lokaliteter av utvalgte naturtyper ikke være dekket opp av den kommunale kartleggingen, jf. kap. 24.2.1.2. Behovet for utfyllende kartlegging er i tråd med intensjonene om helhetlig kartlegging av biologisk mangfold i St.meld. nr. 42 (2000–2001), og vil være til stede også uavhengig av plikten til å kartfeste forekomster av utvalgte naturtyper. Det vil derfor være tale om en viss, men begrenset administrativ merbelastning for en del kommuner.

Kunnskapsgrunnlaget for kartfesting er i dag mindre for lokaliteter i sjø enn for lokaliteter på land. Med dagens fremdrift for kartlegging av marint biologisk mangfold vil det trolig gå lengre tid før det er etablert systematikk i kartfestingen av utvalgte naturtyper i sjø, enn tilfellet vil være for naturtyper på land. Behovet for ressurser til kartlegging er også her til stede uavhengig av utvalgets forslag. Utvalget har ikke tatt stilling til hvem som skal ha ansvar for kartfesting i sjø.

Etter utk. § 50 annet ledd skal kommunen ved sin arealplanlegging og annen virksomhet gi utvalgte naturtyper den beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand. Dette fordrer en viss miljøkompetanse i kommunene, se også kap. 24.1.1. Samtidig vil ordningen kunne gi grunnlag for større forutsigbarhet i arealplanleggingen og redusere bruken av innsigelser av hensyn til biologisk mangfold. Lovforslaget setter klare rammer for arealplanleggingen i utvalgte naturtyper, noe som i dag ikke finnes for arealplanlegging i lokaliteter kartlagt som viktige for biologisk mangfold. Dette vil kunne innebære en forenkling av saksbehandlingen i plansaker og andre saker som berører utvalgte naturtyper.

Utvalget legger opp til at det skal være et statlig ansvar å utarbeide regionale og nasjonale oversikter over kartfestede områder, og til at staten skal ha et ansvar for kvalitetssikring av data. Det er allerede etablert kontakt mellom fylkesmennenes miljøvern- og naturdivisjoner og kommunene i kartleggingsarbeidet, og det er forutsatt at statlige myndigheter skal ha et ansvar for bl.a. kvalitetssikring, jf. kap. 24.1.1. Også Artsdatabanken har som en av sine oppgaver å gjennomføre kvalitetssikring og

bearbeiding av data om naturtyper, se kap. 5.7.2.6. Nasjonale oversikter over kartlagte områder utarbeides i dag gjennom Naturbasen, se boks 5.2. Den rollen som utvalget har skissert for statlige miljøvernmyndigheter, skulle dermed ikke innebære vesentlig merarbeid sammenlignet med dagens situasjon. Utvalget vil for øvrig anbefale at også oversiktene over kartfestede forekomster av utvalgte naturtyper kobles til Naturbasen.

Utkast § 51 om utvelgingens betydning

Utvalgets forslag om utvalgte naturtyper er bl.a. en oppfølging av St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold. I meldingen legges det opp til et forvaltningsregime der både økonomiske og juridiske virkemidler målrettes mot ivaretagelsen av områder av særskilt verdi for det biologiske mangfoldet (se bl.a. meldingen kap. 17.1). Det foreslåtte regimet for utvalgte naturtyper i utk. kap. VI bidrar til en slik målretting. Ved å fastsette ved kgl.res. hvilke naturtyper man skal ta særskilt hensyn til på tvers av samfunnssektorer, kan man få en mer enhetlig og forutsigbar forvaltning. Dette gjelder ved vektleggingen av naturverdier i vedtak som angår inngrep i naturen, men også ved utforming og anvendelse av tilskuddsordninger (jf. utk. § 51 annet ledd). I tråd med forutsetningene i St.meld. nr. 42 kan ordningen dermed bidra til en effektivisering både for de forskjellige forvaltningsmyndighetene og for den enkelte næringsutøver. Effektiviseringsgevinsten ligger særlig i at det på forhånd er kjent hvilke naturverdier som skal veie spesielt tungt ved vurderingen av ulike tiltak. Samtidig er ordningen fleksibel ved at aktuelle inngrep vurderes konkret i forhold til den enkelte forekomst.

I utk. § 51 første ledd foreslås det etablert en særskilt aktsomhetsplikt hva gjelder utvalgte naturtyper. Aktsomhetsplikten gjøres gjeldende for enhver, og gjelder uavhengig av om en forekomst er kartfestet eller ikke. Aktsomhetsplikten må ses i sammenheng med hva som kan forventes av kunnskap om den enkelte lokalitet og om hvilke tiltak som vil kunne medføre at utbredelse og økologisk tilstand forringes. Veiledning fra miljøvernmyndighetene vil være et viktig virkemiddel for å heve kompetansen, jf. nedenfor. Det er forutsatt at aktsomhetsplikten i seg selv ikke skal medføre kostnader av betydning for næringsdrivende. Ordningen med utvalgte naturtyper vil likevel kunne få konsekvenser for tiltakshavere dersom søknad om tillatelse eller tilskudd ikke innvilges av hensyn til en naturtype, jf. annet ledd, eller dersom tiltakshaver blir pålagt å foreta analyse av konsekvenser etter tredje ledd annet punktum.

I kap. 19.2.3.2 har utvalget pekt på behovet for at miljøvernmyndighetene utarbeider veiledningsmaterieell for praktisering av reglene i utk. § 51. Slikt materieell bør foreligge samtidig med ikrafttreden av en fremtidig forskrift om utvalgte naturtyper, eventuelt fulgt opp med kursing mv. Dette vil kreve ekstra økonomiske ressurser i en periode, hovedsakelig før ikrafttreden av forskriften. Arbeidet bør administrativt kunne innpasses uten økte personellmessige ressurser. Kommunene vil på sin side måtte avsette ressurser for å nå ut med informasjon om hvor lokalitetene finnes, og til dialog med grunneiere, tiltakshavere og andre aktører i lokalmiljøet om hvordan lokalitetene bør beskyttes og hvilke aktiviteter som eventuelt kan finne sted der.

De vurderinger som må gjøres ved behandling av tillatelser og tilskudd til inngrep og bruksendringer som berører utvalgte naturtyper, jf. utk. § 51 andre og tredje ledd, vil få visse administrative konsekvenser for kommuner og sektormyndigheter. Generelt vil utvalget likevel påpeke at det allerede etter dagens miljøpolitikk stilles krav om sektorintegrering av miljøhensyn (jf. bl.a. St.meld. nr. 42 (2000–2001)), noe som forutsetter miljøkompetanse både i kommunene og hos sektormyndighetene. En viss økning i kompetanse kan likevel være aktuelt, bl.a. for å foreta vurderinger av om det kan finnes eller etableres alternative bevaringsområder, og av konsekvenser for den utvalgte naturtypes utbredelse eller tilstand. Manglende kompetanse vil eventuelt kunne avhjelpes ved kjøp av tjenester. Etter tredje ledd siste punktum kan tiltakshaveren pålegges å bære kostnadene ved opprettelse av et alternativt bevaringsområde.

Utvalget antar at det vil være behov for generell veiledning fra regionale miljøvernmyndigheter i behandlingen av enkeltsaker, iallfall i en periode. Omfanget av de samlede administrative konsekvensene knyttet til annet og tredje ledd vil være avhengig av hvilket omfang ordningen med utvalgte naturtyper får.

Bestemmelsen i siste ledd gir det offentlige hjemmel, men ikke plikt, til å foreta nødvendig skjøtsel av utvalgte naturtyper. De økonomiske og administrative konsekvensene av bestemmelsen vil for det første avhenge av hvor mange skjøtelskrevende naturtyper som får status som utvalgt, og dernest av i hvilken utstrekning myndighetene tar hjemmelen i bruk.

Utkast § 52 om utvalgte naturtyper i skog

Utk. § 52 slår fast at hensynet til utvalgte naturtyper skal ivaretas ved utarbeiding av skogbruks-

planer (første ledd) og at godkjenning av skogbruksplan skal kunne fungere som forhåndstillatelse til skogbrukstiltak i områder med utvalgte naturtyper (annet ledd annet punktum). Skog-eierne har ingen generell plikt til å utarbeide skogbruksplaner, og det er ingen lovfestet ordning for godkjenning av slike planer. Skogbruksplanlegging skjer for det meste med statstilskudd, jf. forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer. Slik forskriften i dag er utformet (se kap. 19.3.2.2), vil hensyntagen til utvalgte naturtyper kunne inngå i tilskuddsvurderingen. Dette vil lette kommunens saksbehandling ved søknad om godkjenning etter utk. § 52 annet ledd. Godkjenningsordningen antas derfor ikke å få nevneverdige administrative og økonomiske konsekvenser.

Dersom noen ønsker å utarbeide en skogbruksplan bare av hensyn til utvalgte naturtyper, vil dette medføre de samme utgifter og arbeid som for utarbeiding av skogbruksplaner ellers. Gjennomsnittsprisen for slike planer er for tiden 18 kroner pr. da, og en vil i tillegg oppnå de generelle fordeler en skogbruksplan gir. I tillegg kommer kommunens arbeid med eventuell tilskuddsvurdering og godkjenning. Utk. § 52 innebærer imidlertid ikke noe krav om utarbeiding av skogbruksplan for eiendommer med utvalgte naturtyper, jf. meldepliktsordningen etter tredje ledd.

Meldepliktsordningen er ny og vil bety et merarbeid for kommunene. Omfanget av dette kan likevel ikke påregnes å bli større enn at det kan innpasses i den kommunale forvaltning uten at det blir påkrevd å styrke det administrative apparat i kommunen. Utvalget forutsetter i den forbindelse at kommunene har kompetanse til å ivareta sin rolle som miljø- og landbruksmyndighet.

Utkast § 53 om utvalgte naturtyper i jordbrukslandskap

Utk. § 53 første ledd slår fast at en miljøplan for en eiendom med utvalgte naturtyper skal ivareta hensynet til disse. Alle landbruksforetak som mottar produksjonstilskudd, skal ha en miljøplan, jf. forskrift 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan (se også kap. 19.3.3.1). Dersom det foreligger en slik plan, vil det etter lovforslaget ikke være nødvendig med særskilt melding til kommunen om tiltaket. I og med at plikten til å utarbeide miljøplan i praksis omfatter de aller fleste eiendommer i aktiv drift, vil de økonomiske og administrative følgene av en slik bestemmelse være små. Bestemmelsen om meldeplikt i annet ledd vil tilsvarende medføre få økonomiske og administrative konsekvenser.

24.2.6 Opprettelse av miljøvedtaksregister

Utkast §§ 43 siste ledd, 45 siste ledd og 54 første punktum

Etter utk. §§ 43 siste ledd, 45 siste ledd og 54 første punktum skal henholdsvis vernevedtak, dispensasjoner i verneområder og tillatelser til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype, kunngjøres i et offentlig register (miljøvedtaksregisteret). Utvalget foreslår å etablere ett felles miljøvedtaksregister som inkluderer disse typer vedtak. Mens det er statlige myndigheter som oppretter verneområder, kan både kommuner og statlige myndigheter være forvaltningsmyndighet for disse. Både kommuner og sektormyndigheter vil kunne fatte vedtak om tillatelse til tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper. Registeret må derfor bygges opp slik at det kan anvendes av alle aktuelle instanser.

Det vil være behov for både administrative og økonomiske ressurser for å opprette et slikt miljøvedtaksregister. Det kan være naturlig å knytte registeret opp mot Naturbasen som allerede er etablert av Direktoratet for naturforvaltning, se boks 5.2. Utvalget antar at det ved en slik kobling vil være mulig å oppnå en rasjonaliseringsgevinst når det gjelder drift og vedlikehold, selv om registeret vil medføre et noe økt behov for ressurser til drift og vedlikehold sammenlignet med hva som ville være tilfelle for Naturbasen slik den er planlagt utviklet i dag.

24.2.7 Lovforslaget kapittel VII Tilgang til genetisk materiale

24.2.7.1 Miljømessige konsekvenser

Behovet for å etablere reguleringsmekanismer for tilgangen til genetiske ressurser, er begrunnet i en rekke forskjellige hensyn, som for en stor del går ut over tradisjonelle miljøhensyn, jf. kap. 22.1. Uttak av genetiske ressurser er ikke nødvendigvis noe miljøproblem, da uttaket av biologisk materiale vanligvis er så lite at det ikke har betydning for det biologiske mangfoldet. Det kan likevel tenkes tilfeller der f.eks. gjentatte uttak vil kunne utvikle seg til en negativ påvirkningsfaktor, og utvalgets forslag – særlig i utk. kap. III – vil bidra til å forebygge at slike situasjoner oppstår.

24.2.7.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast §§ 55 om formål og 57 om retten til genetisk materiale

Lovutkastet slår fast at genetisk materiale er en felles ressurs, og at enhver har rett til å lete, ta ut

og utnytte genetisk materiale. Dette vil avklare en rettslig situasjon, og dermed legge til rette for økt verdiskaping gjennom forskning og utvikling innen de rammer loven setter.

Utkast § 58 om uttak av genetisk materiale

Det finnes i dag ikke bestemmelser som regulerer tilgangen til genetisk materiale i Norge. Det er derfor vanskelig å anslå hvilket omfang registrering av meldinger om uttak etter utk. § 58 første ledd vil få. Det lar seg dermed heller ikke gjøre å gi noe konkret anslag på økonomiske og administrative konsekvenser. Med den begrensede meldeplikten utvalget legger opp til, antar utvalget at de administrative konsekvensene blir små.

Meldinger om uttak av genetisk materiale skal være offentlig, jf. utk. § 58 tredje ledd.

For forskere eller næringsutøvere som får tilgang til norsk genetisk materiale, vil meldeplikten etter utk. § 58 innebære et visst merarbeid. Merarbeidet vil imidlertid ikke forsinke forsknings- og utviklingsarbeid, siden meldeplikten oppstår i *etterkant* av tilgangen og dermed ikke innebærer frister før arbeidet kan settes i gang. I forhold til uttak av marint materiale gjelder merbelastningen ved meldeplikten først og fremst norske forskere, siden utenlandsk havforskning etter dagens regelverk allerede er underlagt krav om tillatelse, som kan samordnes med meldeplikten etter naturmangfoldloven.

Forskere og næringsutøvere som henter genetisk materiale i andre land (jf. utk. § 60), vil få en ny dokumentasjonsplikt med hensyn til hvor materialet er hentet fra, og om materialet er hentet ut i samsvar med leverandørlandets betingelser. For dem som også skal søke om å få patent på en oppfinnelse knyttet til det aktuelle materialet, følger det allerede en dokumentasjonsplikt av gjeldende patentlov. Utviklingen internasjonalt går trolig i retning av den typen dokumentasjonskrav som utvalget foreslår (jf. omtalen av arbeidet under biomangfoldkonvensjonen i kap. 22.4.2.7). De dokumentasjonskrav som følger av utvalgets forslag kan derfor etter utvalgets mening ikke sies å innebære en urimelig administrativ merkostnad for forsknings- og næringsvirksomhet.

Utkast § 59 om genetisk materiale i offentlige samlinger

Utk. § 59 første ledd annet punktum etablerer en plikt for dem som forvalter samlinger med genetisk materiale til å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av

samlingene. Samlinger med genetisk materiale i Norge innehas av nasjonale museale og vitenskapelige institusjoner, og ikke av myndighetene. Institusjonene har i dag rutiner for registrering av alt materiale i egne samlinger. Utvalget antar derfor at bestemmelsen ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utk. § 59 tredje ledd setter visse begrensninger ved adgangen til å søke om immaterielle rettigheter. For noen kan dette innebære et mulig tap av inntekter. Begrensningen gjelder imidlertid kun i forhold til slike rettigheter som kan begrense bruk av materialet til matproduksjon og landbruk. Regelen vil videre tilrettelegge for ny forskning og utvikling for matproduksjon og landbruk, uten ekstra kostnader knyttet til andres eventuelle immaterielle rettigheter.

24.2.8 Lovforslaget kapittel VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn

24.2.8.1 Miljømessige konsekvenser

Etter utk. § 61 annet ledd første punktum kan myndighet delegeres til kommunen. Dette vil være særlig aktuelt på områder der nærhet til naturverdiene har stor betydning for de avgjørelser som skal tas. For eksempel kan nærhet og lokalkunnskap være viktige fortrinn i saker der økosystemtilnærming skal legges til grunn. Hjemmelen for delegering kan dermed indirekte bidra positivt til bevaring og utvikling av naturmangfoldet. Positive ringvirkninger vil også kunne oppnås dersom økt ansvar genererer økt engasjement og interesse for ivaretagelse av miljøhensyn.

Utk. § 62 slår fast at overvåking og tilsyn er oppgaver for myndighetene. En aktiv overvåking og et effektivt tilsyn vil for mange områder og arter være en forutsetning for å bevare en god tilstand over tid. De øvrige bestemmelsene i utk. kap. VIII (om granskning, opplysningsplikt og internkontroll) vil også bidra til å opprettholde en god miljøstand.

24.2.8.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 61 om myndigheten etter loven

Utvalget foreslår ikke etablert nye forvaltningsorganer, og forslaget til ny lov vil således ikke få konsekvenser for den eksisterende administrative oppbygningen av forvaltningen. Det foreslås heller ikke omfordeling av myndighet som er fastlagt etter gjeldende lovgivning, verken mellom miljøvernmyndigheter og sektormyndigheter, eller mellom ulike nivåer innen miljøvernforvaltningen.

Utk. § 61 første ledd slår fast at Kongen er øverste myndighet etter loven. Den myndighet som tillegges Kongen, kan delegeres til departement, direktorat eller fylkesmannen. I første rekke er det Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning som vil være aktuelt departement henholdsvis direktorat for delegering etter naturmangfoldloven, men det kan også tenkes tilfeller der myndigheten delegeres til andre instanser, som f.eks. landbruksmyndighetene eller fiskerimyndighetene. Dette kan være aktuelt f.eks. på områder som regulering av introduksjoner eller tilgang til genressurser, se kap. 24.2.3.2 og 24.2.7.2.

Det er for tidlig her å si noe om når og i hvilken utstrekning det kan være aktuelt å anvende hjemmelen for delegering av myndighet til kommunen, jf. utk. § 61 annet ledd første punktum. Utvalget vil imidlertid vise til at forvaltningsansvaret for verneområder etter gjeldende naturvernlov i dag som en forsøksordning allerede er delegert til flere kommuner, se kap. 17.3.1.2. Denne generelle forsøksordningen innebærer ingen økonomiske overføringer fra staten. For de pågående forsøkene med lokal forvaltning av nasjonalparker stiller dette seg noe annerledes. I Forrollhogna nasjonalpark og Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde er forvaltningsmyndigheten lagt til den enkelte kommune, og disse kommunene mottar økonomisk støtte fra staten så lenge forsøkene varer.⁴

For kommuner som får delegert myndighet i fremtiden, må det som hovedregel regnes med at utvidelsen av ansvarsområde og økningen i arbeidsmengde vil innebære både økonomiske og administrative konsekvenser. For å sikre god kvalitet på arbeidet med de oppgavene som delegeres, vil kommunal kapasitet og kompetanse så vel som budsjettmidler være viktige innsatsfaktorer.

Etter annet ledd annet punktum kan forvaltningsmyndigheten for verneområder delegeres til et særskilt oppnevnt organ. Ofte vil kommunene som er berørt av vernet være sentrale aktører i slike organer, slik de i dag er i Dovrefjellrådet og i de statlig oppnevnte tilsynsutvalgene for Hardangervidda, se kap. 17.3.1.2. For kommuner som deltar i særskilt oppnevnte organer etter utk. § 61, vil de økonomiske og administrative kon-

⁴ Overføringer for 2004: *Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane*: 1,8 mill. kroner overføres forvaltningssekretariatet (samordningsorgan). Av dette disponeres ca. 1 mill. kroner av forvaltningssekretariatet, resten fordeles på kommunene. *Forrollhogna*: 0,7 mill. kroner overføres Os kommune som fordeler beløpet på berørte kommuner. (Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.)

sekvensene bl.a. avhenge av om organene mottar statlig støtte eller ikke. For eksempel er Dovrefjellrådet etablert som en forsøksordning som tildeles årlige overføringer fra staten så lenge forsøket pågår.⁵ Tilsynsutvalgene for Hardangervidda får også dekket det meste av forvaltningsutgiftene gjennom overføring av statlige midler.⁶

Utkast § 62 om myndighetenes overvåking og tilsyn

Etter utk. § 62 første punktum skal myndighetene overvåke miljøtilstanden og føre tilsyn med at loven overholdes. Med utgangspunkt i dagens myndighetsfordeling vil nye faste overvåkings- og tilsynsoppgaver først og fremst oppstå som følge av ordningene med prioriterte arter, utvalgte naturtyper og fremmede arter. En viss kontroll kan også være nødvendig når det gjelder innførsel av utenlandsk genetisk materiale, f.eks. gjennom stikkprøver av dokumentasjon knyttet til materiale. Her vil det være nødvendig med et samarbeid med tollmyndighetene.

Myndigheter som tidligere ikke har hatt overvåkingsansvar, vil kunne få slikt ansvar etter naturmangfoldloven. Overvåkingsansvaret vil i første rekke gjelde virkninger av den næringsvirksomhet som den enkelte myndighet har ansvaret for. Enkelte myndigheter vil som følge av dette ha behov for økonomiske ressurser og økt kompetanse. For andre myndigheter, som f.eks. fiskerimyndighetene, er det allerede innarbeidede rutiner for overvåking. Likevel kan også disse myndighetene ha et stort ressursbehov knyttet til overvåking, men dette behovet vil ofte foreligge uavhengig av lovforslaget.⁷

Overvåkingsdelen av bestemmelsen vil omfatte verneområder, prioriterte arter og utvalgte naturtyper, men også naturtilstanden i hverdagslandskapet.

For noen av artene som er fredet etter gjeldende lovgivning, utføres det allerede i dag utstrakt tilsyn. For eksempel har Statens naturoppsyn kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til de artene som er konkret nevnt i kap. 24.2.2.2 som aktuelle for prioritering. I den utstrekning det blir fattet vedtak om prioritering av ytterligere arter, vil tilsynskapasiteten bli tilsvarende belastet.

Det foretas ingen endringer i forhold til gjeldende naturvernlov som tilsier at tilsynsbehovet

knyttet til verneområder vil øke, ut over det som følger av at nye verneområder opprettes. Utvalget mener imidlertid det er ønskelig at vedtakelse av loven følges opp med økte bevilgninger til Statens naturoppsyn og annen overvåking.

Annet ledd etablerer en plikt for myndighetene til å benytte rådgivning, veiledning og opplysningsarbeid som middel til å fremme lovens formål. Denne typen arbeid inngår som en viktig del av miljøvernmyndighetenes oppgaver også i dag. Blant annet er veiledning og informasjon sentrale oppgaver for fylkesmennene⁸ og for Statens naturoppsyn⁹. Det vil kunne oppstå behov for økte ressurser til informasjon og veiledning som følge av lovforslaget, spesielt i en periode etter at loven har trådt i kraft.

24.2.9 Lovforslaget kapittel IX Håndheving og straff

24.2.9.1 Miljømessige konsekvenser

Utvalgets forslag inneholder et større spekter av sanksjoner og tvangsmidler enn det som finnes innenfor gjeldende rett. Med dette bedres mulighetene for å sikre at loven overholdes, noe som vil kommet miljøet til gode. Eventuelle tvangsmulkt og miljøerstatninger vil kunne utnyttes som økonomisk grunnlag for bl.a. skjøtsel.

24.2.9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkast § 66 om retting og avbøtende tiltak

Utk. § 66 annet ledd slår fast at det ved overtredelse av loven følger en gjenopprettingsplikt. Aktuelle tiltak som oppsamling, rydding mv. vil i de fleste tilfeller få både økonomiske og administrative konsekvenser for den som plikten retter seg mot. Gjenopprettingsplikten er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale, jf. utk. § 11. Utvalget viser videre til at det i tredje ledd åpnes for fritak fra plikten dersom den sett i lys av f.eks. overtreders skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimelig.

Etter annet ledd tredje punktum kreves det samtykke fra myndighetene for gjenopprettings tiltak som kan volde miljøpåvirkning av en viss betydning. Omfanget av slike saker antas å bli lite, og bestemmelsen vil dermed ikke få administrative konsekvenser av betydning for myndighetene.

⁵ Overføring for 2004: *Dovrefjell-Sunndalsfjella*: 1,3 mill. kroner overføres Dovrefjellrådet. En mindre del videreføres til kommunene til forvaltning av verneområder utenom selve nasjonalparken. (Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.)

⁶ Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

⁷ Se omtalen av saltvannsfisk under utk. § 16 i kap. 24.2.2.2.

⁸ jf. St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå s. 20.

⁹ Jf. naturoppsynsloven § 2 annet ledd.

Etter første ledd vil myndighetene ha hjemmel til å pålegge oppretting eller stans av forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Slike saker kan få et visst omfang, men det er vanskelig å gi noe konkret anslag på de administrative konsekvensene. Utvalget antar at saksbehandling vil kunne innpasses uten økte ressurser.

Utkast § 67 om uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet

Etter utk. § 67 første ledd har den som er ansvarlig for lovlig virksomhet som medfører uforutsette miljøkonsekvenser, en plikt til å iverksette avbøtende tiltak. Her vil en rimelighetsvurdering måtte legges til grunn, se kap. 23.3.7. Likevel vil plikten i en viss utstrekning kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for den næringsdrivende.

Etter utk. § 67 annet ledd kan myndigheten etter loven pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å utføre tiltak som nevnt i første ledd. Saksomfanget ventes å bli begrenset, slik at de administrative konsekvensene for tilsynsmyndigheten vil være små.

Utkast § 68 om direkte gjennomføring

Etter utk. § 68 vil myndighetene ha adgang til å utføre nødvendige tiltak uten hensyn til om den forpliktete samtykker eller motsetter seg det. Slik direkte gjennomføring vil være kombinert med et erstatningskrav mot den ansvarlige for de utgifter som myndighetene har hatt til den direkte gjennomføringen, jf. annet ledd.

Utvalget antar at saker med direkte gjennomføring vil kunne være svært ressurskrevende mens de pågår. På den annen side vil slike saker trolig sjelden oppstå, slik at de administrative konsekvensene av bestemmelsen totalt sett vil være små. Den klare lovhjemmelen kan også bidra til å redusere ressursbehovet sammenlignet med situasjonen i dag.

Utkast § 69 om bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak

I utk. § 69 første ledd slås det fast at gjennomføring av tiltak etter utk. §§ 66, 67 og 68 kan finne sted på den ansvarliges eller andres eiendom. I følge annet ledd forutsettes det at slik gjennomføring ikke skal få økonomiske konsekvenser for andre enn den ansvarlige.

Utkast § 70 om tvangsmulkt

Tvangsmulkt etter utk. § 70 kan pålegges den ansvarlige dersom en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene ikke blir oppfylt. De økonomiske konsekvensene for den som pålegges mulkten vil avhenge av mulktens størrelse og av hvor lang tid det går før pålegget er etterkommet. Tredje ledd siste punktum åpner for at myndighetene kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

I likhet med for de øvrige bestemmelsene under dette kapitlet i loven, antas de administrative konsekvensene for myndighetene av utk. § 70 å bli små.

Utkast § 71 om miljøerstatning

Etter utk. § 71 første ledd kan miljøerstatning pålegges den som overtrer bestemmelser i naturmangfoldloven eller bestemmelser i andre lover som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i naturmangfoldloven. De økonomiske konsekvensene for den som pålegges erstatningen, skal stå i forhold til den skade som er forvoldt, jf. annet ledd. Ved fastsetting av erstatningens størrelse skal det også tas hensyn til skyldspørsmål, øvrige sanksjoner og omstendighetene for øvrig. Fjerde ledd åpner for at Naturfondet kan frafalle pålagt erstatning helt eller delvis.

Hvor ofte reglene om miljøerstatning vil komme til anvendelse, vil avhenge av i hvor stor utstrekning naturmangfoldloven vil bli overtrådt og hvordan overtredelser vil bli fulgt opp. Det er derfor vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av utk. § 71.

Utkast § 72 om Naturfondet

Naturfondet skal etter utk. § 72 første ledd bestå av midler fra tvangsmulfter etter utk. § 70 og miljøerstatninger etter utk. § 71. Som for utk. § 71 er det vanskelig å anslå omfanget av midler som naturfondet vil få.

Skjøtsel hjemlet i naturvernloven gjennomføres i dag i mindre omfang enn ønskelig, noe som bl.a. skyldes begrensede økonomiske rammer, se kap. 17.3.1.1 og 17.3.3. Naturfondet vil bidra til å styrke det finansielle grunnlaget for skjøtsel av verneområder, samt gi grunnlag for gjennomføring av nye skjøtelses- og gjenopprettingstiltak som hjemles i naturmangfoldloven. For personer som hindres i å videreføre bruk av allemannsretten i næring eller livsopphold som følge av overtredelse av naturmangfoldloven, vil Naturfondet være en

mulig kilde for tilskudd dersom tapet ikke erstattes på annen måte.

Etter utk. § 72 tredje ledd skal Naturfondet administreres av den myndighet som Kongen fastsetter. For det organ som får tildelt myndigheten vil dette innebære administrative konsekvenser av begrenset omfang.

24.3 Oppsummering

Med forslaget til ny naturmangfoldlov søker utvalget å fremme et helhetlig lovforslag som ivaretar hensynet til naturens mangfold på bred basis. Samlet vil bestemmelsene som foreslås bidra til å skape en felles plattform for all myndighetsutøvelse som berører naturens mangfold. Dette vil innebære økte muligheter for bevaring av biologisk mangfold og landskap som trenger spesiell beskyttelse. Det vil dessuten legge til rette for positive miljøeffekter i hverdagslandskapet. Forutsigbarheten for forvaltningen vil kunne øke som følge av klarere føringer når det gjelder hvilke miljøhensyn som skal tas, og behandlingen av enkelte plansaker og inngrepsaker vil dermed kunne effektiviseres. Det legges da til grunn at forvaltningen også i dag søker å ta miljøhensyn, men uten at rammene og retningslinjene for disse hensynene er like klare.

For myndighetene vil lovforslaget få visse økonomiske og administrative konsekvenser på enkelte områder, mens konsekvensene på andre områder vil være få eller fraværende. De forslagene som antas å kunne få nevneverdige økonomiske konsekvenser, er forslaget om dokumentasjonskrav knyttet til høsting og den kunnskapsinnhenting som vil være nødvendig i den forbindelse, og etableringen av et miljøvedtaksregister. Forslagene om nye forvaltningsregimer for prioriterte arter og utvalgte naturtyper vil i første omgang få administrative konsekvenser forbundet med forskriftsuttarbeiding og kunnskapsoppbygging. Hvor store konsekvensene av disse ordningene ellers vil bli, vil avhenge av hvilket omfang de får. Regulering av introduksjon av fremmede arter vil belaste saksbehandlerkapasiteten i noe større omfang enn tidligere grunnet utvidet myndighetsområde. Moderate administrative konsekvenser er ventet å følge også av forslagene om etablering av nytt forvaltningsregime for regulering av tilgang til genetisk materiale, og av de skjerpede kravene til skjøtsel av verneområder.

På de områdene som her er nevnt, vil konsekvensene først og fremst berøre miljøvernmyndighetene, mest på sentralt nivå, men også på regionalt nivå når det gjelder f.eks. skjøtsel. Utvalget antar at de økonomiske og administrative konsekvensene for sektormyndigheter totalt sett vil være begrenset. For kommunene ventes konsekvensene å variere, avhengig bl.a. av hvilken kompetanse og kapasitet den enkelte kommune i utgangspunktet besitter. Konsekvensene vil også avhenge av i hvilken utstrekning myndighet etter loven vil bli delegert til kommunalt nivå.

Kravet om kunnskapsbasert myndighetsutøvelse bidrar til å befeste behovet for kunnskaps- og kompetanseoppbygging i forvaltningen, selv om dette behovet er til stede også uavhengig av lovforslaget. Mer spesifikke behov for kompetanseheving følger bl.a. av det nye dokumentasjonskravet knyttet til høsting, den utvidete reguleringen av introduksjoner, og det nye forvaltningsregimet for tilgang til genetisk materiale. I tillegg til egen kompetanseheving, vil myndighetene som følge av lovforslaget få et utvidet veiledningsansvar, til dels på nye områder, jf. de nye forvaltningsregimer som etableres. Veiledningsoppgavene vil fordeles på flere myndigheter.

Lovforslaget vil også få visse konsekvenser for private aktører, som grunneiere, tiltakshavere, næringsutøvere mv. Den generelle aktsomhetsplikten og den spesielle aktsomhetsplikten med hensyn til utvalgte naturtyper, vil generere økt kompetansebehov. Visse inngrep vil som følge av lovforslaget kunne bli enten nektet utført eller bli underlagt strengere vilkår enn i dag, men samtidig vil forutsigbarheten hva gjelder beslutninger om tiltak som berører naturens mangfold, øke. Det er også lagt opp til stor grad av fleksibilitet i forvaltningen, jf. f.eks. ordningen med konkret vurdering av de enkelte tiltak som vil kunne berøre utvalgte naturtyper. Med unntak av forslaget om adgang til å opprette nasjonalparker på privat grunn, nye regler om kompensasjon for vernevedtak og sanksjonsbestemmelsene fremmes det ikke forslag som gjennomgående vil kunne få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for private.

Når det gjelder forslaget til ny ordning for kompensasjon ved områdevern, er det foreløpig ikke mulig å tallfeste de erstatningsmessige konsekvensene. De administrative konsekvensene av den foreslåtte tilskuddsordningen vil avhenge av ordningens fremtidige rammer og omfang.

Kapittel 25

Merknader til de enkelte paragrafene

Kapittel I Formål og virkeområde mv.

§ 1 (lovens formål)

Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.

Formålsbestemmelsens betydning og innhold er drøftet i kap. 11.4, særlig 11.4.1 og 11.4.2.4.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 1, men er mer generell for å gi uttrykk for at naturmangfoldloven har et videre virkeområde enn områdevernet. Bestemmelsen er dessuten klarere formulert som en *formålsbestemmelse*, mens andre elementer fra naturvernloven § 1, særlig aktsomhets- og hensynsplikten i tredje og fjerde ledd, er formulert som egen bestemmelse i naturmangfoldloven (utk. § 6).

Den generelle formålsbestemmelsen i utk. § 1 følges opp med en mer konkret formålsbestemmelse for genetisk materiale i utk. § 55, samt med bestemmelser om konkrete mål (bevaringsmål) for naturtyper og arter i utk. §§ 4 og 5, og mål for områdevern i utk. § 32. I tillegg inneholder loven en hjemmel for å fastsette miljøkvalitetsmål i utk. § 13.

Formålsbestemmelsen har betydning for tolkning av loven og som veileder for skjønnsutøvingen. Lovens formål er ett av flere hensyn som vil bli vektlagt ved beslutninger etter loven. Det angir en prioritering av vern og bærekraftig bruk av biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold, men det innebærer ikke at dette alltid og i full utstrekning vil få gjennomslag. Dette gjelder f.eks. ved beslutninger om det skal opprettes verneområder, og i tilfelle hvor, eller hvor mange.

Bestemmelsen vil også ha betydning for tolkning og skjønnsutøvelse etter *andre* lover. Slike lover vil imidlertid ofte selv ha formålsbestemmelser, der andre samfunnsmessige mål fremheves. Naturmangfoldlovens formål kan i slike tilfeller bidra til en nyansering av slike andre mål når den aktuelle loven anvendes, og vil være et viktig tilleggshensyn i avveiningene når beslutninger tas.

Ved bruken av denne formålsbestemmelsen ved myndighetsutøvelse etter både naturmang-

foldloven og andre lover vil vektleggingen av miljøverdiene bl.a. henge sammen med hvor store negative konsekvenser en beslutning eventuelt kan ha for miljøet, eller hvor vanskelig det blir å oppnå målet hvis beslutningen treffes.

Bestemmelsen tilsier ikke at målet skal nås for enhver pris. Kjernen i formålsbestemmelsen må være at loven totalt sett skal bidra til en utvikling i den retningen målet angir.

Bestemmelsen har også pedagogisk betydning i det den viser hvilke hensyn som er lagt til grunn ved utformingen av loven.

Målet kan videre ha betydning for Riksrevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon.

Bestemmelsen innebærer ingen direkte rettigheter eller plikter, verken for myndighetene eller for enkeltpersoner, men andre bestemmelser i loven som inneholder slike plikter, f.eks. aktsomhetsplikten i utk. § 6 og plikten til å vurdere om arter bør prioriteres etter utk. § 23, skal tolkes i lys av formålsbestemmelsen.

Vern og bærekraftig bruk trekkes i formålsbestemmelsen frem som kjernene i virkemiddelbruket for å oppnå den naturtilstanden som ønskes. Begrepene er nærmere forklart i kap. 9. Vernetiltak omhandles først og fremst i utk. § 23 og kap. V. Disse bestemmelsene er en videreføring av hovedinnholdet i naturvernloven. Bestemmelser for å bidra til en *bærekraftig bruk* finnes først og fremst i andre bestemmelser i lovforslaget.

Naturen omfatter så vel biologisk mangfold som landskapsmessig og geologisk mangfold, jf. neste setningsdel. Begrepene kan delvis overlape hverandre. For eksempel vil landskapsformasjoner være blant de økologiske betingelser for det biologiske mangfold. Samtidig er det biologiske mangfold med på å gi landskapet dets særtrekk (se også kap. 4.1.1 og 11.3). Geologien er grunnlaget for f.eks. jordsmonn, som igjen gir grunnlaget for et bestemt biologisk mangfold. Begrepene er likevel ikke fullt ut sammenfallende, og de retter oppmerksomheten mot ulike aspekter ved naturmiljøet.

Begrepet *biologisk mangfold* er omtalt inngående i kap. 4. Så sentralt som det er i moderne naturforvaltning, jf. særlig biomangfoldkonvensjo-

nen, bør det etter *utvalgets* mening komme til uttrykk i loven.

Med *landskap* siktes til større sammenhenger i naturen. "Landskap" defineres i den europeiske landskapskonvensjon (se kap. 10.3.8) som "et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer" (art. 1 (a)). Også etter utk. § 1 omfatter "landskap" både et rent naturlandskap og et kulturpåvirket landskap. Med *landskapsmessig mangfold* siktes det til mangfoldet i landskapstyper, det vil si landskap med egne særtrekk.

Geologisk mangfold er variasjonen i geologiske forekomster, f.eks. lag med særskilte bergarter, kvartærgeologiske formelementer, forkastninger eller områder med fossiler. Særpregede geologiske forekomster er en viktig verneverdi i flere naturminner og naturreservater og i noen landskapsvernområder i dag, og kan etter *utvalgets* forslag ligge til grunn for bl.a. reservatfredning (se utk. § 36).

Begrepet *naturen* er ment å omfatte også kulturpåvirket og kulturbetinget biologisk mangfold (jf. kap. 4.3). Det er dermed videre enn uttrykket "naturområde" i utk. § 34, jf. merknadene til denne bestemmelsen.

Begrepet "naturen" omfatter også naturens *økologiske prosesser*. Disse er fremhevet for å gi uttrykk for at dynamikken i naturen må sikres. Målet for loven er ikke å stanse naturlig utvikling, men nettopp å sikre at en slik utvikling kan finne sted. Dette utelukker ikke at det i visse tilfeller kan være ønskelig å bevare et særskilt suksesjonstrinn gjennom områdevern og aktivt skjøtsel (se kap. 11.4.2.4 og 16.8.3). Ved at de økologiske prosesser sikres, kan også naturens produktivitet opprettholdes. Dette er et hovedmål etter Grunnloven § 110 b.

Ved hjelp av begrepene "naturen" og "økologiske prosesser" understrekes også at *in situ*-bevaring er hovedmålet med loven. Loven inneholder imidlertid også en plikt for myndighetene til å sette i verk *ex situ*-bevaringstiltak hvis dette kan bidra til at arten på sikt overlever i naturen (utk. § 26, se også kap. 13.7.6).

Formålsbestemmelsen er utformet med sikte på lovens hovedinnhold. Den omfatter ikke domestisert biologisk mangfold, men betydningen av at dette blir bevart, kommer til uttrykk i utk. §§ 5 tredje ledd og 26 annet ledd.

Målet om å sikre naturmangfoldet er et langsiktig mål, noe som kommer til uttrykk gjennom ordene *for fremtiden*. Begrepet "for fremtiden" tar videre sikte på å fange opp hensynet til fremtidige

generasjoner, jf. også formuleringen i Grunnloven § 110 b om at retten til et sunt miljø og en natur hvis produksjonsevne og mangfold bevares, skal ivaretas "ogsaa for Efterslægten".

Formålsbestemmelsen bygger på at naturen tillegges grunnleggende verdier som nytte- eller bruksverdi, opplevelsesverdi, verdi knyttet til identitetsfølelse og tilhørighet, økologisk verdi og egenverdi. Verdigrunnlaget for bevaring av naturens mangfold er nærmere beskrevet i kap. 8.

Lovens formål er i samsvar med viktige internasjonale forpliktelser om bevaring av naturverdier i bl.a. biomangfoldkonvensjonen og andre internasjonale avtaler, jf. kap. 10 og 11.4.2. Naturmangfoldloven skal bidra til å sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.

§ 2 (stedlig virkeområde)

Loven gjelder på norsk land- og sjøterritorium, på norsk kontinentalsokkel og for havområder ellers i soner opprettet i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91, med de begrensninger som følger av folkeretten.

For Svalbard og Jan Mayen gjelder lovens kap. VII. For øvrig gjelder lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard og lov 21. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen i stedet for loven her.

Kongen kan gi forskrift om at hele eller deler av loven skal gjelde for norske personer, fartøy eller skip utenfor områder underlagt norsk jurisdiksjon.

Det prinsipielle utgangspunkt for lovens stedlige virkeområde er drøftet i kap. 11.6.

Etter *første ledd* gjelder naturmangfoldloven for det første på norsk land- og sjøterritorium. Lest i sammenheng med annet ledd, betyr bestemmelsen at loven – med unntak for kap. VII – ikke gjelder på landterritoriet på Svalbard og Jan Mayen og heller ikke i sjøterritoriet rundt disse. Bakgrunnen for dette er at for disse områdene gjelder allerede miljølovgivning som er tilpasset de særskilte forholdene der (hhv. svalbardmiljøloven og miljøforskrifter for Jan Mayen med hjemmel i Jan Mayenloven § 2 annet ledd).

Etter *første ledd* gjelder loven også for norsk kontinentalsokkel. Dette dekker også kontinentalsokkelen rundt Svalbard, for øvrig i samsvar med det norske syn at Svalbard ikke har en egen sokkel. For havområder utenfor sjøterritoriet gjelder loven i soner opprettet i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, dvs. den norske økonomiske sone utenfor fastlandet (kgl.res. 17. desember 1976), fiskerisonen rundt

Svalbard (kgl.res. 3. juni 1977) og fiskerisonen rundt Jan Mayen (kgl.res. 23. mai 1980). Det følger også av *annet ledd annet punktum* at naturmangfoldloven etter utkastet gjelder i sjøområdene utenfor territorialgrensen ved Svalbard og Jan Mayen.

Loven kan bare anvendes innenfor de rammer som folkeretten setter, jf. første ledd avslutningsvis. I samsvar med Norges standpunkt om at Svalbardtraktaten ikke gjelder utenfor territorialfarvannet (se bl.a. St.meld. nr. 40 (1985–86) s. 9), vil Svalbardtraktaten ikke begrense anvendelsen av loven. Om begrensninger som følger av folkeretten med hensyn til vern i sjø vises til nærmere omtale i kap. 16.11.5.2.

Etter annet ledd første punktum gjelder lovens kap. VII for Svalbard og Jan Mayen. Begrunnelsen er at det ikke finnes egne regler om genetisk materiale i lovgivningen for disse områdene. Kapittel VII må i disse tilfellene anvendes med de begrensninger som følger av Svalbardtraktaten.

Tredje ledd hjemler muligheten for å la loven eller deler av den gjelde for norske personer, fartøy (herunder luftfartøy) eller selskap, selv om de befinner seg utenfor norsk territorium. Også gen-teknologiloven har en hjemmel for å gi lovens bestemmelser anvendelse på handlinger begått av norske personer eller selskap i utlandet (§ 3 a). Loven tar således høyde for at det kan skje en utvikling i internasjonalt samarbeid som kan gjøre en utvidelse av virkeområdet aktuelt på noen punkter. Blant annet vil eventuell opprettelse av beskyttede områder i åpent hav ved folkerettslige regler kunne medføre et behov for å gi noen av lovens bestemmelser anvendelse på norske fartøyer når de befinner seg utenfor noen stats jurisdiksjon.

§ 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) *art*: etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer;
- b) *bestand*: en gruppe individer av samme art som inntar et visst område til samme tid;
- c) *biologisk mangfold*: mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene;
- d) *domestiserte arter*: arter som mennesker har tatt i kultur eller som husdyr;
- e) *fremmed organisme*: en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet;
- f) *genetisk materiale*: gener og annet arvemateriale i ethvert biologisk materiale, som kan overføres til andre organismer med eller uten hjelp av

teknologi, likevel ikke genetisk materiale fra mennesker;

- g) *høsting*: jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, til forbruk eller innsatsfaktor i produksjon;
- h) *innførsel*: kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor norsk økonomisk sone og norsk kontinentalsokkelsjeteritoriet;
- i) *leveområde*: geografisk område med avgrensning som kan endre seg over tid, der en art har sitt naturlige oppholdssted gjennom de fleste faser av livet;
- j) *naturtype*: ensartet type natur som omfatter alt plante- og dyreliv og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer, geologiske forekomster eller lignende;
- k) *organisme*: enhver enhet som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale;
- l) *planter*: karplanter, moser og flercellede alger
- m) *sopp*: flercellede sopp, inkludert lav
- n) *utsetting*: utsetting, bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet eller i et innesluttet system der rømning ikke er utelukket;
- o) *uttak*: enhver form for avlaving eller fjerning av organismer uansett formål;
- p) *vilt*: naturlig villlevende pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr;
- q) *villlevende*: som ikke er domestisert;
- r) *virveldyr*: pattedyr, fugler, fisk, amfibier og krypdyr;
- s) *virvelløse dyr*: flercellede dyr uten ryggstøyle;
- t) *økologisk funksjonsområde*: område – med avgrensning som kan endre seg over tid – som oppfyller en økologisk funksjon for en art, slik som beiteområde, hiområde, myte- eller hårfellingsområde, overnattingsområde, spill- eller parringsområde, trekkvei, yngleområde og leveområde;
- u) *økologisk tilstand*: status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i en naturtypes lokaliteter sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer;
- v) *økosystem*: et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet;

Paragrafen inneholder definisjoner av begreper som brukes flere steder i loven.

Bokstav a definerer begrepet *art*. Dette begrepet er nærmere omtalt i kap. 4.1.2.1.

Begrepet *bestand* er definert i bokstav b, og omtales nærmere i kap. 4.1.2.3. I loven brukes

begrepet bestand kun om grupper individer av samme art.

Bokstav c inneholder definisjonen av *biologisk mangfold*. Den bygger på definisjonen i biomangfoldkonvensjonen art. 2. Begrepet er nærmere omtalt i kap. 4.1.1.

Bokstav d definerer *domestiserte arter* og omfatter både planter og dyr. Karakteristisk for domestiserte arter er at mennesker har gjort en bevisst innsats for å forandre eller fremheve naturgitte egenskaper gjennom foredling eller avl. Domestisert mangfold skiller seg derfor fra kulturpåvirket eller kulturbetinget biologisk mangfold, der endringene i mangfoldet ikke har vært hovedmålet med den aktuelle påvirkningen (se kap. 4.3). Overgangene mellom disse begrepene er imidlertid ikke skarp. Begrepet domestiserte arter er nærmere omtalt i kap. 4.1.2.4.

Bokstav e gir en definisjon av begrepet *fremmed organisme*. Ordet organisme er valgt istedenfor art, fordi begrepet er knyttet opp mot utsetting eller utslipp, som gjelder enkeltindivider av arter. Dessuten sikrer man på denne måten at også lavere taxa enn arten dekkes, jf. kap. 14.1.2. Om en art eller bestand kan anses å forekomme "naturlig" på stedet, må bedømmes konkret. Som nevnt i kap. 4.3 vil tidsfaktoren ha stor betydning for om en art som tidligere er introdusert i norsk natur, likevel anses for å være naturlig hjemmehørende i et bestemt område. Hvor lang tid det må gå før en art kan anses for å være naturlig hjemmehørende i et område, kan variere fra art til art. En art som sprer seg naturlig til Norge eller et område i Norge der den ikke har forekommet før, betraktes ikke som fremmed så lenge den forekom naturlig i de områder som den spredde seg fra.

Bokstav f definerer *genetisk materiale*. Som nevnt i kap. 22.2.2 har utvalget valgt å bruke begrepet genetisk materiale istedenfor genetiske ressurser, som er begrepet som brukes i biomangfoldkonvensjonen. Genetisk materiale er dermed en nøytral definisjon, som er uavhengig av hvilken verdi eller hvilken ressurs materialet eventuelt utgjør for mennesker. Ordet "som" i definisjonen viser tilbake til "gener og annet arvemateriale". Naturmangfoldloven regulerer ikke tilgang til og bruk av genetisk materiale fra mennesker, noe som presiseres i definisjonen i bokstav f.

Bokstav g definerer *høsting*. Utkastet til naturmangfoldloven skiller mellom *høsting* og *uttak* av biologiske ressurser. "Uttak" er det overordnede begrepet, som omfatter alle former for avliving eller fjerning av organismer uansett formål, jf. *bokstav o*. "Høsting" er en særskilt form for uttak, nem-

lig uttak der formålet er forbruk eller bruk som innsatsfaktor i produksjon, jf. *bokstav g*. Høsting til prydformål regnes som "forbruk" etter bestemmelsen. Hogst av ved og tømmer til forbruk eller bruk som innsatsfaktor i produksjon regnes som høsting, mens det ikke er tilfelle for hogst til andre formål, f.eks. skjøtsel.

Bokstav h definerer *innførsel* som kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor norsk økonomisk sone og norsk kontinentalsokkel. Definisjonen må ses i sammenheng med lovens virkeområde etter utk. § 2 første ledd, og medfører at det foreligger innførsel når grensen for virkeområdet krysses. Som innførsel regnes også tilfeller der mennesker med hensikt legger forholdene til rette for at organismer skal krysse grensen.

Bokstav i definerer *leveområde* for en art, som etter definisjonen i *bokstav t* er et av de økologiske funksjonsområdene for arten. Leveområdet er det funksjonsområdet der arten oppholder seg mest. Som det går frem av definisjonen kan avgrensningen av området endre seg over tid, f.eks. som følge av klimaendringer. Ustrekningen av leveområdet vil variere sterkt fra art til art.

Bokstav j gir en vid definisjon av *naturtype* i denne loven. Begrepet prøver å fange opp de viktigste variasjonene i naturen på økosystemnivå (se bokstav v og kap. 4.1.2.5). Naturtypene behøver etter loven ikke å være definert etter bare ett sett kriterier som f.eks. plantelivet. Også dyrelivet, geologien eller landskapet kan karakterisere en naturtype. Begrepet kan omfatte større økosystemer som f.eks. gammel edelløvskog eller deltaområder, men også småbiotoper som gamle trær, gårdsdammer, hekker eller steinrøyser. Det siktes imidlertid ikke til *hovednaturtyper* som f.eks. fjell, skog eller kulturlandskap. Begrepet naturtype er nærmere omtalt i kap. 4.1.2.5.

Bokstav k definerer *organisme* som enhver enhet som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale. Det forutsettes at organismen selv er i stand til dette. Det betyr at virus etter loven ikke regnes som organismer, siden disse trenger en vertsom organisme for å formere seg (se kap. 4.1.2.2). Definisjonen omfatter organismer i alle artsgrupper, men en del bestemmelser i lovutkastet gjelder ikke for encellede organismer, jf. bl.a. merknadene til utk. §§ 20 og 21 og definisjonene i bokstav l og m.

Bokstav l gir en definisjon av *planter*, mens *bokstav m* presiserer at *sopp* – som regnes som et eget rike – i lovutkastet også omfatter lav. Når lovutkastet bruker begrepet *flora*, regnes det som et felles begrep for planter og sopp.

Bokstav n definerer *utsetting* av organismer. Det som kjennetegner utsetting, er at det er en bevisst handling som forårsaker at en organisme kommer ut i miljøet. Begrepet avgrenses mot innsluttet bruk der det er truffet tilstrekkelig med foranstaltninger for å forhindre rømming. Med "rømming" menes også at organismen kan slippe ut ved at andre dyr henter den som bytte, f.eks. fisk i hagedammer.

Bokstav o definerer *uttak* som fellesnevner for alle handlinger som går ut på å ta organismer ut av naturen, enten ved avliving eller ved fjerning, herunder flytting. Bestemmelsen gjelder uansett metode eller formål. Å gjøre skade på organismer regnes ikke som uttak. Skade på flora eller fauna må derfor nevnes i tillegg til uttak hvis det skal omfattes av vedkommende bestemmelse i loven.

Definisjonen av *vilt* i *bokstav p* svarer til gjeldende definisjon av vilt i viltloven § 2. Ordet "naturlig" er tilføyd for det første for å utelukke domestiserte arter som har rømt eller som er ute og beiter. For det andre innebærer definisjonen at arter som opprinnelig har vært viltlevende, men som nå holdes i fangenskap, omfattes. Definisjonen omfatter også ikke-norske arter når disse befinner seg innenfor lovens virkeområde. Det er særlig § 25 som det er aktuelt å anvende på slike arter.

Med *viltlevende* menes arter eller organismer som ikke er domestisert, jf. bokstav q.

Av *bokstav r* fremgår at *virveldyr* er pattedyr, fugler, fisk, amfibier og krypdyr.

Bokstav s slår fast at *virvelløse dyr* er dyr uten ryggstøyle. Begrepet omfatter dermed bl.a. insekter, krepsdyr og bløtdyr. Som ved planter og sopp er definisjonen avgrenset mot de encellede organismene.

Bokstav t definerer hva som regnes som et *økologisk funksjonsområde* for en eller flere arter. En økologisk funksjon for en art eller bestand kan generelt beskrives som summen av biologiske og ikke-biologiske prosesser som er nødvendige for å opprettholde en levedyktig bestand og naturlig utvikling av arten. Bestemmelsen angir de mest aktuelle eksemplene på økologiske funksjonsområder, men er ikke uttømmende. Begrepet er brukt for å sikre at artsforvaltningen tar tilstrekkelig hensyn til områder som en art bruker bare over kort tid, men som arten er helt avhengig av for å overleve på sikt.

Bokstav u definerer *økologisk tilstand*. Begrepet er knyttet opp mot en naturtypes lokaliteter. Begrepet sier noe om kvaliteten i lokalitetene, ikke om antallet lokaliteter og naturtypens utbredelse. Den økologiske tilstand er en kombinasjon av status på et konkret tidspunkt og den utviklingen som har

skjedd og antas å skje fremover, jf. ordene "status og utvikling" i bokstav u. For å kunne vurdere utviklingen må også påvirkningsfaktorene trekkes inn. Begrepet "funksjoner" omfatter bl.a. tjenester i form av vannreservoar, næringsleverandør og beiteressurs, og gjenspeiler de økologiske prosessene i naturtypen, herunder vannhusholdning, næringsomsetning, kulturpåvirkning og relasjoner mellom arter. Slik begrepet "funksjoner" er brukt i bokstav u er det ment å omfatte de økologiske prosessene. Begrepet "struktur" viser til sammensetningen av arter og bestander, samt den fysiske utformingen av lokaliteten. Med "produktivitet" menes produsert biomasse pr. arealenhet, dvs. det kvantitative utbyttet av prosessene. (Se også kap. 4.2.2).

Bokstav v definerer *økosystem* (se også kap. 4.1.2.5). Et økosystem er et avgrenset geografisk område, i motsetning til "naturtype", som viser til flere lokaliteter av en bestemt type natur. Avgrensningen kan være mer eller mindre klar, avhengig av hvilket økosystem det er tale om. Et økosystem kan være en lokalitet av en bestemt naturtype, men også et langt større område der flere naturtyper er representert. Samtidig kan en lokalitet av en naturtype inneholde flere økosystemer på mikronivå, f.eks. død ved. Begrepet *økosystem* omfatter også samspillet mellom organismene på stedet eller i området, og forholdet mellom organismene og de ikke-biologiske faktorene som klima, lys, vannhusholdning, næringssalter mv.

Kapittel II Alminnelige bestemmelser

§ 4 Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer

Naturen skal forvaltes slik at mangfoldet av naturtyper bevares innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype. Økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes så langt mulig.

Bestemmelsen er drøftet i kap. 11.7.2.

Paragrafen bygger på naturvernloven § 1, men er mer konkret, og fastsetter et bevaringsmål for forvaltningen av naturtyper og økosystemer.

Første punktum angir målet for forvaltningen av naturtyper. Begrepet "naturtype" er definert i utk. § 3 bokstav j. Lovens definisjon er noe videre en den rent naturfaglige definisjonen, ved at også f.eks. dammer, åkerholmer og andre naturforekomster regnes med.

Bevaringsmålet retter seg både mot den enkelte naturtype og mot mangfoldet av naturtyper. Ordet "bevares" angir ikke noen frysing av til-

standen og skal tolkes slik at det gis rom for naturlig utvikling og for menneskepåvirket utvikling i den utstrekning slik utvikling er i tråd med formålet etter § 1. Det vises til kap. 9.1 og 11.4.2.4 for en nærmere forklaring av begrepet. I utk. § 4 kommer naturens dynamikk bl.a. til uttrykk gjennom begrepet "naturlig utbredelsesområde", noe som omfatter hele den geografiske sonen der naturtypen forekommer naturlig. Dette vil ikke være et område der grensen til enhver tid ligger fast. Naturen er i forandring, og utbredelsen av naturtyper vil variere, f.eks. med klimaendringer. Videre vil også artsmangfoldet og de økologiske prosessene ha en naturlig utvikling, som igjen virker inn på innholdet i naturtypene.

EUs regelverk angir "gunstig bevaringsstatus" som mål for naturtyper så vel som for arter. For at bevaringsstatus for naturtyper skal kunne anses som "gunstig", må naturtypens utbredelsesområde og de arealer den dekker innen dette området være stabilt eller økende. I tillegg skal den struktur og de funksjoner som er nødvendige for at naturtypen skal kunne opprettholdes på lang sikt, finnes og sannsynligvis komme til å finnes i overskuelig fremtid. I tillegg må bevaringsstatus hos de arter som er typiske for naturtypen, være gunstig (habitatdirektivet art. 1 (e)). Tilsvarende synspunkter bør legges til grunn i tolkningen av utk. § 4.

Med "opprettholdes" menes opprettholdelse både på kort og på lang sikt.

For innholdet i bevaringsmålet er opprettholdelsen av artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype sentrale indikatorer. Eksempler på økologiske prosesser som kjennetegner en naturtype er f.eks. vannhusholdning (tørre eller våte områder) og jordsmonnets beskaffenhet (f.eks. kalkrik). Økologiske prosesser er nærmere beskrevet i merknadene til utk. § 3 bokstav u.

I noen tilfelle, f.eks. når det gjelder kulturlandskap, kan det være behov for skjøtsel for å nå målet. Regler om skjøtsel finnes i utk. §§ 44 og 51 fjerde ledd.

Bevaringsmålet for økosystemer fremgår av bestemmelsens *annet punktum*. "Økosystemer" er definert i utk. § 3 bokstav v. En naturtypeforekomst kan i seg selv utgjøre et økosystem, men økosystemet kan også forestås i overordnet betydning, og dermed bestå av flere naturtyper. Dessuten kan en forekomst av en naturtype inneholde flere økosystemer på mikronivå, jf. kap. 4.1.2.5. Målet for økosystemer har et langsiktig perspektiv, og retter seg mot økosystemenes funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk. For en nærmere forklaring av hva disse ordene innebærer

vises til kap. 4.2.2. Annet punktum er et uttrykk for økosystemtilnærmingen, jf. kap. 11.9.

Målet pålegger ikke myndighetene konkrete rettsplikter, men vil ha betydning i forbindelse med skjønnsutøvelse ved beslutninger etter de øvrige bestemmelser om områdeforvaltning i denne loven og andre lover som regulerer områdeforvaltning. Særlig vil målet ha betydning ved beslutninger etter utk. kap. V og VI om henholdsvis områdevern og utvalgte naturtyper. Det vil også ha betydning som moment i lovtolkning. For private vil bevaringsmålet være med på å fastsette det nærmere innhold i aktsomhetsplikten, jf. utk. § 6 med merknader.

§ 5 Bevaringsmål for arter

Artene og deres økologiske funksjonsområder skal forvaltes slik at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og slik at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og sikre deres naturlige utvikling på lang sikt, er til stede.

Bevaringsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede arter.

Det genetiske mangfold innen domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

Det prinsipielle utgangspunktet for bestemmelsen er beskrevet i kap. 11.7.3.

Første ledd bygger på viltloven § 1 og lakse- og innlandsfiskloven § 1, og omfatter all fauna og flora både på land, i vassdrag, og i havet med havbunnen. I tillegg omfattes artenes økologiske funksjonsområder. Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen noen konkrete forpliktelser, men må ses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene om artsforvaltning, jf. utk. kap. III.

Første ledd fastsetter et mål for forvaltningen av artene og økologiske funksjonsområder. Målet innebærer to hovedelementer: For det første skal artene forekomme i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og for det andre skal artenes naturlige utvikling i deres naturlige utbredelsesområde sikres på lang sikt. Også skadegjørende arter faller i utgangspunktet inn under bevaringsmålet, både som unike arter og fordi de kan ha en funksjon i økosystemet, men her medfører bestemmelsene i utk. kap. III viktige forbehold.

En arts "naturlige utbredelsesområde" omfatter dens økologiske funksjonsområder, herunder dens leve- og voksesteder, jf. utk. § 3 bokstav t. Målet skal ikke forstås slik at man skal "fryse tilstanden" for artene og deres funksjonsområder. I

tillegg til at tilstanden for arten som sådan skal være god i forhold til bevaringsmålet, omfatter målet også de økologiske betingelsene som er nødvendige for arten, f.eks. rent vann, tilstedeværelse av andre arter f.eks. som mat eller vertsorganisme eller fravær av forstyrrelser f.eks. i hekketiden.

Det er artenes naturlige utvikling som er det sentrale. I dette ligger også at naturlig *negativ* utvikling i utgangspunktet ikke skal stoppes. Hva som er naturlig utvikling i motsetning til menneskepåvirket utvikling, kan imidlertid ofte være vanskelig å klarlegge. Noen arter krever skjøtsel fordi deres forekomst er kulturbetinget, eller fordi de er i tilbakegang pga. negative menneskeskapt påvirkningsfaktorer. Bevaringsmålet gjelder også slike arter. Dersom arten har et stort behov for skjøtsel eller forvaltning, bør den prioriteres i henhold til utk. § 23. Fjellreven kan være et eksempel på en slik art.

Dersom det ikke er mulig å forvalte en art slik at den forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde (*in situ*), skal det iverksettes bevaringstiltak utenfor leveområdet (*ex situ*-bevaring), hvis det kan bidra til å fremme artens overlevelse, jf. utk. § 26 første ledd. Dette kan f.eks. være aktuelt for arter som for å overleve i naturen krever skjøtsel i uforholdsmessig stort omfang. Hva som menes med en "levedyktig bestand", må vurderes ut fra økologiske kriterier i det enkelte tilfellet.

Også biomangfoldkonvensjonen setter det genetiske mangfold i sentrum. For å understreke at en art vil ha problemer med å overleve på sikt dersom den genetiske variasjonen blir for begrenset, inneholder bestemmelsen en uttrykkelig henvisning til det genetiske mangfold som er nødvendig for å opprettholde arten. Hvor stort genetisk mangfold som trengs for å opprettholde arten, kan være vanskelig å besvare ut fra dagens kunnskap. Førre-var-prinsippet tilsier at slik usikkerhet bør føre til at man tar vare på flere bestander knyttet til forskjellige leveområder, for å ha en tilstrekkelig sikkerhetsmargin.

Annet ledd fastsetter at bevaringsmålet ikke gjelder for fremmede arter i norsk natur, men innebærer ingen plikt for myndighetene til å bekjempe bestemte fremmede arter. Med "fremmed art" menes en art som ikke er hjemmehørende i Norge. Unntaket omfatter både migrerende og introduserte arter (se kap. 14.1.2). Bakgrunnen for unntaket er at fremmede arter vil kunne gi en uheldig påvirkning på norsk natur. Det er imidlertid ikke oppstilt noe krav om at den fremmede arten faktisk medfører en slik påvirkning.

Målet i utk. § 5 første ledd har først og fremst betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse etter

denne og andre lover som berører artsforvaltning. Særlig vil målet ha relevans for utk. § 23 om prioriterte arter. I tillegg vil bestemmelsen ha betydning som et tolkingsmoment. Paragrafen pålegger ikke private noen rettsplikt, men vil spille inn som en faktor når innholdet i aktsomhetsplikten i utk. § 6 skal vurderes, jf. også nedenfor i merknadene til utk. § 6.

Tredje ledd inneholder et bevaringsmål for det genetiske mangfold innen domestiserte arter. Domestiserte arter er definert i utk. § 3 bokstav d. Det vises for øvrig til kap. 13.7.6.2 og til utk. § 26 annet ledd med merknader.

§ 6 (generell aktsomhetsplikt)

Enhver skal i sin virksomhet søke å gjøre seg kjent med hvilket biologisk mangfold som blir berørt av den, og ta hensyn til det biologiske mangfold når virksomheten utøves, i tråd med målene i §§ 4 og 5 og prinsippene i §§ 8 til 11. Har offentlig myndighet gitt tillatelse til virksomheten, skal det legges vekt på forutsetningene for og innholdet i tillatelsen når det avgjøres om aktsomhetsplikten er oppfylt.

I virksomhet som gjør bruk av naturressurser, skal driften tilpasses de lokale naturgitte forhold i et langsiktig perspektiv. Forringelse av økologiske funksjonsområder skal så langt mulig unngås. Landskapselementer som er nødvendige for sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder skal om mulig beholdes.

Se kap. 12.6.3 for en nærmere beskrivelse av hensyns- og aktsomhetsregler som virkemidler.

Lignende bestemmelser i gjeldende rett finnes i naturvernloven § 1, viltloven § 3 tredje ledd, vannressursloven § 5 og svalbardmiljøloven § 5 første ledd, jf. også friluftsløven § 11. Lovutkastet § 6 er imidlertid ment som en mer konkret forpliktelse enn naturvernloven § 1.

Paragrafen fastslår en alminnelig aktsomhetsplikt for "enhver" overfor alt biologisk mangfold. Plikten gjelder for private, både enkeltpersoner og virksomheter, og for det offentlige. *Første ledd første punktum* innebærer for det første en plikt for enhver til å søke å gjøre seg kjent med hvilket biologisk mangfold som berøres av vedkommendes virksomhet. En slik plikt er en forutsetning for å gjøre aktsomhetsplikten effektiv. Det biologiske mangfoldet man ikke er kjent med, er det heller ikke mulig bevisst å ta hensyn til. Det er åpenbart grenser for hva man kan forvente at privatpersoner på selvstendig grunnlag kan tilegne seg av kunnskap om biologisk mangfold. Her vil bl.a. myndighetenes informasjonsarbeid ha en viktig

rolle. På samme måte som det gjelder en aktsomhetsplikt på andre samfunnsområder, f.eks. i veitrafikken, kan det stilles krav om økt bevissthet overfor naturen. Særlig bør det være en oppfordring til den enkelte om å gjøre seg kjent med om truede arter, bestander eller naturtyper kan påvirkes negativt av vedkommendes virksomhet. Begrepet virksomhet må i utgangspunktet tolkes slik at det gjelder alle aktiviteter som privatpersoner eller det offentlige utøver. Kravet til å søke kunnskap om det biologiske mangfold, vil være størst i næringsvirksomhet og annen profesjonell virksomhet. For det offentlige foreslås i utk. § 7 en særskilt regel om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving.

Det andre elementet i *første punktum* er at den enkelte skal ta hensyn til det biologiske mangfoldet når virksomheten utøves. Innholdet i aktsomhetsplikten vil bl.a. avhenge av hvilke arter og naturtyper det dreier seg om, og om disse er utryddingstruet eller ikke. Det må utvises større grad av aktsomhet overfor truede arter og naturtyper enn overfor arter og naturtyper som ikke er truet, og kravene til aktsomhet vil være større for dem som driver næringsvirksomhet og annen profesjonell virksomhet enn for andre. Aktsomhetsnormen kan også variere ettersom man er i nærheten av et verneområde eller ikke. Det ligger f.eks. i aktsomhetsplikten at virksomhet utenfor et verneområde så langt mulig bør innrettes slik at verneverdiene i verneområdet ikke forringes.

Den enkelte må kunne gå ut fra at det er aktsom opptreden i henhold til utk. § 6 første ledd så lenge reglene i eller i medhold av kap. III til VII er fulgt. Lovutkastet inneholder også noen nærmere konkretiseringer av aktsomhetsplikten i utk. §§ 27, 51 og 56. Dersom det oppstår konflikter som ikke er løst i disse kapitlene, vil bevaringsmålene i utk. §§ 4 og 5 og prinsippene i utk. §§ 9 til 12 bidra til å angi rammene for og innholdet i aktsomhetsplikten. Selv om det ikke er nevnt uttrykkelig, vil også formålsbestemmelsen i utk. § 1 ha betydning for innholdet i aktsomhetsplikten.

Første ledd annet punktum omhandler virksomhet som offentlig myndighet har gitt tillatelse til. Den ansvarlige for virksomheten må i slike tilfeller kunne ta utgangspunkt i at aktsomhetsplikten er oppfylt dersom forutsetningene for og innholdet i tillatelsen er fulgt. At det foreligger en tillatelse, fratar imidlertid ikke den ansvarlige for virksomheten en plikt til å reagere f.eks. dersom forutsetningene for tillatelsen endrer seg eller virksomheten medfører andre virkninger enn antatt.

Annet ledd konkretiserer aktsomhetsplikten for virksomhet som gjør bruk av naturressurser, f.eks.

jordbruk og skogbruk. Ved slik virksomhet skal driften tilpasses de lokale naturgitte forhold i et langsiktig perspektiv. Dette kan ses som et utslag av grunneierens forvalteransvar, jf. kap. 11.10.

Bestemmelsens *annet og tredje punktum* gir viktige eksempler på hva det vil si at "driften tilpasses de lokale naturgitte forhold". Det fremheves at man skal prøve å unngå "forringelse av økologiske funksjonsområder" og at "landskapselementer som er nødvendige for økologiske sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder" bør beholdes i størst mulig utstrekning. Aktsomhetsnormen er strengere enn i første ledd, jf. at "forringelse" av funksjonsområder skal unngås. Med "forringe" menes all form for negativ utvikling. Samtidig begrenses plikten ved at den kun gjelder "om mulig". Bestemmelsen bygger på forutsetningen om at utøvelse av vanlig jord- og skogbruk lar seg forene med og i noen tilfelle kan være en forutsetning for å ta vare på det biologiske mangfoldet.

"Økologisk funksjonsområde" er definert i utk. § 3 bokstav t. Eksempler på landskapselementer som er nødvendige for økologiske sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder, kan være bekkedrag, åkerholmer, hekker og alleer.

En effektiv gjennomføring av annet ledd annet og tredje punktum forutsetter at den som utøver virksomheten gjør seg kjent med det biologiske mangfoldet som virksomheten berører, jf. første ledd første punktum. De spesielle aktsomhetsreglene i annet ledd retter seg kun mot virksomhet som gjør bruk av naturressurser, og retter seg derfor ikke mot andre typer virksomhet. For disse gjelder den alminnelige aktsomhetsnormen i første ledd. Dessuten vil en del tiltak som ikke er "bruk av naturressurser", være inngrep som krever tillatelse etter annet lovverk, f.eks. inngrep i vassdrag og petroleumsvirksomhet. Hensynet til økologiske funksjonsområder og andre landskapselementer forutsettes i slike tilfeller vektlagt av den aktuelle myndighet ved utøvelsen av skjønn ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og i tilfellet på hvilke vilkår.

Rettslig sett kan det ha betydning på flere måter om aktsomhetsplikten overholdes. Forsettlig overtredelser vil kunne rammes av straffansvar, se kap. 23.3.13 og utk. § 73. Overholdelse av aktsomhetsplikten kan også ha betydning for å fastslå om det foreligger et erstatningsansvar etter utk. § 71, eller etter alminnelige erstatningsrettslige regler. For myndighetenes vurdering av om en tillatelse skal fornyes, kan det ha betydning om virksomheten så langt er utført under hensyntagen til bestemmelsene i utk. § 6.

§ 7 (kunnskapsgrunnlag)

Myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, og som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet.

Om første ledd vises til kap. 11.8. Om annet ledd vises særlig til kap. 21.

Bestemmelsen er ny og er bl.a. en oppfølging av biomangfoldkonvensjonen art. 7. Visse plikter til å ha kunnskap om miljøforhold følger i dag av miljøinformasjonsloven (lov 9. mai 2003 nr. 31) §§ 8 og 9.¹

Bestemmelsen stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag. Første ledd pålegger myndighetene i størst mulig omfang å bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand. Med en naturtypes økologiske tilstand menes status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i naturtypens forekomster, sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer, jf. definisjonen i utk. § 3 bokstav u. Kravet til kunnskapsgrunnlag gjelder all myndighetsutøving som berører biologisk mangfold, og er således sektorovergripende. Ordet "myndighetsutøving" viser til alt som offentlige institusjoner foretar seg i kraft av å være myndighet. Kravet gjelder også der private aktører utøver myndighet på vegne av det offentlige. Bestemmelsen vil ha betydning for omfanget av forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17 første ledd.

Plikten til å bygge på kunnskap forutsetter at myndighetene har kunnskap tilgjengelig. Dette kan f.eks. være kunnskap fra konsekvensutredninger utført av søkeren i en bestemt sak, fra det offentlige i forbindelse med utarbeiding av planer eller programmer, eller fra mer generelle faglige utredninger, f.eks. rødlistor om arter eller naturtyper. Bestemmelsen omfatter til en viss grad også et krav til myndighetene om å fremskaffe relevant kunnskap. Dette kravet modifiseres imidlertid gjennom uttrykket "i størst mulig omfang", og kan f.eks. ikke forstås slik at det pålegger myndighetene å utføre generell kartlegging av biologisk mangfold. Den kunnskapen som fremskaffes og som myndighetene skal bygge på i sitt arbeid skal være "vitenskapelig", noe som i alle fall innebærer

at den skal være dokumenterbar. I enkeltsaker som bygger på en søknad, vil kravet til fremskaffing av kunnskap i første omgang kunne påhvile søkeren i samsvar med regler om konsekvensutredninger og de krav som stilles til søknadens innhold.

Annet ledd omhandler tradisjonell kunnskap og fastsetter en plikt for myndighetene til å legge vekt på slik kunnskap. Samisk tradisjonell kunnskap er nevnt spesielt. Dette er i samsvar med biomangfoldkonvensjonen art. 8 (j). Bestemmelsen omfatter ikke en selvstendig plikt til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes utover det som følger direkte av første ledd, men den innebærer en særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap dersom den foreligger. Om tradisjonell kunnskap se for øvrig kap. 2.1.2.1.1.

§ 8 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 9 til 12)

Prinsippene i §§ 9 til 12 skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved det offentliges utøving av eierrådighet.

Bakgrunnen for bestemmelsen er beskrevet i kap. 11.11.1.

Paragrafen fungerer som innledende bestemmelse til de prinsipper som foreslås lovfestet i utk. §§ 9 til 12. Den angir hvilken rettslig betydning prinsippene skal ha. I gjeldende rett finnes det en lignende bestemmelse i svalbardmiljøloven § 6.

Bestemmelsen fastslår at prinsippene i utk. §§ 9 til 12 har sin rettslige betydning ved offentlig myndighetsutøving (dvs. når det vedtas forskrifter eller treffes enkeltvedtak). Ordlyden omfatter myndighetsutøving både etter naturmangfoldloven og etter andre lover som berører biologisk mangfold. Prinsippene gjelder med andre ord sektorovergripende. Selv om prinsippene nok kan ha en viss betydning for forvaltningens skjønnsutøving også uten at dette fremgår av loven, sikrer man ved å lovfeste prinsippene at de legges til grunn for all myndighetsutøving.

Det er eksplisitt nevnt i utk. § 8 at prinsippene skal legges til grunn ved tildeling av tilskudd som innebærer myndighetsutøving og ved det offentliges utøving av eierrådighet. Med "utøving av eierrådighet" menes i denne sammenheng forvaltning av fast eiendom og utøving av eierposisjon i selskaper som i sin helhet eies av staten, herunder statsforetak (jf. kap. 12.8.2). I de tilfeller hvor forvaltningen ikke er gitt rom for fritt skjønn eller ulike tolkninger i sin myndighetsutøving, vil hensyntagen til

¹ Lov 9. mai 2003 nr. 31.

prinsippene måtte legges til grunn ved etableringen av hjemmel for myndighetsutøvelsen, f.eks. i forbindelse med forhandlinger om tilskuddsordninger.

Paragrafen pålegger myndighetene en plikt til å legge prinsippene til grunn. På hvilken måte prinsippene skal legges til grunn, er det ikke gitt noen direktiver om. Når det gjelder enkeltvedtak, bør det imidlertid gå frem av begrunnelsen etter forvaltningsloven § 25 hvordan dette er gjort.

Prinsippene i utk. §§ 9 til 12 pålegger ikke borgerne noen selvstendige rettsplikter. Bindende virkning for borgerne får de først når de blir lagt til grunn og konkretisert ved forvaltningens utøving av myndighet (herunder tildeling av tilskudd) etter denne loven og andre lover, og ved utøving av eierrådighet. I tillegg vil prinsippene få betydning for innholdet i aktsomhetsplikten i utk. § 6 gjennom henvisningen til utk. §§ 9 til 12 i denne bestemmelsen.

§ 9 (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på miljøet.

Føre-var-prinsippet er nærmere beskrevet i kap. 11.10.2.

Føre-var-prinsippet er – i noe forskjellige formuleringer – kommet til uttrykk i flere internasjonale konvensjoner og deklarasjoner. Det kan f.eks. vises til Rio-erklæringen prinsipp 15, FN-avtalen om fiske på åpent hav art. 6, OSPAR-konvensjonen art. 2 (2) (a), fortalen til biomangfoldkonvensjonen og EØS-avtalen art. 73. I gjeldende rett er føre-var-prinsippet bl.a. lovfestet i svalbardmiljøloven § 7.

Føre-var-prinsippet innebærer at det ved beslutninger som kan påvirke miljøet, bør legges inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktet miljøpåvirkning som følge av begrenset kunnskap om beslutningens miljøvirkninger. Som det gjerne går frem av internasjonale formuleringer, har dette mest å si når det kan være fare for alvorlig eller uopprettelig skade på miljøet. I utk. § 9 er det i tråd med dette lagt inn et kriterium om ”mulige vesentlige skadevirkninger”. Ikke enhver mulig skadevirkning skal ha betydning. Om det vil være tale om ”vesentlig skade”, vil avhenge av en konkret vurdering i den enkelte sak, og vil være avhengig av omfanget og alvorlighetsgraden ved den mulige skaden og hvor sannsynlig det er at den vil inntre.

Bestemmelsen innebærer en plikt til å legge en føre-var-tilnærming til grunn dersom det er tilstrekkelig fare for vesentlig skade på miljøet.

Føre-var-prinsippet kan få betydning for forvaltningens myndighetsutøving på flere måter. For det første kan prinsippet få betydning for forvaltningens bevisvurdering. For at forvaltningen skal kunne legges til grunn at et tiltak ikke vil ha skadevirkninger på miljøet, må dette være bekreftet av relevant erfaring og faglig dokumentasjon.

Prinsippet vil videre ha betydning for den skjønnsmessige avveining av kryssende hensyn når et forvaltningsorgan treffer sin avgjørelse. Når prinsippet får anvendelse, kan en søknad avslås med den begrunnelse at det ikke er tilstrekkelig klarlagt at tiltaket ikke vil gi vesentlige skadevirkninger for miljøet. Det kan imidlertid være at det på annen måte kan sikres god trygghet for miljøet, f.eks. ved å sette egnete vilkår i en tillatelse.

Føre-var-prinsippet må også ses i lys av at bevaringsmål for naturmangfoldet er langsiktige mål, jf. særlig utk. §§ 1, 4 og 5. Det vil alltid hefte usikkerhet ved vurderingen av hvilke virkninger ulike hendelser vil ha i fremtiden, og usikkerheten vil øke jo lenger inn i fremtiden man ønsker å vurdere virkningene. Ved slike vurderinger må myndighetene legge til grunn en føre-var-tilnærming etter utk. § 9.

§ 10 (samlet belastning)

En beslutning skal vurderes ut fra den samlede belastning som naturmiljøet er eller vil bli utsatt for.

Prinsippet om samlet belastning er nærmere beskrevet i kap. 11.11.3.

I gjeldende rett er prinsippet om samlet belastning uttrykkelig lovfestet i svalbardmiljøloven § 8.

Paragrafen skal sikre at nye beslutninger som kan ha betydning for biologisk mangfold underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning naturmiljøet vil bli utsatt for. Det innebærer for det første at beslutninger ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre beslutninger eller faktorer. Det har betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha en stor effekt på miljøet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.

Sett i sammenheng med føre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere beslutninger av samme art senere, eller for andre fremtidige beslutninger eller faktorer som sammen med den foreliggende beslutningen kan

gi en uønsket virkning på naturmiljøet. Her kan det være avgjørende om myndighetene rettslig eller politisk vil ha noen sterk tilskyndelse til å sikre likebehandling av aktuelle aktører. Eksempelvis kan en tenke seg prinsippet anvendt ved behandlingen av en søknad om å få etablere minikraftverk i et område hvor det er mange grunneiere. Sannsynligheten for at flere grunneiere vil søke etablering av minikraftverk dersom første søker får innvilget tillatelse, kan være et argument for å nekte å gi første søker tillatelse. Vurderingene med hensyn til hva som kan skje i fremtiden, bør da være mest mulig konkrete.

§ 11 (miljøpåvirkeren skal betale)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmiljøet som tiltaket volder.

Prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale er nærmere beskrevet i kap. 11.11.4.3.

Prinsippet bygger på prinsippet om at forurenseren skal betale (Polluter Pays Principle), som har internasjonal bakgrunn, bl.a. i flere OECD-rekommandasjoner, Rio-erklæringen prinsipp 16, OSPAR-konvensjonen artikkel 2 (2) (b) og EØS-avtalen artikkel 73 (2). I norsk rett er det lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5. Utenfor forurensningssektoren er et tilsvarende prinsipp konkretisert i kulturminneloven § 10 og det er formulert helt generelt i svalbardmiljøloven § 9.

Paragrafen pålegger myndighetene å sørge for at kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmiljøet dekkes av tiltakshaveren. Begrepet "kostnader" må tolkes slik at det gjelder alle kostnader ved forebyggende eller gjenopprettende tiltak. Med uttrykket "tiltakshaveren" menes både den som faktisk utøver den skadevoldende handling, og den som er ansvarlig for virksomheten, f.eks. en bedriftseier. Hvem av disse som i et konkret tilfelle må bære omkostningene, vil avhenge av de nærmere omstendighetene i saken.

Prinsippet vil medføre en internalisering av miljøkostnader, slik at de blir tatt med som en utgiftspost i regnskaper og budsjetter. En slik internalisering vil kunne gjøre at kostnadene til forebyggende eller gjenopprettende tiltak får utslag i prisene for varer og tjenester som kan påvirke miljøet.

Prinsippet vil som utgangspunkt være til hinder for at det offentlige skal dekke miljøkostnader gjennom tilskudd og subsidier. Dette bør likevel ikke utelukkes, fordi man uten en form for økonomisk støtte i enkelte situasjoner kan risikere at nødvendige eller sterkt ønskelige miljøtiltak ikke

blir satt i verk. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det offentlige for egen regning setter i verk tiltak for å forebygge eller utbedre miljøskader der dette anses nødvendig, og der det senere skal søkes dekning for utgiftene fra tiltakshaveren, jf. utk. § 68.

§ 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå og begrense skader på naturmiljøet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Bestemmelsen omhandler to prinsipper – prinsippet om beste tilgjengelige teknikker og driftsmetoder og prinsippet om best lokalisering. Begge prinsippene er nærmere beskrevet i kap. 11.11.4.2.

Når det gjelder teknikker og driftsmetoder – teknologi – er prinsippet lovfestet i forurensingsloven § 2 nr. 3, i svalbardmiljøloven § 10 og i forskrift 2. april 1993 nr. 268 om skogbehandling og skogsdrift for skogområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaforskriften) § 4-1. Svalbardmiljøloven har, av hensyn til det spesielle naturmiljøet på Svalbard, de strengeste kriteriene. Prinsippet om best lokalisering er lovfestet i oppdrettsloven § 5 nr. 3 og i svalbardmiljøloven § 55 (for så vidt angår næringsvirksomhet).

Utk. § 12 er formulert over samme modell som forurensningsloven § 2 nr. 3, men omfatter i tillegg prinsippet om best lokalisering. I vurderingen av hvilke teknikker og driftsmetoder og hvilken lokalisering som skal aksepteres i de enkelte tilfelle, skal myndighetene ta hensyn til nåværende og fremtidig bruk av miljøet samt økonomiske forhold. Det er den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene, som skal velges. Dette kan bety at økonomiske forhold i enkelte saker vil veie tyngre enn miljømessige hensyn, men generelt bør den løsning velges som er best for miljøet.

Best mulig "teknikk" kan f.eks. være rensemetoder for utslipp som sikrer at ingen levende fremmede organismer slippes ut i naturen, jf. utk. § 27 annet og tredje ledd, eller redskapsbruk som ikke ødelegger naturen ved uttak av genressurser.

"Driftsmetoder" kan være metoder i jord- eller skogbruk som bruk av maskiner, hogstformer, med mer. Hvis en høstingsmetode i jordbruket innebærer at det ikke høstede området stadig snevres inn mot midten, og at dyr som f.eks. åker-

riksa søker tilflukt der, med fare for til slutt å bli drept, tilsier utk. § 12 at det skal velges en annen høstingsmetode. Ved å gå frem på en annen måte kan slike tap trolig reduseres. Også tidspunktet for høsting kan være viktig når det gjelder å begrense skadene på naturen.

Et eksempel på best mulig lokalisering kan være at man for et industrianlegg velger en lokalisering som medfører minst mulig skade på et verneområde, og som ut fra samfunnsmessige forhold ellers gir en like god eller tilnærmet like god løsning.

§ 13 (miljøkvalitetsnormer)

Kongen kan fastsette kvalitetsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold, bl.a. om forekomsten av en art. Det kan bestemmes at kvalitetsmålet skal være bindende for utøving av offentlig myndighet etter denne eller andre lover.

Miljøkvalitetsnormer etter første ledd annet punktum fastsettes etter forvaltningslovens regler for forskrifter. Miljøkvalitetsnormer som utelukkende gjelder forurensning eller vassdrag fastsettes etter reglene i forurensningsloven eller vannressursloven.

Bli fastsatte miljøkvalitetsmål etter denne loven ikke nådd, eller er det fare for dette, kan

- a) myndigheten etter denne lov i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan miljøkvalitetsmålet kan bli nådd,*
- b) vedkommende myndighet endre tillatelser til virksomhet som antas å medvirke til at miljøkvalitetsmålet ikke blir nådd,*
- c) vedkommende myndighet gi forskrifter med hjemmel i annen lovgivning for å fremme oppnåelsen av miljøkvalitetsmålet.*

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett og er omtalt generelt i kap. 12.3.

Første ledd gir hjemmel for å fastsette miljøkvalitetsnormer. Etter *første punktum* vil de ikke nødvendigvis være rettslig bindende. Slike miljøkvalitetsnormer vil ha intern betydning for den offentlige forvaltning, både som instruks og som klargjøring av felles mål på tvers av de ulike forvaltningsområdene. Vedtak etter første punktum vil ikke ha betydning for særskilte statlige rettssubjekter – som f.eks. statsforetak – uten at dette blir fastsatt på den måte som ellers er foreskrevet for de aktuelle rettssubjekter, eller det blir gitt forskrift etter annet punktum.

Første ledd annet punktum gir hjemmel for å gjøre miljøkvalitetsnormen rettslig bindende ved utøving av offentlig myndighet og på den måten innskrenke mer åpne fullmakter som foreligger i

lovgivningen. Dette vil imidlertid ikke i seg selv gjøre miljøkvalitetsnormen etter utk. § 13 direkte bindende for private. Da må det treffes ytterligere vedtak med hjemmel i andre bestemmelser. Første ledd annet punktum må brukes også om miljøkvalitetsnormen skal være bindende for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Ønsker man en mykere innvirkning på arealplanleggingen, kan man nøye seg med vedtak etter første punktum eller fastsetting som rikspolitisk retningslinje etter plan- og bygningsloven § 17-1. I realiteten vil vedtak etter første ledd første punktum virke som en rikspolitisk retningslinje uansett.

Annet ledd første punktum fastsetter at miljøkvalitetsnormer som skal være bindende for utøving av offentlig myndighet, må fastsettes som forskrift etter forvaltningsloven kap. VII og etter den saksforberedelse med høring mv. som kreves for forskrifter. *Annet punktum* avgrenser rekkevidden av utk. § 13 i forhold til reglene om miljøkvalitetsnormer i forurensningsloven og vannressursloven. Disse lovene har riktignok ikke med noen bestemmelser som svarer til tredje ledd. Forurensningsloven og vannressursloven har imidlertid egne regler om endring og omgjøring av tillatelser i henholdsvis § 18 og § 28. Disse bestemmelsene må i et konkret tilfelle tolkes bl.a. i lys av formålsparagrafen i naturmangfoldloven og de generelle bestemmelsene i kap. II.

Tredje ledd konkretiserer virkningene av en miljøkvalitetsnorm i tre retninger når normen blir overtrådt eller står i fare for å bli overskredet. Bestemmelsen gjelder uten hensyn til om kvalitetsmålet er gjort bindende etter første ledd annet punktum eller ikke. *Tredje ledd bokstav a* åpner for at miljøvernmyndigheten tar initiativ til å få utarbeidet en samlet plan i samråd med andre myndigheter om hvordan man best kan sikre at kvalitetsmålet blir nådd. *Bokstav b* sikrer at alle myndigheter får adgang til å endre tildelte tillatelser (herunder dispensasjoner og godkjenninger) med sikte på å sikre at kvalitetsmålet blir nådd, selv om verken alminnelige forvaltningsrettslige regler eller den aktuelle lovgivning som tillatelsen bygger på, åpner for en slik omgjøring. Det er særlig muligheten for etterfølgende vedtak etter bokstav b som gjør det ønskelig at miljøkvalitetsnormer etter utk. § 13 fastsettes som forskrift med den form for saksforberedelse og kunngjøring som følger av det. *Bokstav c* innebærer en oppfordring til andre myndigheter om å bruke den forskriftskompetanse de har etter annen lovgivning, med sikte på at kvalitetsmålet skal bli nådd. *Bokstav c* har ingen selvstendig rettslig betydning utover å klargjøre at hjemmel i annen lovgivning kan benyttes

for å nå de kvalitetsmål som vedtas med hjemmel i utk. § 13.

§ 14 (samisk tradisjonell bruk)

Før det treffes vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk av naturen, skal saken forelegges for Sametinget.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett og er omtalt generelt i kap. 21.5.4. Se også kap. 21.2.2.2.

Bestemmelsen er en saksbehandlingsregel og skal bidra til at samiske interesser blir tilstrekkelig belyst i saker der det av hensyn til bevaring av biologisk mangfold eller lovens formål for øvrig kan være aktuelt å innskrenke samisk tradisjonell bruk av naturen. Bestemmelsen supplerer og understreker allerede eksisterende regler om forvaltningens utrednings- og foreleggelsesplikt etter forvaltningsloven §§ 16, 17 og 37. Jf. også naturvernloven § 18 og utk. § 40 om saksbehandling ved områdevern.

Om begrepet "tradisjonell" bruk se kap. 21.2.1.1.

Bestemmelsen gjelder først og fremst ved saker etter naturmangfoldloven, men er – som de andre bestemmelsene i kap. II – ikke begrenset til denne loven. Også ved saksbehandling etter andre lover skal saker forelegges for Sametinget hvis de har betydning for formålet i naturmangfoldloven og det er tale om å treffe vedtak som innskrenker samisk tradisjonell bruk.

Kapittel III Artsforvaltning

§ 15 (bevaringsprinsipp for virveldyr)

Uttak av eller skade på viltlevende virveldyr, herunder egg og rogn, skal ikke skje uten at det er åpnet for det i lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det samme gjelder for skade på deres reir og bo eller hi. Bestemmelsen er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6.

Bestemmelsen avløser viltloven § 3 første ledd første punktum, annet ledd første punktum og tredje ledd, og lakse- og innlandsfiskloven § 4. Tilsvarende bestemmelser finnes i dag ikke for saltvannsarter eller annen innlandsfisk enn den som er i vassdrag eller deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk. En nærmere beskrivelse av innholdet i bevaringsprinsippet for virveldyr finnes i kap. 13.7.2.2.

Paragrafen konkretiserer bevaringsprinsippet for viltlevende virveldyr, dvs. pattedyr (både landlevende og marine), fugler, fisk, amfibier eller krypdyr (utk. § 3 bokstav r). Det fastslås i *første punktum* at uttak, skade eller forstyrrelse av virveldyr bare kan skje i samsvar med lov eller vedtak gitt med hjemmel i lov. "Lov" kan her være naturmangfoldloven, jf. utk. §§ 16 til 18, men også annen lov, jf. § 16 første ledd.

Med uttak menes enhver form for avliving eller fjerning av enkeltindivider av arter uansett formål, jf. utk. § 3 bokstav o. Bestemmelsen innebærer bl.a. at det er forbudt å fange, jage, drepe eller skade vilt og fisk uten hjemmel i lov. Også avliving og innsamling til vitenskapelige formål og flytting av levende organismer til et nytt levested omfattes av bestemmelsen. Forbudet i første punktum omfatter også uttak av eller skade på egg og rogn. Forstyrrelse av virveldyr omfattes ikke av bestemmelsen, men slik forstyrrelse kan etter omstendighetene være i strid med aktsomhetsplikten i utk. § 6.

Å holde vilt i fangenskap vil fortsatt bli regulert av viltloven, jf. utk. § 76 nr. 8 med forslag til ny § 7 i viltloven, mens å holde fisk i fangenskap for oppdrettsformål fortsatt skal reguleres etter oppdrettsloven (lov 14. juni 1985 nr. 68).

Av bestemmelsens *annet punktum* fremgår at heller ikke skade av virveldyrs reir, bo eller hi er tillatt uten hjemmel i lov eller vedtak med hjemmel i lov. Begrepene reir, bo eller hi omfatter ynglesteder. Om begrepene også omfatter hvilesteder, må avgjøres konkret. Et mindre, avgrenset område vil lettere omfattes enn et større område der avgrensningen er uklar. Bestemmelsen kan f.eks. innebære at trær hvor vilt har sitt reir i yngletiden, ikke hogges, eller at en vannforekomst som er tilholdssted for stor salamander ikke nedbygges. For fisk vil yngle- og oppvekstområder som regel ikke være skarpt avgrenset i tid og rom, men være knyttet til særskilte typer av leveområder til spesielle tider på året. Forbudet i annet punktum vil da først og fremst få betydning for slike nøkkelbiotoper i avgrensede perioder av året.

Bestemmelsen er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6, jf. *tredje punktum*. Begrepet "virksomhet" sikter her til annen virksomhet enn høsting og andre former for uttak. Det forutsettes at ferdselen eller virksomheten er lovlig etter ellers gjeldende regler. I motsetning til utk. § 23 om prioriterte arter hjemler bestemmelsen altså ikke noe forbud mot lovlig ferdsel eller virksomhet, men begrensninger kan følge av den alminnelige aktsomhetsplikten i utk. § 6.

§ 16 (høsting av villlevende virveldyr)

Vedtak om å tillate høsting treffes med hjemmel i

- a) lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt,
- b) lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v., eller
- c) lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

For arter som bevaringsmålet i § 5 gjelder for, kan vedtak om å tillate høsting bare treffes når

- a) det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og
- b) arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning.

Ved avgjørelsen om å tillate høsting og om fremgangsmåten ved høsting skal det videre legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfold for øvrig. Det skal også legges vekt på høstingstradisjon i vedkommende område og på skade som arten gjør.

Bifangst ved fiske er tillatt så langt det følger av saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskeloven. Sjøfiske til privat forbruk er tillatt om ikke annet følger av saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskeloven.

For bestander av vilt eller fisk som høstes i fellesskap med eller etter avtale med andre stater, anvendes reglene i annet og tredje ledd så langt det lar seg gjøre.

Bestemmelsen inneholder de generelle prinsippene for høsting av virveldyr. Prinsippene er nærmere beskrevet i kap. 13.7.2.2. Bestemmelsen avløser villtloven § 3 første ledd annet og tredje punktum, men får også betydning for høsting av arter som går inn under saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskeloven.

I første ledd fastslås det at alle vedtak om å tillate høsting skal treffes med hjemmel i villtloven, saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskeloven. Slike vedtak skal bygge på prinsippene som er nedfelt i naturmangfoldloven, jf. særlig utk. §§ 5 første og annet ledd og 16 annet til femte ledd.

Bestemmelsens annet ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for å kunne tillate høsting. Det må foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og arten må ha betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller ha annen ressursbetydning. Hva som utgjør "tilstrekkelig dokumentasjon", vil måtte avgjøres konkret. Relevante faktorer vil bl.a. være hvilket kunnskapsnivå som allerede foreligger, hvor lett det er å fremskaffe

kunnskap og hvor stort antall individer det er aktuelt å høste. Det stilles ikke krav om at dokumentasjonen skal være av en bestemt karakter. Det bør imidlertid kreves at dokumentasjonen er så vitenskapelig basert som mulig, iallfall for arter som er gjenstand for omfattende høsting. Dokumentasjonen bør omfatte kunnskap både om bestandens størrelse og utvikling og om høstingens faktiske omfang. Kravet til "ressursbetydning" gjelder bestanden som sådan og innebærer ikke nødvendigvis at den enkelte jeger eller fisker må benytte seg av viltet eller fisken som en ressurs.

Vilkårene i utk. § 16 annet ledd gjelder ikke for vedtak om høsting av fremmede arter, jf. annet ledd første setning og utk. § 5 annet ledd. Det innebærer at myndighetene kan benytte høsting som et virkemiddel for å bekjempe fremmede arter. Om det er hensiktsmessig, må vurderes av myndighetene ut fra den aktuelle artens egenskaper.

Tredje ledd første punktum angir at artens funksjon i økosystemet og den virkningen høstingen kan ha på det biologiske mangfold for øvrig, skal vektlegges når det treffes vedtak om å tillate høsting og om fremgangsmåten ved høsting. Bestemmelsen er et utslag av økosystemtilnærmingen og kan medføre at det ikke åpnes for høsting på arter som fyller vilkårene i annet ledd, fordi de f.eks. er ansvarsarter eller indikatorarter eller er av stor betydning for det "vanlige" mangfoldet.

Etter tredje ledd annet punktum skal det også legges vekt på høstingstradisjonen i området. Dette kan f.eks. gjelde samiske høstingstradisjoner. Vektleggingen av høstingstradisjon må skje innenfor hovedvilkårene i annet ledd. For øvrig vil høstingstradisjoner ofte ha vel så mye betydning for redskapsbruk og høstingstider som for selve beslutningen om å åpne for høsting, som reguleres i utk. § 16. Etter annet punktum skal det videre legges vekt på den skade arten gjør. Også her gjelder at høstingsbeslutningen må holdes innenfor rammen av annet ledd. Oppfylles ikke vilkårene der, må fellingsadgangen søkes i utk. §§ 17 eller 18.

Det fremgår av fjerde ledd første punktum at bifangst er tillatt så langt det følger av saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskeloven. Disse lovene regulerer bare bifangst av fisk. Bifangst av andre arter, f.eks. lundefugl, er ikke omfattet, og er derfor i utgangspunktet forbudt. I annet punktum er det bestemt at sjøfiske til privat bruk er tillatt med mindre annet følger av saltvannsfiskeloven eller (for anadrome laksefisk) lakse- og innlandsfiskeloven.

Femte ledd begrenser anvendelsen av reglene i annet og tredje ledd for så vidt gjelder bestander av vilt eller fisk som høstes i fellesskap med eller etter

avtale med andre stater. Dette er mest aktuelt for fiske etter en del saltvannsarter. I dag høstes ca. 90 % av all saltvannsfisk etter avtaler med andre land. Selv om det også i slike avtaler søkes å ta utgangspunkt i bestandssituasjonen, vil det ikke alltid kunne sies at vilkåret i utk. § 16 annet ledd bokstav a er oppfylt. Dersom Norge ensidig stiller et slikt krav, vil det kunne innebære at andre land kan fiske av en bestand, mens det for norske fiskere ikke blir åpnet for fiske på den aktuelle bestanden. Bestemmelsen i femte ledd tar sikte på å forhindre en slik situasjon, ved at vilkårene og prinsippene i annet og tredje ledd kun anvendes så langt det lar seg gjøre. I praksis innebærer dette at bestemmelsen gir veiledning til norske forhandlere om så langt som mulig å arbeide for at avtalene er i samsvar med prinsippene i annet og tredje ledd.

For prioriterte arter kan det gis strengere regler om høsting enn det som følger av § 16, jf. utk. § 23 tredje ledd.

§ 17 (alminnelige regler om annet uttak av virveldyr)

Smågnagere, krypdyr og fisk kan avlives dersom det er nødvendig for å hindre skade på person eller eiendom.

Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan felle vilt under direkte angrep på bufe [, hund]² eller tamrein. Avliving og forsøk på avliving etter dette ledd skal straks meldes til politiet.

Avliving av virveldyr for å hindre at dyret lider unødig er tillatt i samsvar med dyrevernsloven.

Uttak av enkeltindivider av en art som ikke er prioritert etter § 23, er tillatt for taksonomisk virksomhet eller bioprospektering.

Bestemmelsen regulerer situasjoner der uttak av virveldyr er tillatt til tross for bevaringsprinsippet i utk. § 15. Det dreier seg om andre former for uttak enn høsting. Unntakene følger direkte av loven, dvs. at det ikke trengs særskilt vedtak før uttaket kan skje. Bestemmelsen avløser og viderefører reglene i viltloven § 3 annet ledd annet punktum og § 11 første, andre og fjerde ledd, men utvider anvendelsesområdet til alle virveldyr. Noen av alternativene vil likevel være mer aktuelle for landlevende enn for vannlevende arter. Tredje og fjerde ledd er nye i forhold til gjeldende rett.

Bestemmelsen er omtalt i kap. 13.7.2.2. Gjeldende viltlov § 11 tredje ledd inngår i utk. § 23 tredje ledd bokstav a.

I bestemmelsens *første ledd* oppstilles det et unntak fra bevaringsprinsippet for smågnagere, krypdyr og fisk. Det er tillatt å avlive slike arter uten nærmere tillatelse dersom det er nødvendig for å hindre skade på person eller eiendom. Det gjelder ingen kvalifisering med hensyn til hvor aktuell og betydelig faren for skade må være. Alternativet skade på person er nok mest praktisk for smågnagere og krypdyr. I Norge er det ikke mange fiskearter som kan tenkes å utgjøre en fare for skade på person. Fjesing er imidlertid et unntak. Alle de tre artsgruppene kan tenkes å utgjøre en fare for skade på eiendom. Med eiendom menes både løsøre og fast eiendom, herunder planter og trær som står på fast eiendom. Bestemmelsen i første ledd gir ikke rett til å avlive smågnagere, krypdyr eller fisk ved fare for skade på andre dyr eller annen fisk, med mindre det er tale om husdyr eller kjæledyr.

Annet ledd avløser viltloven § 11 første, annet og fjerde ledd og gjelder avliving av vilt til forsvar av person, bufe eller tamrein, men ikke eiendom. Med "vilt" menes viltlevende pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr, jf. utk. § 3 bokstav p. Bestemmelsen har karakter av en nødvergebestemmelse og gjelder ved siden av straffeloven § 48. Bestemmelsen er ikke endret i forhold til gjeldende rett, men vil etter ordlyden også omfatte marine pattedyr. En nødvergesituasjon med marine pattedyr vil nok være svært sjelden i Norge, og det praktiske anvendelsesområdet vil dermed først og fremst gjelde visse landlevende viltarter.

Etter *første punktum* kan vilt felles dersom det anses påkrevd for å fjerne fare for skade på person. Det er ikke nødvendig at det foreligger en faktisk angrepssituasjon, men faren må være aktuell og betydelig. Hvorvidt det foreligger slik aktuell og betydelig fare for skade, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Annet punktum gir hjemmel til å avlive vilt under direkte angrep på bufe eller tamrein, og tilsvarer viltloven § 11 første, andre og tredje ledd. Som "bufe" regnes i dag storfe, hest, geit og sau. Etter omstendighetene kan – gjennom en analogisk fortolkning – også angrep på andre husdyr enn bufe begrunne avliving av vilt etter bestemmelsen, jf. Rt. 1997 s. 1341 om felling av hønsehauk under angrep på høner i en hønsegård. Utvalget antar at tilsvarende analogi kan gjelde for f.eks. frittgående gris.

Uttrykket "under direkte angrep" må tolkes på samme måte som i viltloven § 11 annet ledd.

² Utvalget har ikke tatt stilling til innskuddet i klammer. Det viser hvordan man eventuelt kan følge opp uttalelsene om dette fra Stortingets energi- og miljøkomité i samband med rovviltmeldingen, jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004).

Dette innebærer at fellingsadgangen bare omfatter tilfeller av akutt karakter, og videre at tilstedeværelsen av rovdyr i et område der bufe eller tamrein beiter, ikke er tilstrekkelig for å felle rovvilt (jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 13). Etter omstendighetene vil felling måtte godtas dersom det er nærliggende at rovvilt vil angripe bufe og tamrein, eller det nettopp har avsluttet et angrep (jf. Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 51). Det er bare eieren av bufeet eller tamreinen, ev. en som opptrer på vegne av eieren, som kan avlive vilt etter denne bestemmelsen.

I Innst. S. nr. 174 (2003–2004) om rovvilt i norsk natur anbefaler komiteens flertall at det utredes om nødvergeretten også bør omfatte hund som direkte angripes av rovdyr (s. 15). Komiteens mindretall går direkte inn for et slikt forslag. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å utrede spørsmålet, men viser til at den lovtekniske løsningen i tilfelle kan være å tilføye ordet "hund" i lovteksten som angitt i klammer.

Annet ledd *tredje punktum* fastsetter en plikt til straks å melde fra til politiet ved avlaving eller forsøk på avlaving etter annet ledd første og annet punktum. I motsetning til i dag vil det ikke lenger være noen plikt til å melde fra om fellingen til kommunen. Det forutsettes at politiet har tilstrekkelige rutiner til å sikre at kommunen (i praksis vilt-nemnda) og fylkesmannen blir informert. Avlivet vilt skal i henhold til viltloven § 48 overleveres Viltfondet eller kommunen.

Tredje ledd åpner for avlaving av virveldyr for å hindre at dyret lider unødig. Et typisk eksempel er avlaving av vilt som er vesentlig skadet ved påkjørsel av bil. Aktuelt kan også være avlaving av dyr som er skadet av fiskeredskap. Hovedvilkåret etter dyrevernloven § 10 er at dyret skal lide så lite som mulig, hvis det må avlives straks "fordi det er sjukt, skadd eller hjelpelaust av andre grunner".

Bestemmelsens *fjerde ledd* oppstiller en generell tillatelse til uttak av enkeltindivider i forbindelse med taksonomisk virksomhet eller bioprospektering. Dette gjelder imidlertid bare arter som ikke er prioriterte etter utk. § 23. Om slike uttak vil være tillatt for prioriterte arter, beror på forskriften etter § 23 tredje ledd.

§ 18 (annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av virveldyr for

- a) å beskytte naturlig flora og fauna og økosystemer,
- b) å avverge skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller annen eiendom,

- c) å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) forskning eller undervisning,
- g) å hindre at en art som ikke forekommer naturlig i Norge, etablerer seg her.

Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer artens overlevelse i Norge og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

Myndigheten etter loven kan av eget tiltak iverksette uttak med formål som nevnt i første ledd bokstav a til d og g, jf. annet ledd. Uttaket regnes ikke som enkeltvedtak, og kan om nødvendig skje på annens eiendom. Kongen kan gi nærmere forskrift om slikt uttak.

Bestemmelsen hjemler unntak fra bevaringsprinsippet utover det som følger av utk. §§ 16 og 17. Forutsetningen er at det ved forskrift gis nærmere bestemmelser om slike uttak. Bestemmelsen er delvis en videreføring av viltloven §§ 13, 14 og 14 a, men gjelder alle virveldyr.

Forskrift etter utk. § 18 *første ledd* kan bare tillate uttak til de formål som er regnet opp. For formålene i bokstav a til f må videre to hovedvilkår være oppfylt, jf. *annet ledd*. Det første vilkåret er at uttaket ikke truer artens overlevelse i Norge, jf. annet ledd. Det andre vilkåret er at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, f.eks. ved innhegning av husdyr eller andre forebyggende tiltak. Et aktuelt alternativ er også at beskatningen skjer innenfor artens ordinære jakttid.

Begge vilkårene skal bidra til å oppfylle kravene i Bernkonvensjonen art. 9 (1). Riktignok bruker Bernkonvensjonen begrepet "bestand" istedenfor "art". Dette begrepet må imidlertid ses i lys av at konvensjonen omtaler forpliktelsene til det enkelte land. Vilkaåret om "artens overlevelse i Norge" samsvarer derfor etter utvalgets mening med konvensjonens krav om at uttaket ikke skal være skadelig for "vedkommende bestand" (vår kursivering). Vilkaåret i annet ledd om artens overlevelse i Norge er et minimumsvilkår. Vilkaåret hindrer ikke forvaltningsmyndighetene i å legge en bestandsforvaltning til grunn, hvis arten har flere atskilte bestander i Norge. Bestemmelsen må også leses i lys av bevaringsmålet i utk. § 5 første ledd, som legger vekt på ivaretagelse av et tilstrekkelig genetisk mangfold.

Bestemmelsen er ikke avgrenset til forskrifter om avlaving, men omfatter også andre typer uttak, som eksempelvis forflytting av levende vilt.

Som i dag vil forskriften kunne skille mellom tilfeller der felling er tillatt direkte i forskriften, og tilfeller der det må søkes om fellingstillatelse.³

Forskriften kan gjelde felling hele året eller i bestemte tidsrom, og for hele landet eller bestemte områder (jf. gjeldende viltlov § 14 første ledd annet punktum). En fellingstillatelse vil også kunne begrenses til et visst antall individer.

Etter *første ledd bokstav a* kan det gis forskrift om tillatelse til uttak av virveldyr for å beskytte naturlig flora eller fauna og økosystemer. Det er etter bestemmelsen ikke nødvendig at det er fare for skade på flora, fauna eller økosystemer. Det kan også gis forskrift om vern mot forstyrrelser og andre forhold som ikke kan betegnes som skade. For eksempel kan det være aktuelt å benytte hjemmelen til uttak av rødrev for å beskytte fjellrev, som i Norge er en truet art. Bestemmelsen er aktuell for både landlevende og vannlevende virveldyr og tilsvarer Bernkonvensjonen art. 9 (1) første strekpunkt.

Første ledd bokstav b gir hjemmel til å vedta forskrift for å avverge skade på avling, husdyr, skog, fisk, vann eller annen eiendom. Med "husdyr" menes en videre krets dyr enn "bufe". Blant annet vil gjeterhund og jakthund omfattes av begrepet. Eksempler fra gjeldende fellingsforskrift etter viltloven §§ 14 og 14 a⁴ er skade på hus, hage, plante- eller frøkultur, aktivt drevne egg- og dunvær, pelsdyrfarm, fjørfeoppdrett eller viltoppdrett (§ II bokstav A).

Som i viltloven § 14 brukes begrepet "skade" uten nærmere kvalifikasjoner. Det kan likevel være grunn til å differensiere i forskriften mellom skadens mulige omfang sett i forhold til hvilke arter det er tale om.

Uttrykket "avverge" innebærer at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Bestemmelsen er dermed noe videre enn dagens praksis etter viltloven § 14, der det er lagt til grunn at en viss skade allerede skal ha oppstått før felling kan iverksettes. Utvalget vil understreke at dette normalt også bør være praksis etter utk. § 18, men at unntak kan tenkes, f.eks. at det tillates å fjerne en beverbolig eller dam for å hindre alvorlig skade ved oversvømmelse, jf. viltloven § 13 annet ledd. Er skaden allerede skjedd, må det være en reell mulighet for at den vedvarer eller vil gjenta seg.

Trekkende arter kan gjøre skade enten når arten er på trekk og bruker en lokalitet som raste-

plass, eller når lokaliteten brukes som overvintringsbiotop. I begge disse tilfeller vil skadefelling normalt ikke gi den ønskede effekt, med mindre det åpnes for intensiv og vedvarende avskyting. En slik løsning ligger klart utenfor hjemmelsgrunnlaget i utk. § 18. For de fleste slike arter bør man først og fremst benytte forebyggende tiltak.⁵

Selv om alternativet i bokstav b nok er mest aktuelt for landlevende virveldyr, kan det også tenkes brukt på vannlevende dyr, f.eks. dersom kystsel gjør skade på fisk og utstyr i oppdrettsnæringen. Bestemmelsen tilsvarer Bernkonvensjonen art. 9 (1) annet strekpunkt.

Første ledd bokstav c gir i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) tredje strekpunkt hjemmel for å fastsette forskrift for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Som eksempler kan nevnes elg og moskus som har forvillet seg inn i bebyggelse og vist aggressiv adferd overfor mennesker, individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygd strøk, og bjørn som opptrer nærgående overfor mennesker. Bestemmelsen passer både på landlevende og vannlevende virveldyr.

Etter *første ledd bokstav d* kan det gis forskrift for det formål å gjenoppbygge bestander. Dette innebærer f.eks. at det kan gis regler om tillatelse til fangst av stamfisk eller settefisk, f.eks. med det formål å reetablere laksebestander i vassdrag der bestanden er utdødd. Bestemmelsen er i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) fjerde strekpunkt.

Første ledd bokstav e gir hjemmel for å tillate innfangning av eksemplarer av viltlevende arter for oppdrettsformål. Det forutsettes at selve oppdrettsvirksomheten reguleres nærmere i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, oppdrettsloven eller havbeiteloven, og at den aktuelle virksomheten er i samsvar med de reglene som følger av disse lovene, jf. ordet "lovlig" i bokstav e.

Første ledd bokstav f gir hjemmel til å fastsette forskrift om uttak for forsknings- og undervisningsformål. Forskningsformål kan f.eks. være innfangning og avliving av individer av en art for å undersøke påvirkninger av forurensning. Undervisningsformål kan f.eks. være dissekering av eksemplarer av arter i naturfagsammenheng. Begrepet "forsknings- og undervisningsformål" kan foruten rent vitenskapelige formål også omfatte statistiske eller veterinærmedisinske formål. Bestemmelsen er i tråd med Bernkonvensjonens art. 9 (1) fjerde strekpunkt.

³ Se forskr. 1. september 1997 nr. 1000 om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon henholdsvis § II bokstav A og § II bokstav B til D.

⁴ Forskr. 1. september 1997 nr. 1000.

⁵ Se også retningslinjer til forskr. 1. september 1997 nr. 1000, gitt samme dag.

Første ledd bokstav g inneholder en forskriftshjemmel for å tillate felling av individer av en art som ikke forekommer naturlig i Norge, for å hindre at arten etablerer seg i Norge. Om myndighetene vil gi en slik forskrift, vil avhenge av artens karakter, om utbredelsen av den aktuelle arten skyldes en naturlig utvikling, og skadepotensialet den kan utgjøre for det biologiske mangfold eller for andre interesser, f.eks. skade på avling. Det er likevel ikke noe krav etter bestemmelsen at det foreligger en konkret skaderisiko. I en del tilfeller vil det ikke foreligge tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser arten kan få, og bestemmelsen gir i slike tilfeller mulighet til å tillate uttak ut fra rent forebyggende hensyn. Villkårene i annet ledd gjelder ikke for uttak etter bokstav g. Bakgrunnen for dette er at målet nettopp kan være å utrydde bestanden i Norge, ikke å opprettholde en levedyktig bestand.

Tredje ledd gir myndighetene etter loven mulighet til å iverksette uttak av eget initiativ. Hjemmelen omfatter ikke uttak etter første ledd bokstav e og f. Slik utvalget ser det, vil de typer uttak som er nevnt der, bli foretatt av private eller offentlige institusjoner eller bedrifter, ikke av forvaltningsmyndigheten.

Etter forvaltningslovens regler vil myndighetenes uttak etter tredje ledd ikke være å regne som enkeltvedtak. For å unngå tvil presiseres dette i *tredje ledd annet punktum*.

Uttak etter første ledd vil bli foretatt av grunneieren eller annen rettighetshaver, eller noen som har fått fullmakt fra en av disse. Slike tiltak kan bare skje på egen grunn. Myndighetens uttak etter tredje ledd kan i medhold av annet punktum skje uten hensyn til grunneierens eller andres enerett til jakt og fangst (jf. særlig viltloven § 27), og om nødvendig også andre steder enn i utmarka, f.eks. når elg har forvillet seg inn i bebyggelsen eller når en bjørn har tatt opphold i tettbygd strøk og opptrer usky og nærgående overfor mennesker.

§ 19 (erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt)

Når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen. Kongen kan også gi forskrift om tilbakekreving av uriktig utbetalt beløp.

Bestemmelsen er identisk med gjeldende viltlov § 12 a. Under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004) om rovvilt i norsk natur ba flertallet i Energi- og miljøvernkomiteen regjeringen komme

tilbake til Stortinget med en egen sak om erstatning for rovviltskader i forbindelse med statsbudsjettet for 2006. I dette skal det ligge en justering av regjeringens forslag i rovviltmeldingen i tråd med komiteens merknader. Flertallet uttalte i den forbindelse bl.a. at ”en ny ordning kan gjennomføres innenfor rammene av § 12 a i dagens viltlov” (Innst. S. nr. 174 (2003–2004) s. 12). Utvalget har derfor ikke sett det som sin oppgave å foreslå endringer i denne bestemmelsen.

§ 20 (bevaring og uttak av virvelløse dyr)

Virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet som de er en naturlig del av.

Det er likevel tillatt

- å avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade,*
- å utta virvelløse dyr for bioprospektering eller formål utenfor næring når det verken truer bestanden i området eller strider mot annen lov,*
- med ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten etter § 6,*
- med bifangst ved fiske så langt det følger av saltvannfiske-loven eller lakse- og innlandsfiske-loven.*

Kongen kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om høsting av virvelløse dyr i næring. Reglene i § 16 gjelder tilsvarende.

Myndigheten etter loven kan treffe tiltak etter annet ledd bokstav a på andres faste eiendom.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, og lovfester bevaringsprinsippet for virvelløse dyr. Encellede organismer er ikke omfattet av reguleringen, jf. definisjonen av virvelløse dyr i utk. § 3 bokstav s. For slike organismer vil en forvaltning rettet mot individer av arten være upraktisk, og artene bør derfor heller bevares ved områdeforvaltning. For øvrig vil områdeforvaltningen være av avgjørende betydning også for virvelløse dyr, men artsforvaltningen er her et viktig supplement til områdeforvaltningen, jf. kap. 13.2.1 og 13.2.2. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 13.7.2.3.

Første ledd presiserer at virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet de er en del av. Uttrykket ”det økosystemet de er en del av” innebærer en begrensning av bevaringsprinsippet. Et virvelløst dyr som har forvillet seg inn i et hus kan uten videre utrykkes der.

Annet ledd begrenser bevaringsprinsippet ytterligere for en rekke tilfeller. Etter *bokstav a* er det tillatt å avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade. Eksempelvis kan insekter som er til plage i boligområder bekjempes.

Videre er det etter annet ledd *bokstav b* tillatt å utta virvelløse dyr for bioprospektering eller formål utenfor næring, forutsatt at uttaket ikke truer bestanden i området og er lovlig i forhold til annet regelverk. "Formål utenfor næring" kan f.eks. være uttak til samlinger eller taksonomiske formål, eller barns krabbefiske. Skulle det oppstå behov for likevel å begrense slike uttak, f.eks. fordi de antar et stort omfang som kan bli en trussel for bestanden, kan det gis begrensninger etter annen lov. Mest aktuelt i denne sammenheng er nok fritidsfiske etter virvelløse dyr, som kan reguleres etter saltvannsfiskeloven eller lakse- og innlandsfiskekloven. Bioprospektering omfattes av unntaket uavhengig av om det skjer som ledd i næringsvirksomhet. Betegnelsen "området" må vurderes konkret ut fra et lokalt perspektiv. Det kan f.eks. dreie seg om en kommune, en skog eller en myr.

Annet ledd *bokstav c* slår fast at bevaringsprinsippet for virvelløse dyr ikke er til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten etter § 6. Som ved det samme kriteriet i utk. § 15 forutsettes at ferdselen eller virksomheten er lovlig etter ellers gjeldende regler. Bestemmelsen omfatter bl.a. insekter som "følger med på lasset" ved lovlig plukking av blomster, eller skade på insekter ved jord- og skogbruksvirksomhet som foregår i samsvar med aktsomhetsplikten.

Annet ledd *bokstav d* regulerer uttak av virvelløse dyr som skjer som bifangst ved fiske. Utvalget forutsetter at slik bifangst reguleres av saltvannsfiskekloven eller laske- og innlandsfiskekloven.

Tredje ledd gir hjemmel for ved forskrift eller enkeltvedtak å tillate høsting til næringsformål. Slik høsting skal skje i samsvar med de samme prinsippene som etter utk. § 16 gjelder for høsting av virveldyr. Dette innebærer bl.a. at høstingsvedtak for arter som omfattes av saltvannsfiskekloven og lakse- og innlandsfiskekloven reguleres av disse lovene, i samsvar med prinsippene i § 16 annet, tredje og femte ledd. Viltloven vil her falle utenfor, siden den ikke omfatter virvelløse dyr.

I noen tilfeller kan det være nødvendig at myndigheten selv iverksetter tiltak for å bekjempe skadedyr. Fjerde ledd inneholder en hjemmel for å kunne gjennomføre slike tiltak, om nødvendig på andres faste eiendom.

§ 21 (bevaring og uttak av planter og sopp)

I utmark må ingen skade, høste eller utta for andre formål naturlig forekommende planter eller sopp slik at det truer overlevelsen av bestanden i området.

Første ledd er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i

§ 6, eller tiltak for å avverge skade på menneskers eller dyrs helse, på avling, skog eller annen eiendom, eller for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Myndigheten etter loven kan på andres eiendom iverksette tiltak for å avverge skade som nevnt i annet ledd, og uttak for å beskytte naturlig flora, fauna og økosystemer.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett og lovfester et bevaringsprinsipp for planter og sopp. Arter av encellede planter eller sopp faller utenfor bestemmelsen i utk. § 21, jf. definisjonen i utk. § 3 bokstav l og m (se tilsvarende for encellede dyr i merknaden til utk. § 20). Bestemmelsen er omtalt i kap. 13.7.2.4.

Bevaringsprinsippet for planter og sopp innebærer etter første ledd at ingen i utmark må skade eller utta naturlig forekommende planter eller sopp i et slikt omfang eller på en slik måte at det truer overlevelsen av bestanden i området. Forbudet retter seg i utgangspunktet mot alle typer virksomhet eller tiltak, men det er et vilkår at virksomheten eller tiltaket utgjør en trussel for bestandens overlevelse. Om tiltaket innebærer en slik trussel, må bl.a. vurderes ut fra artens generelle bestandsstatus, f.eks. basert på gjeldende rødlistebeskrivelser, og omfanget av tiltaket. Trenger man f.eks. i forbindelse med bioprospektering et større antall eksemplarer av en plante kan det etter omstendighetene være nødvendig å spre uttaket over flere forekomster, slik at eventuelle genetiske særtrekk for enkeltbestander blir beholdt.

Med "utmark" menes det som etter friluftslovens regnes som utmark, dvs. all udyrket mark som ikke er gårdsplass, hustomt, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt (friluftslovens § 1 a). For hva som menes med "i området", se merknadene til utk. § 20 annet ledd. Bakgrunnen for at ikke alle individer innenfor et gitt område bør utryddes selv om arten på landsbasis har en god bestandssituasjon, er målet om å sikre et tilstrekkelig genetisk mangfold innen arten, jf. utk. § 5 første ledd. En lokal bestand av arten kan ha visse genetiske særtrekk som ville forsvinne om den lokale bestanden ble utryddet.

I annet ledd er det fastsatt at regelen i første ledd ikke er til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6. Det vil si at slik ferdsel eller virksomhet kan foregå selv om dette kan true overlevelsen av bestanden av planter og sopp i området. Det forutsettes at ferdselen eller virksomheten er lovlig etter ellers gjeldende regler.

Unntak fra bevaringsprinsippet gjelder også for tiltak for å avverge skade på menneskers eller

dyrs helse, avling, skog eller annen eiendom, samt tiltak for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Dels vil slike tiltak for øvrig allerede være lovlige etter først ledd, når de gjennomføres utenom utmark.

Dersom ferdsel, virksomhet eller tiltak som nevnt i annet ledd, medfører at en plante- eller soppart får en utvikling som strider mot bevaringsmålet i utk. § 5 første ledd, plikter myndighetene å vurdere om det er behov for en bedre beskyttelse gjennom et vedtak om prioritering, jf. utk. § 23.

Som i forhold til virvelløse dyr, jf. utk. § 20 fjerde ledd, kan det i noen tilfeller være nødvendig at myndigheten selv iverksetter tiltak for å bekjempe skadegjørende planter eller sopp. Tredje ledd inneholder en hjemmel for å kunne gjennomføre slike tiltak, om nødvendig på andres faste eiendom.

§ 22 (ferdselsregulering i utmark)

For å hindre skade eller ulempe for flora og fauna kan Kongen gi forskrift om gjennomføring av større arrangementer i utmark og for naturstudier, fotografering mv. og for ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig for flora eller fauna.

Bestemmelsen viderefører viltloven § 8, og er en forskriftshjemmel for å regulere ferdsel i utmark for å hindre skade eller ulempe for flora eller fauna. Reguleringen kan omfatte gjennomføring av større arrangementer i utmark, naturstudier og fotografering m.v. og ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelige for flora eller fauna. Et eksempel på naturstudier og fotografering som kan forstyrre fauna, er utslagene av den sterke interessen den siste tiden for å fotografere ynglende fjellrev.

Ferdselsregulering etter utk. § 22 kan det lettest tenkes behov for i områder som er tilholdssted for sårbare eller truede arter, eller for å regulere ferdsel i yngletiden. Bestemmelsen kommer i tillegg til hjemmelen til å regulere ferdselen i utk. § 23 og §§ 34 til 36.

§ 23 (prioriterte arter)

Kongen kan ved forskrift utpeke nærmere angitte arter som prioritert. Ved avgjørelsen legges vesentlig vekt på om

- a) *arten har en bestandssituasjon som strider mot målet i § 5 første ledd,*
- b) *arten anses som ansvarsart for Norge, eller*
- c) *internasjonale forpliktelser gjør prioritering nødvendig.*

Når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som strider mot målet i § 5 første ledd, skal myndighetene etter loven – av eget tiltak eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse – vurdere om det bør treffes vedtak etter første ledd.

En forskrift etter første ledd

- a) *kan fastsette forbud mot enhver form for uttak eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den, og at reglene i §§ 15 til 22 bare gjelder så langt det følger av forskriften,*
- b) *skal gi regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for arten hvis ikke fredning etter bokstav a er tilstrekkelig for å bevare arten og dens genetiske mangfold,*
- c) *kan sette krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder som kan bidra til å sikre bevaring av arten i samsvar med § 5 første ledd.*

Forskriften kan gi regler om skjøtselstiltak i samsvar med § 44 når dette er nødvendig for å sikre bevaring av arten. Den kan også sette krav om at offentlige tilskuddsordninger anvendes slik at de bidrar til å sikre bevaring av en prioritert art i samsvar med § 5 første ledd.

Bestemmelsen er ny i forhold til dagens regelverk. Den er nærmere omtalt i kap. 13.7.3.

Bestemmelsens *første ledd* gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrift der nærmere bestemte arter utpekes som prioritert. Det er oppstilt tre alternative kriterier som det skal legges vesentlig vekt på ved avgjørelsen av om en art skal få status som prioritert.

Det første kriteriet er knyttet opp mot bevaringsmålet i utk. § 5 første ledd. Dersom en arts økologiske tilstand strider mot dette målet, bør det normalt settes inn tiltak utover det som følger av §§ 15 til 22.

Selv om en art ikke har en økologisk tilstand som strider mot bevaringsmålet, skal det vurderes å gi den status som prioritert dersom den må anses som en ansvarsart for Norge. En slik art kan f.eks. være laks. Med "ansvarsart" menes en endemisk art for Norge eller Norden, en art som forekommer med minst 25 % av den europeiske bestanden i Norge eller en art som er omfattet av europeiske eller globale rødlistor (se kap. 13.6.1).

Det tredje kriteriet er om internasjonale forpliktelser gjør prioritering nødvendig. Ofte vil en art som er gjenstand for internasjonale avtaler om artsvern, også være truet eller sårbar, men et slikt sammenfall av kriterier vil ikke alltid være tilfellet.

De tre kriteriene er ikke uttømmende, jf. at de skal tillegges "vesentlig vekt" ved avgjørelsen. Det kan tenkes behov for å prioritere en art selv om den ikke faller inn under de nevnte kriteriene, f.eks. at en art er sjelden i Norge, uten å være truet eller sårbar – og uten å oppfylle de to øvrige kriteriene. Det kan videre tenkes tilfeller der en art ikke blir prioritert selv om den oppfyller et av kriteriene. Forvaltningsmessige vurderinger kan her komme inn, f.eks. hvis det antas at prioritering ikke vil ha den ønskede effekt. Prioritering kan også anses unødvendig for å bevare arten, f.eks. hvis bestandssituasjonen for en ansvarsart anses å være god.

Mens bestemmelsens første ledd angir i hvilke tilfeller myndighetene *kan* vurdere om en art bør få status som prioritert, oppstilles det i *annet ledd* en *plikt* for myndighetene til å vurdere om en art bør prioriteres. Plikten inntreder dersom en art "etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som strider mot målet i § 5 første ledd". Det stilles ikke krav om at arten på vitenskapelig grunnlag har fått status som såret eller truet, men de kriteriene som legges til grunn for at artens utvikling anses som negativ i forhold til utk. § 5 må være av vitenskapelig karakter.

Myndighetene har ikke etter bestemmelsen en plikt til å prioritere, men til å vurdere et slikt tiltak. En vurdering kan skje på myndighetenes eget initiativ eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse. Kravet om "rettslig interesse" knytter seg til målet om bevaring av arten. Det må m.a.o. dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at arten bevares, f.eks. en organisasjon som har miljøvern blant sine formål eller en representant for en næring som ser den negative utviklingen som en trussel for næringsgrunnlaget. Det kan også være tale om en organisasjon som representerer en lokalbefolkning som ser den negative utviklingen som en trussel mot videreføring av tradisjoner.

Overtrødelse av vurderingsplikten etter annet ledd er ikke straffbelagt og kan neppe danne grunnlag for et eventuelt erstatningsansvar.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir hjemmel og retningslinjer for innholdet av en forskrift om prioritering av en art, m.a.o. hvilke rettsvirkninger en prioritering kan ha. For det første vil en prioritering kunne innebære forbud mot enhver form for uttak eller ødeleggelse av den aktuelle arten eller bestemte bestander av arten, jf. bokstav a. Alternativet "bestemte bestander" innebærer at forskriften kan differensiere uttaksregler i forhold til forskjellige geografiske områder, jf. definisjonen av bestand i utk. § 3 bokstav b. Det kan være et

geografisk område knyttet til én bestemt bestand, eller et geografisk område som inneholder flere bestander. I forskriften kan det bestemmes at reglene i utk. §§ 15 til 22 ikke gjelder, eller bare gjelder i begrenset utstrekning. Strengere regler om eller forbud mot uttak kan være nødvendig for å sikre et tilstrekkelig vern av arten, særlig dersom den er truet eller sårbar. Noen bestemmelser vil det neppe være særlig aktuelt å gjøre unntak fra, f.eks. nødvergebestemmelsen i utk. § 17 annet ledd. Unntak fra bevaringsprinsippene for de forskjellige artsgruppene i mer *lempelig* retning ligger ikke innenfor rammene av utk. § 23.

Dersom fastsatte fredningsregler etter bokstav a ikke er tilstrekkelige for å bevare arten og dens genetiske mangfold, skal forskriften etter bokstav b inneholde regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for arten. Forskriften kan gi regler om alle økologiske funksjonsområder av en viss type, eller angi at noen konkrete økologiske funksjonsområder anses som mer sentrale enn andre. I det siste tilfelle kan det imidlertid være aktuelt å bruke biotopvern isteden, jf. neste avsnitt. Som "økologisk funksjonsområde" regnes særlig beiteområder, hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, trekkveier og yngle- eller oppvekstområder, jf. definisjonen i utk. § 3 bokstav t. Regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder vil være bindende for private og vil kunne innebære begrensninger i deres rådighet over slike områder. Dette kan etter omstendighetene medføre at virksomhet som ellers er lovlig ikke vil kunne gjennomføres, f.eks. hogst eller utbygging. Forskriften kan sette direkte begrensninger for visse typer virksomhet, medregnet ferdsel når dette er påkrevd. I tillegg vil det i forskriften kunne fastsettes normer for skjønnsutøvingen etter annet lovverk for inngrep som berører de aktuelle områdene.

Hva som er tilstrekkelig for å bevare arten må også ses i lys av eventuelle andre former for beskyttelse som allerede eksisterer, f.eks. verneområder som inneholder viktige økologiske funksjonsområder for arten. Videre kan det være aktuelt å opprette nye verneområder, særlig biotopvernområder, for å ivareta hensynet til prioriterte arter, jf. utk. § 32 første ledd bokstav c. Avveiningen mellom generelle forskrifter etter utk. § 23 annet ledd bokstav b og konkret avgrensede verneområder etter utk. kap. V, vil bl.a. bero på om et økologisk funksjonsområde er lett å avgrense, funksjonsområdets størrelse og hvilke tiltak som kan ha en negativ påvirkning av funksjonsområdene.

Det er uttrykkelig fastsatt i *bokstav c* at forskriften kan innholde krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder. Dette kan innebære en utredning av alternative funksjonsområder som kan bidra til å bevaring av arten i samsvar med bevaringsmålet i utk. § 5.

Fjerde ledd første punktum angir at forskriften kan inneholde regler om skjøtselstiltak i samsvar med utk. § 44 der det er nødvendig for å sikre bevaring av arten. Bestemmelsen gir også mulighet for å fastsette at skjøtselstiltak kan skje på privat grunn. Etter *annet punktum* kan forskriften stille krav om at offentlige tilskuddsordninger anvendes slik at de bidrar til målet om sikre bevaringsmålet for en prioritert art.

§ 24 (bevaring av særskilte bestander)

Kongen kan fastsette særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak, herunder totalfredning, av en bestand av en art når bestanden antas å ha genetiske særtrekk sammenholdt med øvrige bestander av arten.

Bestemmelsen er delvis en videreføring av naturvernloven §§ 13 og 14. Den er omtalt i kap. 13.7.4.

Bestemmelsen gir en mulighet til å fastsette særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak, herunder totalfredning, av en bestand av en art. Vilkåret er at den aktuelle bestanden antas å ha genetiske særtrekk i forhold til øvrige bestander av arten. Slike særskilte tiltak kan treffes uavhengig av om det dreier seg om en prioritert art eller ikke. Eksempelvis kan arten som sådan være godt innenfor bevaringsmålet etter utk. § 5 første ledd, men det kan foreligge en avgrenset bestand av arten med genetiske særtrekk som det kan være ønskelig å verne fordi bestanden er sårbar.

§ 25 (handel mv.)

For å gjennomføre konvensjonen 3. mars 1973 om internasjonal handel med truete arter av vill flora og fauna (CITES) eller andre internasjonale forpliktelser, eller for øvrig for å bevare viltlevende arter, kan Kongen gi forskrift om inn- og utførsel, transport, omsetning og oppbevaring eller besittelse av levende eller døde eksemplarer eller deler av slike.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 13.7.5. I gjeldende rett finnes en forskriftshjemmel for inn- og utførsel i viltloven § 26 nr. 9.

Bestemmelsen gir en hjemmel for å vedta forskrifter om inn- og utførsel, transport og oppbeva-

ring eller besittelse av døde eller levende eksemplarer viltlevende arter eller deler av slike. Slike forskrifter kan vedtas for å gjennomføre forpliktelser Norge har påtatt seg under CITES eller andre konvensjoner, eller for øvrig for å bevare viltlevende arter. Uttrykket "transport og oppbevaring eller besittelse" innebærer at det med hjemmel i denne paragrafen også kan gis forskrifter om innenlandske transaksjoner og om ilandføring av fisk m.v. fra havet.

§ 26 (bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter)

Hvis en viltlevende art står i direkte fare for å bli utryddet, skal myndigheten etter loven her i tillegg til vedtak etter § 23 iverksette bevaringstiltak utenfor leveområdet, hvis det kan bidra til å fremme artens overlevelse.

Kongen kan gi forskrift om særskilte bevaringstiltak for domestiserte arter for å bidra til målet i § 5 tredje ledd.

Bestemmelsen er omtalt i kap. 13.7.6. Det finnes ingen tilsvarende regler i gjeldende rett.

Første ledd oppstiller en plikt for myndighetene til å iverksette bevaringstiltak utenom livsmiljøet (såkalte *ex situ*-bevaringstiltak) dersom en viltlevende art står i fare for å bli utryddet. Vilkåret er at tiltaket kan bidra til en forbedring av artens overlevelse. Sett i lys av lovens formål i utk. § 1 og bevaringsmålet for viltlevende arter i utk. § 5 første ledd må målet være at slik overlevelse kan skje i naturen på sikt.

Bestemmelsen må ikke forstås slik at myndighetene skal iverksette slike bevaringstiltak for enhver pris. Ved avgjørelsen av om et *ex situ*-bevaringstiltak skal iverksettes, må det foretas en avveining av sannsynligheten for at tiltaket vil bidra til artens overlevelse i Norge, hvilket ansvar Norge har for å sikre artens overlevelse på regionalt eller globalt nivå, i hvilken grad arten kan tenkes å ha næringsmessig eller annen positiv betydning, samt kostnadene ved å iverksette tiltaket. Hva som konkret kan forventes etter bestemmelsen, kan det vanskelig sies noe om på generelt grunnlag.

Tiltakene etter denne bestemmelsen kommer i tillegg til vedtak om prioritering etter utk. § 23. Bestemmelsen vil f.eks. innebære en plikt til å ta vare på laksebestander i genbank dersom vilkårene er oppfylt.

Annet ledd gir hjemmel til å iverksette særskilte bevaringstiltak for domestiserte arter. Bestemmelsen er tatt inn i paragrafen om bevaringstiltak utenom leveområdet, fordi domestiserte arter normalt befinner seg utenom sitt

egentlige leveområde. Det betyr ikke at bevaringstiltakene kun kan dreie seg om bevaring i genbank som frø eller *in vitro*. Også andre samlinger kan være aktuelle, f.eks. plantasjer eller på gården. En eventuell forskrift vil kunne gå ut på konkrete plikter eller forbud, eller gi veiledning for tildeling av tilskudd. Gjennom henvisningen til utk. § 5 tredje ledd begrenses hjemmelen til tiltak som kan bidra til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

Det vises for øvrig til kap. 13.7.6.2.

Kapittel IV Fremmede arter

§ 27 (krav til aktsomhet)

Den som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfold.

Den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, skal treffe tiltak for å hindre dette.

Kongen kan gi forskrift om virksomheter eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet.

Paragrafen er ny og omtalt i kap. 14.4.3.2 og 14.4.4.2

Bestemmelsen fastsetter hvilke krav til aktsomhet som skal gjelde ved utsetting av organismer og for virksomhet og tiltak som kan medføre fare for spredning eller utslipp av slike organismer. Dersom aktsomhetsplikten ikke overholdes, kan det føre til erstatningsansvar. Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse vil dessuten kunne straffes.

Første ledd gjelder utsetting av organismer i miljøet. Bestemmelsen omfatter både utsetting av organismer som ikke finnes i Norge fra før, og av organismer som er flyttet fra et annet sted i Norge. Bestemmelsen, og også kapitlet for øvrig, gjelder ikke utsetting av genmodifiserte organismer som er regulert i genteknologiloven, jf. utk. § 31. Den som er ansvarlig for utsettingen, skal søke å hindre at den får uheldige følger for det biologiske mangfold, eksempelvis at den fremmede arten utkonkurrerer eller predaterer stedeegne arter.

Med "utsetting" menes også bevisst utslipp av organismer, herunder deponering som avfall av organismer i miljøet, eller i en innhengning eller annet system der rømning ikke er utelukket, jf. utk. § 3 bokstav n. Hva som regnes som et innesluttet system, kan skape tvil i det enkelte tilfellet. De

nærmere grensene må settes ved en konkret vurdering, der det ses hen til praktiseringen av annet regelverk som benytter lignende kriterier. Hagedammer er et eksempel på et system der det ikke kan utelukkes at organismer kommer ut. Disse bestemmelsene tar ikke sikte på tradisjonelt utmarksbeite (f.eks. sau, geit eller storfe).

Uttrykket "den som er ansvarlig" dekker både den som faktisk utfører utsettingen og f.eks. eieren av virksomhet som driver utsetting. Etter omstendighetene kan også andre som legger til rette for at utsetting kan skje, være å regne som ansvarlig. Det avgjørende må være hvem som er nærmest til å bære ansvaret for at organismene settes ut og til å treffe aktuelle tiltak. Et viktig moment i denne sammenheng vil derfor være hvem som har de beste mulighetene til å kontrollere organismene og hindre at skade skjer.

Det kan være vanskelig på forhånd å vurdere mulige følger av en utsetting. En side av aktsomhetskravet er å ta hensyn til denne usikkerheten før en eventuell utsetting blir foretatt. Dersom usikkerheten er tilstrekkelig stor, bør utsetting unngås. Aktsomhetskravet kan også innebære at det i forbindelse med en utsetting må treffes tiltak som begrenser farene for uheldige følger, f.eks. at organismene gjøres sterile. Kravet til aktsomhet begrenses noe ved at den ansvarlige for utsettingen kun "skal søke å hindre" uheldige konsekvenser for artssammensetningen.

Annet ledd pålegger den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av fremmede organismer til steder de ikke forekommer naturlig, å treffe tiltak for å hindre dette. Det stilles ikke krav til risiko for skade som forutsetning for plikten til å hindre spredning eller utslipp. Bestemmelsen omfatter bl.a. utslipp av ballastvann. Også bygging av broer, moloer etc. som gir visse arter adkomst til steder der de ikke forekommer naturlig, f.eks. øyer, omfattes av bestemmelsen.

Hva som er nødvendig for å hindre spredning eller utslipp, må vurderes konkret. I eksemplet med bygging av bro eller molo, kan et aktuelt tiltak være gjerder eller andre hindre som begrenser adkomsten for fremmede organismer. Bestemmelsen må ikke leses slik at det kan stilles urimelige krav til omfanget av sikringstiltakene forholdene tatt i betraktning. Gjelder det krav om tillatelse for det aktuelle tiltaket, bør hensynet til å hindre spredning eller utslipp av fremmede organismer normalt være en del av myndighetenes vurdering ved å gi tillatelsen og sette vilkår. Den enkeltes ansvar etter annet ledd vil i slike tilfeller ha mindre selvstendig innhold, men ikke falle helt bort.

Tredje ledd gir Kongen en hjemmel til å gi forskrift om krav til nærmere bestemte typer virksomhet eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet. Selv om bestemmelsen er plassert i paragrafen om krav til aktsomhet, er ikke forskriftshjemmelen begrenset til spørsmål om hva som kan regnes som aktsom opptreden. Sammen med aktsomhetsbestemmelsen i annet ledd er denne hjemmelen et sentralt virkemiddel for å motvirke utilsiktede utslipp av fremmede organismer.

§ 28 (innførsel)

Viltlevende organismer – bortsett fra landlevende planter – kan bare innføres til Norge med tillatelse fra myndighet etter loven her.

Tar innførselen sikte på utsetting i miljøet, skal søknaden om tillatelse klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder om krav til søknad. Kongen kan også gi forskrift om at bestemte landlevende plantearter bare kan innføres med tillatelse eller at bestemte arter kan innføres uten tillatelse etter denne paragraf.

Lignende bestemmelser finnes i villtloven § 47 og lakse- og innlandsfiskloven § 8. Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.4.3.3.

Første ledd fastslår at det kreves tillatelse for å innføre viltlevende organismer til Norge. Av ordet "viltlevende" fremgår det at organismer av domestiserte arter er unntatt, jf. definisjonen i utk. § 3 bokstav q. En art som er domestisert i Norge men viltlevende i utlandet, vil i utgangspunktet omfattes av utk. § 28 første ledd. Ved vurderingen av om en art er viltlevende, bør det imidlertid tas hensyn til om arten har potensial for å overleve i norsk natur eller påvirke norsk natur negativt. En slik vurdering må gjøres av myndighetene. Dersom det er klart at en art ikke vil kunne overleve i norsk natur, kan det være aktuelt å gi en forskrift etter fjerde ledd annet punktum.

Bestemmelsen skiller ikke mellom arter som finnes naturlig i Norge og arter som ikke gjør det. Kravet om tillatelse gjelder ikke landlevende planter, med mindre det er gitt forskrift etter fjerde ledd annet punktum om et slikt krav. Akvatiske planter er imidlertid omfattet av tillatelseskravet.

Annet ledd retter seg mot de tilfeller der en innførsel tar sikte på utsetting i miljøet. I slike tilfeller stilles det krav om at søknaden om tillatelse klarlegger de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet. Det skilles her ikke mellom utsettinger som krever tillatelse etter utk. § 29 og utsettinger som kan skje uten tillatelse, jf. utk. § 30, men dette kan få betydning for hvor omfattende plikten til klarlegging vil være. Eventuelle helsemessige virkninger av utsettingen forutsettes ivaretatt gjennom annet lovverk. For forståelse av begrepet "utsetting" vises til utk. § 3 bokstav n samt merknadene til utk. § 27.

Bestemmelsens *tredje ledd* setter grenser for forvaltningens skjønnsutøving ved avgjørelse av om tillatelse etter første og annet ledd skal gis eller ikke. Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Det vil være forskjellige vurderingstema etter første og annet ledd. Ved innførsel uten planlagt utsetting i miljøet vil det først og fremst være spørsmål om hvilken risiko det er for endring av bruk, og hvilke konsekvenser dette vil kunne få. Etter annet ledd – dvs. innførsel med sikte på utsetting – blir spørsmålet om det er grunn til å anta at den etterfølgende utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet, sml. kommentarene til utk. § 29 tredje ledd. Førre-var-prinsippet tilsier at det ikke stilles et for strengt dokumentasjonskrav når man tolker begrepet "grunn til å anta". Se for øvrig kommentarene til utk. § 29 tredje ledd.

I en tillatelse til innførsel kan det settes vilkår i samsvar med den alminnelige vilkårs læren i forvaltningsretten. Det vil si at det i utgangspunktet kan settes vilkår som er egnet til å fremme formålet med tillatelsesordningen eller til å motvirke skadevirkninger som tillatelsen kan tenkes å medføre. Det må være en saklig sammenheng mellom tillatelsen og vilkårene, og vilkårene må ikke være urimelig tyngende.

Fjerde ledd første punktum gir hjemmel for Kongen til å gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder krav til søknad. *Annet punktum* gir Kongen også hjemmel til å vedta forskrifter om at bestemte landlevende plantearter bare kan innføres etter tillatelse. Dette kan f.eks. være aktuelt for planter som man vet vil kunne gi negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet ved utsetting. Kongen kan videre gi forskrifter om at bestemte arter kan innføres uten tillatelse. Hjemmelen gjelder alle typer viltlevende arter, og kan f.eks. være relevant der erfaringen tilsier at en art ikke innebærer noen negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Andre tilfeller der

hjemmelen kan være aktuell er i forbindelse med innførsel av bestemte arter til forskning i laboratorier eller andre lukkede systemer. Bestemmelsen kan også brukes for unntak for ilandføring av arter i forbindelse med fiskeriene, jf. utk. § 3 bokstav h. Bestemmelsen må forstås slik at det også kan gis forskrifter som retter seg mot formålet med innførselen, så lenge det dreier seg om bestemte arter.

Ved skjønnsutøvingen etter første og annet ledd bør det legges vekt på å unngå unødvendige handelshindre. Dette hensynet har imidlertid særlig betydning for bruken av forskriftshjemmelen etter fjerde ledd. Ved vurderinger av hvordan forskriftshjemmelen skal brukes, må det foretas en vurdering av hvilken trussel de aktuelle fremmede arter kan utgjøre holdt opp mot de hensyn som taler for internasjonal handel med artene, samt av hvilke tiltak som kan iverksettes for å unngå uheldige følger for biologisk mangfold. Det må i denne forbindelse tas utgangspunkt i de internasjonale standarder som er utarbeidet for de aktuelle artene.

§ 29 (alminnelige regler om utsetting)

Ingen må uten hjemmel i § 30 eller tillatelse fra myndighet etter loven her

- a) *sette ut i miljøet organismer av arter som ikke finnes naturlig i Norge,*
- b) *sette ut i miljøet vilt som ikke fra før forekommer i distriktet,*
- c) *sette ut i sjø eller vassdrag organismer, unntatt av stedegen stamme,*
- d) *sette ut i miljøet organismer som ikke fra før forekommer på stedet, dersom Kongen i forskrift har stilt krav om tillatelse til dette.*

Søknad om tillatelse til utsetting etter første ledd skal klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Lignende bestemmelser finnes i viltloven § 47, saltvannsfiskeloven § 4 fjerde ledd og lakse- og innlandsfiskeloven § 9, som alle foreslås opphevet. Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.4.3.3

Første ledd angir i hvilke tilfeller det kreves tillatelse til utsetting i miljøet. Det vises generelt til at tillatelse ikke er nødvendig dersom et av unntakene i utk. § 30 gjelder. Begrepet "sette ut i miljøet" må forstås på samme måte som "utsetting", jf. utk. § 3 bokstav n og merknadene til utk. § 27 første

ledd. I samsvar med den alminnelige vilkårs læren kan det settes vilkår i en tillatelse til utsetting, f.eks. om bruk av sterile eller stedegne organismer.

Etter *første ledd bokstav a* kreves det tillatelse for å sette ut i miljøet organismer som ikke finnes naturlig i Norge. Utsetting av organismer av arter som finnes naturlig i Norge, krever ikke tillatelse etter dette alternativet. Det omfatter heller ikke arter som er domestisert i Norge. Hvorvidt arter som i sin tid er blitt innført til Norge kan regnes som "naturlig", vil bl.a. avhenge av hvor lenge det er siden innførselen skjedde og i hvilken grad arten eller bestanden har tilpasset seg norsk natur.

Første ledd bokstav b stiller krav om tillatelse for utsetting av vilt som ikke fra før forekommer i distriktet. Som "vilt" forstås "naturlig viltlevende pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr", jf. utk. § 3 bokstav p. Heller ikke kravet om tillatelse etter dette alternativet gjelder domestiserte arter.

Første ledd bokstav c krever tillatelse for å sette ut organismer i sjø eller vassdrag uten tillatelse. Det skilles ikke mellom ville eller domestiserte organismer. Kravet om tillatelse gjelder ikke organismer av stedegen stamme. For ferskvannsorganismer innebærer dette en noe lempeligere regel enn gjeldende rett. Unntaket vil f.eks. ha betydning når fisk under minstsmål skal settes ut igjen. Unntaket vil videre innebære at det ikke er nødvendig med tillatelse etter naturmangfoldloven for å drive kultiveringsvirksomhet i den utstrekning det dreier seg om organismer av stedegen stamme. Kravet om tillatelse etter lakse- og innlandsfiskeloven § 10 for kultiveringstiltak for anadrome laksefisk og innlandsfisk vil imidlertid fortsatt gjelde.

I første ledd bokstav d gis Kongen hjemmel til å gi forskrift om krav til tillatelse for utsetting i miljøet av organismer som ikke fra før forekommer på stedet. Bestemmelsen retter seg mot organismer som ikke omfattes av kravene om tillatelse i bokstav a til c. Med uttrykket "på stedet" menes der hvor utsettingen skjer. Dette er følgelig et betydelig snevrere begrep enn "distriktet" i bokstav b. Hvor stor omkrets som skal medregnes, må vurderes konkret og vil bl.a. avhenge av i hvilket område organismene antas å ville spre seg.

Etter *annet ledd* stilles det krav om at søknad om utsetting etter bestemmelsens første ledd skal klarlegge de virkningene som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet. Eventuelle helsemessige konsekvenser forutsettes ivaretatt gjennom annet lovverk. Bestemmelsen kan bli supplert

av mer omfattende krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Tredje ledd setter en absolutt skranke for forvaltningens skjønnsutøving. Dersom det er tale om vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold, inntreer skranken selv om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at følgene vil inntre. Eventuell kunnskapsmangel om virkningene på det biologiske mangfoldet må det tas hensyn til når forvaltningsskjønnet utøves med en forstandig praktisering av føre-var-prinsippet. Er det grunn til å anta at uheldige, men ikke vesentlige, følger vil inntre, blir også dette et spørsmål om skjønnsutøving, hvor fordelene med utsettingen – og om disse fordelene kan oppnås på en annen måte – må trekkes inn.

§ 30 (utsetting uten særskilt tillatelse)

Utsetting kan skje dersom aktsomhetsplikten etter § 6 blir overholdt, av

- a) *organismer som er innført med tillatelse etter § 28 med sikte på utsetting,*
- b) *planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området,*
- c) *planter som har tillatelse etter lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. § 9,*
- d) *nærmere angitte organismer dersom Kongen har gitt forskrift om det.*

Utsetting etter første ledd kan ikke skje i strid med forskrift etter § 29 første ledd bokstav d.

Se omtale av bestemmelsen kap. 14.4.3.4.

Første ledd gjør unntak fra kravet til tillatelse for visse utsettinger dersom aktsomhetsplikten etter utk. § 6 blir overholdt. For det første er unntatt organismer som er innført med sikte på utsetting med tillatelse etter § 28 (bokstav a). Virkningene av en utsetting av slike organismer er vurdert i forbindelse med innførselen, og det er derfor ikke behov for en ny behandling.

Det er videre et unntak for planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området (*første ledd bokstav b*). Dersom plantene ikke kan spre seg, er det liten fare forbundet med en utsetting. Er det imidlertid usikkerhet knyttet til spørsmålet om plantenes spredningspotensial, må hovedregelen om krav til tillatelse gjelde. Også planter som har tillatelse etter matloven, er unntatt fra kravet om tillatelse (*første ledd bokstav c*). Det forutsettes at matloven – f.eks. ved godkjenning av

frøimport – også ivaretar hensynene etter naturmangfoldloven, jf. utk. § 76 nr. 15 med forslag om endring i matloven § 9. Det er foreslått en endring i matloven som går ut på at hensynet til det biologiske mangfold tas med i vurderingen av om det skal gis tillatelse til innførsel etter matloven § 9.

Det siste unntaket er knyttet til eventuelle forskrifter om positivlister (*første ledd bokstav d*), det vil si lister med nærmere angitte organismer som myndighetene på forhånd godkjenner for utsetting. Slike lister kan utarbeides også på artsnivå. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av forskriftshjemmelen, forutsetter en positivliste at myndighetene har god kjennskap til eventuelle virkninger som introduksjoner av de aktuelle organismene innebærer. Det er i utgangspunktet bare organismer som ikke gir uheldige virkninger for det biologiske mangfold som kan plasseres på en slik liste.

Bestemmelsens *annet ledd* fastslår at utsetting etter første ledd ikke kan skje i strid med forskrift etter utk. § 29 første ledd bokstav d, f.eks. om det blir gitt en forskrift om plantearter som omfattes av utk. § 30 første ledd bokstav b.

§ 31 (forholdet til andre lover)

Krav om tillatelse etter denne lov fritar ikke for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk. Trenger en innførsel eller utsetting tillatelse etter flere lover, skal myndighetene sørge for samordnet saksbehandling. Kongen kan gi forskrift om slik samordning.

Reglene i §§ 28 til 30 gjelder ikke for genmodifiserte organismer som går inn under lov 2. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer.

Vurderinger etter dette kapittel skal ikke omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse som ivaretas av lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer og lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.

Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.4.3.5.

Paragrafens *første ledd første punktum* fastslår at et krav om tillatelse etter naturmangfoldloven ikke fritar for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk. Bakgrunnen for bestemmelsen er at andre lover ofte vektlegger andre hensyn som ikke nødvendigvis ivaretas av naturmangfoldloven. Er det behov for tillatelse etter flere lover, fremgår det av *annet punktum* at myndighetene skal sørge for samordnet saksbehandling. Slik samordning kan skje ved avtale mellom de relevante myndighetene – enten fra sak til sak eller på grunnlag av mer

generelle retningslinjer. I *tredje punktum* gis Kongen også hjemmel til å gi forskrift om samordnet saksbehandling.

Annet ledd bestemmer at reglene i §§ 28 til 30 ikke gjelder for genmodifiserte organismer som går inn under genteknologiloven. Begrunnelsen er at denne loven har et tilsvarende regelverk som naturmangfoldloven.

I *tredje ledd* slås det fast at vurderinger etter kap. IV ikke skal omfatte hensyn til planters, dyrs eller menneskers liv og helse, da slike vurderinger ivaretas av smittevernloven og matloven. Som det også fremgår av den enkelte bestemmelse i kapitlet, er det bare hensynet til det biologiske mangfoldet som skal legges til grunn ved vurdering av om tillatelse skal gis til innførsel eller utsetting etter utk. §§ 28 og 29.

Kapittel V Områdevern

§ 32 (mål for områdevern)

Verneområder på land, i vassdrag og i sjø etter dette kapittel skal bidra til bevaring av

- a) *variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,*
- b) *arter og genetisk mangfold,*
- c) *truet natur og leveområder for prioriterte arter,*
- d) *større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,*
- e) *områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,*
- f) *natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap), og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,*
- g) *økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt,*
- h) *referanseområder for å følge utviklingen i naturen.*

Når det etter en annen lov treffes vedtak om å beskytte naturen i et område, bør det legges vekt på målene i første ledd. Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen etter de forskjellige lovene samordnes i forhold til målet med planen.

Bestemmelsen har ingen parallell i gjeldende naturvernlov, men mange av målene kommer til uttrykk i forskriftene om de enkelte verneområder. Målene gjenspeiler dessuten nasjonale mål for områdevern, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) tabell 6.1 (s. 36 flg.).

Mål for områdevern er drøftet i kap. 16.4.4 og 16.4.5.

Første ledd angir både mål for det samlede områdevernet og mål som er aktuelle for det enkelte verneområdet. Oppregningen er ikke uttømmende, men angir de mest sentrale mål. Det forutsettes at et verneområde som opprettes i hvert fall bidrar til ett av de nevnte målene, jf. formuleringen ”skal bidra til”. Målene gjelder uavhengig av vernekategori, men noen mål kan være særlig aktuelle for bestemte kategorier, jf. kap. 16.6.3, 16.7.3, 16.8.3 og 16.9.2. Som regel vil flere mål være aktuelle. Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor de målene som er nevnt i bestemmelsen, selv om andre hensyn kan komme inn som et tillegg.

Uttrykket ”skal bidra til” innebærer at vernemyndighetene ved opprettelsen av et verneområde har en plikt til å vurdere hvilke mål man ønsker å oppnå. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å opprette verneområder, men innledningen i første ledd kan sies å forutsette at områdevern er et viktig virkemiddel for å nå de nevnte mål.

Av første ledd går det uttrykkelig frem at verneområder kan opprettes både på land og i vann, herunder sjø. Målene for vern kan være de samme uavhengig av hvor vernet finner sted, men noen kan være mer aktuelle for verneområder på land enn i sjø. Blant annet kan hensynet til friluftsliv og kulturlandskap være lite aktuelt i undersjøiske verneområder.

Uttrykket ”bevaring” innebærer at naturen skal ivaretas med dens dynamikk og naturlige prosesser (se også kap. 9.1 og 11.4.2.4.). Vernet kan ta sikte på å la naturen ”gå sin gang”, men målet kan også være å sikre et visst suksesjonstrinn. Vernet kan også innebære at man først restaurerer et område, og deretter ivaretar en naturlig utvikling. Er det tale om å la naturen gå sin gang, vil skjøtsel først og fremst være nødvendig for å avbøte menneskers påvirkning, f.eks. ved tiltak for å fjerne fremmede arter. Er målet å sikre et visst suksesjonstrinn, må skjøtselen også omfatte tiltak for å hindre visse deler av det som ellers kan kalles en naturlig utvikling, som f.eks. gjengroing. Målet kan i et slikt tilfelle være å sikre et spesielt artssamfunn eller en sjelden naturtype. Også opplevelsesverdien knyttet til visse naturtyper, f.eks. i kulturlandskapet, kan være viktig.

I den enkelte verneforskrift skal det tas utgangspunkt i målene slik de er beskrevet i utk. § 32, men målene med vernet må beskrives mer detaljert enn de generelle formuleringene i utk. § 32. F.eks. vil et mål om ”å bevare et stort naturområde tilnærmet fri for tekniske inngrep, for å sikre biologisk mangfold med økosystemer, arter og bestander” der det inngår ”å bevare en del av ver-

dens nordligste furuskog, variert vassdragsnatur og gáisaene med et karakteristisk preg, samt geologiske forekomster og kulturminner” kunne være en spesifisering av målene i bokstav a, b, d og e.⁶

Målet i første ledd *bokstav a* er et sentralt mål for områdevern, og er bl.a. et uttrykk for føre-var-prinsippet. Ved å verne et representativt utvalg av natur- og landskapstyper, sikrer man seg de naturverdiene som områdene inneholder, selv om ikke alle arter og sammenhengene i økosystemet er kjent på forhånd. Dette målet kan derfor bidra til en operasjonalisering av føre-var-prinsippet. Mye av dagens vernearbeid er lagt opp nettopp med tanke på å sikre et representativt utvalg av naturtyper, jf. f.eks. de tematiske verneplanene for myr og våtmark og verneplanene for skog. Bestemmelsen er videre i tråd med det første av de gjeldende nasjonale resultatmål for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, der det heter at ”eit representativt utval av norsk natur skal vernast for kommande generasjonar” (St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Miljøverndepartementet tabell 6.1 s. 36). Å sikre bredden i naturmangfoldet er også i tråd med internasjonale retningslinjer for vern, særlig nettverkstilnærmingen (se kap. 15.3.3). Sikring av variasjonsbredden bidrar også til å sikre opplevelsesverdien.

Naturtyper og landskapsformer omfatter ikke bare levende natur, men også f.eks. geologiske formasjoner og biogene forekomster, dvs. forekomster av dødt materiale som har sitt opphav fra levende biologisk materiale, f.eks. døde (deler av) korallrev. Begrepet ”naturtype” er definert i § 3 bokstav j.

Målet i første ledd *bokstav b* reflekterer at områdevern er et viktig virkemiddel for å bevare arter og genetisk mangfold. Vernet kan være spesifikt rettet mot en bestemt art, og ta sikte på å sikre viktige leve- eller funksjonsområder for arten. Mange av de internasjonale forpliktelser om artsvern har bestemmelser om vern av leveområder for en rekke opplistede arter, jf. kap. 13.3. Vernet kan også være rettet mot naturtyper der visse arter erfaringsvis forekommer, f.eks. visse moser eller sopp, uten at de enkelte individer konkret er påvist i den enkelte lokalitet. Naturtyper kan også vernes for å sikre foreløpig ukjente arter. Er det siste tilfelle, er det delvis sammenfall mellom målene i bokstav a og b.

Målet for vernet trenger ikke å være enkeltarter, men kan også være visse artssamfunn, f.eks. korallrev. Også her er det da glidende overganger mellom målene i bokstav a og b.

For å sikre *genetisk mangfold* kan det være aktuelt å verne områder av hensyn til bestemte bestander. Videre kan det være viktig å verne forskjellige lokaliteter der bestemte arter forekommer, for å ta vare på genetiske variasjoner.

Mens bokstav a bl.a. bygger på en føre-var-betraktning, er målet i bokstav c ment å ivareta det som allerede er truet. Med *truet natur* menes både naturtyper eller vegetasjonstyper som er i ferd med å forsvinne, og landskapstyper som er i sterk nedgang. Når det gjelder *prioriterte arter*, følger det av utk. § 23 at det – i tillegg til det direkte artsvernet – som regel skal fastsettes generelle bestemmelser om ivaretagelse av viktige leve- og funksjonsområder for en art som utpekes som prioritert. I tillegg til eller istedenfor slike regler, kan det være behov for et mer spesifikt vern av et eller flere bestemte områder. Dette kommer til uttrykk i målet i bokstav c.

Målet i første ledd *bokstav d* er særlig aktuell for nasjonalparker. Verneområdet må være av en viss størrelse for å oppnå målet i bokstav d, jf. ordet *større*.

Ordet *intakt* innebærer ikke nødvendigvis at område må være helt uberørt av mennesker. Slike områder finnes det få av i Norge, der mennesker har satt sine spor ved ferdsel, jakt, fangst, beite og religionsutøvelse i flere årtusen. Men det er en forutsetning at økosystemets prosesser og funksjoner er intakte eller kan bli det gjennom aktive restaureringstiltak eller naturlig utvikling, og dermed også at området er relativt lite berørt av tekniske inngrep.

Opplevelsesverdien av slike større, forholdsvis uberørte områder er viktig. Etter bokstav d kan det derfor også være et mål å bidra til at denne naturen kan oppleves, jf. formuleringen *også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv*. En forutsetning er at dette skjer på en måte som ikke ødelegger de naturverdiene som ligger til grunn for opplevelsen, eller opplevelsesverdien for andre, noe som kommer til uttrykk gjennom ordet enkelt friluftsliv. Er et område så sårbart at heller ikke et enkelt friluftsliv bør tillates, vil det normalt være tale om å ivareta andre mål enn målet i bokstav d.

Et videre mål for områdevern etter utk. § 32 er å bevare *naturhistoriske og kulturhistoriske verdier*, jf. *bokstav e*. *Naturhistoriske verdier* omfatter bl.a. de fenomener og prosesser som viser artenes innvandringshistorie etter istidene og naturens utviklingshistorie. *Kulturhistoriske verdier* omfatter bl.a. spor og påvirkning etter menneskers bruk gjennom tidene, typisk i jordbrukslandskapet og samisk brukslandskap. Kulturhistoriske verdier omfatter også objekter og steder det knytter seg

⁶ Forskr. 20. desember 2002 nr. 1771 om vern av Stabbursdalen nasjonalpark § 2 første ledd.

tro, sagn og historie til, f.eks. "Den gamle mester" i Krødsherad. Kulturminner utgjør derfor sentrale elementer av et landskaps kulturhistorie.

Mens selve de kulturhistoriske verdiene er målet etter bokstav e, er de naturverdiene som er et resultat av kulturpåvirkningen, målet etter bokstav f. Gammelt jordbrukslandskap, setervoller og slåttemyrer er typiske eksempler på natur som er preget av menneskers bruk gjennom tidene. Ordene *gjennom tidene* innebærer at det er tale om generasjoners bruk av naturen. Målet om å ivareta slike naturverdier bygger både på hensynet til opplevelsesverdi, bruksverdi og hensynet til å ivareta det biologiske mangfold. For at naturverdiene skal kunne ivaretas, er det normalt nødvendig at den bruken som har skapt verdiene fortsetter. Målet er derfor også å legge til rette for slik bruk, f.eks. gjennom avtaler med grunneiere eller gjennom skjøtsel utført av det offentlige (jf. utk. § 44). Det er en forutsetning at bruken bidrar til å opprettholde naturverdiene.

Første ledd bokstav g innebærer at et mål med vernet kan være nettverksbygging, jf. kap. 15.3.3. Nettverksbyggingen innebærer et mål om å skape økologiske forbindelser mellom verneområder. Slike forbindelser kan selv være verneområder. Et verneområde kan f.eks. opprettes for å sikre en trekkvei for en art fra et verneområde til et annet. Særlig biotopvernområder kan ha et slikt formål. Ofte vil det imidlertid være aktuelt å bruke andre virkemidler for å bidra til nettverket, f.eks. plan- og bygningsloven eller skogbruksloven. Et eksempel kan være at det mellom to områder som er fredet som reservater ligger et LNF-område som sikrer at individer fra det ene reservatet kan bevege seg uhindret til det andre reservatet, noe som kan være viktig for å hindre innavl i reservatene. Vern av et større landskap kan ha som mål å binde sammen viktige forekomster av biologisk mangfold.

Ordet *sammenhenger* i bokstav g refererer ikke bare til de fysiske sammenhengene mellom verneområdene, men også til at man ved vern av områder må se hen til hvordan utvalget av verneområder bidrar til et helhetlig økologisk og landskapsmessig vern. Nettverksbygging innebærer dermed at de områder som vernes samlet sett skal bidra til en helhetlig og tilstrekkelig ivaretagelse av biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold i et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. I disse tilfellene består nettverkene ofte av områder som har mål som uttrykt i bokstav a, b og c. At et slikt verneområde inngår i et nasjonalt eller internasjonalt nettverk vil i tilfelle være et mål for vernet som kommer i tillegg til målet etter bokstav a, b og

c, og kan f.eks. ha betydning for hvilken forekomst av en naturtype man velger å verne. Av hensyn til internasjonale forpliktelser kan det være viktig at det går frem av verneforskriften at området er ment å inngå i et nettverk.

Første ledd bokstav h nevner opprettelsen av *referanseområder* som et mål for områdevern. For å kunne vurdere utviklingen i naturen og effekten av forskjellige påvirkningsfaktorer, kan det være hensiktsmessig å sammenligne med den utviklingen som skjer i et område der menneskers påvirkning begrenses til et minimum. Målet kan være aktuelt for en rekke verneområder, særlig naturreservater, ofte som ett blant flere mål.

Som det fremgår av bl.a. kap. 12.6.6 og 15.2 inneholder enkelte andre lover bestemmelser om beskyttelse av områder mot negative påvirkninger fra den virksomheten den aktuelle loven regulerer. Etter *annet ledd første punktum* skal myndighetene ved bruk av slike bestemmelser legge vekt på målene i utk. § 32. Har den aktuelle loven egne formålsbestemmelser, vil vektleggingen etter naturmangfoldloven utk. § 32 annet ledd første punktum måtte skje innenfor det skjønnet som den aktuelle formålsbestemmelsen gir rom for. Er f.eks. næringsutvikling hovedformålet med en lov, kan ikke vektleggingen av målene i utk. § 32 medføre at all næringsutvikling stanses (se for øvrig om forholdet mellom målbestemmelser kap. 11.4.1 og merknadene til § 1). Et slikt hovedformål må imidlertid leses slik at næringsutviklingen må være bærekraftig på lang sikt, også ut fra et økologisk perspektiv, jf. særlig Grunnloven § 110 b. Målene i utk. § 32 kan i slike tilfeller bidra til en presisering og nyansering av slike andre mål når den aktuelle loven anvendes, og vil være viktige tilleggshensyn i avveiningene når beslutninger tas.

Å arbeide mot felles mål på tvers av sektorer er særlig viktig der verneområder og områder med annen beskyttelse sammen skal inngå i et nettverk, jf. omtalen av første ledd bokstav g foran. Det kan også være aktuelt at man for et større, sammenhengende område lager en plan som innebærer at det kan være aktuelt med virkemiddelbruk etter forskjellig lovverk for forskjellige soner. Med ordet "plan" siktes det ikke til de planer som omtales i plan- og bygningsloven, men til andre mer uformelle planer som utarbeides av myndighetene, eventuelt i samarbeide med private. Eksempler på dette kan oppstå i forbindelse med arbeidet med marin verneplan (se kap. 16.11) og arbeidet med å ivareta verdifullt kulturlandskap. I arbeidet med marin verneplan vil det f.eks. være aktuelt å anvende bl.a. naturvernloven og saltvannsfiskeloven for å gi forskjellige områ-

der et differensiert beskyttelsesnivå. I slike tilfeller kan det være aktuelt at man samordner bl.a. de konkrete verne- eller beskyttelsesformål, forvaltningsplaner, overvåking og saksbehandling etter de forskjellige lover. *Annet ledd annet punktum* inneholder en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om slik samordning.

§ 33 (forskrifter om verneområder)

Kongen fastsetter det enkelte verneområde, jf. §§ 34 til 37, ved forskrift. I forhold til grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

I forskriften angis verneområdets formål, herunder hvilke natur- eller kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området. Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse.

Ved avgrensing av verneområdet skal det legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.

Innenfor den ramme som gjelder for de enkelte verneområder, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet.

Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.

Utk. § 33 er delvis en lovfesting av gjeldende praksis. Deler av bestemmelsen avløser naturvernloven §§ 4, 6 og 10.

Første ledd fastsetter at vernemyndigheten fortsatt skal være Kongen og definerer hvordan forvaltningsloven skal anvendes.

Vernevedtak har betydning for rettigheter og plikter til enhver som vil bruke området, og regnes derfor som forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, noe som uttrykkelig fastslås i utk. § 33 *første ledd første punktum*. Vernevedtakets betydning for bestemte grunneiere eller rettighetshavere innenfor området gjør at det etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b også må regnes som et enkeltvedtak med disse som parter, jf. første ledd *annet punktum*. Grunneiere eller rettighetshavere utenfor området som bare blir berørt indirekte, f.eks. ved at en annen myndighet ved

vurdering av en konsesjonssøknad legger vekt på hensynet til verneområdet, regnes ikke som parter i saken etter forvaltningsloven. Noe annet er at deres interesser kan komme til uttrykk i forskriftshøringen og bli vurdert ved beslutningen om vern. Heller ikke miljøorganisasjoner regnes som parter i saken i forhold til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum at det ikke er klageadgang for vedtak truffet av Kongen. I de tilfeller der det unntaksvis gjelder et vedtak som ikke er truffet av Kongen, vil miljøorganisasjoner, parter eller andre med rettslig klageinteresse ha klagerett etter forvaltningsloven § 28.

Annet ledd bestemmer hva forskriften skal gi regler om. Formålet med opprettelsen av det aktuelle verneområdet skal gå frem av verneforskriften, jf. annet ledd *første punktum*. Det skal angis så konkret som mulig, det vil bl.a. si at det skal gjøres rede for hvilke natur- og kulturverdier som ønskes ivarettatt. Det er ikke nødvendig at alle naturverdiene i det aktuelle området er kjent, jf. omtalen under utk. § 32 første ledd, men vernevedtaket bør i tilfelle angi hva som ligger til grunn for at området er valgt ut. Målet med vernet må i det minste ligge innenfor et eller flere av målene i utk. § 32, men det må angis mer konkret i lys av det enkelte områdes egenskaper og karakter.

Angivelsen av den tilstanden som ønskes oppnådd, kan f.eks. gå ut på at området ønskes beholdt mest mulig urørt, eller at man ønsker å restaurere et område slik at det igjen fremstår som mest mulig naturlig.

Formålet vil ha betydning for utformingen av selve verneforskriften og for tolkningen av direkte plikter etter loven, som f.eks. plikten etter utk. § 35 annet ledd til ikke å endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Det vil videre ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving i saker om tillatelse eller dispensasjon til tiltak i verneområdet (jf. utk. § 45 første ledd).

Verneområdets grenser og berørte eiendommer skal fremgå av vernevedtaket. Med *berørte eiendommer* menes eiendommer som helt eller delvis ligger innenfor verneområdets grenser.

Når det gjelder opprettelsen av verneområder i sjø, kan verneverdiene være knyttet til sjøbunnen, vannsøylen eller overflaten, eller en kombinasjon av disse. Om selve vernet bør avgrenses til en eller noen av dimensjonene, må vurderes ut fra hva som er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Etter annet ledd *annet punktum* skal verneforskriften angi hvilken av disse dimensjonene verneformålet knytter seg til.

Tredje ledd handler om avgrensingen av et verneområde. De verneverdiene som ligger til grunn for vernet, vil være utgangspunktet for hvordan et verneområde bør avgrenses. Økologiske betingelser for å opprettholde verneverdiene, slik som fuktighet, mat til arter i området og vegetasjon som beskytter mot avrenning eller vind må trekkes med i vurderingen om avgrensing. Slike naturgitte forhold omfattes av formuleringen *økologiske funksjoner av betydning for verneformålet*.

Et annet forhold som er trukket frem som et moment som bør vektlegges, er *økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger*. En slik ytre påvirkning kan f.eks. være klimaendringer eller forurensing. Størrelsen på verneområdet kan i en slik sammenheng ha betydning for hvilken effekt påvirkningene har på naturverdiene. Det kan ut fra dagens kunnskap være vanskelig å si noe sikkert om hvordan områder ut fra slike vurderinger burde avgrenses, men internasjonalt vektlegges dette særlig i forhold til utfordringene knyttet til klimaendringer. Utk. § 33 tredje ledd gir en fleksibilitet til å fange opp ny kunnskap i denne sammenheng.

I tillegg til det som nevnes særskilt i tredje ledd, vil en rekke andre forhold ha betydning for avgrensningen, bl.a. eiendomsforhold og næringsinteresser.

Eiendomsforhold vil ikke spille inn ved avgrensning av marine verneområder utenfor grunnlinjen, mens næringsinteresser ofte kan ha betydning. Folkerettslige forpliktelser vil først og fremst ha betydning for spørsmålet om hvilke begrensninger som kan settes for bruken av området, men kan også tenkes å få betydning for avgrensningen av områder.

Hvilke bestemmelser som kan gis om områdets bruk, presiseres nærmere i fjerde og femte ledd.

Fjerde ledd første punktum er lovens generelle hjemmel for å regulere rådigheten i verneområder og avløser de særskilte hjemlene i naturvernloven §§ 4, 6, 10 og 12. I tillegg til å gi hjemmel for generelle forbudsbestemmelser åpner første punktum også for å fastsette tillatelses- og dispensasjonsordninger i forskriften, jf. ordet "regulere".

Bestemmelsen er knyttet opp mot verneformålet ved at Kongen kan forby eller regulere enhver form for virksomhet som "kan være egnet til å motvirke formålet med vernet". Det er altså verneformålet ved det enkelte vernevedtak som konkretiserer rammen for rådighetsreguleringene. Hva som rent konkret anses for å være av en slik karakter at det kan motvirke verneformålet, er det opp til Kongen å vurdere. I denne vurderingen skal føre-var-

prinsippet legges til grunn, jf. utk. § 9, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene og oppnåelse av verneformålet. Det vil si at der hvor det er usikkerhet om virkningene som en type tiltak kan få for verneverdiene, bør tiltaket forbys, eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak. Jo større potensial det er for skade på verneverdiene, desto større grunn er det ved slik usikkerhet til å være restriktiv ved utforming av.

Mens verneformålet konkretiserer grensen for rådighetsreguleringene ved alle vernekategoriene, er det bestemmelsene for den enkelte vernekategori som danner den ytre rammen for rettsvirkningene av et vernevedtak. Forskriftshjemmelen etter fjerde ledd begrenses til "den ramme som gjelder for de enkelte verneområder" (første punktum). Med "ramme" menes her de grensene som går frem av bestemmelsene for de ulike vernekategoriene.

Det fremgår av kap. 17.1.2.1 at bestemmelsene for de enkelte vernekategoriene, særlig nasjonalparker og landskapsvernområder, angir *både* et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser. Dermed vil det være knyttet et minimumnivå til vern i den enkelte sak, samtidig som loven anviser hva som fortsatt kan skje uhindret av vernet. Det innebærer at verneforskriftene for nasjonalparker som et minimum skal sikre vern mot "varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" (utk. § 34 annet ledd første punktum), og som et maksimum kan ikke ferdsel til fots forbys (utk. § 34 annet ledd tredje punktum). For landskapsvernområder skal vernet som et minimum forhindre "tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig" (utk. § 35 annet ledd første punktum), samtidig som pågående virksomhet kan fortsette (utk. § 35 annet ledd annet punktum). I naturreservater må som et minimum ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet (utk. § 36 tredje ledd første punktum), og reservatet kan "totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel" (utk. § 36 tredje ledd annet punktum). Biotopvernområder kan vernes "mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser" (utk. § 37).

"Ramme... for de enkelte verneområder" i *første punktum* viser også til den geografiske avgrensingen av verneområdene. Vernebestemmelsene regulerer bare tiltak innenfor grensene for det enkelte området, ikke tiltak utenfor, selv om de påvirker verneverdiene (se også omtalen i kap. 16.12).

Regelen i utk. § 33 fjerde ledd er utformet som en ren fullmaktsbestemmelse, jf. formuleringen "kan Kongen ... forby". Bestemmelsene i utk. § 34 annet ledd første punktum, § 35 annet ledd første punktum og § 36 tredje ledd første punktum er derimot utformet som direkte forbud. For tilsvarende bestemmelser i gjeldende naturvernlov har det vært reist spørsmål om bestemmelsene dermed må tolkes som en handlingsnorm som er direkte rettet mot private.⁷ Utvalget har lagt til grunn at naturmangfoldlovens regler bør være direkte bindende overfor borgerne, jf. nærmere om dette i kap. 17.1.2.2.

Når det gjelder vern i sjø, følger det av annet ledd annet punktum at verneforskriften skal angi om verneverdiene er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse. Rettsvirkningene kan likevel være knyttet til tiltak som ikke direkte berører verneverdiene, hvis tiltak der kan skade disse. For eksempel kan det settes begrensninger på oppdrettsvirksomhet i vannsøylen hvis forurensning fra anlegget kan påvirke verneverdiene på sjøbunnen. *Vernet* vil da omfatte både sjøbunnen, vannsøylen og overflaten, mens *verneverdiene* kun er knyttet til sjøbunnen. Se også kap. 17.2.6.

Begrepet "virksomhet" i *første punktum* må oppfattes vidt. Det kan f.eks. omfatte både næringsvirksomhet og fritidsaktiviteter, private så vel som offentlige tiltak, varig virksomhet og engangstiltak. At det kan legges begrensninger på *ferdsel*, følger uttrykkelig av bestemmelsen. Med *ferdsel* menes også opphold, f.eks. teltning og idrettsarrangementer. Begrensningene kan bare gjelde fysisk (faktisk) rådighet over området, ikke juridisk rådighet (f.eks. adgang til å avhende eiendom i verneområdet).

Eksempler på inngrep som normalt vil være forbudt i alle typer verneområder, er oppføring av bygninger, anlegg og andre varige og midlertidige innretninger, veibygging, uttak, oppfylling eller lagring av masse og fremføring av luftledninger.

Kongen kan etter *fjerde ledd annet punktum* fastsette særskilte bestemmelser for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet. Bestemmelsen gir uttrykk for at det kan være behov for ulikt restriksjonsnivå innenfor et verneområde, eller at det i en del av området er behov for særskilte regler for å sikre nødvendig beskyttelse av verneverdiene. Slike bestemmelser kan f.eks. være ferdselsrestriksjoner i deler av et verneområde som er særlig sårbare for en slik aktivitet eller

kanalisering av ferdsel til delområder som er mer robuste mot terrengskader. Slik differensiering finnes det også eksempler på i gjeldende verneforskrifter, selv om det ikke er uttrykkelig hjemlet i naturvernloven.

Femte ledd presiserer at verneforskriften ikke skal være til hinder for å videreføre tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område. Bestemmelsen er strengt tatt overflødig ved siden av fjerde ledd. Den er tatt med for understreke den positive betydningen av bruk som innebærer at verneverdier ivaretas aktivt. Dette er et viktig tema i biomangfoldkonvensjonen (jf. bl.a. art. 8 (j)) og bør derfor komme til uttrykk i loven. Hvilken bruk som av myndighetene vurderes å ha denne effekten, bør komme frem i verneforskriften. Det følger allerede av fjerde ledd at bruk som er nøytral i forholdet til verneformålet kan tillates.

§ 34 (nasjonalparker)

Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer og er uten tyngre naturinngrep.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted med mindre påvirkningen skyldes tradisjonell bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyreliv, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet, kulturminner eller geologiske forekomster.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 3. Utvalgets forslag om nasjonalparker er drøftet i kap. 16.6.

Vilkårene for opprettelsen av en nasjonalpark er drøftet i kap. 16.6.1. Det første vilkåret er at området som vernes er et *større* område. Begrepet "større" er brukt for å angi at målet bør være å verne større, sammenhengende økosystemer. Det er vanskelig å si helt konkret hva som bør være minstemålet for vern som nasjonalpark. I dag er den minste nasjonalparken ca. 9 km².⁸ Nasjonalpar-

⁷ Backer 1986 s. 99 til 101 og s. 159 flg.

⁸ Ormtjernkampen nasjonalpark, jf. forskr. 14. juni 1968 nr. 4267, punkt I første ledd.

ker bør ikke være mindre enn dette, og helst ha et betydelig større omfang.

Det andre vilkåret er at området fremstår som et *naturområde*. For å oppfylle kravet om "naturområde" er det ikke nødvendig at området har vært totalt uberørt av mennesker. Slike områder finnes knapt nok i Norge, der mennesker i større eller mindre grad har satt sine spor i store deler av naturen. Kravet utelukker derfor ikke enhver menneskelig påvirkning, men trekker grensen mot aktiv bearbeiding av naturen, f.eks. jordbrukslandskap. At området har vært brukt til ekstensiv utmarksbruk slik som beite, jakt og fiske og vedhogst, hindrer ikke at området i det vesentlige fremstår som et naturområde. Kravet om naturlandskap utelukker heller ikke at det er kulturminner i området, jf. annet ledd første punktum. Ut fra arronderingsmessige forhold vil også mindre innmarkspregede arealer kunne tenkes inngå i en nasjonalpark, f.eks. en setervoll.

Ikke et hvilket som helst naturområde kan vernes som nasjonalpark. Den første kvalifikasjonen er at området *inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer*. Med *særegne* menes at området har karaktertrekk som skiller det fra andre områder. For eksempel kan området inneholde forekomster av sjeldne eller truede arter som ikke finnes andre steder, eller landskapsformasjoner som er unike eller spesielt vakre. Områder kan imidlertid også vernes hvis de ikke er særegne, men derimot *representative* for en bestemt type natur, f.eks. et godt eksempel på høyfjellsområde, breområde med mer. Implisitt i kravet om særegenhet eller representativitet ligger også at område bør ha verneverdier av nasjonal eller internasjonal betydning, jf. også betegnelsen "nasjonal"park.

En nasjonalpark kan inneholde ett eller flere økosystemer eller landskapsformer. Ved avgrensningen bør det tas hensyn til det som er en naturlig del av økosystemet eller bidrar med viktige økologiske funksjoner (jf. § 33 tredje ledd første punktum). For eksempel vil et skogsbelte nedenfor tregrensen i en nasjonalpark som skal ivareta et fjelløkosystem, kunne være en viktig del av helheten for arter som f.eks. lever i fjellet, men jakter i skogen.

Området skal i tillegg være *uten tyngre naturinngrep*. Med områder uten tyngre naturinngrep menes bl.a. det som i forvaltningspraksis i dag legges til grunn for såkalte inngrepsfrie områder, jf. kap. 16.6.1. Begrepet i lovbestemmelsen er imidlertid ment å være mer skjønsmessig enn oppregningen nedenfor. Det vil f.eks. være hjemmel til å opprette en nasjonalpark selv om området innehol-

der en traktorvei i utkanten av området. Det avgjørende må være om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep. Med *tyngre tekniske inngrep* menes i forvaltningspraksis:⁹

- offentlige veier og jernbanelinjer, unntatt tunneler
- skogsbilveier
- traktorveier, landbruksveier, anleggs- og seter-veier med lengde over 50 m
- gamle ferdselsveier rustet opp for bruk av traktor eller terrenggående kjøretøy
- godkjente barmarksløyper (Finnmark)
- kraftlinjer med spenning på 33 kV eller mer
- magasiner (hele vannkonturen ved høyeste regulerte vannstand), regulerte elver og bekker
- kraftstasjoner, rørgater, kanaler, forbygninger og flomverk.

Nasjonalparker kan etter utk. § 34 første ledd opprettes både på privat grunn og på statsgrunn, se kap. 16.6.2.

Bestemmelsen fastslår ikke særskilte mål for nasjonalparkvern. Vilkårene for vern innebærer imidlertid at verneformål for nasjonalparker normalt vil gå inn under bokstav a og d i § 32 første ledd. Verneområder som er særegne eller representative, vil bidra til å bevare "variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer" (bokstav a). Og vilkåret om "større naturområder som inneholder økosystemer og landskapsformer uten tyngre tekniske inngrep" gjør at områdene kan bidra til å bevare "større intakte økosystemer" (bokstav d). Hensynet til opplevelsesverdien, jf. "å være tilgjengelige for enkelt friluftsliv" (bokstav d) følger av rettsvirkningene i annet ledd.

Også de øvrige formålene i § 32 første ledd kan være aktuelle. På grunn av sin størrelse kan nasjonalparkene f.eks. bidra til å opprettholde økologiske og landskapsmessige sammenhenger (bokstav g), og de vil normalt også bidra til bevaring av arter og genetisk mangfold (bokstav b, eventuelt c). Verneformålene i bokstav e og h vil likevel sjelden være formål for opprettelsen av nasjonalparker.

Annet ledd trekker opp den ytre ramme for rettsvirkningene av å etablere nasjonalpark, se kap. 17.1.2.1. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf. utk. § 33, må ligge innenfor rammene av annet ledd. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende for borgerne, se kap. 17.1.2.2.

Utgangspunktet etter *første punktum* er at det ikke skal skje noen varig påvirkning, mens en for-

⁹ Se <http://www.dirnat.no>.

bigående påvirkning av naturmiljø eller kulturminner ikke nødvendigvis vil være forbudt. Bestemmelsen må heller ikke forstås helt absolutt. Mennesker har ferdes i norsk natur gjennom århundre og satt sine spor, jf. også at kulturminner er en del av verneverdiene i en nasjonalpark. I praksis innebærer dette at all vedvarende virksomhet vil være forbudt i en nasjonalpark, unntatt visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken, og i noen tilfeller slått eller beite.

I *annet ledd annet punktum* står det at ”forskriften skal verne mot”. Det innebærer at forskriften skal spesifisere vernet nærmere i forhold til visse typer tiltak. Vernet mot utbygging, anlegg og forurensning medfører et forbud mot bl.a. oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henlegging av masse, nydyrking, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift, vassdragsregulering og annen industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser og undersøkelser etter og utvinning av petroleum.

”Annen virksomhet” etter *annet ledd annet punktum* kan f.eks. være jakt og fiske. Hvorvidt uttak av biologiske ressurser skal være forbudt, eller det skal åpnes for jakt eller fiske, må avgjøres i vernebestemmelsene for den enkelte nasjonalpark i lys av formålet med vernet, slik det også er tilfellet etter gjeldende naturvernlov. For vern i sjø vises det til omtalen i kap. 17.2.6. og utk. § 38. Omfatter vernet vannsøylen, må det i verneforskriften tas stilling til om og i tilfelle hvilke typer fiske eller redskapsbruk som kan påvirke verneverdiene og verneformål. Utover dette vil fiske bli regulert av saltvannsfiskekloven. Er verneverdiene kun knyttet til sjøbunnen, vil fiske i vannsøylen normalt kunne tillates dersom slikt fiske ikke påvirker livsbetingelsene på bunnen.

Annet ledd annet punktum sier at verneforskriften skal ”sikre en uforstyrret opplevelse av naturen”. Dette har sammenheng med at opplevelsesverdien ofte er en viktig verneverdi i nasjonalparker. Til opplevelsesverdien hører ikke bare synsinntrykkene, men også opplevelsen av stillhet og naturens lukter og lyder. Bestemmelsen innebærer bl.a. at virksomhet som medfører støy, f.eks. motorferdsel, bør forbyes i den grad den kan redusere opplevelsesverdien.

Annet ledd tredje punktum sier at *ferdsel til fots* er tillatt i samsvar med friluftslovens regler. Det innebærer at all slik ferdsel i verneområder i *utmark* kan foregå uhindret av vernet når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet, jf. friluftsl-

loven §§ 2 og 11. Også ferdsel til fots på *innmark* kan enhver gjøre i den tid marken er frosset eller snølagt, dog med en del begrensninger, jf. friluftsloven § 3. Utgangspunktet om fri ferdsel til fots i nasjonalparkene er igjen knyttet opp mot at opplevelsesverdien ofte er et viktig grunnlag for opprettelsen av nasjonalparkene.

Etter *annet ledd fjerde punktum* er det hjemmel til å begrense eller forby ferdsel til fots, men bare dersom dette er nødvendig for å bevare verneverdiene i området. Slik regulering kan f.eks. være aktuelt der større grupper i reiselivs- eller annen sammenheng gir eller forventes å gi uheldige slitasjeskader eller forstyrning. Det innebærer at slik ferdsel skal vurderes på samme måte enten tiltaket er av kommersiell eller ikke-kommersiell karakter. Et alternativ til å begrense eller forby ferdsel til fots kan være å fordele ferdselen til bestemte deler av verneområdet. Bestemmelsen gir hjemmel til dette.

§ 35 (landskapsvernområder)

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapsbildet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart. Som landskapsvernområde kan også vernes sjøbunnslandskap av vitenskapelig eller opplevelsesmessig verdi.

I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. I forskriften kan det gis bestemmelser om hva som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpasning, og om ferdsel som ikke skjer til fots.

For de deler av landskapsvernområdet der bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare områdets karakteristiske trekk og biologiske mangfold, skal det senest samtidig med vedtak om vern etter første ledd legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk kompensasjon til private som bidrar til områdets skjøtsel.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 5. Utvalgets forslag om landskapsvernområder er omtalt i kap. 16.7.

Vilkåret for å opprette landskapsvernområde er for det første at det er et *natur- eller kulturland-*

skap, jf. første ledd første punktum. Med landskap menes den helheten som utgjøres av landskapsformasjoner, vegetasjonstyper i sin vekselvirkning og samspill med hverandre, forekomsten av vann, arrondering slik som steingjerder, grøfter, terrasser og alleer, og forekomsten av holt og større enkelttrær med mer.

I motsetning til nasjonalparkvern er landskapsvern ikke begrenset til naturlandskap. Som nevnt i merknadene til utk. § 34 finnes det få områder i Norge som er totalt uberørt av mennesker, og det er glidende overganger mellom naturlandskap og kulturlandskap. Kulturlandskapet i denne sammenheng er gjerne *gammelt jordbrukslandskap*, slik som slåtteeenger, havnehager og setervoller, men bestemmelsen er ikke begrenset til dette. Samisk kulturlandskap kan omfattes, og etter omstendighetene f.eks. også et gammelt bergverkslandskap. Videre kan bygninger og andre fysiske anlegg slik som vannføringsanlegg eller slagghauger inngå som en del av naturlandskapet. Det må her trekkes en grense mot områder med tettbebyggelse og områder som ellers er sterkt preget av større tekniske inngrep slik som veier, annen infrastruktur, eller større anlegg. Det er imidlertid ikke et krav etter utk. § 35 at området er fri for tyngre tekniske inngrep, slik det er for nasjonalparker.

Hjemmelen for vern som landskapsvernområde begrenser seg dermed til et snevrere utvalg av "landskap" enn den europeiske landskapskonvensjonen gjør. Landskapskonvensjonen art. 2 gjør det uttrykkelig klart at også byområder omfattes av konvensjonens bestemmelser.¹⁰ Vern av slike områder må i tilfelle fanges opp av plan- og bygningsloven eller kulturminneloven, jf. bl.a. kulturminneloven § 20 om kulturmiljøfredning (se kap. 20).

Det vil normalt være vanskelig å tale om *undersjøisk kulturlandskap*. Et eksempel kan muligens være rester etter steinalderbosettinger som opprinnelig har ligget på land, men som nå ligger under vannspeilet.¹¹ I slike tilfeller kan det likevel være mer naturlig å tale om *kulturminner* enn kulturlandskap.

For det annet må området oppfylle tilleggsvilkår om at landskapet har *vitenskapelig, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller er identitetsskapende*. Med *vitenskapelig verdi* menes bl.a. naturvitenskapelig verdi, f.eks. ved at landskapet oppfyller

viktige økologiske funksjoner for visse arter eller naturtyper, eller inneholder interessante geologiske formasjoner. Den vitenskapelige verdien kan også være av kulturhistorisk karakter, f.eks. knyttet til tradisjonelle bruksmåter i området som kommer til uttrykk i fysiske forekomster, som arrondering av jordområder (åkerholmer), gammel bebyggelse, steingjerder, osv. I slike tilfeller kan området samtidig sies å være av *kulturell* verdi. I begrepet "kulturell" verdi ligger imidlertid ikke bare *kulturhistoriske* verdier. Også dagens bruk som er verdiskapende for kulturutviklingen både i lokalsamfunn og i samiske samfunn, kan omfattes. Slik bruk kan samtidig bidra til å opprettholde *naturverdier*. Også religiøse verdier knyttet til særskilte steder i landskapet inngår i begrepet kulturell verdi.

Overgangen mellom "kulturell verdi" med tanke på dagens bruk og det som er *identitetsskapende* er ikke skarp. Blant annet landskapskonvensjonen legger stor vekt på den sistnevnte verdien av landskap. Det heter i konvensjonen art. 5 (a) at partene i lovgivning skal erkjenne landskap som et vesentlig element i folks omgivelser, som et uttrykk for mangfoldet i deres felles natur- og kulturarv og et grunnlag for deres identitet.¹² Landskap kan bidra til lokal eller nasjonal identitet, og det kan gjelde landskap der man bor og har sitt livsgrunnlag eller landskap med andre typer identitet og tilhørighet. Samisk landskap er også et typisk eksempel på landskap som bidrar til samisk identitetsdannelse og kulturutvikling (se også kap. 21). Flere aspekter av verdier knyttet til landskap eller biologisk mangfold er omtalt i kap. 6 og 8.

Den *opplevelsesmessige verdi* vil først og fremst ha tilknytning til friluftslivet. Også her er det imidlertid glidende overganger mot det som er identitetsskapende eller som gir en opplevelse av tilhørighet.

I første ledd *annet punktum* slås fast at kulturminner *som bidrar til landskapets egenart*, regnes som en del av landskapsbildet. Dette kan f.eks. være en gammel seter på en setervoll, rorbuer i et kystlandskap eller fangstgraver i et fjelllandskap.

I første ledd *tredje punktum* slås fast at *sjøbunnslandskap* kan vernes som landskapsvernområde. Normalt vil det i sjø være snakk om

¹⁰ "... covers natural, rural, urban and peri-urban areas..." (art. 2).

¹¹ Framvaren poll, der det er mulige forekomster av steinalderboplasser under vann, jf. Skjoldalutvalget kap. 6.2.1, s. 46.

¹² "Each Party undertakes ... to recognise landscapes in law as an essential component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity" (art. 5 (a)). Og i forordet til konvensjonen heter det bl.a. at "... landscape contributes to the formation of local cultures and that it is a basic component of the European natural and cultural heritage, contributing to human well-being and consolidation of the European identity".

*natur*landskap, jf. foran om *kultur*landskap. Eksempler på dette kan bl.a. være kratere, grotter, undersjøiske fjell og fjellkjeder, sanddyner og klippebunn.

For marine landskapsvernområder er tilleggs-vilkårene at området er av vitenskapelig eller opplevelsesmessig verdi. Det vil først og fremst være aktuelt med naturvitenskapelige verdier når det er tale om vern av et sjøbunndlandskap. Disse kan være knyttet til plante- og dyrelivet på bunnen, men også til geologiske forekomster, bunnavssettinger eller lignende av betydning for forskning om jordens opprinnelse og utvikling. Alternativet opplevelsesmessig verdi forutsetter at området rent faktisk kan oppleves, det vil si ved dykking.

Det er ikke lovfestet særskilte mål for landskapsvernområder. Det innebærer at målene må følge av utk. § 32. Særlig aktuelt for landskapsvernområder er målene i utk. § 32 første ledd bokstav a, f og g, men også andre mål kan være aktuelle.

Annet ledd trekker opp den ytre ramme for rettsvirkningene av å etablere landskapsvernområder, se kap. 17.1.2.1. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf. utk. § 33, må ligge innenfor rammene av annet ledd. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende i forhold til borgerne, se kap. 17.1.2.2 og 17.2.3.7.

Utgangspunktet etter *første punktum* er at vesentlige påvirkninger er forbudt, mens mer bagatellmessige inngrep normalt vil kunne gjennomføres uhindret av vernet. Hva som anses som "vesentlig" vil kunne variere, og må ses i sammenheng med det konkrete verneformålet. Dessuten må vesentlighetskriteriet ses i forhold til tiltakets omfang, art og plassering vurdert opp mot landskapets særpreg og karakter.

Vesentlighetskriteriet vil vanligvis innebære et forbud mot oppføring av bygninger og anlegg – iallfall hvis det ikke skjer i nær tilknytning til eksisterende – og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking av noe omfang, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift og endringer av betydning i vannføring eller vannstand.

I de tilfeller der det innenfor et landskapsvernområde allerede er bygninger, veier, bruer, gjerder, kraftledninger, jordbruksarealer mv. vil drift og vedlikehold kunne gjennomføres uhindret av vernet, men vernebestemmelsene kan stille krav til fremgangsmåten (f.eks. om transport).

Uttrykket "særpreg" retter seg særlig til det visuelle inntrykket, mens uttrykket "karakter" særlig relaterer seg til naturhistoriske og kulturhistoriske verdier, og om landskapet f.eks. har

karakter av å være kystlandskap, havbunn, skog eller seterlandskap. Et kystlandskap kan tenkes å skifte karakter f.eks. hvis man går over fra tradisjonelt kystfiske til oppdrettsvirksomhet, selv om de visuelle endringene ikke er store.

Etter annet ledd *annet punktum* kan pågående virksomhet, f.eks. jordbruk, skogbruk og fiske, fortsette og utvikles innenfor rammene av første punktum. Dette samsvarer stort sett med det som er situasjonen etter gjeldende naturvernlov. Hva som anses som "pågående virksomhet" er nærmere omtalt i kap. 17.2.3.7. Nye tiltak etter *tredje punktum* kan tillates dersom de "tilpasses landskapet" og dermed ikke endrer verneverdiene vesentlig.

Fjerde punktum lovfester en plikt for miljøvernmyndigheten til å legge vekt på de samlede virkningene av tiltak i verneområdet. Dette følger også av utk. § 10, men vil være særlig aktuelt for landskapsvernområder der det normalt vil foregå en del menneskelig aktivitet, og der et hovedformål vil være å bevare landskapets karakter og egenart. Se nærmere om dette i kap. 17.2.3.7. Se også kap. 11.11.3.

"I forskriften" i *femte punktum* viser tilbake til forskriftshjemmelen i utk. § 33 fjerde ledd. Forskriften kan presisere hva som regnes for å "endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig". Selv om bestemmelsen er en kan-regel, må den ses som et klart signal om å tydeliggjøre i den enkelte verneforskrift hva slags tiltak som er forbudt, hva som kan tillates etter søknad, og hva som kan gjennomføres uhindret av vernet. Ferdsel til fots vil imidlertid ikke kunne begrenses utover friluftslovens regler.

Opprettes det landskapsvernområder der menneskers bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare hele eller deler av områdets karakteriske trekk og biologiske mangfold, skal det på vernetidspunktet foreligge et utkast til plan for områdets skjøtsel, jf. *tredje ledd første punktum*. Det er altså ikke noe krav at det foreligger et utkast til fullstendig forvaltningsplan (se kap. 17.3.1.3). Men det skal foreligge en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten tenker å gjennomføre den skjøtselen som er nødvendig for å oppnå verneformålet i de nevnte tilfeller. Den endelige planen fastsettes av forvaltningsmyndigheten etter at vernet er vedtatt ved kgl.res. At planen er endelig fastsatt er imidlertid ingen forutsetning for å gjennomføre skjøtsel i tråd med utk. § 44.

Når det er tale om det "biologiske mangfold" i tredje ledd første punktum, menes det biologiske mangfoldet som utgjør eller bidrar til landskapets særpreg eller karakter, ikke ivaretagelsen av enkeltarter per se.

Å sikre at visse former for bruk fortsetter, vil ofte være avhengig av grunneierens eller rettighetshaverens tillatelse, eventuelt ekspropriasjon, jf. definisjonen av skjøtsel i utk. § 44, og begrensningen i § 44 annet ledd annet punktum om hva som kan gjennomføres etter paragrafen. I utk. § 35 tredje ledd er det derfor presisert at skjøtelsplanen kan inneholde privatrettslig avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer for å sikre verneformålet. "Enkeltelementer" kan f.eks. være særskilte forekomster som åkerholmer eller bekker.

Tredje ledd siste punktum viser til at det i avtalen kan gis bestemmelser om økonomisk kompensasjon for privates bidrag til områdets skjøtsel. Bestemmelsen er strengt tatt overflødig, men er tatt med for å understreke at dette kan være en aktuell løsning. Slik kompensasjon bør ses i sammenheng med kompensasjon etter utk. § 47 annet ledd.

§ 36 (naturreservater)

Som naturreservat kan vernes områder som

- a) *inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,*
- b) *representerer en bestemt type natur,*
- c) *på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,*
- d) *utgjør en spesiell geologisk forekomst eller*
- e) *har særskilt naturvitenskapelig verdi.*

Som naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettingstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd.

I et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

Treffes vedtak om reservat som krever aktive gjenopprettingstiltak, eller vedtak om reservat der bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfold, skal det samtidig med vernevedtaket legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk kompensasjon til private som bidrar til områdets skjøtsel.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 8. Utvalgets forslag om naturreservater er drøftet i kap. 16.8.

I likhet med nasjonalparker og landskapsvernområder kan også naturreservater opprettes både på land og i sjø. Et naturreservat i sjø kan omfatte

sjøbunn, vannsøyle eller vannspeil eller en kombinasjon av disse.

Første ledd regner opp en rekke alternativer som vilkår for opprettelsen av et naturreservat. Det er tilstrekkelig at ett av alternativene er oppfylt, men området kan ha kvaliteter som oppfyller flere av kriteriene samtidig.

Truet, sjelden eller sårbar natur kan være arter eller bestander som er truede, sjeldne eller sårbare, eller naturtyper, vegetasjonstyper eller landskaps typer som har en slik tilstand. Når det gjelder arter omfatter "truet, sjelden eller sårbar" i hvert fall den gjeldende rødlistens kategorier E (endangered – direkte truet), V (vulnerable – sårbar) og R (rare – sjelden), se kap. 13.6.1. Kategoriene DC (declining care demanding – hensynskrevende) og DM (declining monitor species – bør overvåkes) vil normalt ikke kunne regnes som "truet, sjelden eller sårbar", men kan falle inn under noen av de andre kriteriene i første ledd, f.eks. bokstav c. De naturfaglige kriteriene for hva som anses som truet, sårbar eller sjelden utvikles over tid (se også boks 13.9) og tolkingen av disse begrepene i utk. § 36 må derfor tilpasses den faglige utviklingen på feltet.

Når det gjelder områder, dvs. naturtyper eller vegetasjonstyper, er det først og fremst gjort et arbeid med kartlegging av truede vegetasjonstyper (Fremstad og Moen 2001). I denne kartleggingen brukes en inndeling som svarer til IUCNs nye inndeling for arter (se boks 13.9), dvs. at man bruker kategoriene akutt truet (CR – critically endangered), sterkt truet (EN – endangered), noe truet (VU – vulnerable) og hensynskrevende (LR – lower risk). Alle de første tre kategoriene kan inngå i kriteriet i første ledd bokstav a, mens kategorien hensynskrevende eventuelt må fanges opp av andre kriterier i første ledd.

Fremstad og Moen bruker ikke kategorien "sjelden", bl.a. fordi IUCNs nye kriterier for rødlisting ikke lenger har denne kategorien. En naturtype eller vegetasjonstype kan sies å være sjelden når forekomsten er begrenset, enten fra naturens side, eller fordi den er gått tilbake pga. menneskers påvirkning, uten at det nødvendigvis er noen umiddelbar fare for at den forsvinner.

Første ledd *bokstav b* slår fast at et område kan vernes når det *representerer en bestemt type natur*. Med "bestemt" menes i denne sammenheng at den kan karakteriseres ved bestemte kjennetegn, f.eks. at det er en forekomst av edelløvsog, rikmyr, men også f.eks. kvartærgeologisk forekomst. Kriteriet samsvarer med målet i utk. § 24 bokstav a.

Områder som *på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold* (første ledd *bokstav c*)

kan f.eks. være områder med hensynskrevende arter, viktige leveområder for vanlig forekommende arter, områder med en generelt rik flora eller fauna, områder som har hatt stabile økologiske forhold over lang tid (kontinuitetsområder) eller områder med viktige landskapsøkologiske funksjoner.

Også geologiske *forekomster* kan etter *bokstav d* vernes som naturreservat. Bokstav b omfatter alle *representative* naturforekomster, også de geologiske, mens bokstav d er ment å fange opp geologiske forekomster som er *spesielle*, dvs. forekomster som skiller seg ut ved sin egenart.

Det siste alternative vilkåret for reservatvern er at området *har særskilt naturvitenskapelig verdi* (*bokstav e*). Vilkaåret kan delvis falle sammen med andre vilkår i bestemmelsen. Forskjellen er at den vitenskapelige eller forskningsmessige verdien fremheves spesielt i bokstav e. Et aktuelt eksempel er vern av referanseområder, jf. også målet med vern i utk. § 32 første ledd bokstav h.

Vilkårene i første ledd bokstav a til e er først og fremst knyttet til områdets *funksjon*. Dette innebærer at også områder som tidligere har vært utsatt for inngrep, kan vernes som reservat hvis den aktuelle funksjonen fremdeles er til stede eller kan restaureres, jf. *annet ledd*. Restaureringen kan skje ved at naturen får utvikle seg fritt etter vernet og selv klarer å "avbøte" tidligere inngrep, jf. formuleringen "fri utvikling". For eksempel kan det være områder der vegetasjonen er slitt etter omfattende ferdsel, men der den tar seg opp igjen når ferdselen avtar eller stanses helt. Ofte kan det imidlertid være nødvendig med aktive gjenopprettings tiltak (jf. tredje ledd første punktum), f.eks. opprensning i vannforekomster eller fjerning av veier eller andre tekniske inngrep. Det kan videre være tale om å skape helt nye biotoper, f.eks. en ny dam.

Formuleringene i første ledd bokstav a til e innebærer at også kulturbetinget biologisk mangfold kan gi grunnlag for reservatvern, jf. kap. 16.8.2.

Vilkårene i første ledd er av naturfaglig karakter. Dette innebærer at et område ikke kan vernes som naturreservat hvis verneverdiene kun er knyttet til områdets kulturelle, identitetsskapende eller opplevelsesmessige betydning.

Tredje ledd trekker opp den ytre ramme for rettsvirkningene av å etablere naturreservater, se kap. 17.1.2.1. De vernebestemmelsene som fastsettes i vernevedtaket, jf. utk. § 33, må ligge innenfor rammene av tredje ledd. Lovbestemmelsen er også direkte bindende i forhold til borgerne, se kap. 17.1.2.2.

Annnet punktum viser – i tråd med gjeldende naturvernlov § 8 annet punktum – at et naturreservat kan totalfredes, slik at vernet omfatter alle deler av naturmiljøet i reservatet og gjelder for alle typer tiltak. På denne måten indikeres det også at naturreservater er en streng verneform. Totalfredning vil etter ordlyden omfatte alle tiltak, bl.a. oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, ferdsel, høsting, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift, oppdrettsvirksomhet, vassdragsregulering og annen industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser og undersøkelser etter og utvinning av petroleum.

En så omfattende fredning vil ofte ikke være nødvendig. Visse aktiviteter eller tiltak kan normalt fortsette også i reservater, f.eks. sanking av bær og sopp, jakt og fiske i reservater der plantelivet er hovedverneformålet, og vedlikehold av bygninger og anlegg. Det vil være en begrenset adgang til å dispensere fra en totalfredning. Se nærmere om dette i omtalen av utk. § 45 og kap. 17.2.8.

Bestemmelsen sier ikke at totalfredning må være hovedregelen. Naturreservater opprettes gjerne for å ivareta særskilte verdier og funksjoner, og restriksjonsnivået må tilpasses det konkrete verneformålet, jf. også utk. § 33 fjerde ledd. For eksempel vil det normalt ikke være noe i veien for å tillate jakt i et reservat der formålet er å ivareta skog. Dessuten åpnes det for at kulturbetinget mangfold kan vernes som reservat, noe som forutsetter skjøtselstiltak. Videre kan det i gjenopprettingsreservater (jf. utk. § 36 fjerde ledd) måtte settes i gang aktive, og noen ganger omfattende, tiltak.

Tredje ledd *tredje punktum* klargjør at vernebestemmelsene for naturreservater også kan gjelde beskyttelse av kulturminner. Bestemmelsen er nødvendig for å klargjøre at det er en slik adgang, siden kulturminnehensyn ikke er angitt blant vilkårene for reservatvern i første ledd.

Opprettes det naturreservater for å bevare kulturbetinget biologisk mangfold eller restaureringsreservater, skal det på vernetidspunktet foreligge et utkast til plan for områdets skjøtsel, jf. *fjerde ledd første punktum*. Det er altså ikke noe krav at det foreligger et utkast til fullstendig forvaltningsplan (se kap. 17.3.1.3), men til en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten tenker å gjennomføre den skjøtsele som er nødvendig for å oppnå verneformålet. Den endelige planen fastsettes av forvaltningsmyndigheten etter at vernet er vedtatt ved

kgf.res. At planen er endelig fastsatt, er imidlertid ingen forutsetning for å gjennomføre skjøtsel i tråd med utk. § 44.

Av utk. § 44 følger at visse skjøstiltak ikke kan gjennomføres etter den paragrafen, jf. § 44 annet ledd annet punktum. Dette er tiltak som ofte kan være aktuelle i restaureringsreservater. Er det nødvendig med slike tiltak, må myndighetene skaffe seg et hjemmelsgrunnlag enten gjennom privatrettslig avtale eller gjennom ekspropriasjon til skjøstelsformål.

For fjerde ledd *annet og tredje punktum* vises til merknadene til tilsvarende bestemmelse i utk. § 35 tredje ledd annet og tredje punktum.

Der foreslås ikke lovfestet særskilte mål for naturreservater. Vilkårene for vern er av naturfaglig karakter, og blant målene i utk. § 32 første ledd er det særlig målene i bokstav a, b, c, g og h som er aktuelle. Når det gjelder målet i bokstav e, vil det først og fremst være bevaring av *naturhistoriske* verdier som kan være målet for naturreservatvern, jf. utk. § 36 første ledd bokstav d. Målet i utk. § 32 bokstav f kan være aktuelt med tanke på å bevare kulturbetinget mangfold. Forutsetningen er at ett eller flere av vilkårene i utk. § 36 første ledd er oppfylt.

Innenfor et nettverk, jf. utk. § 32 første ledd bokstav g, kan naturreservatene ofte utgjøre en "ryggrad" av forholdsvis små områder som er spesielt viktige for det biologiske mangfold. Reservatene kan imidlertid også opprettes for å sikre hensiktsmessige forbindelsesledd mellom verneområder som f.eks. korridorer eller økologiske "springbrett" (områder som kan danne baser for spredning av en art), og bidra til nettverket på den måten. Se for øvrig kap. 15.3.3 om nettverkstilnærmingen.

§ 37 (biotopvernområder)

For å bevare eller utvikle et områdes økologiske funksjon for nærmere bestemte arter, kan det fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser. Paragraf 36 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 9, viltloven § 7 annet ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 7. Utvalgets forslag om biotopvernområder er drøftet i kap. 16.9.

Vilkåret for biotopvern er at et område har en *økologisk funksjon* for nærmere bestemte arter, jf. *første punktum*. Områder med en økologisk funksjon er beite- eller jaktområder, hiområder, myte- eller hårfellingsområder, overnattingsområder,

spill- eller parringsområder, trekkveier, yngleområder og leveområder, jf. utk. § 3 bokstav t. Et område kan ha en eller flere økologiske funksjoner for den samme arten.

Den økologiske funksjonen må gjelde *nærmere bestemte arter*. Det vil si at det må være kjent hvilken art eller hvilke arter området skal bidra til å opprettholde. Gjelder vernet ukjente arter eller plante- eller dyresamfunn, må hjemmelen for naturreservat i utk. § 36 brukes.

Også områder som er sterkt preget av inngrep, kan vernes som biotopvernområde. Er den økologiske funksjonen i behold til tross for inngrepene, kan vernet sikre mot ytterligere påvirkninger. Områder kan også restaureres eller bygges opp til å bli viktige funksjonsområder for bestemte arter. At biotopvernhjemmelen kan brukes i slike tilfeller, går frem av ordet "utvikles" i første punktum. Etter *annet punktum* gjelder § 36 fjerde ledd tilsvarende. Det vil si at det skal foreligge et utkast til skjøstelsplan når det treffes vedtak om biotopvern som krever aktive gjenoppsettstiltak. Det vises til merknadene til utk. § 36 fjerde ledd.

Biotopvernbestemmelsen er en hjemmel for områdevern, dvs. at den ikke kan brukes til å gi generelle regler om funksjonsområder. Området må etter første punktum avgrenses ut fra det som er nødvendig "for å bevare eller utvikle" den aktuelle økologiske funksjonen, se også utk. § 33 tredje ledd.

Formålet for biotopvern er i bestemmelsen beskrevet som "å bevare eller utvikle" den aktuelle økologiske funksjonen. I formålsbestemmelsen i verneforskriften bør det konkretiseres hvilken eller hvilke funksjoner og arter det er tale om. I forhold til utk. § 32 første ledd er det formålene i bokstav b, c eller g som er aktuelle.

Virksomhet eller ferdsel "som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller deres livsbetingelser" kan forbys eller begrenses. Rådighetsreguleringene må fastsettes innenfor rammene av utk. § 33 fjerde ledd om at forbud eller reguleringer skal gjelde "bruk som kan være egnet til å motvirke formålet med vernet". For biotopvern innebærer det at forskriften ikke kan gi bestemmelser utover det som anses nødvendig for å sikre den økologiske funksjonen for den eller de aktuelle artene. Innenfor dette ligger at det kan gis bestemmelser både om uttak eller annen påvirkning av eksemplarer av arten, jf. formuleringen "som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen", og om bruk som kan påvirke eller forstyrre den aktuelle artens "livsbetingelser".

Med *flora eller fauna* menes den eller de artene som er angitt som mål for vernet, eller arter som er

viktige for den økologiske funksjonen for denne arten, f.eks. plantelivet i et beiteområde for en bestemt art.

Rådighetsreguleringene vil variere avhengig av hvilken funksjon vernet skal beskytte. Gjelder det f.eks. et hekkeområde, kan det være nok med ferdselsbegrensninger i en kort periode hvert år. Er verneformålet å bevare et leveområde for stor salamander, vil vernebestemmelsene nødvendigvis måtte være mer omfattende.

§ 38 (særlig om verneområder i sjø)

Når områder i sjø blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde, gjelder reglene i §§ 34 til 37 tilsvarende om ikke annet følger av annet og tredje ledd.

I marine verneområder er skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel tillatt om ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkerettens rammer har bestemt annet.

I marine nasjonalparker skal sjøbunnen, vannsøylen eller begge deler med planter, dyreliv og geologiske forekomster og kulturminner vernes mot tiltak, forurensning og annen virksomhet som kan være til skade for verneformålet.

Bestemmelsene om nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder er utformet med tanke på å kunne brukes både på land og i sjø. Dette slås uttrykkelig fast i utk. § 38 første ledd. Områdevern i sjø er drøftet i kap. 16.11. Det vises også til merknadene til utk. § 33 tredje ledd annet punktum og §§ 34 til 37.

Av utk. § 38 første ledd følger det at vilkår for og rettsvirkninger av vern i sjø blir prinsipielt sett de samme som på land. Det vil f.eks. for nasjonalparker si at "ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" skal finne sted, mens det for landskapsvernområder ikke må "settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig". En omtale av rettsvirkningene for de ulike kategoriene marine verneområder er nærmere konkretisert i kap. 17.2.6.

Det følger av utk. § 38 annet ledd at skips- og båttrafikk, fritidsfiske, dykking og annen ferdsel i området i utgangspunktet er tillatt innenfor verneområder. Men bestemmelsen gir hjemmel til å begrense eller forby slik ferdsel dersom verneformålet tilsier det. Dette ligger innenfor de ytre rammer for rådighetsreguleringer som følger av utk. §§ 34 til 37, jf. kap. 17.1.2.1. Begrensninger eller forbud må i så fall fremgå av verneforskriften. Det er dessuten presisert at slike begrensninger eller forbud må holde seg "innenfor folkerettens ram-

mer". Det innebærer at bestemmelsen bl.a. ikke gir hjemmel til å gripe inn i fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet så langt denne er sikret gjennom havrettstraktaten. Se nærmere om forholdet til folkerettens rammer under omtalen av utk. § 2 ovenfor, se også kap. 16.11.5.2.

§ 39 (internasjonal status for verneområder)

Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men en slik bestemmelse finnes i svalbardmiljøloven § 20. Det vises også til omtalen under kap. 16.10.

Bestemmelsen gir hjemmel for at et verneområde gis en særskilt status etter en internasjonal konvensjon. Ordet *verneområde* innebærer at det må dreie seg om et konkret område som allerede er vernet, eller som vernes samtidig med tildelingen av den særskilte status. Slik status skal etter første punktum tildeles ved forskrift. Slik forskrift kan enten gis samtidig med verneforskriften og være en del av denne, eller den kan gis ved senere forskrift.

Den status det siktes til i første punktum, er en status som følger av den aktuelle konvensjon, og som er nærmere beskrevet der, f.eks. et område etter Ramsarkonvensjonen art. 2 eller etter verdensarvkonvensjonen art. 11.

Den særskilte status vil i seg selv ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving f.eks. ved spørsmål om å gi tillatelse eller dispensasjon til et tiltak i et verneområde. Av annet punktum følger videre at den virkningen som den aktuelle konvensjonen tildeler en slik status, gjelder som norsk rett. Dette betyr f.eks. for Ramsarområdene at vernet kun kan oppheves eller begrenses "på grunn av presserende nasjonale interesser", og at myndighetene bør skape nye reservater som erstatningsområder hvis vernet av et Ramsarområde oppheves (art. 4 (2)).

Et særlig spørsmål oppstår i forhold til vedtak fattet av konvensjonsorganer, som eksempelvis angir anbefalinger eller retningslinjer for hvordan verneområdene skal forvaltes. Slike vedtak vil etter utk. § 39 ikke gjelde direkte som norsk rett. Disse vedtakene må derfor gjennomføres i verneforskriften for å kunne få rettsvirkninger for private parter. Dersom verneforskriften gir forvaltningsmyndigheten anledning til å forvalte området i tråd

med vedtaket, og gjennomføring i verneforskriften følgelig ikke er nødvendig, bør dette være retningssivende for forvaltningsmyndigheten når det gjelder hvordan verneområdet med internasjonal status etter utk. § 39 skal forvaltes.

§ 40 (saksbehandling)

Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til femte ledd legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørt lokalbefolkning, kommunen og fylkeskommunen. Saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Forholdet til planleggingen etter plan- og bygningsloven skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Berører verneforslaget samisk utnytting av naturressurser, skal vernemyndigheten søke å oppnå enighet med Sametinget om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor rammen av denne paragraf.

Miljøvernmyndigheten skal kunngjøre det påtenkte verneforslag med de viktigste følger det antas å få. Kunngjøring skal som regel skje i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Ved forslag til verneområder i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes. På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket.

Forslaget til forskrift sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal beskrive området som forslaget omfatter og gi en frist på minst to måneder for uttalelse. Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.

Bestemmelsen er en videreføring av naturvernloven § 18, men er endret på noen punkter. Saksbehandlingsreglene er behandlet generelt i kap. 16.13.

Reglene i utk. § 40 gjelder ved vedtak om områdevern etter utk. kap. V. Utk. § 40 gjelder heller ikke ved vedtak om midlertidig vern etter utk. § 42

første eller annet ledd, jf. utk. § 42 tredje ledd. I disse tilfellene er det forvaltningslovens regler som fullt ut regulerer saksforberedelsen. Om saksbehandling ved endring eller oppheving av verneforskrifter vises til kap. 16.13.2.5.

I første ledd første punktum er rettighetshavere og lokalbefolkning trukket frem sammen med kommunen og fylkeskommunen, i motsetning til dagens § 18 første ledd der kun de to siste omtales. Bestemmelsen innebærer likevel ingen vesentlig endring i forhold til dagens forvaltningspraksis. *Best mulig samarbeid* innebærer at myndighetene søker å tilrettelegge for en saksbehandling der alle berørte deltar på best mulig måte for å bringe klarhet i både interessekonflikter og sammenfallende interesser.

Et arbeid med vern kan sies å *starte opp* med naturfaglige registreringer av verneverdier. Allerede på dette stadiet bør det – slik praksis i stor grad er i dag – søkes samarbeid med grunneiere, rettighetshavere og lokalbefolkning. Samarbeidet kan være av rent praktisk karakter, f.eks. ved tilrettelegging av tilgang til eiendommene, eller ved at man bidrar med lokalkunnskap.

Grunneiere og rettighetshavere er de som har konkrete rettigheter i det området som vurderes for vern, mens *lokalbefolkningen* er en videre krets av dem som bor i området.

Første ledd *annet punktum* presiserer at "saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet". At *saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet* om de nevnte temaene innebærer ikke nødvendigvis at det er myndighetene selv som må skaffe alle opplysningene. Det som er myndighetenes oppgave, er å sørge for at saksbehandlingen er lagt opp slik at de nødvendige fakta kan komme på bordet, også når disse må komme fra rettighetshavere eller lokalbefolkningen. Særlig kunnskap om hva som er lokal bruk av området og hva lokalbefolkningen vet om verneverdier i området, vil måtte skaffes gjennom f.eks. lokale høringer og møter med lokalbefolkningen.

Hva som er "mest mulig" klarhet kan variere på de forskjellige stadier i verneprosessen. F.eks. vil neppe alle verneverdier og brukerinteressene være kartlagt når arbeidet med vernet starter opp. Også avgrensningen av området justeres normalt underveis, og dermed følgerne av vernet. Med *følger av vernet* menes først og fremst hvilke rådighetsreguleringer som kan være aktuelle, både for den enkelte grunneier eller rettighetshaver og for lokalbefolkningen eller allmennheten mer generelt.

Første ledd *tredje punktum* slår fast at hovedformålet med den tidlige kontakten med kommuner og fylkeskommuner er å avklare forholdet til pågående eller fremtidig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Et spørsmål i den forbindelse vil være om det er hensiktsmessig å samordne planleggingen etter plan- og bygningsloven og saksforberedelser etter naturmangfoldloven i det konkrete området.

Første ledd *fjerde punktum* er nytt i forhold til naturvernloven § 18 og gir en særregel for saksforberedelsen i områder der det foregår *samisk utnyttelse* av naturressursene. Bestemmelsen stiller strengere krav om samarbeid enn det som går frem av første punktum, siden det er tale om å søke å oppnå enighet med Sametinget om prosessen. Det kan f.eks. være aktuelt å avklare hvilke samiske organisasjoner som skal ivareta samiske interesser i prosessen, eller hvordan Sametinget vil bidra med kunnskap eller andre former for samarbeid. Bestemmelsen er likevel ikke absolutt, jf. ordlyden om å *søke* å oppnå enighet. Bestemmelsen forutsetter en rimelig innsats fra begge parter for å komme frem til en slik enighet, men lykkes man ikke innen rimelig tid, kan saksbehandlingen gjennomføres på vanlig måte i tråd med de øvrige bestemmelsene i utk. § 40.

Annet ledd er en videreføring av naturvernloven § 18 nr. 1 annet og tredje ledd, men det er etter *første punktum* ikke krav om kunngjøring i mer enn én avis om verneforslaget, og særregelen i *tredje punktum* om vern i sjø er ny. Ved vern i sjø vil berørte interesser som oftest ikke være knyttet til eiendoms- eller bruksrett til grunn, men til en pågående ressursutnytting som f.eks. fiske. Etter bestemmelsen pålegges myndighetene derfor å kunngjøre verneforslaget på en måte som gjør at de berørte interesser kan gjøre seg kjent med det. Det kan f.eks. være gjennom publisering i aktuell fag- eller næringspresse, eller gjennom kontakt med aktuelle interesseorganisasjoner. Kunngjøring i lokalsamfunnet for en bestemt fiskeflåte kan også være aktuell. Berører verneforslaget undersjøiske naturforekomster som faller inn under lov 21. juni 1963 nr. 12 eller petroleumsforekomster, som staten har retten til (jf. henholdsvis lov om undersjøiske naturforekomster § 2 første ledd og petroleumsloven § 1-1), bør de aktuelle forvaltningsorganene varsles.

Tredje ledd første og annet punktum viser uttrykkelig til forvaltningslovens saksbehandlingsregler om henholdsvis forskrifter og enkeltvedtak. Første punktum hindrer ikke at myndighetene deler opp høringen i en lokal og en nasjonal høring, slik det normalt gjøres i dag (se kap. 16.13.1.4). Ved å vise til høringsreglene i forvaltningsloven § 37 under-

strekes imidlertid at en felles høring regnes som tilstrekkelig saksbehandling på dette trinn, forutsatt at grunneiere og rettighetshavere varsles særskilt i tråd med reglene i forvaltningsloven § 16.

Tredje ledd viderefører ellers naturvernloven § 18 nr. 2, men med noen endringer. Høringsfristen er satt til minimum to måneder istedenfor seks uker. Videre er det ikke lenger et særskilt krav om foreleggelse for kommunestyret. Denne endringen har imidlertid liten betydning i praksis, siden det forutsettes samarbeid med kommunen allerede ved oppstart av vernearbeidet (jf. utk. § 40 første ledd) og foreleggelse både ved oppstartkunngjøringen (jf. annet ledd) og i forbindelse med høringen (jf. tredje ledd siste pkt). *Sametinget* nevnes særskilt som organ som skal få forelagt forslaget hvis samiske interesser blir berørt.

§ 41 (tiltak ved igangsatt saksbehandling)

Når det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd, kan et forvaltningsorgan uten videre avslå en søknad om tillatelse mv. til et tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget.

Samtidig med eller etter en kunngjøring som nevnt i § 40 annet ledd kan departementet for hele eller deler av det foreslåtte verneområdet fastsette meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse etter annen lovgivning. Meldeplikten kunngjøres på samme måte som verneforslaget. Høring etter forvaltningsloven § 37 første ledd gjennomføres etter at meldeplikten er bestemt, for å avgjøre om meldeplikten bør opprettholdes og om det bør fastsettes nærmere regler for meldeplikten.

Når det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd, kan offentlig myndighet ikke gi tilskudd til tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra dette dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget.

Kongen kan bestemme at reglene i første til tredje ledd helt eller delvis skal anvendes også før verneforslag er kunngjort, hvis sentrale offentlige myndigheter har satt i gang samlet planlegging for vern.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men første ledd bygger på en tilsvarende bestemmelse i vannressursloven § 22. Bestemmelsen i utk. § 41 knyttes imidlertid i større grad til en konkret situasjon enn i vannressursloven. Etter første ledd første punktum skal det allerede ha skjedd en kunngjøring av verneforslaget etter § 40 annet ledd, mens tilsvarende bestemmelse i vannressursloven knyttet opp mot at samlet planlegging er "satt i gang".

Første ledd gjelder for tiltak som er avhengig av tillatelse etter regler i denne eller andre lover. Når vedkommende forvaltningsmyndighet "uten videre" kan avslå en søknad om tillatelse, ligger i dette at begrunnelsen for avgjørelsen kan bestå i en henvisning til det pågående vernearbeidet. *Første punktum* er ikke til hinder for at saken behandles fullt ut, men *annet punktum* hindrer at det gis en tillatelse som går på tvers av vernearbeidet.

Ettersom det ikke gjelder noen alminnelig konsesjonsplikt for tiltak på landområder, inneholder *annet ledd* en hjemmel for å innføre en meldeplikt. Meldeplikten kan gjøres generell eller begrenses til visse tiltak eller områder. Meldeplikten medfører ikke i seg selv noe krav om tillatelse til tiltaket. I så fall må det først treffes vedtak om midlertidig vern etter utk. § 42, noe som kan tenkes å bli aktuelt på grunnlag av meldingen. Det ligger innenfor forskriftshjemmelen i første punktum å gi bestemmelse om at tiltaket ikke kan settes i verk før en viss tid etter at melding er gitt. Meldeplikten vil f.eks. kunne ha betydning i forhold til skogbruks tiltak, slik at man unngår spørsmålet om å innføre meldeplikt etter skogbruksloven § 19 i denne sammenheng.

Tredje ledd er til hinder for at det blir gitt tilskudd til tiltak i et område som er under vurdering for områdevern. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra dette hvis tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget. Er det gitt tilskudd i strid med bestemmelsen, må det kunne kreves tilbake.

Etter *fjerde ledd* kan det bestemmes at reglene i første til tredje ledd skal gjelde tidligere enn tidspunktet for kunngjøring etter utk. § 40 annet ledd. Vilkåret for at det kan gjøres, er at saken inngår i en samlet planlegging for områdevern, f.eks. en plan for vern av en bestemt naturtype.

§ 42 (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdier kan departementet gi forskrift om midlertidig vern av bestemt angitte områder. I forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket, gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Når en bestemt naturtype står i fare for å forsvinne, kan Kongen ved forskrift fastsette begrensninger og forbud mot virksomhet og ferdsel som ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens.

For vedtak om midlertidig vern etter første og annet ledd gjelder ikke § 40. Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Miljøvernmyndigheten kan

gjøre unntak fra vedtaket når dette ikke strider mot formålet, eller når viktige samfunnshensyn tilsier det. Vedtaket om midlertidig vern gjelder til det oppheves.

Bestemmelsen erstatter gjeldende naturvernlov § 18 nr. 4. Spørsmålet om midlertidig vern er drøftet generelt i kap. 16.14.

Paragrafen omhandler to typer midlertidig vern. Etter første ledd kan *konkrete områder* vernes midlertidig, mens det etter annet ledd kan gis forskrift om midlertidig vern av *en bestemt naturtype*. I det siste tilfellet vil vernet gjelde alle lokaliteter av den aktuelle naturtypen, eventuelt innenfor et nærmere angitt område.

Første ledd første punktum hjemler vedtak om midlertidig vern av konkret angitte områder. Vedtaket kan treffes for å *hindre skade på verneverdier*. Dette innebærer at det i det minste må foreligge en viss kunnskap om verneverdiene før vedtak om midlertidig vern kan treffes. Det er imidlertid ikke noe krav at verneverdiene er fullstendig kartlagt. Det er heller ikke noe krav at det er igangsatt en saksbehandling med sikte på endelig vern etter utk. § 40.

Vilkåret om at midlertidig vern bare kan vedtas for å hindre skade på verneverdier, innebærer ikke at det må foreligge et konkret inngrep i området. Myndighetene må imidlertid ha indikasjoner på at det er reell fare for slike inngrep, f.eks. gjennom grunneieres egne utsagn, eller ved at f.eks. hogstmaskiner føres til et område med verneverdig barskog. Også en tillatelse etter annet lovverk til å igangsette inngrep kan være en slik indikasjon.

Myndigheten foreslås – som i gjeldende § 18 nr. 4 – lagt til departementet. Delegering kan skje etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Myndigheten er i dag delegert til Direktoratet for naturforvaltning.

Noen naturtyper kan bli så truet eller være så sjeldne, at det kan være grunn til å treffe hastevetdakt om vern av alle forekomster inntil det er tatt stilling til om noen eller alle forekomstene bør beskyttes ved områdevern, eventuelt om reglene om utvalgte naturtyper bør anvendes. *Annnet ledd* åpner derfor for midlertidig vern av en bestemt naturtype. Bestemmelsen stiller krav om at den aktuelle typen natur står i fare for å forsvinne. I Fremstad og Moens terminologi kan det sies å tilsvare kategoriene "akutt truet" og "sterkt truet" (se merknadene til utk. § 36 første ledd bokstav a). Siden det midlertidige vernet bygger på at naturtypen er svært truet, vil dette normalt tale for at verneinteressene må veie ganske tungt ved avveinigen av om den enkelte forekomst bør gis et varig

vern. En grunn til ikke å følge opp det generelle vernet for en bestemt forekomst kan f.eks. være at forekomsten allerede er betydelig påvirket av menneskelig aktivitet og vanskelig å restaurere. Eller en forekomst kan måtte oppgis fordi særskilt viktige samfunnshensyn tilsier det.

Forskriften om midlertidig vern av en bestemt type natur foreslås å kunne inneholde begrensninger og forbud mot alle typer virksomhet og ferdsel som "ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens". Hvilken type virksomhet det kan være aktuelt å begrense, vil avhenge av den konkrete naturtypens egenskaper og karakter. Myndigheten til å gi forskrift om midlertidig vern av naturtyper foreslås lagt til Kongen.

Av tredje ledd tredje punktum følger at miljøvernmyndigheten kan gi dispensasjon både fra vedtak om midlertidig vern av et bestemt område og fra vedtak om generelt midlertidig vern av en naturtype. Dispensasjon kan gis når dette "ikke strider mot formålet, eller når viktige samfunnshensyn tilsier det". "Vernevedtakets formål" må i tilfelle relateres til formålet med det midlertidige vernet, som vil gå ut på å forhindre at viktige verneverdier går tapt under saksbehandlingen for varig vern eller annen beskyttelse. En eventuell dispensasjon fra midlertidig vern etter annet ledd forutsettes å være begrenset til inngrep i en bestemt lokalitet.

For vedtak om midlertidig vern gjelder ikke saksbehandlingsreglene i utk. § 40, jf. tredje ledd første punktum. Dette skyldes at vedtaket har karakter av et hastevedtak, der en fullstendig behandling etter utk. § 40 ville ta for lang tid og lett føre til at verneverdier går tapt. Vedtak om midlertidig vern vil være en forskrift etter forvaltningsloven. Det kan være adgang til å fravike kravet om høring etter forvaltningsloven § 37 annet ledd med hjemmel i paragrafens fjerde ledd bokstav b. Det presiseres i utk. § 42 første ledd annet punktum at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder i forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket. Dette innebærer bl.a. at disse skal varsles og få anledning til å uttale seg før vedtak treffes (forvaltningsloven § 16 første ledd). Også her kan varsling unnlates hvis den vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres (§ 16 tredje ledd bokstav a).

Tredje ledd annet punktum pålegger vernemyndigheten å fortsette saksbehandlingen uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingen kan enten kunne ut i varig områdevern, annen beskyttelse etter denne eller andre lover eller oppheving av det midlertidige vernet (se tredje ledd fjerde punktum).

Fordi det kan være vanskelig å forutberegne vernesakers varighet, og fordi varigheten av en vernesak kan påvirkes av grunneier eller rettighetshaver, er det ikke lagt opp til noen tidsfrist for det midlertidige vernet. Regelen i tredje ledd fjerde punktum forutsetter at det må fattes eget vedtak om opphevelse av det midlertidige vernet for at det skal opphøre. Det midlertidige vernet vil automatisk opphøre dersom det avløses av vedtak om varig vern.

§ 43 (grunningiing og kunngjøring av vernevedtak)

I vedtak etter § 33 skal begrunnelsen gjøre rede for hvilket biologisk mangfold og andre verdier som er vernet i og med vernevedtaket, og hvordan det bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Vedtaket etter §§ 33 og 42 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38. Kunngjøring skal dessuten skje i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, eller – for verneområder i sjø – på en annen måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med vedtaket. Vedtaket skal meddeles grunneiere og rettighetshavere i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til kompensasjon etter § 47 og fristen etter § 48 første ledd.

Vernevedtaket tinglyses på berørte eiendommer.

Vernevedtak føres inn i et register (miljøvedtaksregisteret) som skal være offentlig og tilgjengelig i elektronisk form med tilhørende kart.

Første ledd er nytt og må ses i sammenheng med utk. § 33 annet ledd. Nasjonale mål kan være mål etter utk. § 32, men også nasjonale politiske mål, slik de er nedfelt i f.eks. budsjettproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser vil si juridisk bindende forpliktelser om områdevern. Også internasjonale retningslinjer kan imidlertid ligge til grunn for vernevedtak, og vedtaket bør gjøre rede for det hvis så er tilfellet. Det særskilte grunningkravet i første ledd gjelder ikke for midlertidige vernevedtak etter utk. § 42.

Annet og tredje ledd avløser gjeldende naturvernlov § 19.

Kunngjøringen etter forvaltningsloven § 38 innebærer kunngjøring i Norsk Lovtidend. Utk. § 43 annet ledd annet punktum stiller i tillegg krav til kunngjøring i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. For verneområder i sjø vil en regel om kunngjøring i én avis som er alminnelig lest på stedet kunne være uklar eller utilstrekkelig, og vernemyndigheten bør derfor stå fritt til å velge en pas-

sende kunngjøringsmåte for å gjøre interesser som berøres av vedtaket, kjent med det.

For grunneiere og rettighetshavere til grunn som ligger innenfor verneområdets grenser, gjelder forvaltningslovens regler om kunngjøring av enkeltvedtak, jf. *tredje punktum*. Det innebærer bl.a. at underretning normalt gis skriftlig. Dagens krav om særskilt meddelelse av vernevedtaket til kommunen foreslås ikke videreført.

Vernevedtak skal etter *tredje ledd* tinglyses på berørte eiendommer. Med "berørte" eiendommer menes eiendommer som helt eller delvis ligger innenfor verneområdets grenser. Gjelder vedtaket midlertidig vern etter utk. § 42, vil "berørte" eiendommer være de eiendommene som omfattes av det midlertidige vernet.

Fjerde ledd er nytt i forhold til i dag. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med utk. § 45 fjerde ledd og er ment å gjøre vernevedtak lett og samlet tilgjengelig med dagens teknologi.

§ 44 (skjøtsel av verneområder)

I verneområder etter dette kapittel kan miljøvernmyndigheten foreta skjøtsel. Miljøvernmyndigheten kan inngå avtale med grunneieren, interesserte organisasjoner eller andre om å utføre nærmere bestemte skjøtselstiltak.

Som skjøtsel kan foretas tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder merking av området, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep. Skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 40 annet ledd, kan ikke skje etter denne paragraf.

Berører skjøtselstiltak privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, skal eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd.

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneieren eller rettighetshaveren.

Utkast til plan for skjøtsel av verneområdet skal om mulig legges frem samtidig med at verneforskriften blir fastsatt.

Bestemmelsen avløser naturvernloven §§ 4, 6, 10, 12 og 21 og er omtalt i kap. 17.3.3.

Første ledd gir miljøvernmyndigheten adgang til å foreta skjøtsel, herunder restaurerings- og istandsettningstiltak, for alle kategorier verneområder etter denne loven. Videre åpnes det for at miljøvernmyndigheten ved avtale kan overlate til grunneieren, rettighetshaveren, organisasjoner

eller andre interesserte å gjennomføre nærmere bestemte skjøtselstiltak. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for miljøvernmyndigheten til å pålegge grunneieren, rettighetshaveren eller andre å gjennomføre en bestemt skjøtsel eller bruk av området. Dette må bero på avtale, se særlig utk. §§ 35 tredje ledd og 36 fjerde ledd.

Første ledd har først og fremst betydning for privat grunn som inngår i verneområdet, men medfører også at miljøvernmyndigheten kan iverksette skjøtselstiltak på statsgrunn uavhengig av instruks eller samtykke fra det statsorgan som forvalter statens eierrådighet.

Annet ledd første punktum angir, med de begrensninger som følger av annet ledd annet punktum, rammen for hva slags skjøtselstiltak som miljøvernmyndigheten kan foreta. Som skjøtselstiltak regnes alle tiltak som anses nødvendig for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder merking av området. Det kan f.eks. være opprensning for å hindre gjengroing, hogst og utrydding av fremmed vegetasjon eller opprydding etter tidligere naturinngrep med fjerning av forfalte anlegg. Konstruksjon av nye biotoper eller bygging av anlegg i verneområdet forutsetter derimot et særskilt rettsgrunnlag i form av avtale eller ekspropriasjon, jf. kap. 17.4. Dersom vernebestemmelsene for et område innehar bestemmelser om vern av kulturminner, vil annet ledd gi adgang til skjøtsel som er nødvendig for å ta vare på kulturminnet.

Paragrafen gir også adgang til en enkel merking eller anlegg av stier, klopper mv. i verneområdet der det er nødvendig for å kanalisere ferdslen for å beskytte verneverdiene. Anlegg av parkeringsplasser i verneområder forutsetter særskilt rettsgrunnlag.

Annet ledd *annet punktum* presiserer at bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å gjennomføre visse skjøtselstiltak. Slike tiltak kan da bare gjennomføres med grunneierens eller rettighetshaverens samtykke, eller ved ekspropriasjon av retten til å foreta skjøtsel, jf. kap. 17.4.2. Dette gjelder hvis skjøtselstiltaket innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. utk. § 40 annet ledd. Begrepet høsting er definert i utk. § 3 bokstav g. Fjerning av vegetasjon – f.eks. hogst av fremmede treslag – skjer ikke "til forbruk eller innsatsfaktor i produksjon" når det foretas i skjøtelsøyemed og kan derfor gjøres i medhold av annet ledd første punktum. Men det som avvirkes, må i samsvar med utk. § 44 fjerde ledd stilles til rådighet for grunneieren eller rettighetshaveren. Forvaltningsmyndigheten kan

ikke sende dyr på beite uten samtykke fra grunneieren.

Spørsmålet om hva som vil være en "vesentlig endring" i naturtilstanden skal vurderes i forhold til tidspunktet "da vernearbeidet tok til", dvs. tidspunktet for kunngjøring av verneforslag etter utk. § 40 annet ledd.

Skjøtselstiltak kan ikke medføre nye rådighetsreguleringer for grunneieren. Skjøtselstiltakene må respektere den virksomhet som er tillatt gjennom vernebestemmelsene og eventuelle dispensasjoner. Tilsier behovet for skjøtsel at virksomhet i henhold til en dispensasjon må vike, må det skje ved omgjøring av dispensasjonen.

Berører tiltakene privat eiendom eller rettigheter, stiller *tredje ledd* krav om at eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig skal være varslet på forhånd. Reservasjonen "så vidt mulig" tar særlig sikte på tilfeller hvor vedkommende eier eller rettighetshaver ikke har tinglyst sin rett og heller ikke er kjent for miljøvernmyndigheten på annen måte, eller har ukjent adresse. Videre kan det tenkes tilfeller der tiltak haster så mye at det ikke er tid til å varsle grunneier eller rettighetshaver. I slike tilfeller gis varsel underveis i skjøtelsarbeidet eller etter at skjøtselstiltaket er gjennomført. Opprydding av avfall omfattes ikke av skjøtelsbegrepet og kan gjennomføres uten varsel til eier eller rettighetshaver. Beslutninger om skjøtselstiltak etter utk. § 44 regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Fjerde ledd stiller krav om at eventuelle økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneier eller rettighetshaver. Må det f.eks. ryddes skog for å opprettholde et åpent landskap, vil den økonomiske verdien av tømmeret tilfalle grunneieren.

Femte ledd stiller krav om at utkast til plan for skjøtsel så langt mulig skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Slik fremleggelse vil øke sikkerheten for at nødvendige tiltak iverksettes tilstrekkelig tidlig og på en planmessig måte, samt at forutsigbarheten for grunneiere og rettighetshavere øker. Skjøtelsplanen kan gjerne inngå i en mer omfattende forvaltningsplan.

Kravet om å legge frem utkast til plan for skjøtsel på vernetidspunktet er ikke absolutt. Reservasjonen "om mulig" tar sikte på tilfeller der utarbeiding av slik plan verken er nødvendig eller hensiktsmessig, samt tilfeller der situasjonen tilsier at vernevedtak fattes så raskt som mulig, uavhengig av om skjøtelsplan er ferdigstilt eller ikke. Gjelder vernet naturverdier der bruk er en forutsetning for bevaring, er det likevel et absolutt krav at utkast til en skjøtelsplan, med aktuelle skjøtselstiltak, fore-

ligger på vernetidspunktet, jf. utk. § 35 tredje ledd første punktum (landskapsvernområder) og § 36 fjerde ledd annet punktum (naturreservater).

§ 45 (dispensasjon fra vernevedtak)

Myndigheten etter loven her kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig.

Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, skal saken først behandles etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.

Søknad om dispensasjon etter første ledd skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. I dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan miljøvernmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for miljøet, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Tildelte dispensasjoner innføres i miljøvedtaksregisteret.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 23. Det vises til kap. 17.2.8.

Det følger av forvaltningsloven § 40 at det kreves særskilt hjemmel for å dispensere fra en forskrift etter utk. §§ 33 eller 42. I dag er det i tillegg til dispensasjonshjemmelen i naturvernloven § 23 inntatt dispensasjonshjemler i de enkelte verneforskrifter. Dette vil fortsatt være tilfellet i enkelte verneforskrifter.

Bestemmelsene i utk. §§ 34 til 37 setter den ytre ramme for hva det kan gis dispensasjon til, jf. kap. 17.1.2.1.

Der sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, vil imidlertid ikke loven utk. §§ 34 til 37 danne absolutte skranke for en dispensasjon. I disse tilfellene vil sikkerhetshensyn gi grunnlag for dispensasjon selv om det vil være i strid med verneformålet. I slike tilfeller vil en tillatelse normalt bli gitt på det vilkår at forberedelse og gjennomføring av tiltak skjer i et nært samarbeid mellom den som gjennomfører sikkerhetstiltaket og miljøvernmyndigheten, slik at hensynet til vernevedtakets formål og vernebestemmelsene for øvrig ivaretas best mulig, jf. utk. § 45 første ledd første alternativ.

Første ledd angir de vilkår som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon i andre tilfeller enn der sikkerhetsmessig hensyn krever det. For det første stilles det krav til at tiltaket "ikke strider mot vernevedtakets formål". Hva som anses å

være i strid med verneformålet, vil variere fra en vernekategori til en annen og med angivelsen av verneformålet i den enkelte verneforskrift. Det må dessuten ses i sammenheng med tiltakets omfang, art og plassering vurdert opp mot verneformålet. Tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep vil som regel være forbudt i alle verneområder.

For det andre er det et vilkår at tiltaket ikke "påvirker verneverdiene nevneverdig". Ved at bestemmelsen bruker ordet "nevneverdig" vises at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene. Bestemmelsen gir en klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet f.eks. næringsinteresser.

Begge kravene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Men det følger ikke av dette at dispensasjon nødvendigvis skal gis dersom kravene er oppfylt. Ingen har krav på dispensasjon, og andre vurderingsmomenter kan komme inn. Vurderingen er opp til miljøvernmyndighetens frie skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettlige regler. Blant annet vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, ha betydning. Også de hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen.

I noen situasjoner kan tungtveiende hensyn av nasjonal betydning tilsi at det gjøres et større teknisk inngrep i et eksisterende verneområde selv om det strider mot verneformålet eller påvirker verneverdiene nevneverdig. Et slikt inngrep kan ikke behandles som en dispensasjon, men må skje gjennom en konkret tilpasning av vernebestemmelsene for å tillate tiltaket. En slik endring behandles etter reglene i forvaltningsloven uten anvendelse av de særlige saksbehandlingsregler i utk. § 40 for etablering av verneområder. Se nærmere om dette i kap. 17.2.8.2.

Det følger av utvalgets forslag at også føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning, jf. utk. §§ 9 og 10, skal legges til grunn ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Det samme gjelder bestemmelsen i utk. § 7 første ledd om vitenskapelig kunnskap som grunnlag for myndighetsutøving.

Det kan føres forskjellig praksis i forskjellige verneområder, avhengig av både vernekategori og verneformål. For eksempel kan praksis være strengere i naturreservater enn i nasjonalparker og særlig landskapsvernområder, og praksis vil også kunne bero på miljøtilstanden i det enkelte verneområdet.

Vitenskapelige grunner er trolig en av de mest aktuelle dispensasjonsgrunner. Selv om vitenskapelige hensyn ofte vil være et motiv for områdevern, bør verneforskriften ikke åpne helt generelt for tiltak til vitenskapelige formål, da slike tiltak kan bety en belastning for det miljø som skal beskyttes og som den vitenskapelige forskning selv er avhengig av. Det vitenskapelige motivet bak vern vil imidlertid begrunne en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis til vitenskapelige formål så lenge det ikke er tale om etablering av faste anlegg (ny infrastruktur) eller terrenginngrep i verneområdene. For øvrig bør det legges vekt på om forskningsprosjektet uten særlig ulempe kan utføres utenfor verneområdet og om det utføres på en måte som ikke medfører unødig belastning for naturmiljøet i verneområdet.

Som regel vil det bli gitt dispensasjon for tiltak som bidrar til å fremme verneverdier. Slik bruk kan betraktes som et ledd i forvaltningen som utøves for å bevare verneverdiene. Ofte vil det også være uproblematisk å tillate bruk som er nøytral i forhold til verneverdiene, dvs. som verken fremmer eller er i strid med disse.

Med alternativet "sikkerhetshensyn" siktes det til sikkerhet for liv og helse og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom.

Utførelse av politi-, oppsyns-, ambulanse- og redningstjeneste skal kunne skje uhindret av vernet. I samsvar med dagens praksis bør dette gå frem av de enkelte forskrifter, slik at det ikke må søkes individuelt i en akutt situasjon. Derimot vil det ikke være grunnlag for øvingskjøring i verneområdene for disse formål.

Annet ledd er omtalt i kap. 17.2.9.

Tredje ledd er nytt i forhold til eksisterende regelverk. Det skal sikre at miljøhensyn blir dokumentert og vurdert i dispensasjonssaker, og forhindre at det utvikler seg en praksis med standardiserte dispensasjoner. Dokumentasjonsplikten tiligger primært søker, mens miljøvernmyndigheten på sin side har plikt til på selvstendig grunnlag å vurdere den fremlagte dokumentasjon, og supplere denne der det finnes eksisterende og tilgjengelig informasjon. Bestemmelsen innebærer en supplering av de alminnelige krav til innholdet av begrunnelsen for et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 25.

Også *fjerde ledd* er nytt. Bestemmelsen innebærer plikt for miljøvernmyndigheten til å sikre allmennheten tilgang til informasjon om tildelte dispensasjoner og deres virkninger. Dette innebærer at oversikten bl.a. må inneholde opplysninger om verneområde (navn, kommune, fylke), vedtakstidspunkt, dispensasjonsformål, når dispensasjon

ble gitt og varighet. Bestemmelsen innebærer en supplerende av miljøinformasjonsloven § 8 om det offentlige ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon. Særlig i en situasjon med økt delegering av myndighetsansvar i dispensasjonssaker til kommunene, er det viktig å ha et lovpålagt krav om en samlet oversikt over tildelte dispensasjoner.

§ 46 (utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde)

Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til verneverdiene tillegges vesentlig vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. For annen virksomhet gjelder aktsomhetsplikten etter § 6.

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende naturvernlov og er drøftet generelt i kap. 16.12.

Bestemmelsen fastsetter at ved skjønnsutøving etter annen lov skal det legges vesentlig vekt på effekten vedtaket kan ha på naturverdiene i et område vernet etter naturmangfoldloven kap. V. Bestemmelsen gjelder tiltak som skjer utenfor verneområdet, men som kan ha negativ effekt på naturverdiene innenfor området, f.eks. gjennom forurensing, endring i vannstand eller ved å påvirke arter som inngår i et samspill med arter innenfor verneområdet.

Også uten en slik særregel kan verneverdiene bli tillagt vekt innenfor det rommet den enkelte lov gir for skjønnsutøvingen. Ved å lovfeste denne retningslinjen spesielt, vil vektleggingen imidlertid måtte være sterkere. Bestemmelsen hjemler videre fastsetting av særskilte vilkår som kan begrense skadevirkningene for verneområdet.

Verneverdiene skal tillegges vesentlig vekt. Dette innebærer at verneverdiene ikke nødvendigvis blir avgjørende, slik de vil være innenfor verneområdet.

Referansen til utk. § 6 i *tredje punktum* er strengt tatt ikke nødvendig, ettersom virkninger av et tiltak i verneområder vil måtte telle med ved vurderingen av om aktsomhetsplikten er oppfylt. Bestemmelsen er tatt med for å fremheve at aktsomhetsplikten spiller en særlig viktig rolle i forbindelse med tiltak utenfor verneområder som kan ha virkning på områdenes verneverdier.

§ 47 (kompensasjon til eiere og rettighetshavere i verneområder)

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsver-

nområde, naturreservat eller biotopvernområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir hindret eller den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeligjort. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 40 annet ledd.

Staten kan yte tilskudd til drift av eiendom som inngår i en nasjonalpark, et landskapsvernområde, et naturreservat eller et biotopvernområde. Tilskudd gis i samsvar med forskrift som Kongen gir. Det kan settes vilkår om skjøtselstiltak i samsvar med tilskuddets formål.

Paragrafen avløser naturvernloven §§ 20 og 20 b. Det vises til kap. 18, særlig kap. 18.11.

Bestemmelsen gjelder for grunneiere med og rettighetshavere i eiendom som inngår i et område som er varig vernet etter utk. kap. V, dvs. som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde. Den innebærer altså en felles regel for alle vernekategorier, men gjelder ikke for vedtak om midlertidig vern. Bestemmelsen gjelder ikke for utvalgte naturtyper etter utk. kap. VI eller for områdevern og arealdisponering etter annen lovgivning. Her må erstatningsspørsmålet avgjøres etter de vanlige ulovfestede regler om erstatning for rådgighetsreguleringer eller eventuelt andre særregler om kompensasjon.

Paragrafen regulerer to former for kompensasjon: erstatning og tilskudd.

Bestemmelsen gjelder for både grunneieren og rettighetshavere i eiendommen. Det kan forekomme at bare rettighetshaverne og ikke grunneieren får et økonomisk tap som følge av vernebestemmelsene. Som rettighetshavere regnes bl.a. festere, servitutthavere (f.eks. beiteberettigede), allmenningsberettigede og utøvere av reindriftsrett.

Etter ordlyden gjør bestemmelsen ikke noe unntak der staten selv er formell grunneier, men erstatningsplikt her vil bare bety en overføring fra en del av budsjettet til en annen og være egnet til å motvirke målet om å utnytte statsgrunn til fredning der dette er mulig. Er det derimot Statskog SF eller et annet særskilt rettssubjekt som er eier, gjelder erstatningsplikten på vanlig måte.

Første ledd første punktum gir rett til erstatning fra staten for økonomisk tap i to situasjoner. I begge tilfelle er det forutsetningen at igangværende virksomhet blir rammet av vernebestemmelsene.

Den ene alternativet som gir rett til erstatning, er hvor bruken blir hindret. Med dette siktes det til

at en bruksform må opphøre som følge av vernevedtaket. Hva som skal regnes som en selvstendig igangværende bruk, og hva som bare skal regnes som ledd i annen bruk, må vurderes konkret. I første fall vil hindringen i seg selv gi rett til erstatning, mens det i siste fall forutsetter at den videre bruk faktisk blir hindret, eller at den samlede driften blir vesentlig vanskeliggjort, jf. annet alternativ. Ved vurderingen må man se på bruksformålet under ett, ikke på den enkelte beføyelse. Ferdsløse vil ikke være å regne som selvstendig bruk, slik at ferdselsrestriksjoner (f.eks. på tømmertransport) bare vil gi rett til erstatning der de gjør at den videre bruk (skogsdrift) blir hindret eller eiendommens samlede drift blir vesentlig vanskeliggjort. Som særskilte bruksformer må f.eks. regnes skogsdrift, planteproduksjon på dyrket areal, husdyrbeite, masseuttak, jakt, fiske og hyttebebyggelse. Er det f.eks. bare visse former for planteproduksjon eller jakt på visse arter som blir hindret, må erstatningsspørsmålet bedømmes etter det andre alternativet (vesentlig vanskeliggjøring av den samlede drift). Er det åpnet massetak på en liten del av en stor forekomst, omfatter første alternativ bare den delen av forekomsten som alt kan anses åpnet.

Selv om en bruk – av det areal som inngår i verneområdet eller av eiendommen som helhet – ikke blir hindret, kan vernebestemmelsene gjøre at bruken blir vanskeliggjort. Dersom det er tale om vesentlig vanskeliggjøring, vil det utløse rett til erstatning for tap som voldes, i kraft av det andre alternativet i første ledd første punktum. Om det foreligger vesentlig vanskeliggjøring, må etter annet alternativ vurderes i forhold til den samlede drift som gjøres av eiendommen, ikke for hver enkelt bruksform. Dette gjør på den ene side at det ikke uten videre er nok til å gi erstatning at en bruk isolert sett blir vesentlig vanskeliggjort, hvis det ikke har så stor betydning for den samlede drift av eiendommen. På den annen side kan det tenkes at forskjellige bruksformer hver for seg blir utsatt for restriksjoner som vanskeliggjør bruken uten at den for noen enkelt av dem blir vesentlig vanskeliggjort, men at de samlet må sies å utgjøre en vesentlig vanskeliggjøring av eiendommens samlede drift som derfor utløser rett til erstatning. Er det tale om flere særskilt matrikulerte eiendommer som drives som én enhet, må de i denne sammenheng ses på som én eiendom.

Den bruk som blir hindret eller vesentlig vanskeliggjort, må være ”igangværende”. Som igangværende bruk regnes den bruk som faktisk foregår. Tap som skyldes at bruksendring eller omlegging blir forhindret, gir ikke rett til erstatning etter bestemmelsen. Det må trekkes en grense både

mot virksomhet som ennå ikke er kommet i gang, og mot virksomhet som må anses avsluttet. Bruken kan bli å regne som igangværende selv om den bare finner sted med forholdsvis lange mellomrom. For skogsdrift vil det være vesentlig om det tidligere har vært iverksatt noen form for skogbrukstiltak, f.eks. planting, gjødsling, markberedning, tynning eller hogst. Det må også tas hensyn til hva som fremgår av en skogbruksplan, f.eks. om et bestand er avsatt for å kunne gi spesialvirke av store dimensjoner. Blir bruken av en bygning hindret på grunn av ferdselsforbud, vil det kunne gjøre bygningen verdiløs og dermed gi rett til erstatning. Bestemmelsen vil derimot ikke gi rett til erstatning for tapte inntekter ved at påtenkt ny bebyggelse ikke kan reises.

At det er tale om ”situasjonsbetinget ikke-bruk” – altså at bruken midlertidig og kortvarig er opphørt – vil ikke være til hinder for erstatning når man må regne med at bruken vil ha blitt tatt opp igjen. Om en slik ikke-bruk – f.eks. at det ikke sendes dyr på beite – er midlertidig og kortvarig, må vurderes i lys av hvor lenge ikke-bruken har vart, hva som er årsaken til den, og betydningen den alminnelige samfunnsutviklingen har for slik bruk.

Er det tale om bruk som bare kan skje med tillatelse fra offentlig myndighet, bestemmer *annet punktum* at det etter begge alternativer er en forutsetning at det er gitt tillatelse. Kravet om tillatelse må her forstås i vid forstand og omfatter alle tilfelle hvor bruken bare kan skje med støtte i et enkeltvedtak etter en lov, enten det er byggetillatelse, dispensasjon fra arealplan, konsesjon, godkjenning, samtykke eller annet. Annet punktum innebærer i slike tilfelle også en avklaring av når bruken kan sies å være igangværende, idet tillatelsen må være gitt før det ble kunngjort melding om verneforslaget etter utk. § 40 annet ledd. Dette har betydning for byggetillatelse. Er det gitt byggetillatelse før det nevnte tidspunktet (og byggetillatelsen ikke er utløpt, jf. plan- og bygningsloven § 96), inntreffer rett til erstatning selv om bygningen ikke er oppført (men byggekostnadene skal da gå til fradrag ved erstatningsberegningen). Bruksendringer som ikke trenger tillatelse, men som er skjedd etter at verneforslag ble sendt på (lokal) høring etter utk. § 40 tredje ledd, gir i samsvar med prinsippet i oreigningsloven § 28 ikke grunnlag for erstatning, jf. Rt. 1994 s. 1470 (Vangestadmyra).

Det kan oppstå rett til erstatning etter første ledd første punktum annet alternativ også der det er bruk av eiendommen utenfor verneområdet som blir vesentlig vanskeliggjort, når dette gjør at den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort.

Det må foreligge et økonomisk tap, og det er bare dette som skal erstattes etter første ledd. Tapet vil som regel ligge i at den igangværende bruk vil gi mindre avkastning, eller ingen avkastning overhodet fordi den må opphøre. Tapsvurderingen må gjøres pr. tidspunktet for vernevedtaket. Fremtidig tap må neddiskonteres til fredningstidspunktet. Ved neddiskonteringen brukes en kapitaliseringsrentefot fastsatt på grunnlag av eksisterende rettspraksis, dvs. for tiden som hovedregel 5 %. Siden utbetalingen finner sted etter at vernevedtaket trådte i kraft, betales det avsavnsrente av erstatningsbeløpet for tiden fra vernevedtaket trådte i kraft og frem til utbetalingstidspunktet. Etter rettspraksis settes avsavnsrenten til et gjennomsnitt av innlåns- og utlånsrente, jf. særlig Rt. 1984 s. 492.

Tapet må være forårsaket av vernebestemmelseres restriksjoner på igangværende bruk. Må det antas at igangværende bruk uten hensyn til vernevedtaket ville opphøre fordi den ikke vil gi fortjeneste i fremtiden, blir det for så vidt ikke noe tap å erstatte. Det samme gjelder hvis bruken ville ha medført negativ avkastning. Kan man derimot legge til grunn at igangværende bruk ville fortsette med justeringer for å sikre lønnsomhet, skal det gis erstatning for at den må opphøre som følge av vernevedtaket.

Det forekommer at grunneieren selv ved en formell beslutning i kraft av eierrådigheten har satt et areal til side for naturvernformål og dermed avstått fra utnytting. Hovedeksemplet på dette er såkalte administrative fredninger som på statens hånd ble gjort av Direktoratet for statens skoger, og som nå ligger under Statskog SF. Administrative fredninger forekommer også i kommuner. Etter rettspraksis etter naturvernloven skal det her betales erstatning, jf. Rt. 1999 s. 138 (Østmarka). Ved administrative fredninger vil det imidlertid ikke være noen igangværende bruk, slik at det etter naturmangfoldloven ikke vil inntre erstatningsplikt om det blir vedtatt områdevern for arealet.

Annet ledd gir hjemmel for en tilskuddsordning som supplerer retten til erstatning etter første ledd. Bestemmelsen tar særlig sikte på tilfelle der vernevedtak blir til hinder for næringsutvikling på berørte eiendommer. Tilskuddsordningen fastsettes i forskrift som behandles etter reglene i forvaltningsloven kap. VII, bl.a. med høring av interesserte organisasjoner. Forskriften kan gi en regelbundet rett til tilskudd når forskriftens vilkår er oppfylt, eller i større eller mindre grad gjøre tildeeling av tilskudd avhengig av et konkret skjønn der det f.eks. kan legges vekt på om vedkommende har hatt konkrete planer for bruksendring som ikke

kommer til utførelse på grunn av vernevedtaket. Forskriften kan sette krav om at tilskudd benyttes til investeringer eller tiltak som innebærer en tilpasning eller omlegging av driften så den blir forenlig med vernevedtaket. Dette innebærer også at slike tilskudd kan ses i sammenheng med nødvendig skjøtsel av verneområdet.

§ 48 (fremgangsmåten ved fastsetting av kompensasjon)

Staten skal senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet, gi tilbud om kompensasjon etter § 47 til en eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder fra vernevedtaket. Tilbudet skal omfatte både mulig erstatning etter § 47 første ledd og mulig tilskudd etter § 47 annet ledd.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan en eier eller rettighetshaver senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for fylkesmannen om at staten begjærer rettslig skjønn for tingretten til fastsetting av erstatning etter § 47 første ledd.

Skjønnnet holdes etter reglene i skjønnsløven 1. juni 1917 nr. 1 og reglene i dette ledd. Tingretten kan gi oppreisning for unnskyldeleg oversittelse av fristen etter annet ledd. Staten dekker de nødvendige kostnader som en grunneier eller rettighetshaver har til skjønnnet hvis denne oppnår et bedre resultat enn det samlede tilbudet. Ved overskjønn dekker staten grunneierens eller rettighetshaverens nødvendige kostnader dersom denne oppnår et vesentlig bedre resultat enn ved underskjønnnet, eller staten har begjært overskjønnnet. For øvrig gjelder tvistemålslovens regler om sakskostnader.

Paragrafen avløser naturvernloven § 20 a. Det vises til kap. 18, særlig kap. 18.10 og 11.

Første ledd skal sikre at staten tar standpunkt til spørsmålet om kompensasjon i form av erstatning og tilskudd for de eiere og rettighetshavere som ber om det. Fordi enkelte verneverdige områder ikke er i noen form for bruk og er uten økonomisk verdi, bør ikke staten være pliktig til å fremsette tilbud om kompensasjon for alle eiendommer som berøres av vernevedtaket. Et krav om at eieren eller rettighetshaveren selv ber om å få tilbud, vil dessuten fremme aktivitet og avklaring der eierforholdene er uklare. Anmodningen om tilbud må fremsettes innen fire måneder fra vernevedtaket ble truffet. Det vil være en fordel om grunneieren eller rettighetshaveren spesifiserer hvilken bruk som blir hindret, men anmodningen kan være helt uspesifisert. I underretning om og kunngjøring av vernevedtaket må det opplyses om retten til kompensasjon etter utk. § 47 og fristen etter utk. § 48

første ledd, jf. utk. § 43 annet ledd fjerde punktum. Vernemyndighetene bestemmer hvilket organ anmodningen skal fremsettes for, f.eks. fylkesmannen.

Staten har en frist på ett år fra vernevedtaket til å gi tilbud til dem som har bedt om det innen fristen. For å forberede et slikt tilbud bør staten under forberedelsen av vernevedtaket være oppmerksom på og søke å sikre opplysninger som kan ha betydning for kompensasjonsspørsmålet. Det er ikke noe i veien for at staten også gir tilbud til andre enn dem som har bedt om det etter vernevedtaket innen lovens frist. Dette kan f.eks. være aktuelt når en grunneier allerede før vernevedtaket utvetydig og skriftlig har krevd kompensasjon for det kommende vernevedtaket. Tilbudet kan på ut på null, f.eks. i et tilfelle som omhandlet i Rt. 1989 s. 245 (holmer i sjøfuglreservater).

Vernemyndighetene fastsetter hvilket forvaltningsorgan som skal gi tilbudet. Når det gis tilbud, skal dette innebære en samlet stillingtaken til spørsmålene om erstatning og om tilskudd. Det kan imidlertid tenkes at en eller begge poster blir satt til null når dette følger av regelverket anvendt på de aktuelle faktiske forhold. Paragrafen krever ikke at tilbudet spesifiseres på henholdsvis erstatning og tilskudd. Det vil også være naturlig å angi de viktigste vurderinger som ligger bak tilbudet, særlig der grunneieren eller rettighetshaveren har fremhevet hva det kreves kompensasjon for.

Tilbudet forutsetter en aksept fra mottakeren for å bli bindende. Det er derfor ikke "bestemende for rettigheter eller plikter til private personer" og regnes følgelig ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke adgang til å klage over tilbudet til overordnet forvaltningsorgan. I stedet for å akseptere tilbudet, kan eieren eller rettighetshaveren etter annet ledd kreve at erstatningsspørsmålet blir avgjort ved rettslig skjønn. Skjønnen begjæres for tingretten i den rettskrets hvor eiendommen ligger. Dersom eiendommene ligger i flere rettskretser, kan staten etter skjønnsloven § 6 annet ledd velge mellom disse kretsene. Regelen om at staten skal begjære skjønnet i stedet for den enkelte grunneier eller rettighetshaver, gjør det lettere å få til en felles behandling for erstatningsspørsmålene for flere eiendommer knyttet til samme verneområde. Skjønnen kan ikke ta stilling til spørsmålet om tilskudd. Skjønnsrettens avgjørelse vil ikke avskjære muligheten for å søke om tilskudd. Om det kan gjøres før skjønnsrettens avgjørelse foreligger, vil bero på forskriften for den aktuelle tilskuddsordningen.

Tredje ledd bestemmer at skjønnet holdes etter de alminnelige regler i skjønnsloven 1. juni 1917 nr. 1, med de særregler som tredje ledd selv gir. Unnlater staten å begjære skjønn innen rimelig tid etter at en grunneier eller rettighetshaver har krevd det i medhold av annet ledd, må vedkommende selv kunne begjære skjønn for tingretten i medhold av skjønnsloven § 4 annet ledd anvendt analogisk.

Om sakskostnader ved skjønnet gjelder reglene i tredje ledd *tredje til femte punktum* i stedet for skjønnslovens regler. Tredje og fjerde punktum angir når staten uten videre skal dekke grunneierens eller rettighetshaverens nødvendige kostnader til skjønnet. Ved underskjønnet for tingretten gjelder dette når den private part oppnår et bedre resultat enn det samlede tilbud. Ved et overskjønn for lagmannsretten, som den private part har begjært, skal det noe mer til, idet den private part må ha oppnådd et vesentlig bedre resultat enn for underskjønnet. Har staten begjært overskjønn, må den alltid dekke den private parts nødvendige kostnader. Disse reglene skal motvirke overprøving der kostnadene ved overprøvingen står i misforhold til det som oppnås. Når det etter disse reglene vurderes hva som er "nødvendige kostnader", skal man bl.a. ha for øye om parter med likeartede interesser som ikke står i strid med hverandre, har brukt samme juridiske og faktiske bistand, jf. for ekspropriasjonssaker regelen i skjønnsloven § 54 annet ledd.

Hvis ikke staten skal dekke den private parts kostnader til skjønnet etter reglene i tredje og fjerde punktum, er det etter femte punktum tvistemålslovens regler som vil avgjøre spørsmålet om sakskostnader. Oppnår den private part ikke mer enn tilbudet, kan vedkommende fritas for å dekke statens sakskostnader hvis saken var så tvilsom at det var fyllestgjørende grunn til å begjære skjønn, eller et av de andre vilkårene i tvistemålsloven § 172 annet ledd er oppfylt. Oppnår den private part noe mer enn tilbudet, men ikke så mye at vilkårene i tredje punktum er oppfylt, er utgangspunktet etter tvistemålsloven § 174 første ledd at hver part bærer sine kostnader, men den private part kan få dekket sine sakskostnader etter reglene i samme lov § 174 annet ledd. For overskjønn vil regelen etter tvistemålsloven § 180 være at den private part må dekke alle sakskostnader dersom vedkommende ikke oppnår noe bedre resultat enn ved underskjønnet, med mindre retten på grunn av særlige omstendigheter fritar for det. Har den private part vunnet frem et stykke på vei, men ikke tilstrekkelig til at fjerde punktum får anvendelse, er det § 174 som skal anvendes, jf. § 180 annet ledd.

Kapittel VI Utvalgte naturtyper

§ 49 (utvalgte naturtyper)

For å fremme målet i § 4 kan Kongen fastsette forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte. Forskriften kan gjelde alle eller nærmere bestemte forekomster av naturtypen.

Ved avgjørelsen av om en naturtype skal bli utvalgt, skal det legges særlig vekt på om

- a) naturtypens utbredelse i Norge minker i strid med målet i § 4,*
- b) forekomstene har en økologisk tilstand som strider mot målet i § 4,*
- c) naturtypen er av vesentlig verdi for det biologiske mangfold,*
- d) naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller*
- e) internasjonale forpliktelser gjør utvelgning nødvendig.*

Når en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot målet i § 4, skal myndighetene etter loven her – av eget tiltak eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse – vurdere om det bør gis forskrift etter første ledd.

Utk. §§ 49 til 54 er nye. Forslaget om utvalgte naturtyper begrunnes og drøftes generelt i kap. 15, særlig 15.4, og 19.

Utk. § 49 første ledd lovfester prinsippet om utvalgte naturtyper. Naturtyper kan utvelges til det særskilte forvaltningsregime i kap. VI "for å fremme målet i § 4". Å gi en naturtype status som utvalgt skal derfor ha som mål å bidra til at "mangfoldet av naturtyper bevares innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske funksjoner som kjennetegner den enkelte naturtype" (se merknadene til § 4).

Utvelgning av naturtyper skal skje ved forskrift. Forskriften vil gjelde på tvers av forvaltningssektorene, og gjennomføres av den enkelte myndighet i forhold til det aktuelle lovverk i det enkelte tilfelle, jf. utk. § 51. Det er derfor naturlig at myndigheten til å vedta forskriften legges til Kongen, men første ledd er rettslig ikke til hinder for delegering etter vanlige forvaltningsrettslige regler.

Forskriften skal gjelde "bestemte" naturtyper. Det vil si at bestemmelsen ikke hjemler utvelgning av f.eks. alle naturtyper i et bestemt geografisk område. Skal dette oppnås, må det i tilfelle velges områdevern etter kap. V eller andre virkemidler, som plan etter plan- og bygningsloven. Når man velger ut en naturtype, kan det i forskriften bestemmes at utvelgningen skal omfatte alle fore-

komster, eller nærmere bestemte forekomster. Det siste kan f.eks. være forekomster av naturtypen innenfor et visst geografisk område, eller forekomster av en viss minstestørrelse, eller forekomster med nærmere bestemte kvaliteter.

Både når alle forekomstene utvelges, og når utvelgningen bare gjelder bestemte forekomster, betyr dette ikke at alle de aktuelle forekomstene er fredet. Det ligger i ordningen etter kap. VI at forekomster kan oppgis etter en avveining av den aktuelle forekomstens kvalitet og betydningen for oppnåelsen av målet i § 4 (se kap. 19.2.3 og merknadene til § 51 annet og tredje ledd) mot andre samfunnsmessige mål. Gjelder utvelgningen kun nærmere bestemte forekomster, f.eks. av en viss kvalitet, kan dette likevel være en indikasjon på at det skal noe mer til for å oppgi en lokalitet enn om alle lokaliteter var omfattet av ordningen.

Enkelte forekomster av en utvalgt naturtype kan være så verdifulle at man velger å bruke områdevern. Særlig reservatvern kan være et aktuelt alternativ. I et slikt tilfelle vil områdevernet gå foran reglene om utvalgte naturtyper, som da ikke vil gjelde for verneområdet.

Om begrepet "naturtype" se utk. § 3 bokstav j (se også kap. 4.1.2.5). Begrepet omfatter naturtyper både i vann og på land. Det siktes i utk. § 49 ikke til hovednaturtyper slik de er beskrevet i kap. 5.3. Begrepet naturtyper omfatter ikke særskilte funksjonsområder for bestemte arter, f.eks. hiområder eller spillplasser. Slike områder kan for prioriterte arter ivaretas etter utk. § 23.

Det vil kunne oppstå tilfeller der det er sammenfall mellom en forekomst av en prioritert naturtype og et funksjonsområde for en prioritert art etter utk. § 23 tredje ledd. Er naturtypen utvalgt før arten prioriteres, bør det ved fastsetting av forskriften etter utk. § 23 tredje ledd vurderes om regimet etter utk. kap. VI er tilstrekkelig til å ivareta den prioriterte arten. Er det ikke tilfelle, bør det fastsettes strengere regler etter § 23. Det kan f.eks. være aktuelt å totalfredre noen eller alle dammer med forekomster av stor salamander, selv om "dammer" allerede er en prioritert naturtype. Er forskrift etter utk. § 23 vedtatt før utvelgningen av naturtypen, vil den gå foran utk. kap. VI hvis det er konflikt mellom reglene for forekomster som omfattes av begge regelsett. For øvrig vil regelsettene gjelde side om side.

Annet ledd angir kriterier som skal vektlegges når en naturtype utvelges. Oppregningen er ikke uttømmende, men angir de viktigste momentene, jf. uttrykket "særlig". Kriteriene i bokstav a til c er direkte begrunnet ut fra hensynet til det biologiske mangfoldet, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001), mens

bokstav d og e henviser til internasjonale sammenhenger, enten biologiske (bokstav d) eller rettslige (bokstav e). Også internasjonale forpliktelser vil imidlertid bygge på hensynet til biologisk mangfold eller andre naturverdier, slik at det ofte vil være sammenfall mellom flere kriterier.

Kriteriene er drøftet i kap. 19.2.1.1. Det første aktuelle kriteriet i *bokstav a* tar sikte på naturtyper som står i fare for å forsvinne. Det finnes per i dag ingen "rødliste" for naturtyper, men det er gjort en kartlegging av truede vegetasjonstyper i Norge.¹³ Selv om kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, foreligger det allerede i dag gode indikasjoner på at visse naturtyper er i, til dels sterk, tilbakegang som følge av menneskers påvirkning, eventuelt fravær av påvirkning når det gjelder kulturbetinget mangfold. Det vises også til Direktoratet for naturforvaltnings håndbøker om kartlegging av naturtyper og biologisk mangfold. Også internasjonalt har man satt opp lister over naturtyper som krever særskilte tiltak, bl.a. i EUs habitatdirektiv (se kap. 10.8 og 15.3) og under Bernkonvensjonen og OSPAR.

Kriteriet "naturtypens utbredelse i Norge minsker" er knyttet opp mot målet i utk. § 4. Det vil si at naturlige endringer normalt ikke vil falle inn. På den annen side kan en naturlig utvikling føre til at en naturtype blir sjelden i Norge, samtidig som den naturlige utviklingen ikke tilsier at den skulle forsvinne helt. I et slikt tilfelle kan det være grunn til å være varsom med de få forekomstene som fremdeles er naturlige i Norge.

Begrepet "utbredelse" er kommentert nærmere i merknadene til utk. § 4. At utbredelsen "minker" dekker både det at antallet forekomster minker, og at forekomstene i seg selv blir mindre.

Flere av de naturtypene som er i sterk tilbakegang, er knyttet til jordbrukets gamle kulturlandskap, og opprettholdelsen er avhengig av særskilt bruk eller spesielle driftsmetoder. Ved vurderingen av om slike naturtyper bør gis status som utvalgt, vil det være et vesentlig moment om regimet etter kap. V kan bidra til å ta vare på naturtypen. Noen ganger kan det være aktuelt med en kombinasjon av bruk av utk. § 49 for å hindre inngrep som f.eks. bygging, og målretting av økonomiske virkemidler for å sikre den bruken som bidrar til å opprettholde det biologiske mangfold.

Utvelgning etter utk. § 49 vil i seg selv være et viktig signal om viktigheten av at det stimuleres til tradisjonelle bruksmåter i aktuelle lokaliteter. Etter forskr. 4. februar 2004 nr. 448 om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket, kan det gis til-

skudd til miljøtiltak på jordbrukseiendommer som ikke er i drift, jf. § 3 første ledd om at "tilskudd kan innvilges til foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom, eller til enhver som er registrert i Enhetsregisteret og som har fått tillatelse av landbrukseiendommens eier til gjennomføring av prosjekt eller tiltak som nevnt i § 4 og § 5". At en naturtype har fått status som "utvalgt", bør ha betydning for skjønnsutøvingen etter denne forskriften.

Forekomster av utvalgte naturtyper kan dessuten være en del av et større jordbruksareal som det etter utk. § 53 skal lages miljøplan for. Bruken i de aktuelle forekomstene kan dermed ses i sammenheng med bruken av eiendommen i sin helhet og bidra til en totalt sett bærekraftig bruk.

Kriteriet i *bokstav b* bruker begrepet "tilstand" og handler om *kvaliteten* i forekomstene, ikke kvantiteten. Et eksempel på dette kan være at visse arter forsvinner fra naturtypen, f.eks. pga. nedgang i mattilgang, konkurranse fra fremmede arter eller forurensning. Begrepet tilstand henspiller på både funksjoner, struktur, prosesser og produktivitet i naturtypen.

Bokstav c viser til naturtyper av "vesentlig verdi for det biologiske mangfold". Det siktes her til naturtyper som har slik verdi selv om de ikke er i kvantitativ eller kvalitativ tilbakegang. Det kan f.eks. være en naturtype som er i randsonen av sitt utbredelsesområde, og som dermed kan ha arter med spesielle genetiske særtrekk, eller der artsammensetningen er noe annerledes enn i forekomstene i mer sentrale strøk. Det kan også være tale om naturtyper som er sjeldne fra naturens side.

Kriteriet i *bokstav d* tar utgangspunkt i naturtyper som har en "vesentlig andel av sitt utbredelsesområde i Norge", og finner sin parallell i begrepet "ansvarsarter" (se kap. 13.6.2). Inn under dette kriteriet faller i hvert fall naturtyper som bare finnes i Norge ("endemiske naturtyper"), men også naturtyper som i all hovedsak forekommer i Norge. Nyere diskusjoner i internasjonalt arbeid synes å gå i retning av at land har et særskilt ansvar ikke bare for å bevare sine endemiske arter, men også sine endemiske naturtyper. Hva som er en "endemisk" naturtype, avhenger av hvordan man definerer og avgrenser naturtyper. Bruker man meget finstilte kriterier, skal det ikke mye til før en naturtype i Norge er annerledes enn f.eks. en naturtype i Sverige. Utvalget mener at man i forvaltningssammenheng må bruke forholdsviss grove kriterier. Naturtypen må være vesensforskjellig fra naturtyper i andre land for å kunne betegnes som "endemisk", eller for å omfattes av kriteriet at den "har en vesentlig del av sitt utbredelsesområde i Norge". Et

¹³ Fremstad & Moen 2001.

eksempel på en slik naturtype er kystgranskogen i Midt-Norge, dvs. den boreale regnskogen.

Selv om kriteriet i bokstav d er oppfylt, innebærer dette ikke nødvendigvis at naturtypen bør få status som utvalgt. Her må det, som ved de øvrige kriteriene, ligge en skjønnsmessig vurdering til grunn basert på den konkrete utbredelsen av naturtypen, den økologiske tilstanden av forekomstene og trusselbildet.

Kriteriet i bokstav e vil ofte være unødvendig i tillegg til de øvrige kriteriene. Når visse naturtyper er ført opp på internasjonale lister over naturtyper som krever spesiell oppmerksomhet, beror dette normalt på kriterier som truethet, sårbarhet eller sjeldenhet. Det kan likevel finnes tilfeller der en naturtype som er listet internasjonalt, ikke er spesielt utsatt i Norge. I slike tilfeller kan forpliktelsen tilsi at regimet i utk. kap. VI får anvendelse, samtidig som man ved skjønnsutøving i konkrete tilfeller kan ta hensyn til hvordan tilstanden er for naturtypen i Norge.

Bokstav e viser til internasjonale *forpliktelser*. Dette omfatter folkerettslig bindende regler, ikke veiledende retningslinjer. Faller naturtypene inn under noen av de andre kriteriene i annet ledd, kan imidlertid slike retningslinjer være et viktig tilleggsargument for utvelgingen.

Tredje ledd fastsetter en plikt for myndighetene til å vurdere behovet for utvelging når en naturtype "antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot målet i § 4". Dette vilkår knytter seg opp mot kriteriene i bokstav a og b. Det ligger i realiteten i dette at det bør være gode grunner for å avstå fra utvelging i disse tilfellene.

Plikten kan utløses av myndighetene selv, eller av noen med rettslig interesse. Kravet om "rettslig interesse" knytter seg til målet om å opprettholde naturtypen. Det vil si at det må dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at naturtypen opprettholdes f.eks. fordi miljøvern er blant organisasjonens formål, eller fordi den representerer en næring som ser utviklingen som en trussel for ressursgrunnet.

Det må ligge vitenskapelige kriterier til grunn for å utløse plikten etter tredje ledd til å vurdere utvelging. Dette innebærer ikke at naturtypen på vitenskapelig grunnlag har fått *status* som truet eller sårbar. Men *kriteriene* som legges til grunn for at utviklingen anses som negativ i forhold til § 4 må være vitenskapelige. Annen kunnskap, f.eks. brukerkunnskap eller forvaltningens erfaringskunnskap, kan ligge til grunn for beslutninger etter utk. § 49.

Beslutningen om ikke å gi forskrift etter første ledd er ikke enkeltvedtak, og kan dermed ikke påklages.

Overtredelse av vurderingsplikten etter tredje ledd er ikke straffbelagt, og kan neppe bli grunnlag for et eventuelt erstatningsansvar.

§ 50 (kartfesting og arealplanlegging for utvalgte naturtyper)

Kommunen skal kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i kommunen. Hvem som skal kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i sjø, bestemmes av Kongen.

Ved arealplanlegging og på annen måte skal kommunen gi disse naturtypene den beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand.

Blir en forekomst av en utvalgt naturtype lagt ut til annet formål i arealdelen av en kommuneplan eller en reguleringsplan som vedtas etter at det er gitt forskrift etter § 49, gjelder ikke reglene i § 51.

Første ledd første punktum fastslår at kommunene har plikt til å kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i sin kommune. Dette forutsetter at kommunene har kunnskap om slike forekomster. Utvalgte naturtyper etter utk. § 49 vil normalt være blant de områder som kommunene har kartlagt eller er i gang med å kartlegge som områder av vesentlig betydning for det biologiske mangfold (se kap. 19.2.2). Utk. § 50 medfører ikke i seg selv noen plikt for kommunen til slikt kartleggingsarbeid.

Kartfesting av forekomster av utvalgte naturtyper vil være et vesentlig bidrag til en effektiv gjennomføring av ordningen med utvalgte naturtyper. Kartfesting er imidlertid ikke noe vilkår for at ordningen skal gjelde. Reglene i utk. §§ 51 til 53 gjelder for forekomster av utvalgte naturtyper uavhengig av om de er kartfestet eller ikke. Ordningens fleksibilitet tilsier i seg selv at ikke alle forekomster til enhver tid vil være kartfestet. Naturen er i stadig utvikling, og noen forekomster vil forsvinne av seg selv, mens andre kan komme til. Også utstrekningen av den enkelte lokalitet kan forandre seg, f.eks. som følge av klimaendringer. Dessuten legges det opp til en kvalitetssikring av kartlagte data etter hvert, og kunnskapen om lokaliteter vil stadig bli bedre. Kartfesting bør skje som et resultat av samarbeid mellom stat og kommune, der staten står for kvalitetssikring og akkumulering av data i regionale og nasjonale oversikter. For en nærmere omtale av kartfesting vises til kap. 19.2.2.1.

Første ledd annet punktum overlater til Kongen å fastsette hvem som skal ha ansvar for kartfesting i sjø, samtidig med forskriften som angir marine utvalgte naturtyper. Ansvarlig myndighet kan vari-

ere, avhengig av bl.a. om den aktuelle naturtypen befinner seg helt i strandsonen, som omfattes av kommunens ansvarsområde, eller om den forekommer lenger ut i havet.

Den kommunale planleggingen vil være sentral i gjennomføringen av ordningen med utvalgte naturtyper. Dette går frem av *annet ledd*, som lovfester en plikt for kommunene til å gi utvalgte naturtyper den nødvendige beskyttelsen. Plikten gjelder også ved annen kommunal virksomhet, f.eks. ved myndighetsutøving etter annen lovgivning, utøving av eierrådighet eller tildeling av tilskudd, jf. uttrykket "eller på annen måte" i annet ledd.

Hvilken arealbrukskategori som bør velges ved planleggingen, vil avhenge av hvilken naturtype det er tale om, og hva som representerer negative påvirkninger. Skal formålet regnes som "beskyttelse" må planen være konkret i så måte. Generelle arealkategorier, særlig LNF-områder, vil ofte ikke være spesifikke nok.

Hvis det foreligger en eldre reguleringsplan som ikke ivaretar hensynet til den utvalgte naturtypen, kan det være aktuelt for kommunen å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud etter plan- og bygningsloven § 33. Det kan også være at et tiltak, f.eks. bygging, lar seg gjennomføre hvis det blir tilpasset hensynet til den utvalgte naturtypen. Med den endringen som utvalget foreslår i plan- og bygningsloven § 70, vil kommunen ha mulighet til å stille krav til en bygnings plassering slik at hensynet til den utvalgte naturtypen ivaretas.

Annet ledd gir kommunen verken adgang eller plikt til skjøtsel for å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper. Kommunen kan imidlertid ta initiativ til et samarbeid med grunneieren om dette, hvis kommunen ønsker det, jf. § 51 fjerde ledd.

Uttrykket "som trengs" viser til at beskyttelsen ikke trenger å være absolutt, verken med hensyn til antallet forekomster eller med hensyn til hvilken virksomhet det skal beskyttes mot. Målet er at naturtypen totalt sett har en tilfredsstillende utvikling i forhold til målet i § 4. Dette kommer til uttrykk gjennom ordene "unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand".

Ordet "forringes" må også forstås i forhold til målet i utk. § 4. Det vil si at ikke enhver negativ påvirkning av mindre art må oppfattes som en forringelse. Ordet er dessuten knyttet opp mot naturtypen som sådan, ikke den enkelte lokalitet. Dette går også frem av *tredje ledd*. Denne bestemmelsen tar sikte på de tilfeller der kommunen kommer til at en lokalitet av en utvalgt naturtype bør vike av hensyn til andre samfunnsinteresser, og legges ut

til annet formål i arealplan etter plan- og bygningsloven.

Med "annet formål" menes et annet formål enn å beskytte lokaliteten for den utvalgte naturtypen. Etter forslaget vil gamle planer, det vil si planer vedtatt før en naturtype er angitt som utvalgt, måtte vike for reglene i utk. §§ 50 annet ledd og 51 til 53. Vedtas planen *etter* at naturtypen er utvalgt ved forskrift etter utk. § 49 første ledd, forutsettes at vurderingene etter utk. § 51 er gjort i planprosessen, og at statlige myndigheter bruker planprosessen til å komme med sine innspill, eventuelt innsigelse.

Er en lokalitet først avsatt til annet formål i arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan), gjelder ikke reglene i § 51.

Planer som vedtas etter utvelgingen og som *ivaretar* formålet med den, vil for plan- og bygningslovens del oppfylle kravene i utk. § 51 annet og tredje ledd (jf. utk. § 50 annet ledd). Reglene i § 51 annet og tredje ledd må likevel komme i tillegg for saker som behandles etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven.

§ 51 (utvelgingens betydning)

Enhver skal i sin virksomhet ta hensyn til utvalgte naturtyper for å unngå at deres utbredelse og økologiske tilstand forringes.

Ved utøving av offentlig myndighet skal det ikke gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand.

Et tiltak som nevnt i annet ledd kan likevel tillates eller få tilskudd hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, eller hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet. Før slikt vedtak treffes, må det foretas en analyse av konsekvensene for den utvalgte naturtypen. Kongen kan gi forskrift om utføring og behandling av en slik analyse. Tiltakshaveren kan pålegges å bære kostnadene ved opprettelsen av et alternativt bevaringsområde etter første punktum.

Etter samråd med grunneieren kan det offentlige foreta nødvendig skjøtsel av utvalgte naturtyper.

Første ledd innebærer en særskilt aktsomhetsplikt for enhver med hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper. Bestemmelsen kan ses som en konkretisering av den alminnelige aktsomhetsplikten i utk. § 6 for så vidt gjelder utvalgte naturtyper. Plikten forutsetter at enhver etter beste evne gjør seg kjent med hva som er utvalgte naturtyper, og om de berøres av egen virksomhet. En forutsetning for dette er igjen at myndighetene gir god nok

informasjon om utvalgte naturtyper og hva som kan påvirke dem i negativ retning. Aktsomhetsplikten må vurderes ut fra de krav det er rimelig å stille til den enkelte type virksomhetsutøver.

Plikten etter første ledd er knyttet til konsekvensene av virksomheten, ikke stedet der den finner sted. Jo lengre unna naturtypen virksomheten finner sted, jo mindre krav kan det imidlertid stilles til hva den som utøver virksomheten kan forventes å forutse av konsekvenser. Aktsomhetsplikten vil dermed avta jo fjernere påvirkningen av naturtypen er.

De rettslige konsekvensene ved overtredelse av aktsomhetsplikten i første ledd er de samme som ved overtredelse av den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6.

Om begrepet "virksomhet" se merknadene til utk. § 6. Om begrepet "økologisk tilstand" se merknadene til utk. §§ 7 og 49.

Ordningen med utvalgte naturtyper forutsettes gjennomført gjennom kommuneplanleggingen og myndighetsutøving innen de aktuelle sektorene. Kommunens rolle kommer spesielt til uttrykk i utk. § 50, mens utk. § 51 annet og tredje ledd omhandler offentlig myndighetsutøving generelt, herunder kommunens myndighetsutøving.

"Utøving av myndighet" omfatter å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak, herunder gi tilskudd. Det omfatter ikke utøving av offentlig eierrådighet, men dette vil falle inn under aktsomhetsplikten i første ledd, der "enhver" også omfatter det offentlige.

Annet ledd tar utgangspunkt i *tillatelsesordninger*. Dette gjelder uten hensyn til hvilken betegnelse som er brukt i hjemmelsgrunnlaget for ordningen (f.eks. konsesjon, løyve, samtykke, godkjenning eller dispensasjon). Tiltak som kan gjennomføres uten tillatelse, reguleres bare av første ledd, eventuelt utk. §§ 52 eller 53 hvis det er tale om skog- eller jordbruk.

Normen i annet ledd gjelder for "nye inngrep og vesentlige bruksendringer". Eksisterende virksomhet kan dermed fortsette som før, med forbehold for tiltak der virksomheten utvides til å legge beslag på nye områder og dette er knyttet til en tillatelse eller tilskudd. Anses det nødvendig å legge begrensninger på igangværende bruk, må man i stedet treffe vedtak om områdevern.

Om uttrykket "forringelse av (en naturtypes) utbredelse eller økologiske tilstand" se merknadene til utk. § 50.

Tredje ledd første punktum åpner for at lokaliteter kan oppgis hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, selv om tiltaket kan forringe kvantiteten av eller kvaliteten i naturtypen. Bestemmelsen er et

utslag av at reglene i utk. kap. VI er en mellomløsning mellom vern og bruk. I motsetning til områdevern, der verneverdiene uttrykkelig prioriteres i et konkret område, gir ordningen med utvalgte naturtyper veiledning for bærekraftig bruk. Dette innebærer at i avveiningen mot andre samfunns mål må hensynet til de utvalgte naturtypene tillegges betydelig større vekt enn hensynet til annen natur. Andre samfunns mål kan likevel være så viktige at de vil gå foran en gitt lokalitet av den utvalgte naturtypen. I avveiningen må det tas hensyn til hvor stor negativ effekt tiltaket vil ha når det gjelder å nå målet i utk. § 4 for den aktuelle naturtypen. Er tilstanden for naturtypen så dårlig at det ene tiltaket vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå bevaringsmålet, kan det være mer hensiktsmessig å velge områdevern som virkemiddel.

Første punktum åpner videre for at en lokalitet kan oppgis hvis "det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet". Første alternativ er at en slik lokalitet allerede finnes. I den kommunale planleggingen kan man f.eks. sørge for at en eller flere andre lokaliteter ivaretas gjennom arealplaner med formål som gir den nødvendige beskyttelsen, samtidig som man legger ut en annen lokalitet til byggeområde. Forutsetningen er at den økologiske tilstand på de som ivaretas er god, og at den sikrer at målet i utk. § 4 kan oppnås. Kravet om alternativt bevaringsområde vil ikke være oppfylt hvis man f.eks. skulle oppgi alle forekomster unntatt én. En slik løsning vil ikke kunne betegnes som "bevaringsområde" i forhold til målet i § 4, og heller ikke som en løsning som har "tilsvarende kvalitet".

Det andre alternativet er at et annet bevaringsområde "etableres". En mulighet er at det foreligger en annen lokalitet, men at den økologiske tilstanden ikke er spesielt god på grunn av inngrep. Er det mulig å gjenopprette en tilfredsstillende naturtilstand ved hjelp av restaureringstiltak, kan dette oppfylle kravet i tredje ledd første punktum. Forutsetningen må være at de viktigste restaureringstiltak er gjennomført før den andre lokaliteten bygges ut. En annen mulighet er å bygge opp en helt ny lokalitet for naturtypen. Dette vil normalt være langt vanskeligere. I forhold til artsvern kan det være forholdsvis overkommelig å lage f.eks. en kunstig biotop, mens det vil være vanskeligere å "bygge opp" en hel naturtypeforekomst. Noen eksempler kan likevel være aktuelle, slik som anlegg av en dam eller planting av en allé.

En forekomst av en utvalgt naturtype kan ikke oppgis uten at konsekvensene for naturtypen er vurdert, jf. *tredje ledd annet punktum*. Det siktes her ikke til en ordinær konsekvensutredning etter

plan- og bygningsloven, men til en enklere vurdering av konsekvensene for naturtypens utbredelse og tilstand for å kunne gjøre en faglig begrunnet interesseavveining etter første punktum. I tråd med prinsippet i utk. § 11 vil det være tiltakshaveren som har ansvaret for å få utarbeidet analysen, mens den aktuelle myndigheten har ansvar for å sørge for at analysen foreligger når vedtak treffes, og at den inneholder tilstrekkelig med opplysninger for å foreta den vurderingen som kreves etter tredje ledd. En slik konsekvensanalyse kan etter forholdene gi et grunnlag for å knytte vilkår til tilatelsen.

For tiltak som konsekvensutredes etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven vil kravene som stilles i utk. § 51 tredje ledd annet punktum være oppfylt, forutsatt at konsekvensutredningen omfatter følgene for naturtypen.

Når det gjelder miljøplan innen jordbruket og skogbruksplan, forutsettes konsekvensene av planlagte tiltak analysert i forkant av godkjenning av planen. Se også merknadene til utk. §§ 52 og 53.

Miljøvernmyndighetene forutsettes å blir trukket inn i sektorenes saksbehandling etter annet og tredje ledd. På kommunenivå vil det ofte være samme organ som skal ivareta alle disse hensynene.

Etter tredje ledd tredje punktum kan Kongen gi nærmere forskrift om konsekvensanalysen. Forskriften kan gjelde både "utføringen" og "behandlingen". Å gi forskrift om "utføringen" kan innebære at forskriften konkretiserer hvilke tiltak og hvilke naturtyper det kreves konsekvensanalyse for. Dessuten kan forskriften gi bestemmelser om innholdet i analysen. Forskrift om "behandlingen" av søknaden kan f.eks. gi bestemmelser om høring, innsyn og andre saksbehandlingsregler.

I tråd med prinsippet i utk. § 11 åpner *tredje ledd fjerde punktum* for at tiltakshaver kan pålegges helt eller delvis å bære kostnadene ved opprettelsen av et alternativt bevaringsområde. Det vil bero på en skjønnsmessig vurdering av forholdene i det enkelte tilfelle om det er rimelig å pålegge tiltakshaveren en slik plikt. Aktuelle vurderingsmomenter vil f.eks. være tiltakets omfang, hvilken byrde et slikt pålegg vil innebære for tiltakshaveren, og om noen vil ha konkret nytte av tiltaket, f.eks. i forbindelse med tilrettelegging for friluftsliv eller høsting.

Fjerde ledd gir en regel om skjøtsel, bl.a. med sikte på truede naturtyper i jordbrukslandskapet som forutsetter skjøtsel for å bli ivaretatt. Skjøtselen kan gjennomføres av statlige eller kommunale organer, eventuelt ved et samarbeid dem imellom, men bare etter samråd med grunneieren. Særlig

ved jord- og skogbruksvirksomhet vil et slikt samarbeid kunne inngå i utarbeidelsen av henholdsvis miljøplan og skogbruksplan. Bestemmelsen pålegger verken grunneieren eller det offentlige noen rettsplikt til å foreta skjøtsel, men tjener til å understreke skjøtsel som en oppgave av betydning for å opprettholde utvalgte naturtyper. Skjøtsel som innebærer inngrep i grunneierens eller rettighets-haverens rettigheter kan ikke utføres med hjemmel i denne bestemmelsen med mindre grunneieren samtykker.

§ 52 (utvalgte naturtyper i skog)

Ved utarbeiding av skogbruksplaner skal hensynet til utvalgte naturtyper ivaretas.

Eiere eller brukere av skogeiendommer som inneholder utvalgte naturtyper, kan søke kommunen om godkjenning av skogbruksplan for så vidt den berører forekomster av utvalgte naturtyper. Når godkjenning er gitt, kan skogbrukstiltak utføres uten videre i samsvar med planen. Godkjenning kan bare gis hvis gjennomføring av tiltak etter planen ikke forringer den utvalgte naturtypens utbredelse og økologiske tilstand.

Skogbrukstiltak som ikke skjer i henhold til godkjent plan etter annet ledd, skal meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres. Frist for tilbakemelding kan fastsettes i forskrift etter § 49 første ledd.

Skogbruksvirksomhet er ikke avhengig av særskilt tillatelse, og reglene i utk. § 51 annet og tredje ledd gjelder derfor ikke uten at det dreier seg om skogbrukstiltak som får tilskudd. Heller ikke planer etter plan- og bygningsloven vil normalt fange opp skogbrukstiltak, jf. utk. § 50 annet ledd. Samtidig er flere naturtyper av spesiell verdi for det biologiske mangfold knyttet nettopp til skog, og skogbruksvirksomhet er ofte den viktigste påvirkningsfaktor for disse. Det er derfor viktig at hensynet til disse naturtypene ivaretas i skogbruksvirksomhet.

Etter norsk rett gjelder det i dag ingen alminnelig plikt til å utarbeide skogbruksplan for den enkelte eiendom. Men for mange eiendommer blir det utarbeidet skogbruksplaner på frivillig basis. Med "skogbruksplan" i utk. § 52 menes det som forstås som skogbruksplan etter skogbruksloven § 29 første ledd, dvs. en "plan for skjøtsel og drift av en skogeiendom eller del av slik eiendom".

Første ledd fastslår at i de tilfeller der det utarbeides en skogbruksplan, skal hensynet til utvalgte naturtyper ivaretas. Dette kan f.eks. bety at hogst unngås helt i noen områder, at hogsten bør foregå på en spesiell måte, eller at man unngår grøfting i tilknytning til forekomster av naturtyper som er avhengig av spesielt fuktig jord. Hvordan skogbruket kan legges opp slik at det tas hensyn til utvalgte naturtyper, vil avhenge av den aktuelle naturtypen og eiendommens beskaffenhet. Skogbrukere har allerede en del erfaring med ivaretagelse av miljøhensyn gjennom prosjektet Levende Skog, og vil kunne dra nytte av disse erfaringene. Noen av de vurderinger som må foretas, kan likevel være vanskelige for den enkelte skogeier eller skogbruker. Det nærmere innhold i planen bør derfor utarbeides i et samarbeid mellom skogeieren, skogbruksmyndighetene og miljømyndighetene.

Etter *annet ledd* kan eiere eller brukere av skogeiendommer som inneholder utvalgte naturtyper, søke om godkjenning av en skogbruksplan for så vidt den berører forekomster av utvalgte naturtyper. Den siste tilføyelsen innebærer at planen kan begrenses til skogbrukstiltak som kan få konsekvenser for lokaliteter med utvalgte naturtyper. Det arealet som planen dekker, bør imidlertid være stort nok til at negative påvirkninger på de aktuelle lokalitetene fra skogsdrift fanges opp. Kommunen skal være godkjenningens instans. Også her forutsettes et samarbeid mellom skogbruksmyndighetene og miljøvernmyndighetene. Avgjørelsen om godkjenning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Er planen godkjent, kan skogbrukstiltak utføres i henhold til planen. Skogbrukeren behøver i tilfelle ikke å vurdere hensynet til utvalgte naturtyper nærmere.

Skogbrukstiltak som *ikke* skjer i henhold til en godkjent skogbruksplan, enten fordi slik plan ikke foreligger eller fordi skogbrukeren ønsker å fra-vike planen, må etter *tredje ledd første punktum* meldes til kommunen hvis de berører en forekomst av en utvalgt naturtype. Tiltaket kan i tilfelle ikke iverksettes før kommunen har gitt tilbakemelding, jf. *tredje ledd annet punktum*. Kommunen skal vurdere om tiltaket kan medføre forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand. Kommer kommunen til at det er tilfellet, kan tiltaket nektes, eller kommunen kan stille vilkår for gjennomføringen (*tredje punktum*). Det kan fastsettes en frist for kommunens tilbakemelding. Slik frist fastsettes i forskriften som angir utvalgte naturtyper etter utk. § 49 første ledd.

"Skogbrukstiltak" vil si både hogst og andre skogbrukstiltak som grøfting, drenering og tilplan-

ting. Når det gjelder tiltak som er avhengig av tillatelse eller tilskudd, f.eks. bygging av skogsbilveier, vil også § 51 annet ledd få anvendelse. Den praktiske betydningen av § 51 annet ledd vil imidlertid være liten når det foreligger en godkjent skogbruksplan som ivaretar naturtypen. I skogbruksplanen vil det i tilfelle normalt være tatt stilling til spørsmål om veibygging.

§ 53 (utvalgte naturtyper i jordbrukslandskap)

Blir det med hjemmel i jordloven utarbeidet en miljøplan for en eiendom med utvalgte naturtyper skal planen også ivareta hensynet til de utvalgte naturtyper.

Er det ikke utarbeidet en slik plan selv om eiendommen er i aktiv drift, skal alle tiltak som berører den utvalgte naturtypen meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket iverksettes. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres. Frist for tilbakemelding kan fastsettes i forskrift etter § 49 første ledd.

Utk. § 53 er en parallell til utk. § 52 når det gjelder planer for drift av jordbrukseiendommer. I forskr. 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan stilles det krav om slik plan som vilkår for å få fullt produksjonstilskudd. Formålet med miljøplanen er etter forskriften at den "skal bidra til mer miljøvennlig jordbruksproduksjon og til at positive miljøeffekter av jordbruksdrift kan holdes ved like eller økes. Planen skal også medvirke til økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter, samt synliggjøre miljøinnsatsen i jordbruket" (§ 1).

Miljøplanen skal fastsettes i to trinn, der det første er relatert til en kartlegging av eiendommen der det bl.a. pekes ut områder som er viktige for biologisk mangfold (§ 4 første ledd nr. 1) og lages en plan for tilpasning av tiltak til miljøforholdene (§ 4 første ledd nr. 4). Det andre trinnet er knyttet til særskilte miljøformål i jordbruket, og skal inneholde mål for foretakets miljøinnsats, planer for tiltak som skal fremme særskilte miljøformål og dokumentasjon på gjennomføring av tiltak (§ 4 annet ledd).

Bestemmelsen i utk. § 53 er knyttet opp mot denne ordningen. Den presiserer noe av det nærmere innholdet i en miljøplan for en jordbrukseiendom som inneholder forekomster av utvalgte naturtyper. Bestemmelsen vil ha betydning på både trinn 1 og trinn 2 i miljøplanen. På trinn 1 må

det kartlegges og kartfestes hvor forekomstene er, jf. forskriftens regel om kartfesting av "områder som er viktige for biologisk mangfold, og hvordan driften kan tilpasses. På trinn 2 skal det redegjøres for spesielle tiltak som settes i verk for å ivareta "særskilte miljømål", noe som bl.a. vil være ivaretagelse av forekomster av utvalgte naturtyper.

Det må kunne legges til grunn at det blir utarbeidet miljøplan for alle bruk som drives aktivt med noe omfang. Det er likevel slik at noen få slike bruk ikke fyller grunnvilkåret for å kunne motta produksjonstilskudd. Dette grunnvilkåret er i dag at eiendommen har en omsetning på minimum kr. 30 000 kroner over 12 måneder, jf. forskr. 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstillegg i jordbruket. Det kan også være andre grunner til at det ikke kreves produksjonstilskudd for enkelte eiendommer, bl.a. gjelder det også begrensninger i retten til produksjonstilskudd som følge av eierforhold m.v.

Er det ikke utarbeidet miljøplan, må etter *annet ledd* tiltak som berører den utvalgte naturtypen, meldes til kommunen på forhånd. Ordningen svarer til utk. § 52 tredje ledd.

Som det fremgår er det ikke en egen godkjenningsordning for miljøplaner. Slik lovforslaget lyder, må landbruksmyndighetene i forbindelse med tildeling av produksjonstilskudd også kontrollere at miljøplanen for jordbrukseiendommer som inneholder utvalgte naturtyper, er i samsvar med utk. § 53. Virkningen av at planen ikke fyller de nødvendige krav kan her som ellers bli at produksjonstilskuddet reduseres.

På samme måte som ved § 52, forutsettes at miljømyndighetene trekkes inn ved utarbeidingen av miljøplaner for jordbrukseiendommer som inneholder utvalgte naturtyper. Her vil ansvaret i hovedsak ligge på samme nivå, dvs. kommunen.

§ 54 (kunngjøring og klage)

Tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype skal kunngjøres i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, og innføres i miljøvedtaksregisteret. Ved utvalgte naturtyper i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med tillatelsen. Bli vedtaket påklaget, skal overordnet miljøvernmyndighet få uttale seg til klagen.

For å kunne overvåke den totale tilstanden for utvalgte naturtyper i Norge, er det nødvendig å ha en samlet oversikt over vedtak som tillater inngrep. *Første punktum* lovfester derfor en plikt til kunngjøring av slike vedtak. I tillegg til kunngjø-

ring krever bestemmelsen at vedtaket innføres i miljøvedtaksregisteret (jf. utk. § 43 siste ledd). En slik kunngjøring og offentliggjøring er i tråd med prinsippene i miljøinformasjonsloven.

Det forvaltningsorganet som treffer vedtaket, vil enten være kommunen eller forvaltningsmyndigheter etter de aktuelle lovene som setter krav om tillatelse. En eventuell klage vil dermed ofte være rettet til overordnet sektormyndighet. Etter *tredje punktum* skal klagen forelegges for overordnet miljøvernmyndighet, siden klagebehandlingen normalt vil føre til at det tas endelig standpunkt til hva som skal skje med den aktuelle forekomsten. "Overordnet" miljøvernmyndighet vil si den miljøvernmyndighet som er overordnet den som har vært inne i prosessen i første instans.

Kapittel VII Tilgang til genetisk materiale

§ 55 (formål)

Genetisk materiale er en felles ressurs som skal forvaltes slik at utnyttningen er til mest mulig gagn for miljø og mennesker i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og slik at urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle bruk respekteres.

Det vises til kap. 22.7.1.

Om begrepet "genetisk materiale" vises til definisjonen i og merknadene til utk. § 3 bokstav f.

Bestemmelsen fastslår et særskilt mål for forvaltningen av genetisk materiale. Bestemmelsen gjelder side om side med den generelle formålsbestemmelsen i utk. § 1 og bevaringsmålene for naturtyper, økosystemer og arter i §§ 4 og 5. Formålsbestemmelsen i § 55 vil få betydning for tolkingen og anvendelsen av bestemmelsene i kap. VII, og dessuten for relevante bestemmelser ellers i naturmangfoldloven og annen lovgivning.

Innledningsvis slår paragrafen fast at genetisk materiale er en felles ressurs. Begrepet "felles" skal tas i vid betydning og sikter til allmennheten, eller fellesskapet i samfunnet, i et lokalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og til fellesskap på tvers av generasjoner. I henhold til bestemmelsen må følgelig hensyn til fremtidig bruk av det genetiske materialet tillegges betydelig vekt. Begrepet "felles" innebærer også at ingen i utgangspunktet har noen enerett til genetisk materiale ut fra eierskap til det biologiske materiale (se kap. 22.5 og 22.7.3). Forvaltningen av det genetiske materiale skal i størst mulig utstrekning bidra til at genetisk materiale forblir en felles ressurs også i fremtiden.

En konsekvens av at genetisk materiale er en felles ressurs, er at enhver har tilgang til den felles ressursen slik den ligger i naturen, og fritt kan

bruke denne ressursen, jf. utk. § 57. Formålsbestemmelsen i utk. § 55 er ikke til hinder for at det kan søkes om f.eks. patenter eller andre immaterialrettigheter på oppfinnelser som inneholder genetisk materiale.

Formålsbestemmelsen i § 55 skal fremme at utnyttningen av genetisk materiale blir til mest mulig gagn for miljø og mennesker. "Utnyttingen" må her forstås i vid forstand, slik at det også omfatter selve uttaket av det genetiske materialet og eventuell etablering av immaterialrettigheter. Det vil være i samsvar med formålet at uttak av genetisk materiale kan bidra til økt kunnskap om det biologiske mangfoldet, og på den måten bidra til vern og bærekraftig bruk, jf. de to første hovedmålene for biomangfoldkonvensjonen (jf. kap. 10.3.2 og 22.4.2.1).

"Til mest mulig gagn for mennesker" sikter bl.a. til tilrettelegging for utveksling av genetisk materiale som er viktig for matvaresikkerhet, helseformål og tilrettelegging for næringsutvikling og verdiskaping (se også kap. 22.1). Her reflekteres også det tredje hovedformålet i biomangfoldkonvensjonen om en rimelig og rettferdig fordeling av fordeler ved bruk av genetisk materiale (se kap. 22.4.2). Det er ikke noe skarpt skille mellom "til gagn for miljø" og "til gagn for mennesker". Bevaring og bærekraftig bruk av biologisk og genetisk mangfold vil også komme mennesker til gode.

I en forvaltning "til gagn for miljø og mennesker" ligger dessuten at tradisjonell kunnskap om genetisk materiale som kan bidra til bevaring og bærekraftig bruk, ivaretas og videreføres i størst mulig grad, jf. biomangfoldkonvensjonen art. 8 (j). Samtidig er det et formål å respektere urfolks og lokalbefolkningens tradisjonelle bruk av biologisk materiale.

Referansen til urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle bruk av biologisk materiale reflekterer den stilling disse interessene har i biomangfoldkonvensjonen, jf. særlig art. 8 (j) og 10 (c). Den bruk som tradisjonelt har foregått, angår det biologiske materialet, og ikke det genetiske materialet som sådant. Kravet om at den tradisjonelle bruken skal respekteres, innebærer at uttak av biologisk materiale, bruk av urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle kunnskap i forbindelse med uttak av biologisk materiale og utnyttelsen av det genetiske materialet, samt etablering og ivaretagelse av immaterielle rettigheter skal skje på en måte som tar hensyn til urfolks og lokalbefolkningers interesser knyttet til tradisjonell bruk. Det legges i dette ikke opp til noen "vetorett" for urfolk eller lokalbefolkninger i den forstand at de kan blokkere uttak eller utnyttelsen av materialet. Det innebæ-

rer heller ikke en plikt til å gi prioritet til urfolks og lokalbefolkningers interesser som ikke knytter seg til tradisjonell bruk. Målet om å respektere urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle bruk er rettet til offentlige myndigheter og private parter.

Forvaltningen av genetisk materiale skal være til mest mulig gagn for mennesker "i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv". I nasjonalt perspektiv vil det særlig være et formål at loven legger til rette for bruk av genetisk materiale og næringsutvikling på grunnlag av slikt materiale. I et internasjonalt perspektiv må oppmerksomheten særlig være rettet mot å bidra til at andre staters lovgivning om tilgang til genetisk materiale blir overholdt, at vilkår om fordeling av fordeler mellom norske aktører og andre land blir overholdt, samt å legge til rette for utveksling av genetisk materiale mellom land.

§ 56 (aktsomhetsplikt)

Enhver som tar ut eller utnytter genetisk materiale, skal sikre at uttaket eller utnyttningen ikke er i strid med formålet i § 55.

Paragrafen oppstiller en generell aktsomhetsplikt som gjelder på alle stadier av bruk av genetisk materiale, dvs. både ved uttak og utnyttning. Den supplerer den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6. Paragrafen retter seg mot enhver som tar ut eller utnytter genetisk materiale.

Aktsomhetsplikten knytter seg opp mot formålsbestemmelsen i utk. § 55. Aktsomhetsplikten kan f.eks. innebære at norske borgere som vil foreta uttak av genetisk materiale i andre land, skal søke å ivareta formålene i biomangfoldkonvensjonen, hvis den aktuelle staten ikke har en egen tilgangsregulering. Foreligger særskilt regulering av utførsel av genetisk materiale fra en annen stat, kan brudd på denne reguleringen i seg selv innebære brudd på aktsomhetsplikten etter norsk rett.

For uttak eller utnyttning i Norge kan aktsomhetsplikten f.eks. innebære at uttaket skjer på en måte som ikke skader det biologiske mangfoldet på stedet. Videre kan aktsomhetsplikten innebære at den som tar ut genetisk materiale, etter forholdene må forsikre seg om at det ikke tas ut immaterialrettigheter som f. eks. blir så brede at de vil undergrave målet om å opprettholde det opprinnelige genetiske materialet som en felles ressurs. Respekt for tradisjonell kunnskap brukt ved uttak eller utnyttning vil også omfattes av aktsomhetsplikten.

Brudd på aktsomhetsplikten kan medføre erstatningsplikt, f.eks. overfor lokalbefolkningen

eller urfolk dersom disses interesser i tradisjonell bruk av biologisk materiale ikke blir respektert og dette medfører økonomisk tap for dem. Brudd på aktsomhetsplikten kan også gi grunnlag for miljøerstatning etter utk. § 71.

§ 57 (retten til genetisk materiale)

Innenfor de grenser som følger av denne lov og andre rettsregler, har enhver rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale.

Retten etter første ledd innskrenker ikke den rett som en eier eller annen berettiget har på annet grunnlag til å nekte tilgang

a) til det biologiske materialet

b) til grunnen

som det genetiske materialet hentes fra.

Staten kan på vegne av allmennheten ivareta rettigheter etter dette kapitlet.

Det vises til kap. 22.7.3.

Første ledd slår fast at "enhver" har rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale. En slik generell rett er i samsvar med formålet i utk. § 55, særlig utgangspunktet om at genetisk materiale er en felles ressurs. Retten til å lete etter, ta ut og utnytte er begrenset av det som "følger av denne lov og andre rettsregler". Det innebærer for det første at letingen og uttaket må skje i samsvar med regler om uttak av biologisk materiale i eller i medhold av naturmangfoldloven eller andre lover. Forutsetter utnyttningen av genetisk materiale gjentatt bruk av materiale tatt ut av naturen som innsatsfaktor i produksjon, må regler om høsting følges. Det innebærer videre at den som tar ut eller utnytter genetisk materiale, må respektere eventuelle immaterielle rettigheter som andre måtte ha til materialet.

Bestemmelsen innebærer også at uttaket ikke uten samtykke eller annet særskilt rettsgrunnlag kan gå ut over den tilgangen som allemannsretten gir til det biologiske materialet som inneholder det genetiske materiale. Dette siste er presisert nærmere i *annet ledd*. I kap. 22.5.2 er det beskrevet nærmere hvilket biologisk materiale som kan tas ut av enhver i kraft av allemannsretten.

Tredje ledd i § 57 sier at staten "på vegne av allmennheten" kan "ivareta rettigheter etter denne lov". Å ivareta rettigheter etter loven her kan f.eks. være å angripe et patent som man mener er for bred i forhold til det oppfinnerinnsatsen skulle tilsi, jf. også patentloven § 52 tredje ledd. Et slikt patent ville gripe inn i allmennhetens rett til genetisk materiale som en "felles ressurs" etter § 55.

Bestemmelsen fremhever det som en oppgave for staten å ivareta allmennhetens interesser i medhold av de rettsregler som forefinnes, og sikrer staten søksmålskompetanse for dette formål. Den gir imidlertid ingen selvstendig materiellrettslig hjemmel for staten til å gripe inn.

§ 58 (uttak av genetisk materiale)

Den som har tatt ut genetisk materiale fra naturen, skal gi melding til departementet når materialet skal utnyttes i næringsøyemed. Meldeplikten gjelder tilsvarende for den som erverver materialet for næringsmessig utnytting.

Kongen kan gi forskrift om meldepliktens innhold og om unntak fra meldeplikten.

Melding etter første ledd er offentlig med de begrensninger som følger av lovbestemt taushetsplikt.

Det vises til kap. 22.7.4.

Paragrafen regulerer adgangen til å ta ut genetisk materiale fra naturen. Dersom man tar ut materiale med tanke på utnytting i næring, har man meldeplikt etter loven. Uttak av genetisk materiale for kartlegging og registrering kan skje uten melding til myndigheten etter loven. Dette gjelder f.eks. uttak av taksonomisk karakter, samt uttak for undervisningsformål. Men her kan det inntre en meldeplikt på et senere tidspunkt når man eventuelt finner å ville utnytte materialet i næringsøyemed. Plikten til melding når materialet skal anvendes i næringsøyemed, gjelder enten uttaket i sin tid skjedde som en kartlegging av genetisk materiale, som et ledd i taksonomiske undersøkelser eller ved annen forskningsvirksomhet.

Første ledd første punktum fastsetter en meldeplikt ved uttak av genetisk materiale fra "naturen". Dette avgrenser meldeplikten til ikke å gjelde for genetisk materiale som allerede er fjernet fra sine naturlige omgivelser. Det kan f.eks. være genetisk materiale på et plantefelt, i en botanisk hage, en genbank eller et laboratorium. Genetisk materiale som befinner seg utenfor sine naturlige omgivelser vil være unntatt meldeplikten enten det genetiske materialet finnes i ville eller i domestiserte arter.

"Fra naturen" må videre forstås slik at meldeplikten bare gjelder for naturlig villlevende arter. I dette ligger det en avgrensning mot organismer som har vært påvirket av mennesker gjennom kultivering og avl. Det er altså ikke meldeplikt for uttak av disse, selv om de kan sies å befinne seg "i naturen", f.eks. når de har forvillet seg fra dyrket mark.

Plikten til å sende melding til myndighetene inntreer så snart man vil bruke materialet "i

næringsøyemed". Det kan f.eks. være leting etter komponenter for bruk i medisinsk forskning, men etter ordlyden omfattes også uttak av ville planter for å krysse frem en ny sort, eller av enkeltindivider av ville dyr for avl. Som nevnt i kap. 22.7.4 kan det likevel være grunn til å begrense eller gjøre unntak fra meldeplikten for bruk av genetisk materiale i kultivering og avl. Annet ledd gir hjemmel for forskrift om dette.

Første ledd annet punktum fastslår at meldeplikten også gjelder for den som senere erverver materialet og som tenker å utnytte dette i næringsøyemed. Dette gjelder selv om det har gått lang tid fra uttak til utnytting i næring.

Etter *annet ledd* kan det gis nærmere forskrift om meldepliktens innhold og om unntak fra meldeplikten. Det kan bl.a. være aktuelt å gi forskrift om hvilke opplysninger meldingen skal inneholde. Dette kan f.eks. være hvilken kommune uttaket er gjort i, naturtypen på stedet og hva slags materiale som er hentet ut (plantedel eller jordprøve). Videre kan den inneholde opplysninger om hvorvidt lokale eller samiske interesser blir berørt, eller om hvorvidt uttak av genetisk materiale bygger på bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap. Det kan også gis regler om meldepliktens omfang i tid, f.eks. at meldingen kan gjelde flere uttak i tilknytning til ett bestemt prosjekt. Ved forskrift kan det også gjøres unntak fra meldeplikten. Unntak kan f.eks. være aktuelt for utnytting til kultivering eller avl, jf. foran.

Tredje ledd slår fast at meldingen etter første ledd skal være offentlig. Unntatt er opplysninger som forvaltningen skal holde hemmelig etter lov-pålagt taushetsplikt. Bestemmelsen viser her i første rekke til reglene i forvaltningsloven § 13. For uttak av genetisk materiale kan forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 som pålegger taushetsplikt om drifts- eller forretningsforhold få betydning. Reglene i forvaltningsloven må imidlertid anvendes i lys av bestemmelsene i miljøinformasjonsloven (lov 9. juni 2003 nr. 31) kap. 3 og 4. Meldingen vil være offentlig med unntak for de taushetspliktbelagte opplysningene.

§ 59 (genetisk materiale i offentlige samlinger)

Offentlige samlinger skal forvaltes i samsvar med formålet i § 55. Den som forvalter samlingen, har plikt til å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingen.

For uttak av genetisk materiale som omfattes av mellomstatlig avtale, gjelder de standardvilkår som er fastsatt etter avtalen.

Den som mottar genetisk materiale som stammer fra offentlige samlinger, skal avstå fra i Norge eller

utlandet å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk, med mindre det har skjedd en bearbeiding som har medført en vesentlig endring av materialet.

Dersom det etableres immaterialrettigheter på genetisk materiale i strid med tredje ledd, skal myndighetene vurdere å iverksette tiltak, eventuelt reise søksmål, for å sikre at formålet i § 55 blir ivaretatt.

Enhver kan påberope vilkår etter tredje ledd eller andre vilkår som er satt for uttaket, mot den som i strid med vilkårene søker å håndheve en immaterialrett.

Kongen kan gi nærmere forskrift om uttak fra samlinger.

Det vises til kap. 22.7.5.

Paragrafen regulerer uttak av genetisk materiale fra offentlige samlinger. "Samlinger" omfatter enhver oppbevaring av genetisk materiale, uansett formen det er oppbevart i, og uavhengig av om det er oppbevart sammen med data om materialet eller ikke. Det vil f.eks. si *in vitro* lagring, lagring av eksemplarer av planter i en genbank, eller en samling på et voksested ute. Samlinger kan finnes f.eks. i universiteter, botaniske hager, planteskoler eller rene genbanker.

Bestemmelsen omfatter bare "offentlige" samlinger. Hvilke samlinger som er "offentlige" må avgjøres etter en konkret vurdering av den enkelte samlings organisasjonsform. For eksempel vil samlinger eiet av universiteter falle innenfor, fordi universitetene må anses som en del av statsforvaltningen i vid forstand. Også Nordisk genbank er å anse som en offentlig samling. Også ellers der offentlige institusjoner fra flere land går sammen om å eie og forvalte samlingene, vil disse være å anse som offentlige. Men reglene i kap. VII gjelder i utgangspunktet kun for uttak fra de deler av samlingene som befinner seg innenfor lovens stedlige virkeområde, jf. utk. § 2 første ledd og annet ledd, med mindre det er gitt forskrift etter utk. § 2 tredje ledd. Samlinger eid av heleide statlige selskaper vil også omfattes av begrepet "offentlige samlinger".

Første ledd første punktum pålegger den som forvalter samlingene, å forvalte det genetiske materiale i samsvar med formålsbestemmelsen i § 55. Etter *annet punktum* har den som forvalter samlingen, i tillegg plikt til å registrere uttak av genetisk materiale fra samlingen. Opplysninger om slike uttak skal være offentlig tilgjengelig, og allmennheten skal kunne gjøre seg kjent med hva som er tatt ut av en offentlig genbank gjennom det registeret som føres. Å gjøre opplysningene "offentlig tilgjengelig" innebærer altså ingen plikt

til aktivt å gjøre opplysningene kjent. Første ledd gjelder for alt materiale i samlingen, uavhengig av om materialet er omfattet av det multilaterale systemet i FAO-traktaten.

Annet ledd viser til standardvilkår som er fastsatt i mellomstatlig avtale. FAO-traktaten er den avtalen som har størst praktisk betydning her, men bestemmelsen vil også omfatte eventuelle bilaterale avtaler. Under FAO-traktaten skal det utvikles en standardavtale for utveksling av genetisk materiale som er omfattet av traktatens multilaterale system. Denne standardavtalen er statene forpliktet til å ta i bruk ved utveksling av genetisk materiale som faller inn under det multinasjonale systemet, det vil si materiale av planteslekter som er spesifikt angitt i vedlegget til traktaten. Den som forvalter samlingen, kan velge å anvende FAO-traktatens standardavtale for hele samlingen, eller lage egne privatrettslige avtaler for det materialet i samlingen som faller utenfor det multinasjonale systemet. En slik avtale kan imidlertid ikke være i strid med regelen i utk. § 59 tredje ledd.

Tredje ledd omhandler spørsmålet om immaterielle rettigheter på materiale tatt ut fra en offentlig samling. Bestemmelsen er en gjennomføring og klargjøring i norsk rett av FAO-traktaten art. 12 (3) (d), men er ikke begrenset til å gjelde materiale som er omfattet av det multilaterale systemet. Bestemmelsen fastslår en plikt for den som har tatt ut genetisk materiale fra en norsk offentlig samling, til å avstå fra å kreve en immaterialrett på materialet, hvis en slik rett begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk. Plikten gjelder ikke bare den som selv har mottatt materialet fra samlingen, men også den som senere erverver materialet, jf. formuleringen "stammer fra". Plikten gjelder både i Norge og i utlandet. Alternativet "annen rettighet" er tatt med for å klargjøre at plikten gjelder enhver rettighet med funksjoner som nevnt, uten hensyn til om den i tradisjonell juridisk språkbruk vil bli betegnet som en immaterialrett.

Bestemmelsen innebærer at det må ha skjedd en bearbeiding av materialet som har medført at det er vesentlig endret, før det kan søkes om en immaterialrettighet. Et eksempel på dette kan være at en gensekvens fra materialet fra samlingen er overført til en annen organisme, slik at det er oppstått en genmodifisert organisme. Den genmodifiserte organismen vil i tilfelle kunne patenteres. Har en slik bearbeiding som nevnt ikke skjedd, skal det ifølge tredje ledd ikke søkes om en immaterialrett som vil begrense bruken av det aktuelle genetiske materialet for mat eller landbruk. Dette

gjelder selv om det genetiske materialet er isolert og beskrevet, og det er påvist en kommersiell anvendelse. Det skal heller ikke søkes om immaterialrettigheter til fremgangsmåter for bruk av det genetiske materialet i slike tilfeller.

I avtalen mellom den offentlige samlingen og den som får tilgang til det genetiske materialet, bør det gjøres klart hvilke begrensninger som skal gjelde for etablering av immaterialrettigheter. Dette vil bidra til gjennomføring av regelen i tredje ledd.

Etter *fjerde ledd* pålegges myndighetene å vurdere tiltak ved brudd på plikten etter tredje ledd. Andre vilkår som måtte være satt for et uttak av genetisk materiale fra en offentlig samling, gjelder i utgangspunktet bare mellom den som forvalter samlingen og den som tar ut materialet. *Femte ledd* bestemmer imidlertid at "enhver" kan påberope seg både vilkåret i tredje ledd og eventuelle andre vilkår som er satt for uttaket, hvis de blir møtt med håndheving av en immaterialrett som strider mot vilkårene. Bestemmelsen gir en trygghet for at den som tar ut genetisk materiale fra offentlige samlinger, uhindret av immaterialrettigheter kan bruke dette for matproduksjon eller landbruk.

Sjette ledd gir en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere forskrift om uttak fra samlinger.

§ 60 (genetisk materiale fra andre land)

Innførsel for utnytting i Norge av genetisk materiale fra en stat som krever samtykke for uttak eller utførsel, kan bare skje i samsvar med slikt samtykke. Den som rår over materialet, er bundet av de vilkår som er satt for samtykket. Staten kan håndheve vilkårene ved søksmål til fordel for den som har satt dem.

Når genetisk materiale fra et annet land utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed, skal det følge med opplysninger om hvilket land det genetiske materialet er mottatt eller hentet fra (leverandørland). Hvis nasjonal rett i leverandørlandet krever samtykke til uttak av biologisk materiale, skal det følge med opplysning om slikt samtykke er innhentet.

Hvis leverandørlandet er et annet land enn opprinnelseslandet for det genetiske materialet, skal også opprinnelseslandet oppgis. Med opprinnelsesland menes det landet der materialet ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser. Hvis nasjonal rett i opprinnelseslandet krever samtykke til uttak av genetisk materiale, skal det opplyses om slikt samtykke er innhentet. Er opplysningene etter dette leddet ukjent, skal det opplyses om dette.

Kongen kan gi forskrift om at det skal følge med opplysninger om det, hvis utnyttingen gjør bruk av

lokalbefolkningers eller urfolks tradisjonelle kunnskap.

Det vises til kap. 22.7.6 og 22.7.7.

Paragrafen gjelder import av genetisk materiale fra andre land og bruk av dette materialet i Norge.

Første ledd setter vilkår for import av genetisk materiale og tar sikte på å bidra til at norske aktører etterlever reguleringer av uttak i andre land. Når genetisk materiale er tatt ut fra land som krever samtykke for utførsel etter sin nasjonale rett, må den som innfører materialet til Norge kunne dokumentere at slikt samtykke er innhentet, for at innførselen skal være lovlig. Den som innfører materiale eller senere erverver det, har plikt etter norsk rett til å følge vilkårene som leverandørlandet har satt, jf. *annet punktum*. Etter tredje punktum kan staten håndheve vilkårene ved søksmål eller på annen måte til fordel for den som har satt dem, enten dette er vedkommende utenlandske stat eller en privatperson i henhold til den utenlandske lovgivning.

Dokumentasjon om at materialet er hentet ut og brukes i tråd med leverandørlandets regler, må den som utnytter genetisk materiale kunne forevise på forespørsel fra norske myndigheter, jf. *annet ledd*. Bestemmelsen etablerer en generell regel om slik dokumentasjonsplikt, noe som etter patentloven § 8 b første ledd allerede gjelder for søknader om patent for oppfinnelser som gjelder eller anvender biologisk materiale.

Med "leverandørland" menes det landet som har skaffet til veie det genetiske materialet, fra en *in situ*-kilde eller fra en samling, enten materialet har sin opprinnelse i vedkommende land eller ikke (jf. biomangfoldkonvensjonen art. 2).

Tredje ledd har en tilsvarende regel som patentloven § 8 b annet ledd, og fastsetter at opprinnelseslandet skal angis, hvis dette er kjent. Opprinnelseslandet er det eller de land der det aktuelle genetiske materiale ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser. At det kan være flere land, skyldes at det materialet som tas ut, kan være en krysning fra materiale hentet *in situ* fra flere land.

Etter *fjerde ledd* kan Kongen gi forskrift om at også opplysninger om bruk av tradisjonell kunnskap skal følge materialet. Forskriften kan klargjøre hvilken type opplysninger det er tale om, f.eks. opplysninger om fra hvilken kilde kunnskapen stammer og hvilken tidligere anvendelse av materialet som bygger på kunnskapen. Det vil være naturlig at kravene i en slik forskrift blir fastsatt i lys av det som det måtte bli enighet om internasjonalt under forhandlinger i WIPO eller under biomangfoldkonvensjonen.

Kapittel VIII Myndigheter etter loven. Tilsyn

§ 61 Myndigheten etter loven

Kongen er øverste myndighet etter loven her.

Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kap. IV.

Etter *første ledd* er Kongen øverste myndighet etter loven. Kongens myndighet kan etter vanlige forvaltningsrettslige regler delegeres til underordnede organer som departement, direktorat og fylkesmann. For de fleste bestemmelsene vil miljøvernmyndighetene være aktuell myndighet, men det kan også bli aktuelt å gi myndighet til andre departementer og deres underordnede organer. Ved iverksettingen av loven vil det være nødvendig å gi nærmere bestemmelser om hvilke forvaltningsorganer som skal utøve myndighet etter loven. I forhold til mange av bestemmelsene vil dette bety å utpeke hvem som skal være "myndighet etter loven".

Annet ledd første punktum åpner for at myndighet kan delegeres til kommunen. En slik delegering må knyttes til bestemte bestemmelser i loven eller forskriften. Første punktum gir klar hjemmel for å fortsette og eventuelt utvide praksis med å delegere en myndighet bl.a. etter naturvernloven til noen kommuner, jf. i dag lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Også når det gjelder viltforvaltningen, har kommunen i dag allerede myndighet etter en del bestemmelser i viltloven.

Annet ledd annet punktum åpner for at forvaltningsmyndigheten for et verneområde legges til et særskilt oppnevnt forvaltningsorgan. Eksempler på slike organer i dag er fylkesovergripende nemnder for forvaltningen av nasjonalparkene Hardangervidda, Dovrefjell og Forollhogna.

§ 62 (myndighetenes overvåking og tilsyn)

Myndighetene overvåker miljøtilstanden og fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet.

Myndighetene skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålene med loven her.

Lignende bestemmelser om tilsyn (kontroll) finnes i lakse- og innlandsfiskloven § 42, saltvanns-

fiskeloven § 45, forurensningsloven § 48, vannressursloven § 53 og svalbardmiljøloven § 87. Bestemmelsene i forurensningsloven, vannressursloven og svalbardmiljøloven omfatter også overvåking.

Paragrafen omhandler myndighetenes overvåking av miljøtilstanden og tilsyn med at loven overholdes, se nærmere kap. 23.2. Overvåkingsdelen av bestemmelsen bør ses i sammenheng med andre bestemmelser i lovutkastet som gir myndigheten kompetanse til å aktivt treffe tiltak for å vedlikeholde eller forebygge forringelse av miljøverdier, jf. f.eks. utk. kap. V om opprettelse av verneområder og særlig utk. § 44 om skjøtsel av verneområder, utk. § 23 om prioriterte arter og utk. § 49 om utvalgte naturtyper. Bestemmelsen sikter også til den mer generelle miljøovervåkingen, uavhengig av om det foreligger særskilte miljøverdier.

Utk. § 62 fastslår at miljøovervåking er en oppgave for myndighetene. Det vises til kap. 23.2, særlig 23.2.2. Bestemmelsen etablerer ingen uttrykkelig plikt for myndighetene til å fremskaffe informasjon om miljøtilstanden og om miljøbelastninger, men forutsetter at det foregår en viss overvåking. En mer direkte plikt til å skaffe miljøinformasjon følger av miljøinformasjonsloven § 8 første ledd, som bestemmer at forvaltningsorganer "på et overordnet nivå" skal ha miljøinformasjon "som er relevant i forhold til deres egne ansvarsområder og funksjoner". Denne bestemmelsen er av mer overordnet karakter enn utk. § 62, siden overvåkingsansvaret etter utk. § 62 bare knytter seg til bestemmelsene i naturmangfoldloven.

Hovedansvaret for miljøovervåking etter utk. § 62 vil ligge hos miljøvernmyndighetene. For andre myndigheter vil det særlig være aktuelt å overvåke effekten av den næringsvirksomhet som de har forvaltningsansvar for.¹⁴ At overvåking er en oppgave for offentlige myndigheter, forhindrer ikke at myndighetene helt eller delvis bygger på opplysninger innhentet fra privat næringsvirksomhet, f.eks. som et ledd i oppfølging av konsesjonsvilkår.

Opplysninger myndighetene har om miljøtilstanden skal i utgangspunktet være tilgjengelige for enhver, jf. Grunnloven § 110 b annet punktum og miljøinformasjonsloven § 10. Unntak fra denne retten til informasjon kan forekomme f.eks. dersom spredning av opplysninger kan innebære en fare for truede bestander (miljøinformasjonsloven § 11) .

Første ledd første punktum angir den alminnelige regel om at myndighetene har som oppgave å

overvåke miljøtilstanden og føre tilsyn slik at det forebygger og eventuelt avdekker overtredelser av naturmangfoldloven med forskrifter. I hovedsak vil tilsyn i form av oppsyn bli utført av Statens naturoppsyn og Kystvakten (for marine områder), men det kan også utføres av andre instanser etter bestemmelse av Kongen eller departementet. Myndigheter som har til oppgave å utføre tilsyn, betegnes i lovforslaget som tilsynsmyndigheten, jf. utk. §§ 63 og 64.

Annet punktum angir hovedprinsippet for hvordan tilsynet skal utføres. Omfanget av tilsyn må bero på en vurdering av det reelle behov, de ressurser som står til rådighet og om det er andre oppgaver myndighetene bør prioritere høyere. Det tilsyn som faktisk utøves, skal gjøres så effektivt som mulig med vekt på at det skal belaste miljøet så lite som mulig.

Annet ledd fastslår at myndighetene som en del av sine overvåkings- og tilsynsoppgaver har en viktig rolle ved å bruke informasjon og rådgivning som middel til å fremme lovens formål om en høy miljøstandard. Informasjon og rådgivning eller veiledning er bl.a. viktige oppgaver for Statens naturoppsyn, jf. naturoppsynloven § 2 annet ledd.

§ 63 (gransking)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal tilsynsmyndigheten ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være påvirket. Tilsynsmyndigheten kan også kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i lakse- og innlandsfiskeloven § 42, saltvannsfiskeloven § 45, forurensningsloven § 50 og svalbardmiljøloven § 90.

Bestemmelsen gjelder både overvåking og tilsyn, jf. det generelle uttrykket "utføre gjøremål etter loven".

Første punktum gjelder tilsynsmyndighetens tilgang til privat eiendom for å utføre gjøremål etter loven. Med "eiendom" menes her grunn- og vannarealer og bygninger. Paragrafen vil særlig ha betydning i forhold til innmark og bruk av private veier. Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten selv som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, f.eks. tidspunkt og eventuelt transportmiddel. Men dette må skje i samsvar med hovedprinsippet for utførelse av tilsyn etter utk. § 62 første ledd annet punktum og med rimelig hensyn til eieren.

Tilgangen er begrenset til det som er "nødvendig" for å utføre gjøremål etter loven. Dette kan

¹⁴ Se også Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) kap. 10.6 og kommentaren til § 8.

også innebære at informasjonen i noen tilfeller bør skaffes på annen måte hvis det lar seg gjøre uten uforholdsmessig stor byrde for tilsynsmyndigheten. I noen tilfeller kan den private part overbringe informasjonen, uten at myndighetene trenger å få adgang til eiendommen, eller det kan gjelde opplysninger som er lett tilgjengelige på annen måte. I andre tilfeller vil myndighetene ha behov for ved selvsyn å konstatere og foreta en selvstendig vurdering faktagrunnlaget, f.eks. fordi det kreves særskilt kompetanse, eller – i mer spesielle tilfeller – for å unngå at informasjon blir holdt tilbake.

Det er videre en forutsetning at det på en eiendom "foregår virksomhet som kan påvirke miljøet" eller at miljøet på stedet "kan antas å være påvirket". Bestemmelsen hjemler dermed adgang til eiendom selv om det ennå ikke har oppstått miljøskade på eiendommen. Tilsynsmyndighetens kontroll kan dermed være av forebyggende karakter, og f.eks. ta sikte på å kontrollere om vilkår for en tillatelse blir overholdt. Bestemmelsen gir også hjemmel for tilgang over andre eiendommer dersom dette er nødvendig for å komme frem til den eiendom som skal granskes.

Annet punktum gir tilsynsmyndigheten rett til innsyn i dokumenter og annet materiale dersom det kan ha betydning for gjøremål etter loven. Dokumentene kan være papirbasert eller elektronisk lagret. Med "annet materiale" menes i tillegg til annet elektronisk materiale også film, billedmateriale, prøver m.v.

Om fremgangsmåten ved gransking, bl.a. om tjenestemannens plikt til å legitimere seg, gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

§ 64 (opplysningsplikt)

Enhver som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet, plikter etter pålegg fra tilsynsmyndigheten og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine gjøremål etter denne lov.

Dersom det oppstår miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade som følge av utsetting av fremmede organismer, skal den ansvarlige umiddelbart varsle myndigheten etter loven her.

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i forurensningsloven § 49, genteknologiloven § 19 og svalbardmiljøloven § 89. Det vises til kap. 23.2.3.1.

Første ledd første punktum gir tilsynsmyndigheten adgang til å kreve informasjon fra enhver som har foretatt eller som foretar seg noe som kan påvirke miljøet. Opplysningsplikten gjelder bare for informasjon som tilsynsmyndigheten trenger

for å utføre sine gjøremål etter loven. Det er tilsynsmyndigheten som fastsetter hvilke opplysninger den trenger. Det er vanskelig å si generelt hvor langt tilsynsmyndigheten kan gå i å kreve opplysninger som ikke finnes lett tilgjengelig, eventuelt opplysninger som må produseres. Enkel sammenstilling av informasjon må i alle fall kunne kreves. På den annen side vil det i det fleste tilfeller ligge utenfor opplysningsplikten i denne bestemmelsen å pålegge større kartleggingsoppgaver.

Uttrykket "enhver som har eller foretar seg noe" tjener til å avgrense hvem som kan pålegges å gi opplysninger etter bestemmelsen. Pålegg kan derfor ikke gis til enhver, men skal normalt rettes mot den ansvarlige tiltakshaveren eller dennes stedlige representant. Unntaksvis kan pålegg gis til arbeidstakere eller oppdragsmottakere. Avgrensningen skal ikke forstås slik at den er til hinder for å kreve opplysninger i planleggingsfasen kort før iverksetting eller i rimelig tid etter at vedkommende har opphørt med å ha eller foreta seg noe som kan påvirke miljøet.

Det er uttrykkelig fastsatt at opplysningsplikten går foran eventuell taushetsplikt. Dette kan være viktig der informasjon som regnes som forretningshemmeligheter er blant de opplysninger tilsynsmyndigheten trenger, f.eks. ved utsetting eller utslipp av fremmede arter. Det er en forutsetning at opplysningene ikke anvendes utover det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal utføre sine gjøremål etter loven, jf. forvaltningsorganets taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 jf. § 13 b. Reglene i miljøinformasjonsloven kap. 3 om adgang til miljøinformasjon som det offentlige sitter inne med, kan innebære at andre vil kunne kreve innsyn i informasjonen. Pålegg etter første ledd kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. I siste fall gjelder forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage.

Annet ledd fastsetter en plikt for den ansvarlige til umiddelbart å melde fra til myndigheten etter loven dersom det oppstår miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade som følge av utsetting av fremmede organismer. Ved iverksettingen av loven må det fastsettes hvilket forvaltningsorgan som meldingen skal gis til. Meldeplikten gjelder uavhengig av om det dreier seg om en ulovlig eller en lovlig utsetting. Det avgjørende er om utsettingen medfører miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade.

§ 65 (internkontroll)

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her blir overholdt, kan departementet gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer.

Tilsvarende bestemmelser finnes bl.a. i forureningsloven § 52 b, genteknologiloven § 17 annet ledd og vannressursloven § 54 annet punktum. Det vises til kap. 23.2.3.2.

Det er gitt en felles forskrift om internkontroll (forskr. 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)) som er hjemlet i de foran nevnte og flere andre lover. Internkontroll defineres i forskriften § 3 som ”systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen”. Innføres det plikt til internkontroll etter naturmangfoldloven, vil det være naturlig at loven føyes til i nevnte forskrift.

Kapittel IX Håndheving og sanksjoner

§ 66 (retting og avbøtende tiltak)

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven.

Den som ved å overtre loven eller vedtak med hjemmel i loven forårsaker fare for miljøforringelse, skal sette i verk tiltak for å forhindre at slik miljøforringelse skjer. Har miljøforringelsen allerede inntrådt, gjelder plikten hindring av ytterligere miljøforringelse og – om mulig – gjenoppretting av den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, planering eller andre egnede tiltak. Tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke av myndigheten etter loven eller pålegg etter første ledd.

Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtredersens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.

Tiltak etter denne paragraf kan gå ut på avlaving av fremmede organismer som overtredelsen gjelder, eller tilbakeføring av levende organismer til opprinnelsesstedet.

Lignende bestemmelser finnes i lakse- og innlandsfiskeloven § 7 fjerde ledd (pålegg om retting mv.), forureningsloven § 7 annet ledd annet til fjerde punktum og § 37 samt svalbardmiljøloven § 93. Det vises til kap. 23.3.5.

Første ledd er en hjemmel for myndigheten etter loven til å pålegge retting av forhold som er strid med loven. Stansing er en form for retting, som for å unngå misforståelser er nevnt uttrykkelig. Det stilles ikke noe vilkår at overtredelsen

medfører miljøskade eller fare for dette. Eksempelvis kan det kreves at en ulovlig oppført bygning i et verneområde rives, selv om det ikke kan påvises en konkret miljøskade som følge av bygningen. Bestemmelsen er også en hjemmel til å gi pålegg om hvordan retting skal skje, og om hvilke utbedrings- og gjenopprettingstiltak som skal gjennomføres etter annet ledd.

Pålegget må i utgangspunktet rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, skal pålegg normalt rettes mot arbeidsgiveren, særlig ved utbedrings- og gjenopprettingstiltak. I pålegget kan det settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, beror det på en tolking av pålegget i lys av forholdene når det må være etterkommet, men utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

Annet ledd første punktum fastsetter en generell regel om at den som ulovlig har forårsaket fare for miljøforringelse, skal treffe tiltak for å forhindre at slik forringelse skjer. Hvilke tiltak som er aktuelle, vil variere etter hva slags miljøforringelse det er tale om. Bestemmelsen vil etter omstendighetene kunne medføre en plikt til å stanse virksomhet som kan volde skade.

Annet ledd annet punktum angir at dersom overtredelse av loven allerede har medført miljøforringelse, gjelder plikten etter første punktum hindring av ytterligere miljøforringelse – og om mulig – gjenoppretting av den tidligere miljøtilstand. Bestemmelsen angir eksempler på aktuelle tiltak – oppsamling, rydding, fjerning og planering – uten at oppregningen er uttømmende, jf. også fjerde ledd. Det avgjørende for valg av tiltak er om det er egnet til å motvirke ytterligere forringelse og eventuelt gjenopprette tidligere miljøtilstand. Ikke alle miljøskader lar seg gjenopprette, og i så fall gjelder plikten kun å unngå ytterligere skader.

Annet ledd tredje punktum gjelder utbedrings- og gjenopprettingstiltak som i seg selv kan påvirke miljøet nevneverdig. Slike tiltak kan bare iverksettes etter samtykke eller pålegg av myndigheten etter loven. Kravet til samtykke gjelder ikke dersom det dreier seg om en nødrettssituasjon. Når tiltak som selv volder en viss miljøskade, bidrar til å avverge desto større skader, bør det ikke stilles for strenge krav for å anse tiltaket berettiget ut fra nødrettssynspunkter. Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kan det i forbindelse med et samtykke etter denne bestemmelsen settes vilkår (f.eks. om overvåking), og det vil være adgang til å endre vedtaket eller gi supplerende pålegg når miljøhensyn krever det.

Tredje ledd innebærer en viss begrensning i plikten til utbedring og gjenoppretting i annet ledd. Så langt et pålegg om retting etter første ledd gjelder utbedring eller gjenoppretting, vil begrensningen også omfatte dette. Om tiltaksplikten vil virke særlig urimelig, vil bero på en samlet vurdering der miljøvirkningene av overtredelsen, den effekt som de aktuelle tiltak kan antas å ha, kostnadene ved dem og overtrederens skyld er de viktigste momentene. Det kan også tas hensyn til overtrederens økonomiske stilling. En begrensning vil lettere bli aktuell for den som har gjort et enkeltstående miljøforstyrrende tiltak enn for den som driver løpende virksomhet, typisk næringsvirksomhet. Det kan også bli tatt hensyn til tiltakshaverens forutsetninger for å treffe utbedrings- og gjenopprettingstiltak, og om den som driver en løpende virksomhet (som bærer en viss miljørisiko i seg) kan forventes å ha bedre forutsetninger enn andre. Begrensningsregelen vil ha noe større betydning i forhold til den lovfestede plikten i annet ledd enn når det er gitt konkret pålegg etter første ledd.

Fjerde ledd klargjør for tydelighets skyld at avliving og tilbakeføring er eksempler på tiltak som etter både første og annet ledd kan være aktuelle når det gjelder fremmede organismer.

§ 67 (uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet)

Dersom det viser seg at tiltak i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører uforutsette konsekvenser for miljøet, skal den ansvarlige treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper.

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å utføre tiltak som nevnt i første ledd, herunder tiltak for å gjenopprette den tidligere tilstand i miljøet så langt det er mulig.

En tilsvarende bestemmelse finnes i genteknologiloven § 21 og forurensningsloven § 7 annet ledd.

Bestemmelsen er omtalt i kap. 23.3.7.

Første ledd fastslår en plikt for den ansvarlige til å treffe tiltak for å avverge eller begrense skader eller ulemper, dersom aktiviteter i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører uforutsette konsekvenser for miljøet. Det kan f.eks. være tale om lovlig utsetting av fremmede organismer som viser seg å medføre langt hurtigere spredning av organismene enn forventet, eller en etablering i norsk natur av organismer man regnet med ikke ville overleve. Plikten til å

treffe tiltak er begrenset, idet det bare kreves gjennomført "rimelige" tiltak. Begrensningen har sammenheng med at virksomheten som forårsaker skade er lovlig, og at heller ikke myndigheten har forutsett muligheten for skade. I vurderingen av hva som kan regnes som rimelige tiltak, bør det bl.a. ses hen til hvor alvorlige miljøkonsekvenser det dreier seg om, hvor omfattende tiltak som er nødvendig, hva tiltakene vil koste og den ansvarliges økonomiske stilling.

Annet ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak innen en fastsatt frist. Begrensningen i første ledd gjelder også her. Det er presisert at myndighetene kan pålegge tiltak for å gjenopprette den tidligere tilstand i miljøet så langt det er mulig.

§ 68 (direkte gjennomføring)

Blir et pålegg som inneholder krav som nevnt i § 66 første ledd eller § 67 annet ledd ikke etterkommet av den ansvarlige, kan myndigheten etter loven sørge for iverksetting av tiltakene. Myndigheten etter loven kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom disse haster av hensyn til miljøet, eller det ikke kan påvises en ansvarlig.

Utgifter til tiltak etter første ledd kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Lignende bestemmelser finnes i forurensningsloven § 74 jf. § 76, kulturminneloven § 16, lakse- og innlandsfiskloven § 7 og svalbardmiljøloven § 97.

Retten til direkte gjennomføring er omtalt i kap. 23.3.8.

Første ledd første punktum gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltak dersom pålegg om retting etter utk. § 66 første ledd eller pålegg om utbedring og gjenoppretting etter utk. § 67 annet ledd ikke blir etterkommet av den ansvarlige. Tiltak som den ansvarlige har en lovbestemt plikt til å utføre i henhold til utk. § 67 annet ledd, kan i utgangspunktet ikke gjennomføres direkte. Det fremgår imidlertid av første ledd *annet punktum* at myndigheten etter loven likevel kan iverksette tiltak dersom dette haster av hensyn til miljøet, eller det ikke kan påvises en ansvarlig. Det siste alternativet kan f.eks. være aktuelt der det er utført et ulovlig inngrep i et verneområde og myndigheten ikke har klart å finne ut hvem som har utført inngrepet. Hvis det er aktuelt å iverksette tiltak mot fremmede organismer som ved egen hjelp har kommet inn i norsk natur, og som innebærer en trussel mot det biologiske mangfold, må det i tilfelle skje i medhold av

utk. § 18 tredje ledd jf. første ledd bokstav g. Der- som den tiltaket skal iverksettes overfor, fysisk motsetter seg tiltaket eller fortsetter med den virksomheten som det er kommet pålegg om å stanse, kan myndighetene etter loven ikke selv gripe fysisk inn. I slike situasjoner må myndighe- tene be om assistanse fra naturoppsynet så langt dette har politimyndighet eller fra politiet.

Etter *annet ledd* kan utgiftene til tiltak utført etter første ledd kreves dekket av den ansvarlige. Dette omfatter også utgifter til erstatning etter utk. § 69 annet ledd. Krav om utgiftsdekning regnes ikke som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven 26. juni 1992 nr. 86 § 7-2 bokstav e.

§ 69 (bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak)

Er det nødvendig for gjennomføring av tiltak etter §§ 66, 67 eller 68, kan det gjøres bruk av den ansvarliges eller – om nødvendig – andres faste eiendom.

Blir det etter første ledd gjort bruk av andres faste eiendom, skal vedkommende ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Staten inntar for beløpet.

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i foruren- ningsloven § 75, vannressursloven § 62, svalbard- miljøloven § 97 annet ledd og genteknologiloven § 21 første ledd siste punktum.

Paragrafen er omtalt i kap. 23.3.9.

Første ledd første punktum fastslår at det ved gjennomføring av tiltak etter §§ 66, 67 og 68 kan gjøres bruk av den ansvarliges eiendom eller om nødvendig andres faste eiendom. Bruk av den ansvarlige eiendom vil for det første gjelde tilgang til fast eiendom der det som forårsaker miljøska- den eller faren for skade befinner seg. Videre kan det være aktuelt å bruke redskap eller verktøy for opprydding som den ansvarlige disponerer. Når det gjelder bruk av *andres* eiendom, kan det bl.a. være tale om å skaffe seg adkomst via annens faste eiendom til stedet der miljøskaden har opptrådt eller kan opptre. Dette kan f.eks. være nødvendig ved innsamling av fremmede organismer.

Retten til å gjøre bruk av den ansvarliges eien- dom gjelder både løsøre og fast eiendom, og retter seg mot de tilfeller der myndigheten etter loven sørger for iverksetting av tiltak etter utk. § 68. Bruk av andres eiendom kan være aktuelt både der den ansvarlige gjennomfører tiltak etter utk. §§ 66 eller 67 og der myndigheten sørger for iverksetting av tiltak etter utk. § 68. Retten til å gjøre bruk av

andres eiendom gjelder bare fast eiendom. Med fast eiendom menes grunn- og vannarealer og byg- ninger.

Annet ledd første punktum pålegger den ansvar- lige en plikt til å betale erstatning for tap som skyl- des skade eller ulempe som påføres andre gjen- nom bruk som nevnt i første ledd av vedkommen- des faste eiendom. Den ansvarliges erstatnings- plikt gjelder både der det er myndigheten som har tatt i bruk andres eiendom og der den ansvarlige selv gjør dette. Etter *annet punktum* inntar staten for beløpet. Dette innebærer at tredjeperson som må tåle å få sin eiendom brukt, kan velge å rette erstatningskravet direkte mot staten. Staten vil da ha regress mot den ansvarlige.

§ 70 (tvangsmulkt)

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven blir gjennomført, kan myndigheten etter loven fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelsen av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begyn- ner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som myndigheten etter loven har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fast- settes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtre- delse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlev- else er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtre- delsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis påleg- ges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan fra- falle påløpt tvangsmulkt.

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i foruren- ningsloven § 73, genteknologiloven § 24, vannres- sursloven § 60 og svalbardmiljøloven § 96.

Paragrafen er omtalt i kap. 23.3.10.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangs- mulkt. Tvangsmulkten inngår i Naturfondet, jf. utk. § 72 første ledd.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkten i tilfelle tar til å løpe, og angir i *første punktum* som utgangspunkt at tvangsmulkten først fastsettes når en overtredelse har funnet sted. Er det viktig

å sikre at den fastsatte frist ikke blir overtrådt, kan det være grunn til å fastsette tvangsmulkt i selve tillatelsen med hjemmel i *tredje punktum*. Tvangsmulkten løper etter *femte punktum* ikke dersom etterlevelse er umulig pga. forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Det presiseres i *sjette punktum* at tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Vanligvis bør det fastsettes løpende mulkt, men det er grunn til å benytte den formen som antas å være mest effektiv i det enkelte tilfellet. Formålet med tvangsmulkt skal være å sikre etterlevelse. En tvangsmulkt må fastsettes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå den ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Tredje ledd første punktum fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. I selskapsforhold m.v. skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske person, ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen (*annet punktum*). I *tredje punktum* fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan inndrives hos det selskapet som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel, idet manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndriving. Det følger av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom. *Fjerde punktum* gir departementet hjemmel til å frafalle en påløpt tvangsmulkt. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget selv som må avgjøre om tvangsmulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets bevillende myndighet. En avgjørelse om å frafalle eller la være er ikke å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 71 (miljøerstatning)

Den som overtrer bestemmelser i denne loven eller som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven, skal etter pålegg fra myndigheten etter loven betale miljøerstatning til Naturfondet.

Avgjørelse av om pålegg skal gis og fastsetting av miljøerstatningens størrelse skjer etter en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdienes betydning, miljøskadens eventuelle omfang og varighet, overtrederens skyld, øvrige sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig. Kongen kan gi forskrift om forenklet pålegg etter fastsatte satser for bestemte overtredelser.

Pålegg om miljøerstatning er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffe-

sak. Blir erstatningskravet brakt inn for retten i straffesak, sivil søksmål eller ved klage over utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Pålegget kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Underretning om pålegget skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Departementet kan frafalle pålagt erstatning helt eller delvis.

Paragrafen er ny, men en lignende bestemmelse finnes i svalbardmiljøloven § 95 tredje og fjerde ledd. Det vises til kap. 23.3.11.

Første ledd gir hjemmelen for miljøerstatning. Den innebærer en regel om objektivt erstatningsansvar etter særskilt pålegg fra en myndighet etter loven. Forutsetningen er at den erstatningspliktige har overtrådt en bestemmelse som er gitt i naturmangfoldloven eller i medhold av den, eller som er fastsatt i annen lovgivning der bestemmelsen tjener til å gjennomføre mål og prinsipper i naturmangfoldloven. Som eksempel på det siste kan nevnes overtredelse av forskrifter etter skogbruksloven § 17 b. Uansett hva slags bestemmelse som er overtrådt, gis pålegget av en myndighet som er utpekt etter naturmangfoldloven, og erstatningsbeløpet går inn i Naturfondet, jf. utk. § 72.

Miljøerstatning kan pålegges selv om overtredelsen faktisk ikke har voldt noen økologisk skade. Men hvorvidt skade er voldt, kan ha stor betydning for om pålegg bør gis. Miljøerstatning bør normalt ikke pålegges for rene formalovertredelser.

Annet ledd første punktum gir nærmere retningslinjer for når miljøerstatning bør pålegges og for erstatningens størrelse. En bred helhetsvurdering er avgjørende, men de momenter som er uttrykkelig nevnt i annet ledd, vil ha særlig betydning ved vurderingen. Det skal legges vekt på betydningen av de miljøverdier som er eller kunne bli berørt av overtredelsen, f.eks. om det gjelder sjeldne eller sårbare arter. Det bør legges stor vekt på om det faktisk er inntrådt miljøskade og hvor omfattende og varig den er. Også overtrederens skyld – om overtredelsen er skjedd forsettlig eller hvilken grad av uaktsomhet som er utvist, og om overtrederen kjente eller burde ha kjent til den aktuelle bestemmelsen – vil ha betydning. Det samme gjelder om overtrederen blir møtt med andre sanksjoner, idet det bør tilstrebes at den samlede sanksjon blir rimelig.

Det vil derfor tale mot erstatningen eller for å redusere den at vedkommende straffes for overtredelsen. Men det er ikke utelukket å kombinere straff og miljøerstatning. Siden miljøerstatning må regnes som en sivilrettslig reaksjon i forhold til

den europeiske menneskerettskonvensjon, kan den ilegges uten hinder av forbudet mot dobbelt strafforfølgning i konvensjonens protokoll 7 art. 4, uansett om pålegget om miljøerstatning vedtas før eller etter at straffesaken er avgjort.

Særlig med sikte på mindre og mer standardpregete overtredelser bestemmer annet ledd *annet punktum* at Kongen kan gi forskrift om såkalt forenklet pålegg om erstatning etter faste satser for overtredelsen. Ordningen kan sies å være en parallell til forenklet forelegg i straffesaker. Adgangen til å gi forenklet erstatningspålegg kan f.eks. delegeres til Statens naturoppsyn.

Etter *tredje ledd første punktum* er pålegg om miljøerstatning tvangsgrunnlag for utlegg. Men den erstatningspliktige kan bringe pålegget inn for retten ved vanlig sivilt søksmål, klage over utleggsforretning etter tvangsfullbyrdelsesloven § 5-16, eller i en straffesak dersom det blir reist tiltale mot overtredelsen. I alle tilfelle vil retten etter *annet punktum* – til forskjell fra alminnelige forvaltningsrettslige regler om prøving av forvaltningsvedtak – kunne prøve erstatningspålegget fullt ut, både om vilkårene for pålegg er til stede, om det bør kreves erstatning og med hvilket beløp. Til gjengjeld fastsetter *tredje punktum* at pålegg om erstatning ikke kan påklages etter forvaltningsloven. *Fjerde punktum* skal sikre at den erstatningspliktige får underretning om de særskilte regler om overprøving av pålegget. Loven setter ingen egen frist for når slik overprøving kan kreves.

Fjerde ledd svarer til utk. § 70 tredje ledd fjerde punktum for tvangsmulkt og fastsetter at departementet kan frafalle pålagt erstatning helt eller delvis, jf. merknadene til utk. § 70 tredje ledd siste punktum foran.

§ 72 (Naturfondet)

Naturfondet består av midler innkrevd i medhold av §§ 70 og 71.

Fondets midler kan bare brukes til følgende tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen:

- a) *skjøtsel og gjenoppretting av naturtilstanden så langt dette ikke dekkes av en ansvarlig,*
- b) *tilskudd til noen som lider tap ved at bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven er overtrådt.*

Naturfondet styres av den myndighet som Kongen fastsetter. Avgjørelser om tildeling etter annet ledd bokstav b er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Paragrafen gir regler om Naturfondet. En lignende bestemmelse om Svalbards miljøvernfond

finnes i svalbardmiljøloven § 98. Det vises til kap. 23.3.11.

Første ledd angir hvilke midler som inngår i Naturfondet: tvangsmulfter etter utk. § 70 og miljøerstatninger etter utk. § 71.

Paragrafen har ikke nærmere bestemmelser om hvem som skal administrere Naturfondet. Om dette skal legges til et særskilt oppnevnt styre eller til et forvaltningsorgan, må avgjøres i samband med iverksettingen av loven, jf. tredje ledd. Naturfondet er statens eiendom. Det er ikke noe eget rettssubjekt, men kan sammenlignes med Svalbards miljøvernfond, Viltfondet og Statens fiskefond.

Annet ledd bestemmer hvilke formål fondets midler kan brukes til. Det overgripende kravet er at formålet må være bevaring og bærekraftig bruk av naturen. Dette er avgrenset og konkretisert i bokstav a og b. *Bokstav a* gjelder skjøtsel som er hjemlet direkte i loven eller i avtale med grunneieren eller rettighetshaveren, samt tiltak for å gjenopprette en tidligere miljøtilstand som er endret ved en overtredelse av naturmangfoldloven, ved lovlig virksomhet eller av naturen selv. Det er imidlertid ikke meningen at midlene skal brukes slik at de reelt sett fritar den som ellers ville være ansvarlig for å bekoste gjenoppretting, typisk etter utk. § 68 annet ledd. *Bokstav b* åpner adgang til å bruke Naturfondets midler til å gi tilskudd til noen som har lidd tap ved en overtredelse av naturmangfoldloven når de ikke får erstattet dette på annen måte. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på tilfeller der bruk av allemannsrett i næring eller til livsopphold ikke kan fortsette eller må reduseres vesentlig som følge av overtredelsen.

Tredje ledd har regler om administrasjonen av Naturfondet. Det skal styres av den myndighet som Kongen fastsetter. Det følger av tredje ledd annet punktum at fondets tildelinger bare regnes som enkeltvedtak i de tilfelle som er nevnt i annet ledd bokstav b. Hvilket organ som i så fall er klageinstans, vil bero på hvilken myndighet som skal styre Naturfondet, idet klageinstansen etter forvaltningsloven § 28 første ledd er det organ som er nærmest overordnet dette. Skulle dette føre til en uhensiktsmessig ordning, vil forvaltningsloven § 28 fjerde ledd første punktum gi hjemmel til å innføre f.eks. en særskilt klagenemnd i stedet.

§ 73 (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) *forsettlig overtrer §§ 6 eller 27 første ledd,*
- b) *forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av §§ 15 til 18, 20 til*

22, 23 tredje ledd bokstav a og b, 24, 25, 27 annet eller tredje ledd, 28 til 30, 33 til 38, 42, 52, 53, 58 til 60, 63 til 66 eller pålegg etter 67.

Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes.

Bestemmelsen avløser naturvernloven § 24. Lignende straffebestemmelser finnes bl.a. i viltloven § 56 og lakse- og innlandsfiskeloven § 49.

Det vises til kap. 23.3.13.

Straff kan bare ilegges for overtredelse av de bestemmelsene som konkret er angitt i utk. § 73.

Strafferammen er bøter eller fengsel inntil ett år (*første ledd*). Er det voldt betydelig miljøskade eller fare for det, øker strafferammen til fengsel i tre år. Dette gjelder også der det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter (*annet ledd*). For de alvorligste tilfellene gjelder generalklausulen for miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b. Den økede strafferammen er således bare aktuell for overtredelser som ikke rammes av straffelovens bestemmelse. Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak (selskap, sammenslutning, stiftelse, enkeltpersonforetak, bo eller offentlig virksomhet) kan selve foretaket straffes med bøter etter straffeloven §§ 48 a og 48 b.

For straff for overtredelse av den alminnelige aktsomhetsplikten og hensynsregelen i utk. § 6 og aktsomhetsplikten i utk. § 27 første ledd gjelder det krav om forsett. Ved de øvrige overtredelser er kravet forsett eller grov utaktsomhet. Har overtrederen opptrådt uaktsomt uten at uaktsomheten er grov, må eventuelt andre reaksjoner enn straff anvendes. Inndragning etter straffeloven – av utbytte eller av gjenstander – forutsetter at det foreligger en straffbar handling, og kan derfor bare skje når overtredelsen er gjort med forsett eller grov uaktsomhet.

I samsvar med straffeloven § 2 er alle overtredelser etter naturmangfoldloven forbrytelser. Det innebærer bl.a. at også forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 49. Medvirkning er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. Etter forslaget til ny straffelov i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) § 15 vil imidlertid den som medvirker til overtredelsen bli rammet av straffebudet.

Kapittel X Avsluttende bestemmelser

§ 74 (ikrafttreden)

Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette at loven skal tre i kraft til forskjellig

tid for forskjellige bestemmelser eller forskjellige grupper av organismer.

Etter *første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Store deler av loven vil kunne tre i kraft uten at det utarbeides nærmere forskrifter. For noen deler av loven kan det imidlertid være aktuelt å utarbeide forskrifter eller endre eksisterende forskrifter før bestemmelsene i naturmangfoldloven trer i kraft. Blant annet vil ikrafttreden av utk. § 23 om prioriterte arter og § 49 om utvalgte naturtyper medføre en plikt for myndighetene til å vurdere prioritering eller utvelgning for arter eller naturtyper som har en dårlig økologisk tilstand. *Annet punktum* gir hjemmel for delt ikraftsetting, både for forskjellige bestemmelser og for forskjellige organismegrupper dersom det skulle vise seg aktuelt.

§ 75 (overgangsbestemmelser)

Forskrifter og enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved loven her, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpassing fra tidligere lovgivning til loven her.

Hjemmelsgrunnlaget for en rekke forskrifter etter gjeldende naturvernlov, viltlov og lakse- og innlandsfiskelov vil etter naturmangfoldlovens ikrafttreden ligge i denne loven. Forskriftene vil etter *første punktum* stå ved lag, inntil annet blir bestemt av Kongen.

For det første gjelder dette alle verneområder opprettet med hjemmel i naturvernloven (eller tidligere naturvernlover). Det vil neppe være noe umiddelbart behov for å gjennomgå eksisterende verneforskrifter med tanke på tilpassing til naturmangfoldloven, siden naturmangfoldloven i stor grad viderefører områdevernbestemmelsene i naturvernloven. For noen få verneområder kan det likevel være aktuelt å vurdere f.eks. vernekategorien på nytt sett i lys av utvalgets forslag. Det kan også være spørsmål om forholdet mellom f.eks. utk. § 45 om dispensasjon og gjeldende dispensasjonsregler i verneforskriften. Videre kan det bl.a. reises spørsmål om tilbakevirkende kraft for naturmangfoldlovens regler om kompensasjon for vern (utk. §§ 47 og 48). Etter *annet punktum* vil Kongen kunne gi overgangsregler om slike og andre spørsmål.

For det annet vil forskrifter om jakt, fangst, fiske, annet uttak og erstatning for rovviltskader i utgangspunktet bli videreført. Det vil imidlertid være nødvendig å innarbeide naturmangfoldlovens vilkår for høsting, annet uttak og utsetting i de

aktuelle forskriftene. Dette gjelder også for forskrifter etter saltvannsfiskeloven, selv om hjemmelgrunnlaget her blir uendret.

Forskrifter om artsfredning etter naturvernloven bør gjøres om til forskrifter om prioritering av arter.

§ 76 (endringer i andre lover)

1. *Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom* endres slik:

§ 2 første ledd nytt nr. 55 skal lyde:

55. *Skjøtsel og istandsetjing til naturvernformål.*

Bestemmelsen vil gi en begrenset adgang til ekspropriasjon av rett til skjøtels- eller restaureringstiltak, jf. kap. 17.4.2. Den gir ikke noen alminnelig rett til å ekspropriere privat eiendom som ønskes vernet etter naturmangfoldloven. Eieren vil følgelig beholde de beføyelser over eiendommen som ikke er forbudt etter vernevedtaket og som ikke er til hinder for gjennomføring av skjøtselen.

2. *Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova)* endres slik:

§ 3 første ledd første punktum skal lyde:

Er det ikkje nemnande om å gjera for *eigaren eller for det biologiske mangfaldet eller kulturlandskapet på staden*, må *eigaren* ikkje ha tre som er til skade eller serleg ulempe for grannen, nærare hus, hage, tun eller dyrka jord på granneeigedomen enn tredjeparten av trehøgda.

§ 10 første ledd ny bokstav e skal lyde:

e) *så langt det vil vere til meins for det biologiske mangfaldet eller kulturlandskapet, om ikkje trongen til tryggingstiltak gjer retting naudsynt.*

Endringen i granneloven § 3 innebærer at hensynet til det biologiske mangfold kommer inn ved vurdering av om trær kan felles i henhold til granneloven § 3. Hva som kan anses for å ha nevneverdig betydning for det biologiske mangfoldet på stedet, må avgjøres konkret i den enkelte sak. Det kan være treet i seg selv som er spesielt i forhold til de artene som ellers forekommer i området, eller det kan f.eks. være en fugl av en sjelden art som hekker i treet. Også hensynet til det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet vil være sentralt.

Hensynet til biologisk mangfold kan påberopes av grunneieren selv, men fordi det er en allmenn interesse, kan retten legges vekt på dette uten at

dette er påberopt særskilt fra partene i saken, og retten vil også selv kunne innhente bevis og opplysninger av betydning for vurderingen.

Etter § 10 første ledd er rettsvirkningen av overtreddelse av bl.a. § 3 første ledd at naboen har krav på retting. Etter forslaget vil dette bare gjelde dersom retting ikke er til skade for det biologiske mangfold, med mindre sikkerhetshensyn (f.eks. for å unngå at et svekket tre blir veltet av sterk vind) gjør retting nødvendig. Hva som er til skade for det biologiske mangfold, må ses i lys av formuleringen i § 3 første ledd første punktum, dvs. at det må være tale om "nevneverdig" skade.

3. *Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern* endres slik:

§ 17 b første ledd første punktum skal lyde:

For skogområder av særlig verdi for friluftsliv og *naturvern, herunder områder med utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49*, kan Kongen av hensyn til disse interesser fastsette nærmere forskrifter som foruten slike begrensninger som loven ellers hjemler adgang til, kan inneholde også andre og mer vidtgående restriksjoner for skogbruket.

§ 30 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Skogbruksplan for skog som inneholder utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, skal ivareta hensynet til de utvalgte naturtypene, jf. naturmangfoldloven § 51 første ledd.

§ 30 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Skogbruksplan for skog som inneholder utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, kan bare godkjennes hvis gjennomføring av tiltak etter planen ikke forringer den utvalgte naturtypens utbredelse og økologiske tilstand.

I skogbruksloven § 17 første ledd første punktum fastslås uttrykkelig at områder med utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, regnes som områder av "særlig verdi for friluftsliv og naturvern", der det kan innføres særskilte restriksjoner for skogbruket. Det vises for øvrig til kap. 19.3.2.3.

Bestemmelsen i utk. § 30 annet ledd nytt annet punktum gjentar regelen i naturmangfoldloven utk. § 52 første ledd om at en skogbruksplan skal ivareta hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven utk. § 49. Det vises for øvrig til kap. 19.3.2.2 og merknadene til utk. § 52.

Etter utk. § 52 annet ledd første punktum kan eiere eller brukere av skogeiendommer som inne-

holder utvalgte naturtyper søke kommunen om godkjenning av skogbruksplan for så vidt den berører forekomster av utvalgte naturtyper. Kommunen kan etter utk. § 52 annet ledd tredje punktum bare gi godkjenning "hvis gjennomføring av tiltak etter planen ikke forringer den utvalgte naturtypen utbredelse og økologiske tilstand" (annet punktum). I den situasjonen som beskrives her, er det altså skogeieren eller skogbrukeren selv som søker om å få godkjent en (frivillig) skogbruksplan. Etter skogbruksloven § 30 er det skogbruksmyndighetene som krever at det utarbeides skogbruksplan, som skal godkjennes etter skogbruksloven § 30 tredje ledd. Utkast til § 30 tredje ledd nytt annet punktum slår fast at i slike tilfeller skal det anvendes den samme normen som ved godkjenning av frivillige skogbruksplaner etter naturmangfoldloven utk. § 52. Se også kap. 19.3.2.2 og 19.3.2.4.

Skogbruksloven er for tiden under revisjon. Tilsvarende endringer som foreslås her, bør i så fall innarbeides i en ny skogbrukslov eller forskrifter etter loven.

4. *Lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter* endres slik:

§ 8 b nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at patentsøknaden skal gi opplysning om det er gitt melding etter naturmangfoldloven § 58 og om en oppfinnelse har gjort bruk av lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle kunnskap, dersom dette er tilfellet.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Bestemmelsen gir adgang til ved forskrift å innføre krav om å opplyse om bruk av lokalbefolkninger eller urfolks tradisjonelle kunnskap, hvis slik kunnskap er brukt for å komme frem til oppfinnelsen. Dessuten kan det ved forskrift bestemmes at patentsøknaden skal opplyse om det er gitt melding etter reglene i utk. § 58 om uttak av genetisk materiale. Oppfyllelsen av slike krav er ikke et vilkår for å få patent. I forskriften kan det bestemmes nærmere hva som skal regnes som tradisjonell kunnskap og hvilke opplysninger som skal gis. Ved utarbeiding av en slik forskrift bør det ses hen til de resultater som er nådd i internasjonale drøftelser om spørsmålet, bl.a. i WIPO. Hjemmelen for et krav om at det skal opplyses om uttak av genetisk materiale er meldt etter reglene i utk. § 58, kan benyttes for å støtte opp under denne meldeplikten, og må ses i sammenheng med de øvrige bestemmelser i patentloven § 8 b om plikt til å gi opplysninger om

materialets opprinnelse. Det vises for øvrig til kap. 22.7.

5. *Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom* endres slik:

§ 2 annet ledd skal lyde:

I avgjerda om noko er urimeleg skal det leggjast vekt på kva som er føremålet med *retten*, *kva* som er i samsvar med tida og *tilhøva*, og *kva* som høver til å fremje det biologiske mangfaldet på *staden*.

Bestemmelsen i § 2 fastsetter i dag at verken eieren eller servitutthaveren må bruke sin rådgivhet over eiendommen slik at det urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe for andre. Etter forslaget til endringer i annet ledd vil hensynet til det biologiske mangfoldet på stedet være blant de momentene som skal vektlegges ved rimelighetsvurderingen. Det vil også komme naturlig inn ved vurdering av om noe er "unødig" etter første ledd. Å "fremje" det biologiske mangfold på stedet må tolkes med utgangspunkt i bl.a. naturmangfoldlovens bestemmelser, særlig formålsbestemmelsen i utk. § 1 og målene for naturtyper, økosystemer og arter i utk. §§ 4 og 5. I en rettsvist skal retten legge vekt på hensynet til det biologiske mangfold også om det ikke er særskilt påberopt av partene, og retten kan i det øyemed innhente bevis og opplysninger som måtte trenge til vurderingen.

6. *Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern* oppheves.

Det vises til kap. 15, 16 og 17, samt utk. §§ 23 og 32 til 48.

7. *Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner* endres slik:

§ 2 skal lyde:

Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. *Reglene om kulturminner gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til, eller som har utviklet seg gjennom samspillet mellom mennesker og naturen.*

Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer

som kan vernes. *Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene.*

§ 15 annet ledd skal lyde:

Byggverk og anlegg som kan fredes etter første ledd er bl.a. kulturminner som nevnt i § 4 første ledd bokstavene a til j uavhengig av alder, særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer m.v. og offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knytter seg til. *Fredningen kan omfatte biologiske elementer som bidrar til helheten i parker, hageanlegg, alleer mv.*

§ 19 første ledd skal lyde:

Departementet kan frede et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14 så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det. *Fredningen kan gjelde de biologiske elementene som skaper eller som bidrar til å skape miljøet som kulturminnet er en del av.*

§ 20 første ledd skal lyde:

Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare områdets kulturhistoriske verdi. *Fredningen kan gjelde naturelementer som skaper eller bidrar til å skape områdets egenart.*

Definisjonene av kulturminner i § 2 første ledd første punktum utelukker etter sin ordlyd ikke naturforekomster eller biologisk materiale. Som det fremgår av kap. 20.3.1 og vedlegg 15, har erkjennelsen av kulturminneverdien av biologisk materiale likevel ikke vært særlig fremtredende i praksis. Tilføyelsen i annet punktum kan bidra til større oppmerksomhet om det bidraget som biologisk materialet har gitt til kulturdannelsen. Samspillet mellom mennesker og naturen er sentral i denne sammenheng, jf. også kap. 21.1.

Etter ordlyden gjelder reglene om kulturminner "så langt de passer". Denne tilføyelsen er tatt med på bakgrunn av at de fleste av kulturminnelovens bestemmelser er utformet med tanke på ikkelevende fysiske spor etter mennesker. For eksempel ligger det i sakens natur at en gammel kulturplantesort ikke kan være automatisk "fredet" etter kulturminneloven § 4, selv om den skulle være dekket av et av alternativene i første ledd. Det er nettopp gjennom den videre bruken at en slik sort kan fortsette å bestå.

Bestemmelsen i tredje ledd annet punktum gjelder naturverdier, i motsetning til første ledd annet punktum der et er tale om kulturminneverdier.

Bestemmelsen åpner for at naturverdier kan trekkes inn i kulturminnemyndighetens skjønnsutøving når man vurderer om et kulturminne eller et kulturmiljø bør vernes. Naturverdiene alene vil ikke kunne føre til vern etter kulturminneloven. De kan imidlertid innebære en viktig tilleggsverdi, som f.eks. kan være utslagsgivende ved valget mellom vern av to kulturminner eller kulturmiljøer der kulturminneverdiene anses for å være like store i begge forekomster.

Til endringen i § 15 vises til kap. 20.1.3.2 og vedlegg 15. Nytt annet ledd *annet punktum* åpner for at de enkelte biologiske elementer som bidrar til helheten i parker, hageanlegg og lignende kan bli utpekt som en uttrykkelig del av det som fredes. Dette har bl.a. betydning for hva skjøtselstiltak vil kunne omfatte. For eksempel kan skjøtselstiltakene gå ut på å erstatte døde planter av en gammel plantesort med eksemplarer av samme sorten. Forutsetningen er at de biologiske elementene "bidrar til helheten" i det fredede anlegg.

Enkeltstående elementer, f.eks. trær som det knytter seg historiske hendelser til, f.eks. Kongebjørka, vil kunne fredes som selvstendige kulturminner etter kulturminneloven § 15 annet ledd første punktum jf. utk til nytt annet punktum i § 2 første ledd.

Til endringen i § 19 vises til kap. 20.3.1.3. I likhet med forslaget til nytt annet punktum i § 15 annet ledd fastslår forslaget til § 19 første ledd *nytt annet punktum* at biologiske elementer kan være en del av det som omfattes av fredningen. "Biologiske elementer" kan i denne sammenhengen være f.eks. enkeltrær eller et bestemt plantesamfunn. Det er et vilkår at de biologiske elementene "bidrar til å skape miljøet som kulturminne er en del av". Kulturminnet er dermed fremdeles det sentrale elementet, og naturverdier alene kan ikke gi grunnlag for fredning etter kulturminneloven § 19 første ledd.

Til endringen i § 20 vises til kap. 20.3.1.4. Tilføyelsen i *annet punktum* klargjør at rene naturelementer må kunne fredes som kulturmiljø. Forutsetningen er at naturelementene er påvirket av mennesker, eller har oppstått gjennom et samspill mellom mennesker og naturen, jf. formuleringen om at området skal ha "kulturhistorisk verdi". "Områdets egenart" viser dels tilbake til første punktum, dvs. de kulturhistoriske verdiene som ligger til grunn for fredningen, og som helt eller delvis kommer til uttrykk i naturelementene. I tillegg innebærer begrepet "områdets egenart" at naturelementer som er en naturlig del av områdets helhet, kan inngå. Naturverdier alene er imidlertid ikke tilstrekkelig for anvendelsen av § 20 første ledd.

8. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet endres slik:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven).

§ 1 første ledd skal lyde:

Viltet og viltets leveområder skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares.

§ 3 oppheves.

Overskriften til kap. III skal lyde:

Kapittel III Vilt i fangenskap

§ 7 skal lyde:

§ 7 (forbud mot vilt i fangenskap)

Ingen skal holde vilt i fangenskap med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

Kongen kan gi forskrift om adgang til å holde vilt i fangenskap, og om oppdrett, farming og utsetting av vilt i innhegnet område. I forskriften kan det settes krav om tillatelse og særskilte håndhevingsregler for å stanse ulovlig virksomhet.

§ 8 oppheves.

Overskriften til kap. IV skal lyde:

Kapittel IV Jaktbare arter og jakttider

§§ 11 til 14 a oppheves.

§ 24 første ledd skal lyde:

Bruk av fangstredskaper er forbudt *mot annet vilt enn smågnagere og krypdyr, om ikke* annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

§ 25 første ledd første punktum skal lyde:

Bruk av kjemikalier eller gift til avlaving *av annet vilt enn smågnagere og krypdyr*, er forbudt.

§ 26 nr. 8 og 9 oppheves.

§ 47 oppheves

§ 51 annet ledd skal lyde:

Vederlag for felling i henhold til *naturmangfoldloven § 16 første ledd bokstav b* kan fastsettes av departementet.

Det vises til kap. 11.2. De alminnelige prinsippene for artsforvaltning, herunder viltforvaltningen, foreslås regulert i naturmangfoldloven.

Henvisningen til naturmangfoldloven i endringen av § 1 tar særlig sikte på bestemmelsene i lovens kap. I, II og III, jf. kap. 11.2 og 11.5.

Viltloven § 3 inneholder i dag fredningsprinsippet for virveldyr. Bestemmelsen foreslås erstattet av naturmangfoldloven utk. §§ 5 første ledd, 6, og 15 til 17, jf. kap. 11.2 og 13.7.2.2.

Endringen i kapitteloverskriften til viltloven kap. III og § 7 er en konsekvens av at biotopvernbestemmelsen foreslås overført til naturmangfoldloven og gjort generell for alle arter, jf. utk. § 37, samtidig som gjeldende § 3 første ledd tredje punktum om å holde i fangenskap ikke overføres til naturmangfoldloven. Denne bestemmelsen foreslås i stedet plassert i viltloven § 7. Den eksisterende forskriftshjemmelen i § 26 nr. 8 bør da naturlig plasseres som § 7 annet ledd. Det vises ellers til kap. 11.2, 13.7.3.1, 13.7.4 og 16.9.

Viltloven § 8 foreslås opphevet, idet bestemmelsen overføres til naturmangfoldloven utk. § 22.

Som følge av at avlivingsreguleringene i §§ 11 til 14a overføres til naturmangfoldloven, jf. utk. §§ 17 til 19, må også overskriften til viltloven kap. IV endres.

Endringene i §§ 24 og 25 er en konsekvens av opphevelsen av § 3 og opprettholder den regel som etter gjeldende lov følger av § 3 annet ledd tredje punktum.

Forskriftshjemmelen i § 26 nr. 8 er tatt inn i § 7 annet ledd, og hjemmelen i nr. 9 blir erstattet av den generelle regelen for alle arter i naturmangfoldloven utk. § 25.

Viltloven § 47 regulerer i dag innførsel og utsetting av viltarter eller -underarter som ikke fra før forekommer i distriktet. Dette vil bli dekket opp av naturmangfoldloven utk. §§ 28 og 29.

9. Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. endres slik:

§ 4 første ledd innledningen skal lyde:

For å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig, eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst *eller hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49 tilsier det*, kan departementet gi forskrifter om:

Det vises til kap. 19.3.4.1. Tilføyselsen i saltvannsfiskeloven § 4 første ledd sikrer at hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven kan gi grunnlag for reguleringer av fiske, hvis det anses nødvendig for å oppfylle utk. § 49 i naturmangfoldloven.

10. Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven endres slik:

§ 20-4 annet ledd ny bokstav g skal lyde:

g) For arealer som grenser opp mot områder som er vernet etter naturmangfoldloven kan det gis bestemmelser for å hindre forringelse av verneverdiene. Det kan også gis bestemmelser om tiltak som kan forringe forekomster av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 50, jf. § 49.

Nåværende bokstav g og h blir henholdsvis bokstav h og i.

§ 69 nr. 1 nytt fjerde punktum skal lyde:

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om dette kan skje uten skade for det biologiske mangfold på stedet.

§ 70 nr. 1 annet ledd skal lyde:

Kommunen skal påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt, og at plasseringen så vidt mulig ikke blir til skade for det biologiske mangfold på stedet.

§ 107 første ledd skal lyde:

Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp, med mindre de kan meldes etter § 86 a. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis eller om melding som nevnt skal kreves lagt frem for kommunen som søknad etter § 94, jf. § 86 a første ledd bokstav a, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretning o.l. vil virke skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken. *Frittstående reklameskilt eller reklameinnretning eller innskrift, tegning eller innretning på hus, trær, berg, stein og lignende i reklameøyemed må normalt ikke anbringes utenfor tettbygd strøk.*

Om endringen i § 20-4 annet ledd vises til kap. 16.12.4. Den nye bokstav g åpner for at kommunen i kommuneplanens arealdel kan gi bestemmelser som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et verneområde eller naturverdiene i en forekomst av utvalgte naturtyper. Tilføyelsen etablerer ingen ny arealkategori, men gir kommunen noe større handlingsfrihet til å fastsette nærmere bestemmelser. Bestemmelsene kan gis i arealer som grenser opp mot slike områder som nevnt. Dette innebærer en forholdsvis snever avgrensning av det arealet som det kan gis særskilte bestemmelser for. Ny bokstav g må vurderes på nytt når Planlovutvalgets forslag følges opp.

Plan- og bygningsloven § 69 handler om den ubebygde del av en byggetomt og fellesarealer i byggefelt. Tredje punktum åpner i dag for at kommunen kan kreve at trær og beplantning på tomta blir fjernet eller beskåret, hvis det anses nødvendig

av hensyn til lysforhold, brannsikring, areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørelse og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov (første ledd). Ved den foreslåtte tilføyelsen i fjerde punktum trekkes hensynet til det biologiske mangfold inn i vurderingen av om trær eller beplantning bør fjernes eller beskjøres. Det vises også til merknadene til utk. § 76 nr. 2.

Plan- og bygningsloven § 70 omhandler bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense. Når kommunen skal godkjenne bygninger plassering, skal den i dag påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt. Etter vegloven § 29 skal byggegrenser langs offentlig vei ta vare på hensynet til både veisystemet, trafikken og miljøet på eiendommen. Byggegrensen skal bidra til å ta vare på miljøhensyn og andre samfunns-hensyn (vegloven § 29 første ledd). I tillegg er det satt faste grenser for avstand til riksvei (50 m), fylkesvei (15 m), kommunal vei (15 m) og gang- og sykkelvei (15 m). Innenfor disse byggegrensene kan trær, busker og annen plantevekst kreves fjernet. Tilføyelsen i § 70 skal bidra til at det ved plassering av bygninger ikke bare tas hensyn til disse bestemmelsene i vegloven, men også til at plasseringen på best mulig måte tilpasses det biologiske mangfold. Dette kan f.eks. bety at bygninger plasseres slik at små "flekker" med naturlig vegetasjon beholdes.

Nytt siste punktum i § 107 første ledd er en videreføring av naturvernloven § 15, som foreslås opphevet. Overføringen til plan- og bygningsloven medfører at myndigheten i første instans vil ligge til kommunen istedenfor fylkesmannen.

11. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

§ 4 oppheves.

§ 7 annet ledd oppheves. Tredje og fjerde ledd blir nye annet og tredje ledd.

Femte ledd blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Annet ledd gjelder ikke for kraftutbyggingstiltak som krever konsesjon etter lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer eller vannressursloven, og heller ikke for andre tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven, med mindre formålet med tiltaket er å øke fangsten av fisk på stedet, forskyve fangsten av fisk i vassdraget, eller forandre én eller flere arters produksjon, bestandsstørrelse eller utbredelse.

§§ 8 og 9 oppheves.

§ 33 første ledd første punktum skal lyde:

I samsvar med naturmangfoldloven og formålet i loven her kan Kongen tillate fiske etter anadrome laksefisk.

§ 34 skal lyde:

Kongen gir forskrift om regulering av fiske etter innlandsfisk, herunder om redskapstyper, redskapsbruk og stenging av vassdrag av hensyn til fangst av ål. Det kan gis særskilte regler for forskjellige områder eller vassdrag. Ved fastsetting av forskrifter for vassdrag hvor det går anadrome laksefisk, skal det tas hensyn til denne bestanden.

Lakse- og innlandsfiskloven § 4 inneholder i dag fredningsprinsippet for anadrome laksefisk og for fisk som går i lakseførende vassdrag eller vassdragsstrekning. Bestemmelsen tas opp i naturmangfoldloven utk. §§ 5, 15 og 16.

Om endringen i § 7 vises til kap. 11.2, 13.7.3.1, 13.7.4 og 16.9. Biotopvernbestemmelsen foreslås overført til naturmangfoldloven, og gjort generell for alle arter. Endringen i nytt fjerde ledd er en språklig forenkling i forhold til gjeldende lov.

For opphevingen av §§ 8 og 9 vises til kap. 14.4.3.3. Innførsels- og utsettingsreguleringen foreslås overført til naturmangfoldloven, jf. utk. §§ 27 til 29. Reglene i naturmangfoldloven er imidlertid noe lempeligere enn dagens lakse- og innlandsfisklov §§ 8 og 9 ved at utsetting av stedegen stamme ikke lenger er avhengig av tillatelse. Iverksetting av kultiveringstiltak vil likevel fortsatt kreve tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven § 10 første ledd. Det vises for øvrig til merknadene til § 29.

Bestemmelsene i §§ 33 og 34 er omredigert for å tilpasse teksten til naturmangfoldloven, jf. utk. §§ 5, 15 og 16. Lakse- og innlandsfiskloven § 34 er ved forskrift 18. desember 1992 nr. 1177 gjort gjeldende for alle ferskvannsorganismer. Det betyr at også naturmangfoldloven utk. §§ 20 og 21 kommer til anvendelse.

12. Lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett § 4 endres slik:

§ 4 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det skal i søknaden oppgis fra hvilket land foredleren mottok eller hentet materialet som ligger til grunn for den nye sorten (leverandørland). Patentloven § 8 b første til tredje ledd gjelder tilsvarende. Kongen kan gi forskrift om at søknaden skal gi opplysning om det er gitt melding etter naturmangfoldloven § 58 og om det ved foredlingen er gjort bruk av lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle kunnskap, dersom dette er tilfellet.

Forslaget til endringer i planteforedlerloven innebærer for det første at det ved søknader om planteforedlerrett stilles det samme kravet om å oppgi leverandør- eller opprinnelsesland som allerede gjelder for patentsøknader, jf. patentloven § 8 b. For det annet innebærer forslaget en forskriftshjemmel for å kunne kreve opplysninger om melding etter naturmangfoldloven, og om bruk av tradisjonell kunnskap. Det vises for øvrig til merknadene til utk. til endringer i patentloven, jf. utk. § 76 nr. 4

13. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn endres slik:

§ 2 første ledd skal lyde:

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

- lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
- lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
- lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, i den utstrekning departementet bestemmer,
- lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, og
- lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) blir overholdt.

Departementet kan gi forskrift om at oppsynet skal føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven så langt disse er gitt for å gjennomføre naturmangfoldloven § 50.

Nåværende annet og tredje ledd blir nye tredje og fjerde ledd.

Nytt femte ledd skal lyde:

Oppsynet har rett til å ferdes med bruk av kjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for utføring av oppsynets oppgaver. Motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater.

Det vises til kap. 23.2.2.3. Endringene i første ledd er av lovteknisk karakter og omfatter henvisning til naturmangfoldloven i stedet for naturvernloven. Annet ledd vil gi hjemmel for å la naturoppsynet også få oppgaver som gjelder håndheving av plan- og bygningsloven av hensyn til utvalgte naturtyper. Det nye femte ledd gir naturoppsynet klar hjemmel for nødvendig motorferdsel for utføring av oppsynsoppgavene, også i forhold til grunneiere som måtte motsette seg dette. Det

fremheves i *annet punktum* at motorferdselen skal begrenses så langt det praktisk lar seg gjøre og at den skal skje skånsomt, jf. også motorferdselloven § 8.

14. Lov 24. november 2000 nr. 81 om vassdrag og grunnvann (*vannressursloven*) endres slik:

§ 18 første punktum skal lyde:

Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8 eller gi forskrift om at visse vassdragstiltak *eller vassdragstiltak i nærmere angitte områder* skal meldes til vassdragsmyndigheten.

§ 33 første ledd bokstav b skal lyde:

b) bestemmelser i vedtak etter *naturmangfoldloven kap. V*, eller

§ 33 annet ledd første punktum skal lyde:

For så vidt vassdraget går inn under vedtak etter *naturmangfoldloven kap. V*, gjelder reglene i

og i medhold av *naturmangfoldloven* istedenfor loven her.

Om endringen i § 18 vises til kap. 19.3.5.2. Tilføyelsen skal sikre at det kan etableres meldeplikt for vassdragstiltak i områder med forekomster av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven utk. § 49.

Endringene i § 33 er en konsekvens av at bestemmelsene i dag viser til naturvernloven.

15. Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (*matloven*) § 9 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

For innførsel av levende organismer kan det stilles krav av hensyn til virkningene for biologisk mangfold.

Det vises til kap. 14.4.3.5 og merknadene til utk. § 30. Bestemmelsen vil sikre at forskrifter om innførsel etter matloven (f.eks. om planteskadegjørere) kan utformes slik at det tas hensyn til mulige virkninger for det biologiske mangfold i Norge.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

- Andersen, R., Landa, A., Brøseth, H. & Linnell, J.D.C. 2002. Instruks for yngleregistrering av jerv. A – bakgrunnsinformasjon og overvåkingsmetodikk. Nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr.
- Andersen, S. (red.) 2002. Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati. Diedut nr. 1/2002. Nordisk Samisk Institutt.
- Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet, 2002. Nedbeiting av tareskog i Norge. Rapport til Fiskeridepartementet.
- Ariansen, P. 1992. Miljøfilosofi, en innføring. Universitetsforlaget, Oslo.
- Austad, I. & Skogen, A. 1988. Havråtunet i Osterøy kommune. En botanisk-økologisk analyse og plan for istandsetting og skjøtsel av kulturlandskapet. Økoforsk rapport 1988:13. 119 s.
- Backer, I.L. 1986. Naturvern og naturinngrep – forvaltningsrettslige styringsmidler. Universitetsforlaget. 900 s.
- Backer, I.L. 2002. Innføring i naturressurs- og miljørett. 4. utgave.
- Basse, E.M. (red.): Miljøretten I – Almindelige emner. København 2001.
- Basse, E.M. (red.): Miljøretten II – Arealanvendelse, natur- og kultubeskyttelse. København 2001.
- Bengtsson, B. Miljöbalkens återverkningar. Stockholm 2001.
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. & Strömberg, R. 2001. Miljöbalken. En kommentar. Del II. Stockholm 2001.
- Berg, E. 1999. Erstatning etter naturvernloven § 20. Miljørettslige studier nr. 17. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/1999. Oslo.
- Bevanger, K. 1992. Vilt i bymiljø. – NINA Utredning 030.
- Bevanger, K., Brøseth, H. & Sandaker, O. 1998. Dødelighet hos fugl som følge av kollisjoner mot kraftledninger i Mørkedalen, Hemsedal-fjellet. – NINA Oppdragsmelding 531: 1–41.
- Bevanger, K. & Thingstad, P. G., 1988. Forholdet fugl - konstruksjoner for overføring av elektrisk energi. En oversikt over kunnskapsnivået. Økoforsk utredning 1988:1. 133 s.
- Birnie, P. & Boyle, A. 2002. International Law and the Environment. 2nd ed., Oxford 2002.
- Blom, H.H., Bendiksen, E., Brandrud, T.E., Kvamme, T., Ødegaard, F. & Framstad, E. 2004. Rødlister som redskap i forvaltningen av biologisk mangfold i skog – utfordringer og forbedringsmuligheter. Aktuelt fra skogforskningen 1-04.
- Bokn, T. & Lein, T.E. 1978. Long-term changes in fucoid association of the inner Oslofjord, Norway. Norwegian Journal of Botany 25: 9–14.
- Bokn, T.L. & Kroglund, T. 2003. Development of the rocky shore community in a former highly eutrophicated fjord in Norway. Third European Phycological Congress, Queen's University Belfast, abstract.
- Brabrand, Å., Saltveit, S.J., Bremnes, T. & Raastad, J.E. 2002. Tuneflua: Larveutvikling og fordeling i Ågårdselva, Østfold. Laboratorium for ferskvannøkologi og innlandsfiske (LFI), Zoologisk museum, UiO.
- Brattegard, T. 2001. Klimaets påvirkning på bunn-dyrenes utbredelse. I Fosså, J.H. (red.) Havets miljø 2001. Fisken og havet, særnr. 2-2001: 97–100.
- Bruteig, I.E., Austrheim, G. & Norderhaug, A. 2003. Utgreiingar i samband med ny rovviltmelding. Beiting, biologisk mangfold og rovviltforvaltning. – NINA Fagrapport 071: 65 s.
- Bruås, L. & Weideborg, M. 2002. Overvåking av rotenon og piperonylbutoksid under rotenonbehandlingen av Steinkjervassdraget, høsten 2002. Aquateam – Norsk vannteknologisk senter A/S. Rapport nr: 02-044. Prosjekt nr: O-02097.
- Bugge, H.C. 1999. Forurensningsansvaret. Oslo 1999.
- Bustnes, J.O. & Nilsen, S. 1995. Populasjonsøkologiske vurderinger rundt vårjakt på ender i Kautokeino. – NINA Oppdragsmelding 379.
- Chapin, F.S., III, Zavaleta, E.S., Eviner, V.T., Naylor, R.L., Vitousek, P.M., Reynolds, H.L., Hooper, D.U., Lavorel, S., Sala, O.E., Hobbie, S.E., Mack, M.C. & Díaz, S. 2000. Consequences of changing biodiversity. Nature, vol 405, 11. mai 2000: 234-242.

- Colchester, M. 2003. Salvaging nature. Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation.
- Direktoratet for naturforvaltning, 1996a. Status for verneområde der verneverdiane er trua. DN-rapport 1996-1.
- Direktoratet for naturforvaltning, 1996b. Plan for tiltak i verneområde 1997-2003. DN-rapport 1996-4.
- Direktoratet for naturforvaltning, 1999a. Biologisk mangfold - kartlegging av naturtyper. Verdsetting av biologisk mangfold. DN-håndbok 13-1999.
- Direktoratet for naturforvaltning, 1999b. Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998. DN-rapport 1999-3.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2000a. Naturens verdier og tjenester – en vurdering av norsk natur ved tusenårsskiftet. Pilotstudie 2000. DN-rapport 2002-1.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2000b. Viltkartlegging. DN-håndbok 11. Rev. 2000.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2001a. Kartlegging av ferskvannslokaliteter. DN-håndbok 15-2001.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2001b. Kartlegging av marint biologisk mangfold. DN-håndbok 19-2001.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2001c. Områdevern og forvaltning. DN-håndbok 17-2001.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2002. Bestandsstatus for laks i Norge 2001. Rapport fra arbeidsgruppe. DN-utredning 2002-8.
- Direktoratet for naturforvaltning, 2003. Handlingsplan for fjellrev. Rapport 2003-2.
- Ebbesson, J. 2000. Internasjonell miljörätt. 2. oppl. Uppsala 2000.
- Ebbeson, J. 2003. Miljörätt. Uppsala 2003.
- Eckhoff, T. 1983. Statens styringsmuligheter – særlig i ressurs- og miljøspørsmål. Oslo 1983.
- Elgersma, A. & Asheim, V. 1998. Landskapsregioner i Norge – landskapsbeskrivelser. NIJOS rapport 2/98.
- Ellegren, H., Savolainen, P. & Rosén, B., 1996. The genetical history of an isolated population of the endangered wolf *Canis lupus*: a study of nuclear and mitochondrial polymorphisms. *Phil. Trans. R. Soc. London. B* (1996) 351: 1661–1669.
- Ervik, A. 2003. Lokalisering av oppdrettsanlegg. I Havbruksrapport 2003: Vekselsvirkninger mellom miljø og havbruk. Havforskningsinstituttet.
- Evans-Illidge, E.A. & Murphy, P.T. A New Approach to Benefit Sharing in Bioprospecting. Australian Institute of Marine Science.
- Fjellheim, S., Grieg, Z., Rognli, O.A. 2003. AFLP-marker analyses of genetic structure in Nordic meadow fescue (*Festuca pratensis* Huds.) – Tracing the origin of Norwegian cultivars and local populations. *Czech J Genet Plant Breed* 39: 134-139.
- Fleischer, C.A. 1972. Makt og rett. Oslo 1972.
- Fleischer, C.A. 1980. Naturvern, erstatningsansvar og juristholdninger. *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1980.
- Flydal, K. 2002. Noise perception and behavioural responses of reindeer when in close vicinity of power lines and windmills. *Biologisk institutt, Universitetet i Oslo*.
- Follestad, A. & Reitan, O. 2003. Bestands- og reproduksjonskontroll av havørn i 2003 etter utbygging av trinn 1 av Smøla vindpark. – NINA notat, 05.08.2003.
- Fosså, J.H. 1995. Forvaltning av stortare. Prioriterte forskningsoppgaver. Havforskningsinstituttet.
- Framstad, E. 1998. Jordbrukets kulturlandskap – en utfordring for forskning og forvaltning. I Framstad, E. og Lid, I.B. (red.) *Jordbrukets kulturlandskap. Forvaltning av miljøverdier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Framstad, E. & Kålås, J.A. 2001. TOV 2002. Nytt program for overvåking av terrestrisk biologisk mangfold – videreutvikling av dagens naturovervåking (TOV). – NINA Oppdragsmelding 702: 1–49.
- Framstad, E., Romstad, E., Svendsrud, A. & Solberg, B. 2000. Biologisk mangfold i skog i de nordiske land. *TemaNord* 2000:607. Nordisk Ministerråd, København.
- Framstad, E., Økland, B., Bendiksen, E., Bakkestuen, V., Blom, H. & Brandrud, T.E. 2002. Evaluering av skogvernet i Norge. – NINA Fagrapport 54: 1-146.
- Fremstad, E. & Moen, A. (red.) 2001. Truede vegetasjonstyper i Norge. – NTNU Vitenskapsmuseet Rapp. bot. Ser. 2001-4: 1–231.
- Fry, G.L.A. & Rinde, E. 2002. Usprøyta åkerkanter – effekter på biologisk mangfold og anbefalte tiltak. – NINA Oppdragsmelding 739: 1–21.
- Frønes, I. & Brusdal, R. 2000. På sporet av den nye tid. Kulturelle varsler for en nær framtid. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fylkesmannen i Hordaland, 2003. Folgefonna nasjonalpark med tilliggjande område for landskapsvern. Konsekvensutgreiing av tiltaket. Verneframlegg. Høyringsutgave august 2003. 92 s.
- Gärdenfors, U. (ed.) 2000. Rödlistade arter i Sverige 2000 - The 2000 Red List of Swedish Species. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

- Glette, J., Bergh, Ø., Jørstad, K.E. & Otterå, H. 2002. Miljørelaterte problemstillinger relatert til fremveksten av torskeoppdrett. Notat til arbeidsgruppe under Regjeringsutvalget for marin verdiskaping. Havforskningsinstituttet, Senter for havbruk.
- Gaare, E. & Tømmervik, H. 2000a. Overvåking av lavbeiter i Finnmark. – NINA Oppdragsmelding 638: 1–33.
- Gaare, E. & Tømmervik, H. 2000b. Overvåking av lavbeiter i Øst-Finnmark. – NINA Oppdragsmelding 669: 1–26.
- Hall, D. & Kingi, H.P. 2003. "Who has ultimate responsibility for protected areas?" World Parks Congress 2003, Durban, South Africa.
- Hammersmark, M. 1998. Artsdannelse – arter forsvinner og nye dannes. Apollon nr. 4/1998 – 8. årgang. Tidsskrift fra Universitetet i Oslo.
- Hansen, L.P., Fiske, P., Holm, M., Jensen, A.J. & Sægrov, H. 2003. Bestandsstatus for laks i Norge 1002. Rapport fra arbeidsgruppe. Utredning for DN 2003-2, 56 sider.
- Hansen, R.B. 2003. Straffeutmåling for miljøkriminalitet. Tidsskrift for strafferett 2003 nr. 3 s. 337–361.
- Hardeng, G. 1998. Bever ved Østfoldkysten. Natur i Østfold 17 (1-2): 55–56.
- Heggberget, T.M. 1987. Utviklingen i den norske bestanden av kanadagjess inntil 1984. Fauna 40: 1–9.
- Hellevik, O. (2002). Beliefs, Attitudes and Behaviour Towards the Environment. I Lafferty, W.M., Norskag, M. & Aakre, H.A. (red.) Realizing Rio in Norway. Oslo: Prosus.
- Henriksen, T. 2001. Utviklingen av internasjonal forvaltning av vandrende fiskebestander: Mot et lukket hav? En analyse av funksjonen til sub-/regionale forskeriforvaltningsorganisasjoner etter Avtalen om fiske på vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 47/2001. Tromsø 2001.
- Hessen, D.O. 2000a. Fremmede arter i ferskvann. I Borgstrøm, R. & Hansen, L.P. (red.) Fisk i ferskvann. Landbruksforlaget: 172–178.
- Hessen, D.O. 2000b. Mennesket – fremmed i naturen? I Kolstad, H. (red.) 2000. Har fjellet ansikt? Naturfilosofiske essays. Naturfilosofisk seminar: 65–80.
- Hessen, Rueness og Stabell, 2004a. Circumpolar analysis of morphological and genetic affinities in the Notostracan *Lepidurus arcticus*. Hydrobiologia 2004.
- Hessen, D.O., Skurdal, J. & Braathen, J.E. 2004b. Plant exclusion of a herbivore; crayfish population decline caused by an invading waterweed. Biological Invasions 6: 133–140.
- Hogstad, O. 2000. Flora og fauna i endring. Skogbruk. "Vite mer-ark". NTNU, Vitenskapsmuseet.
- Holdgate, M. 1999. The Green Web, A Union for World Conservation. London: Routledge.
- Holme, J., Lyssand, A. & Axelsen, T. 1994. Fauna-kriminalitet og annen naturkriminalitet – etterforskning og påtalebehandling. ØKOKRIMS skriftserie nr. 8.
- Holme, J. (red.) 2001. Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind II Kulturminneloven med kommentarer. Økokrim.
- Hopkins, C.C.E. 2001. Actual and potential effects of introduced marine organisms in Norwegian waters, including Svalbard. Research report 2001-1.
- Hovik, S. & Johnsen, V. 1994. Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programmet. NIBR-rapport 1994:23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hågvar, S. & Berntsen, B. (red.) 2001. Norsk Naturarv. Våre naturverdier i internasjonalt lys. Andresen & Butenschøn AS.
- IUCN 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x + 261pp.
- IUCN 1996. Factors Influencing Sustainability. A report of the activities of the IUCN Sustainable Use Initiative to IUCN members in compliance with Recommendation 19.54. IUCN Sustainable Use Initiative Program.
- IUCN 1999. Guidelines for Protected Area Management Categories. Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe.
- IUCN 2001. IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1. IUCN Species Survival Commission. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. ii + 30 pp.
- Iversen, T., Fremstad, E., Hogstad, O. & Moen, O. 2000. Flora og fauna i endring. Klima. "Vite mer-ark". NTNU, Vitenskapsmuseet.
- Jahren, V. & Løvstad, J.P. (red.) 2001. Utmarksbeite og store rovdyr. Delrapport 3 fra forskningsprogrammet Bruk og forvaltning av utmark. Norges forskningsråd.
- Kalland, A. & Rønnow, T. (red.) 2001. Miljøkonflikter: om bruk og vern av naturressurser. Unipub forlag.

- Kaltenborn, B., Riese, H. & Hundeide, M. 1999. National Park Planning and Local Participation: Some Reflections from a Mountain Region in Southern Norway. *Mountain Research and Development*, vol. 19, No. 1, pp. 51–61.
- Kaplan, R. & Kaplan, S., 1989. *The Experience of Nature*. New York, Cambridge University Press.
- ten Kate, K. & Laird, S.A. 2000. *The Commercial use of Biodiversity: Access to Genetic Resources and Benefit Sharing*. London 2000.
- Kellert, S.R. & Wilson, E.O. 1993. *The Biophilia Hypothesis*. Island Press. 484 pp.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 2001. Forslag til etablering og drift av artsdata-bank i Norge. Rapport 2001
- Kleineman, J. *Juridisk Tidskrift* 1995–96.
- Landbruksdepartementet 1995. *Skogbruksplanlegging – Veiledning i organisering og gjennomføring av takstarbeidet*. (B-302 M-0657B).
- Landbruksdepartementet 2000. *Nasjonal forvaltning av genetiske ressurser for husdyr, kulturplanter og skogstrær*. Rapport fra Arbeidsgruppe.
- Larsson, M.-L. 1999. *The Law of Environmental Damage*. Stockholm 1999.
- Levende Skog 1998a. *Standardutredninger fra Levende Skog*. Rapport 9 d.
- Levende Skog, 1998b. *Sluttrapport fra Delprosjekt 2*. Rapport 11.
- Levende Skog, 1998c. *Sluttrapport fra sertifiseringsutvalget*. Rapport 12.
- Lomberg, B. 2001. *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*. Cambridge University Press. Cambridge 2001.
- Lorentsen, S.-H. 2003. *Det nasjonale overvåkingsprogrammet for sjøfugl. Resultater til og med hekkesesongen 2003*. – NINA Oppdragsmelding 803. 34 pp.
- Lyster, S. 1985. *International Wildlife Law*. Cambridge 1985.
- McLean, J. & Stræde, S. 2003. *Conservation, Relocation, and the Paradigms of Park and People Management – a Case Study of Padampur Villages and the Royal Chitwan National Park, Nepal*. *Society and Natural Resources*, 16: 509–526.
- McManus, R. & Bräutigam, A. 2004. *Marine extinctions: into the light*. *World Conservation*, vol 15, No. 1, 2004: 18–20.
- Michalsen, K. (red.) 2003. *Havets ressurser 2003. Fisken og havet, særnr. 1-2003*. Havforskningsinstituttet.
- Michalsen, K. (red.) 2004. *Havets ressurser 2004. Fisken og havet, særnr. 1-2004*. Havforskningsinstituttet.
- Millennium Ecosystem Assessment 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*; authors, Joseph Alcamo [et al.]; contributing authors, Elena M. Bennet [et al.].
- Mooney, H.A. & Drake, J.A. 1989. *Biological invasions: a SCOPE program overview*.
- Mork, K.A. 2004. *Økosystemet i Norskehavet. Havklima*. I Sjøtun, K. (red.) *Havets miljø 2004. Fisken og havet, særnr. 2-2004*: 14–17.
- Myking, T. & Skrøppa, T. 2001. *Bevaring av genetiske ressurser hos norske skogstrær*. *Aktuelt fra skogforskningen* 2/01. SKOGFORSK, NLH.
- Møse, E. 2002. *Menneskerettigheter*. Oslo 2002.
- Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, 2002. *Rapport fra arbeidsgruppe for skog*. Sluttforsjøn 18.10.2002.
- Natur- og miljøbarometeret, 2003. *Nordmenns holdninger og atferd i natur- og miljøvernsspørsmål*. Oslo: TNS Gallup.
- Naturvårdsverket 1997. *Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000*. Naturvårdsverket förlag.
- Naturvårdsverket 2002. *Biotopskydd för vattenanknutna biotoper*. Redovisning av ett regeringssupdrag. Rapport 5262.
- Nellemann, C., Vistnes, I., Jordhøy, P., Strand, O. 2002. *Regionale effekter av kraftledninger*. I Rapport fra REIN-prosjektet. Norges forskningsråd 2002.
- Nielsen G. 2001. *Norge – et annerledes billand*. I Hompland, A. (red.) *Byens veier*. Bergen: Fagbokforlaget 2001.
- Nilssen, J.P., Solberg, Ø., Wærvågen, S.B. 2002. *Spredning av gjedde og karpefisk i Sør-Norge – en ukjent miljøkatastrofe?* *Skogeieren* nr. 7/8, 17. juni 2002: 28–29.
- Nordisk Ministerråd 2001. *Bæredygtig utvikling – En ny kurs for Norden*. TemaNord 2001:505.
- Norges forskningsråd 2002. *Rikets miljøtilstand 2030 – et fremtidsbilde*.
- Næss, A. 1973. *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary*. *Inquiry* 16: 95.
- Parmesan, C. & Yohe, G. 2003. *A globally coherent fingerprint of climate change impacts across natural systems*. *Nature*, vol 421, 2. januar 2003: 37–42.
- Pimm, S.L., Russell, G.J., Gittleman, J.L. & Brooks, T.M. 1995. *The future of biodiversity*. *Science* 269: 347–350.

- Posey, D.A. (red.) 1999. Cultural and Spiritual Values of Biodiversity. UNEP.
- Root, T.L., Price, J.T., Hall, K.R., Schneider, S.H., Rosenzweig, C. & Pounds, J.A. 2003. Fingerprints of global warming on wild animals and plants. *Nature*, vol 421, 2. januar 2003: 57–60.
- Ruud, M. & Ulfstein, G. 2000. Innføring i folkerett. 2. utg., Oslo 2002.
- Ruud, M., Ulfstein, G. & Fauchald, O.K. 1997. Utvalgte emner i folkerett. Oslo 1997.
- Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2003. Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge. Foreløpig tilråding pr. 17. februar 2003.
- Rådgivende utvalg for marin verneplan, 2004. Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge. Endelig tilråding med forslag til referanseområder, 30. juni 2004.
- de Sadeleer, N. & Born, C.-H. 2004. *Droit international et communautaire de la biodiversité*. Paris 2004.
- Sands, P. 2003. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed., Cambridge 2003.
- Sandvik, B. 2002. *Miljöskadeansvar*. Åbo 2002.
- Schanche, A. (red.) 2001. *Naturressurser og miljøverdier i samiske områder: forvaltnings- og forskningsutfordringer*. Diedut nr. 2/2001. Nordisk Samisk Institutt.
- Schei, A. 2003. *Norsk rovviltforvaltning og folkeretten*. Institutt for offentlig rett. Universitetet i Oslo: 1-50.
- Schei, A. 2004. *Biologisk forurensning*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2004, *Miljørettslige studier* nr. 24. Universitetet i Oslo.
- Shine, C., Williams, N. & Gündling, L. 2000. *A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species*. Environmental Policy and Law Paper No. 40. IUCN – Environmental Law Centre.
- Simolin, P., Johansen, R., Grimholt, U., Sterud, E., Kvellestad, A., Evensen Ø. & Horsberg, T.E. 2002. *Miljøproblemer i forbindelse med oppdrett av torsk – med fokus på sykdommer og mulighet for spredning av disse til ville bestander*. Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet.
- Sinclair, A.R.E., Mduma, S. & Brashares, J.S. 2003. Patterns of predation in a diverse predator-prey system. *Nature*, vol 425, 18. september 2003: 288-290.
- Skogcentralen, Tapio & Jord- och skogbruksministeriet, 2001. *Särskilt viktiga livsmiljöer i skogslagen – allmän presentation*. Brosjyre. Finland.
- Skurdal, J., Hansen, L.P., Skaala, Ø., Sægrov, H. & Lura, H. 2001. *Elvevis vurdering av bestandsstatus og årsaker til bestandsutviklingen hos laks i Hordaland og Sogn og Fjordane*. Utredning for DN 2001-2.
- Statistisk sentralbyrå 2001. *Naturressurser og miljø* 2001.
- Statistisk sentralbyrå 2003. *Naturressurser og miljø* 2003.
- Statlig program for forurensningsovervåking 2002. *Overvåking av langtransporterte forurensninger 2002*. Sammendragsrapport.
- Statskonsult 1999. *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Rapport nr.21, 1999.
- Statskonsult 2001. *Sektorvise miljøhandlingsplaner*. Notat nr.2, 2001.
- Statskonsult 2003. *Evaluering av sektorvise miljøhandlingsplaner*. Rapport nr. 6, 2003.
- Stavang, E. 2000. *Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? Et kritisk blikk på naturvernloven § 20 b*. Lov og Rett 2000.
- Strohmeier, T., Strand, Ø., Jørstad, K.E., Mortensen, S. & Agnalt A.-L. 2002. *Potensielle miljøkonsekvenser ved havbeite*. Kamskjell og hummer. Havforskningsinstituttet, Senter for havbruk.
- Strumse, E. & Aarø, L.E., 2000. *Menneske, miljø og livskvalitet*. Faglig sluttrapport for forskningsprogram om Miljøbetinget livskvalitet. Norges forskningsråd.
- Svarstad, H., Dhillion, S.S & Bugge, H.C. 2000. *From Norway to Novartis: cyclosporin from Tolypocladium inflatum in an open access bioprospecting regime*. I: *Biodiversity and Conservation*, Vol. 9 (2000) Nr. 11, s. 1521–1541. ISSN: 0960-3115.
- Sæther, B.-E., Heim, M., Solberg, E.J., Jakobsen, K., Olstad, R., Stacy, J. & Sviland, M. 2001. *Effekter av rettet avskyting på elgbestanden på Vega*. – NINA Fagrapport 049: 1–39.
- Taugbøl, T., Vistad, O.I., Nellemann, C., Kaltenborn, B., Flyen, A.-C., Swensen, G., Nybakken, A., Horgen, B.C., Grefsrud, R., Lein, K., Sivertsen J.B. & Gurigard, K. 2001. *Hyttebygging i Norge*. En oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogtraktene i Sør-Norge. NINA Oppdragsmelding 709.
- Teigland, J. et al. 1999. *Konsekvensutredning av større verneprojekt: Erfaringer fra Stabbursdalen nasjonalpark*. Vestlandsforskning. Rapport 7/99.

- Thomas, C.D., Cameron, A., Green, R.E., Bakkenes, M., Beaumont, L.J., Collingham, Y.C., Erasmus, B.F.N., de Siqueira, M.F., Grainger, A., Hannah, L., Hughes, L., Huntley, B., van Jaarsveld, A.S., Midgley, G.F., Miles, L., Ortega-Huerta, M.A., Peterson, A.T., Phillips, O.L. & Williams, S.E. 2004. Extinction risk from climate change. *Nature*, vol 427, 8. januar 2004: 145–148.
- Tømmerås, B.Å. (red.) 1994. Introduksjoner av fremmede organismer til Norge. – NINA Utredning 62: 1–141.
- Tømmerås, B.Å., Hofsvang, T., Jelmert, A, Sandlund, O.T., Sjørnsen, H., Sundheim, L. 2003. Introduserte arter. Med fokus på problemarter for Norge. NINA Oppdragsmelding 772.
- Tømmerås, B.Å., Jelmert, A, Rafoss, T., Sundheim, L., Ødegaard, F. & Økland, B. 2002 Globalisation and Invasive Alien Species. – Utenriksdepartementet. The Globalisation Project, Report no. 15: 1-88.
- Uggerud, K. 2003. Rovdyrvern og menneskerettigheter i reindriftenes områder. Betenkning utarbeidet etter oppdrag av Norske reindrifsamers landsforbund.
- Ulfstein, G. 2001. Folkeretten og norsk miljøpolitikk – muligheter og begrensninger. I Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (red.) Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom. Oslo: Gyldendal Akademisk/Makt- og demokratiutredningen.
- Ulrich, R.S. 1981. Natural versus urban scenes. Some psychophysiological effects. *Environ Behav* 1981; 13: 523–556.
- UNEP, 1999. Cultural and spiritual values of biodiversity, A complementary contribution to the Global Biodiversity Assessment.
- Venetoulis, J., Chazan, D., Gaudet, C. 2004. Ecological Footprint of Nations 2004. Sustainability Indicators Program. Redefining progress. <http://www.redefiningprogress.org/>
- Vila, C., Sundqvist, A.K., Flagstad, O., Seddon, J, Bjørnerfeldt, S., Kojola, I., Casulli, A., Sand, H., Wabakken, P. & Ellegren, H. 2003. Rescue of a severely bottlenecked wolf (*Canis lupus*) population by a single immigrant. *Proceedings of the Royal Society of London Series B-Biological Sciences*, 270 (1510): 91–97 Jan 7 2003.
- Wagle, F. 1998. Menneske – herre eller forvalter? Naturforvaltning som forsonet liv. Hovedrapport: Som gjester på jorden Om etikk og naturforvaltning. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nidaros Biskop.
- Weidema, I.R. (ed.) 2000. Introduced species in the Nordic countries. *NORD 2000:13*. Nordisk Ministerråd, København.
- Wetterstein, P. (ed.) 1997. Harm to the Environment. Oxford 1997.
- Worldwatch Institute, 2002. Jordens tilstand (2002). Oslo: Cappelen.
- Åhman, K. Egendomsskyddet. Uppsala 2000.
- Aall, C., Lafferty, W.M. & Lindseth, G. 2001. Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern. *Prosus-rapport nr. 3*, 2001.
- Aardal, B. et al. 1999. Velgere i 90-årene. Oslo: NKS-forlaget.
-

Vedlegg 2**Forkortelser**

CGIAR	Consultative Group on international Agricultural Research
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
DN	Direktoratet for naturforvaltning
EC	European Court Reports
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nation
GBIF	Global Biodiversity Information Facility
HI	Havforskningsinstituttet
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
IUC	UNEPs Information Unit for Conventions
IUCN	The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
IWC	International Whaling Commission
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Commission
NASCO	North Atlantic Salmon Conservation Organization
NGB	Nordisk genbank
NGU	Norges geologiske undersøkelse
NINA	Norsk institutt for naturforskning
NOF	Norsk Ornitologisk Forening
NSI	Nordisk Samisk Institutt
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic (Oslo-Pariskonvensjonen)
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area
SABIMA	Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
SNO	Statens naturoppsyn
SSB	Statistisk sentralbyrå
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization
WHC	World Heritage Convention
WHO	World Health Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund

Vedlegg 3**Ordliste¹**

Utarbeidet av sekretariatet

- Abiotisk:** Noe som ikke er av biologisk natur, f.eks. de abiotiske økologiske faktorene lys, temperatur og fuktighet.
- Akvatisk:** I vann/vannlevende.
- Alleler:** Et bestemt gen kan foreligge som en av flere mulige utgaver. Slike ulike gen-varianter kalles alleler.
- Amfibier:** Salamandere, frosker, padder.
- Anadrom:** Sjøvandrende. Anadrom fisk gyter i ferskvann og har yngelstadiet der, men lever størstedelen av sitt voksne liv i sjøvann.
- Ansvarsart:** En endemisk art for Norge eller Norden, eller en art som forekommer med minst 25% av den europeiske bestanden i Norge, eller en art som er omfattet av europeiske eller globale rødlistor.
- Basesekvenser:** DNA fra alle levende organismer er satt sammen av de fire basene adenin (A), cytosin (C), guanin (G) og thymin (T). Basene danner par A-T og G-C som danner en dobbeltrådet DNA-helix. Sekvensen av baser i DNA inneholder instruksjonen om hvordan en organisme blir laget. Antall basepar varierer fra noen få tusen for enkle virus til milliarder basepar for komplekse organismer.
- Biotisk:** Noe som kan henføres til levende organismer. Biotiske faktorer gir effekter på omgivelsene og skyldes virkningen av levende organismer.
- Biotop:** Et noenlunde ensartet område som er levested for bestemte samfunn av planter eller dyr. Noen arter finnes bare i én type biotoper, mens andre arter er mer fleksible. Blant de mobile artene er det også mange som bruker forskjellige biotoper til forskjellige tider av døgnet eller året.
- Boreal:** Nordlig.
- Brakkvannsområde:** Et område der en eller flere elver munner ut i sjøen og gir en blanding av saltvann og ferskvann.
- Diversitet:** Variasjon, mangfold. En kombinasjon av antall arter og deres tetthet definerer artsdiversitet.
- DNA:** Deoxiribonukleinsyre; cellenes arvemaske som ligger i kjernen.
- Endemisk:** En art (og taksoner i vid oppfatning) som bare forekommer innen et begrenset område.
- Eukaryote organismer:** Organismer bestående av celle(r) med definerte organeller og en avgrenset cellekjerne der arvestoffet er sentrert. Eukaryote organismer er protister, sopp, planter og dyr. (Bakterier og blågrønnalger er på sin side prokaryote, dvs. at cellene er uten definerte organeller eller avgrenset cellekjerne.)
- Evolusjon:** Forandring i levende organismer over lange tidsperioder. Genetisk forandring i en populasjon av organismer som leder til gradvis forandring fra det enkle til det mer komplekse.
- Fauna:** Populasjonen av dyr i et bestemt område. Dekker alle dyreartene, både de virvelløse dyrene og virveldyrene.
- Flora:** Populasjonen av planter på et spesielt område.
- Force majeure (jur.):** særlige omstendigheter som ikke er under menneskelig kontroll og som det derfor på forhånd er klart at mennesker ikke kan avverge, f.eks. en naturkatastrofe
- Fotosyntese:** Bruk av lysenergi for å lage kjemisk energi.
- Gen:** Et gen (også kalt arveanlegg) er en avgrenset del av DNA-tråden som gir opphav til en bestemt egenskap.
- Genom:** Det totale arvestoffet i en organisme.
- Genotype:** En beskrivelse av hvilke alleler et individ har for et gitt gen. Ulike genotyper representerer ulike kombinasjoner av alleler.
- Habitat:** Leveområde som tilfredsstiller miljøkravene til en populasjon (bestand) eller en art.

¹ Ordlista inneholder begreper som ikke er definert i lovforslaget, jf. utk. § 3.

- Brukes delvis synonymt med biotop og voksested.
- Hybrid:** Avkom av to forskjellige varieteter eller to forskjellige arter som er forskjellige i en eller flere arvelige egenskaper.
- Introduksjon:** Introduksjon av en fremmed organisme skjer når organismen ved menneskers hjelp forserer en geografisk barriere (for eksempel hav, fjellkjede eller elvesystem) for dens naturlige spredning.
- Kjemosyntese:** Prosess som er lik fotosyntesen, bortsett fra at kjemosyntesen bruker kjemisk bundet energi i stedet for lysenergi.
- Kryptogamer:** Karsporeplanter som formeres med sporer, som sopp, lav og moser.
- Kulturbetinget:** Kulturbetinget biologisk mangfold er avhengig av menneskers påvirkning over tid for å kunne opprettholdes.
- Kulturpåvirket:** Kulturpåvirket biologisk mangfold er påvirket av mennesker gjennom en eller flere typer handlinger.
- Landskap:** Et mer eller mindre naturlig avgrenset areal som består av en mosaikk av naturtyper med ulike landformer og kulturpåvirkning.
- Littoralbasseng:** Fjærepytter, dvs. dammer med brakkvann i fjæresonen.
- Lokalitet:** Geografisk definert område som er klart avgrenset.
- Morfologisk:** Beskrivelse av likhet i ytre bygning.
- Naturgitt:** Til naturgitt biologisk mangfold regnes mangfold som genetisk ikke i merkbar grad er påvirket av mennesker.
- Nøkkelbiotop:** Område som er særlig viktige for bevaring av det biologiske mangfoldet fordi det inneholder naturtyper, nøkkelementer eller arter som er sjeldne i landskapet.
- Planktonalger:** Frittstående alger.
- Populasjon:** En gruppe av individer av samme art som inntar et visst område til samme tid.
- Predator:** Dyr som lever av å jakte på, drepe og spise andre dyr.
- Prejudikat (jur.):** Rettsavgjørelse som avgjør et rettslig tvilsspørsmål, og som blir tillagt autoritativ vekt ved senere tvister om samme eller nær beslektede spørsmål. Gjelder først og fremst avgjørelser tatt av et rettssystemets høyeste domstol, i Norge Høyesterett.
- Presumpsjon (jur.):** Antakelse som legges til grunn hvis det motsatte ikke blir bevist.
- Proveniens:** Geografisk angivelse av opprinnelsen til genetisk materiale av trær/frømateriale. Angis for eksempel med fylke eller kommune, og høyde over havet.
- Pønal (jur.):** Som har karakter av straff.
- Rase:** En gruppe individer innen en art som har flere felles arvelige egenskaper som gjør at de kan skilles fra andre grupper av individer innenfor arten. Anvendes i hovedsak om domestiserte dyr.
- Reptiler:** Krypdyr.
- Restbiotop:** Gjengroende småarealer av gammel kulturmark eller naturlig vegetasjon, gjengroende kulturmarker, kantkratt, skogholt mv.
- RNA:** Ribonukleinsyre; molekyler som kan kopiere og overføre informasjon fra DNA og styre cellenes proteinoppbygging.
- Samfunn:** Dyr- og plantesamfunn karakterisert av artssammensetning og mengdeforhold mellom artene.
- Slekt:** En gruppe taksonomisk nærstående arter. Nærstående slekter samles taksonomisk i familier.
- Sort:** En gruppe individer innen en art som har flere felles arvelige egenskaper som gjør at de kan skilles fra andre grupper av individer innenfor arten. Anvendes i hovedsak om kulturplanter.
- spp.:** Flere arter av slekten.
- ssp.:** Subspecies, underart.
- Stamme:** Populasjon av en art som har vært adskilt fra andre populasjoner av arten over tid, og som har utviklet genetiske særtrekk som kan identifiseres ved genetiske undersøkelser.
- Substrat:** Grunn, underlag, underlagsmateriale. Eksempler på ulike substrater er død ved, bark, forskjellige jordtyper, stein, sand, grus og hogstavfall. Også behandlede materialer som panelbord, vindskier etc. kan fungere som substrat for enkelte arter.
- Subsumpsjon:** (jur.) Det å henvise en handling eller en unnlattelse under en bestemt lovregel, med andre ord å anvende loven på et bestemt faktum.
- Suksesjon:** En langsiktig endring i plantesamfunn i naturen skapt av endringer i artssammensetningen og mengdeforholdet mellom artene. Suksesjonen er en prosess der et plantesamfunn endres gradvis til et annet.
- Takson/taxon (fl. taksa/taxa):** Generell term for en taksonomisk kategori/navn på en gruppe organismer i en klassifisering. Art, slekt, familie, orden, klasse, rekke og rike er alle kategorier (taxa) i et hierarki.
- Taksonomi/systematikk:** Klassifisering, identifikasjon og navnetting av dyr og planter. Klassifiseringen skjer i grupper basert på naturlige sammenhenger og likheter.
- Terrestrisk:** På land/landlevende.
- Transekt:** Korridor fra kysten ut i havet.

Underart: En gruppe individer innen en art som har flere felles arvelige egenskaper som gjør at de kan skilles fra andre grupper av individer innenfor arten. Anvendes i hovedsak om ville arter.

Vegetasjonstype: Klassifiseringsenhet for adskilte plantebestand som oppfyller visse fellestrekk. Vegetasjonstypene (f.eks. blåbærgranskog, porsfattigmyr, einer-dvergbjørkhei) karakteri-

seres av fysisk utforming (vegetasjonsskikt og annen struktur), artssammensetning og mengdefordeling mellom artene.

Vill: Med en vill art menes en art som primært er villlevende i naturen, herunder i natur som er mer eller mindre påvirket av mennesker. En vill art har evolusjonsmessig fått utvikle seg uten menneskepåvirkning i form av kultivering eller avl.

Vedlegg 4

Natura 2000 i Norge

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Vitenskapsmuseet, Institutt for naturhistorie,
7491 Trondheim (eli.fremstad@vm.ntnu.no)

Eli Fremstad

Innhold

Forord

- 1 Innledning
- 2 Natura 2000 jevnført med norske natur- og vegetasjonstyper
- 3 Natura 2000 jevnført med norske marine naturtyper
- 4 Beskrivelser av norske naturtyper i det europeiske nettverket Natura 2000
- 5 Sammendrag
- 6 Litteratur
- 7 Ordforklaringer

Trondheim, november 2002
NTNU, Vitenskapsmuseet

Forord

Denne rapporten er laget høsten 2002 etter oppdrag fra Miljøverndepartementet, Biomangfoldlovutvalget, der Gudrun Schneider har vært kontaktperson. Rapporten presenterer en tolkning og tillempling av Natura 2000-enhetene (EC 1999) til norske forhold. Rapporten består av to deler:

”Natura 2000 jevnført med norske natur- og vegetasjonstyper” (kapittel 2) er en jevnføring mellom habitatene (naturtyper eller vegetasjonstyper) i Natura 2000 (EC 1999), Direktoratet for naturforvaltnings naturtyper (DN 1999), vegetasjonstyper beskrevet fra Norge (Fremstad 1997) og truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001). Kapittel 3 gir en tilsvarende jevnføring mellom Natura 2000 og marine naturtyper i Norge (DN 2001a). Den siste er inkludert etter ønske fra DN, jf. tabell 4.2.

”Norske naturtyper i det europeiske nettverket Natura 2000” (kapittel 4) er et utkast til en kortfattet beskrivelse av de Natura 2000-enhetene som finnes i Norge, myntet på et bredere, ikke botanisk-faglig eller naturfaglig publikum. Denne

delen er en parallell til den svenske Natura 2000-oversikten av Löfroth (1997).

Jon-Arne Sneli, NTNU Vitenskapsmuseet, har vært behjelpelig med å sikre at beskrivelsene av 1110-1180 er i overensstemmelse med norske forhold. Asbjørn Moen, NTNU Vitenskapsmuseet, har kommentert et utkast til hele rapporten, og Ingerid Angell-Petersen, Terje Klokk og Arild Lindgaard, DN, har bidratt med synspunkter på enheter og beskrivelser, arealoppgaver og vernestatus.

1 Innledning

Kapittel 2 gir en oversikt over habitater (naturtyper eller vegetasjonstyper) som er med i EC (1999) og som finnes også i Norge. Dette er habitater som anses som truet i Europa og som ville forplikte Norge til bevaringstiltak dersom Norge var medlem av EU.

I de siste årene er det utgitt flere oversikter over natur- og vegetasjonstyper som finnes i Norge. Fremstad (1997) gir en oversikt over vegetasjonstyper definert etter økologiske forhold, utbredelse og artsinnhold av planter, dvs. etter planter og deres voksesteder i vid mening. Hennes oversikt er etter DNs ønske lagt til grunn for vurderingen av truede vegetasjonstyper i Norge (Fremstad & Moen 2001), og er i stor grad brukt ved utarbeidelsen av DNs håndbok for verdsetting av biologisk mangfold i kommunene (DN 1999). Håndboka bruker imidlertid flere typer av kriterier i sin inndeling av naturtyper; dels kriterier som er landskapsmessige eller geomorfologisk fundert (for eksempel deltaområder, mudderbanker, grotter/gruver, grunne strømmer), betinget av fysiognomi eller vegetasjonens struktur (parklandskap, hagemark), basert på kulturpåvirkning og tilstand (gammel edelløvsog, brannfelt), kriterier som kolliderer (rik edelløvs-

skog kontra gammel edelløvsskog) eller som henpeiler på habitaters funksjon eller tilstand (erstatningsbiotoper, naturlig fisketomme innsjøer og tjern, ikke-forsurede restområder). En lignende blanding av klassifikasjonskriterier finnes også i Natura 2000 (EC 1999), særlig i kystenheter (enhet 1110-1650). Med så ulike utgangspunkter for naturtype-/vegetasjonsoversikter oppstår det for brukerne lett forvirring i begrepsbruk og tolkninger av enheter og typer. Det er tidligere presentert oversikter som jevnfører enheter og typer:

- DN (1999, tabell 3.4) jevnfører Natura 2000 (EC 1999) med naturtypene i håndboka.
- Fremstad & Moen (2001, tabell 3) jevnfører Natura 2000 med de vegetasjonstypene som anses som truet.
- DN har arbeidet med en sammenstilling av de ulike enhetene som er brukt i DNs håndbok, Fremstad (1997) og Fremstad & Moen (2001).

Den foreliggende sammenstillingen (tabell 4.1) jevnfører alle de fire oversiktene. En tilsvarende jevnføring er gjort mellom Natura 2000 og marine naturtyper i Norge (DN 2001a) (tabell 4.2). For en del truede vegetasjonstyper angir Fremstad & Moen (2001) at Natura 2000 ikke har en parallell enhet. Ved nærmere overveielse er noen av de truede vegetasjonstypene blitt ført inn under Natura 2000-enheter i denne rapporten.

2 Natura 2000 jevnført med norske natur- og vegetasjonstyper

Tabell 4.1 gir en jevnføring mellom Natura 2000 og de tre oversiktene over norske natur- og vege-

tasjonstyper som er i bruk. For at ikke tabellen skal bli for stor og uoversiktlig, er ikke utforminger (undertyper) hos Fremstad (1997) eller Fremstad & Moen (2001) tatt med; for beskrivelse av typer og utforminger henvises det til disse verkene.

De engelske navnene på Natura 2000-enheter er i tabell 4.1 oversatt til norsk, men ikke direkte (ordrett) som i DN (1999, tabell 3.4). Originalnavnene har et "konstruert preg". Navnene i tabell 4.1 ligger nærmere botanisk-faglige termer, men er forsøkt tilpasset mer allmenn språkbruk. En del fagtermer har vært vanskelige å unngå. De er forklart i kapittel 7. Forhåpentlig vil navnene i tabell 4.1 være lettere i bruk enn originalnavnene, men de norske navnene bør alltid brukes sammen med Natura 2000s tallkode for å unngå forvekslinger. Enkelte av Natura 2000-navnene er så uhåndterlige at de er omskrevet ganske drastisk. I noen grad er det skjelt til svenske navn på Natura 2000-enheter (Löfroth 1997), og enkelte navn er lagt tett opp til de svenske for å lette sammenligning og koordinering med svenske forhold dersom det blir nødvendig.

Jevnføringen mellom Natura 2000 og de norske naturtypene (DN 1999) er hentet fra DNs tabell 3.4.

For noen av vegetasjonstypene som er vurdert som truede i Norge av Fremstad & Moen (2001) har Natura 2000 (EC 1999) ikke parallelle enheter, se sist i tabell 4.1. Flere av de truede vegetasjonstypene har det til felles at de utgjør små arealer, både der de forekommer og totalt. De kan knapt behandles som selvstendige verneobjekter, men må tas hånd om som deler av vegetasjonskomplekser eller naturtyper.

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Åpen sjø og tidevannsområder</i>			
1110 Sublitorale sandbanker. Se merknad	Undervannsenger	Ålegras-undervannsenseng	U1 Ålegras/algeundervannsenseng
1130 Elvemunninger (estuarier)	Brakkvannsdeltaer	Ålegras-undervannsenseng Brakkvann-undervannsenseng og -forstrand	U1 Ålegras/algeundervannsenseng U2 Havgras/tjønnaksundervannsenseng U6 Grusstrand og brakk grus/sandforstrand U7 Brakkvannsenseng U8 Brakkvannssump V3 Ferskvannspåvirket driftvoll
1140 Litorale mudder- og sandflater Se merknad	---	Ålegras-undervannsenseng Brakkvann-undervannsenseng og -forstrand	U1 Ålegras/alge-undervannsenseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsenseng U7 Brakkvannsenseng U8 Brakkvannssump
1150 Laguner Se merknad	Brakkvannspoller	Ålegras-undervannsenseng Brakkvann-undervannsenseng og -forstrand	U1 Ålegras/alge-undervannsenseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsenseng
1160 Store, grunne bukter og vikar Se merknad	Undervannsenseng Grunne strømmer	Ålegras-undervannsenseng Brakkvann-undervannsenseng og -forstrand	U1 Ålegras/alge-undervannsenseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsenseng
1170 Rev og undervannsskjær	---	---	---
1180 Undersjøiske strukturer dannet ved gasslekkasjer fra undergrunnen	---	---	---
<i>Kystklipper, grus- og steinstrender</i>			
1210 Ettårige tangvoller	Tangvoller Sandstrender	Ettårig driftvoll Driftforstrand på sand	V1 Ettårig melde-tangvoll
1220 Flerårig vegetasjon på steinstrender	Sandstrender Se merknad	Flerårig driftvoll Driftstrand på grus/stein	V2 Flerårig gras/urte-tangvoll (også på sand og grus) V4 Driftinfluert grus/steinstrand F5 Kantkratt
1230 Kystklipper og strandberg	Kalkrike strandberg	Rike strandberg Bergvegg- og bergsprekk, havburkne-utforming	X1 Strandberg F2a Bergsprekk- og bergvegg, havburkne-utforming X2 Fuglegjødlet kystvegetasjon
<i>Strandenger</i>			
1310 Leir- og sandstrender med salturt og andre ettårige arter	---	Strandeng-forstrand/ panne	U3 Salin og brakk forstrand/ panne

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
1330 Strandenger	Strandeng og strandsump	Salteng Brakkvannseng Brakkvannssump/ sumpstrand	U4 Nedre og midtre salteng U5 Øvre salteng U6 Grusstrand og brakk grus/ sandforstrand U7 Brakkvannseng U8 Brakkvannssump U9 Sumpstrand
1620 Småøyer og skjær (skjærgård) Se merknad			
<i>Sanddyner</i>			
2110 Fordyner	Sanddyner	Drift-forstrand på sand Fordyne	V6 Fordyne
2120 Hvite dyner	Sanddyner	Primærdyne	V7 Primærdyne
2130 Grå dyner	Sanddyner	Etablert sanddyne	W1 Svingeldyne W3 Erodert sanddyne
2140 Utvaskede dyner med krekling	Sanddyner	--	W2d Dyneeng og dynehei, lyng- utforming
2170 Sandvier-dynetrau	Sanddyner	Dynetrau	W4c Dynetrau, vier-utforming
2190 Dynetrau	Fuktenger Myr Ferskvann/ våtmark	Dynetrau	W4 Dynetrau O1 Kortskuddstrand Deler av G Kulturbetinget eng- vegetasjon og L Intermediær myrvegetasjon
2320 Tørre sandheier med røsslyng og krekling Se merknad	Sanddyner Se merknad	--	--
<i>Ferskvann</i>			
3110 Oligotrofe sjøer med tjønngrasvegetasjon	Mudder- banker Se merknad	-- Se merknad	P4 Kortskudd-vegetasjon i vann O3 Elvesnelle-starr-sump O5a Takrør-sivaks-sump, fattig takrør-utforming P6 Mose-sjøbunn
3130 Oligotrofe-mesotrofe sjøer med tjønngras- og brasmegrasvegetasjon, på strender	Mudder- banker Se merknad	Rik kortskuddstrand Se merknad	O1 Kortskudd-strand
3140 Kalkrike, oligo-mesotrofe sjøer med kransalger	Kalksjøer	Kransalge-sjøbunn	P5 Kransalge-sjøbunn
3150 Eutrofe sjøer	Kalksjøer Rike kultur- landskaps- sjøer Kroksjøer	Rik langskudd- vegetasjon	P1b Langskuddvegetasjon, kalkrik tjønnaksutforming

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
3160 Dystrofe sjøer og småvann	Naturlig fiske-tomme inn-sjøer og tjern	— Se merknad	O3 Elvesnelle-starrsump P2 Flytebladvegetasjon
3210 Elver i Fenno-skandia	— Se merknad	— Se merknad	O, P, Q (se 3220-3260) Q4 Fosseeng C3 Gråor-heggeskog Se merknad
3220 Urterik kantvegetasjon ved elver i fjellet	Større elve-ører	Pionér-ør	Q2 Urte- og grasør
3230 Elver med klåvedkratt	Større elve-ører	Klåvedkratt	Q3a Elveørkratt, klåvedutforming
3240 Elver med pil/vierkratt Se merknad	Se merknad	Mandelpilkratt Duggpilkratt Grønnvierkratt i Nord-Norge	Q3b Elveørkratt, tindved-utforming Q3c, d Elveørkratt, gråor-bjørk-vier-utforming Q3e Elveørkratt, duggpil-utforming Q3f Elveørkratt, mandelpil-utforming
3260 Elver med langskuddvegetasjon eller vannmoser	Meandre-rende elve-parti Ikke-forsu-rede rest-områder	—	P1a Langskudd-vegetasjon, tusenblad-tjønnaks-utforming P6 Mose-sjøbunn
<i>Heier og kratt</i>			
4010 Nordatlantiske fuktheier med klokkelyng	Kystlynghei	Kystlynghei	H3 Fuktig lynghei
4030 Tørrheier	Kystlynghei	Tørrhei	H1 Tørr lynghei H2 Tørr gras-urterik hei
4060 Fjellheier og nordlige heier	Kalkrike områder i fjellet	— Se merknad	R Rabbevegetasjon S Lesidevegetasjon
4080 Vierkratt i fjellet	Kalkrike områder i fjellet	— Se merknad	S6 Fattig høystaudeeng og kratt S7 Rik høystaudeeng og kratt
5130 Einerkratt i heier eller baserike grasmarker	Slåtteenger Naturbeite-mark Kystlynghei Kalkrike enger Kantkratt Se merknad	— Se merknad	F5a Kantkratt, "anonym"-utforming F5d Kantkratt, einer-rose-utforming Se merknad
Naturlige og semi-naturlige grasmarker			

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
6150 Fattige grasmarker i fjellet og i nordlige områder	— Se merknad	— Se merknad	G4 Frisk fattigeng G5 Finnskjeggeng og fattig sauesvingeleng R5 Grasrabb R6 Frytle-grasmark T1 Grassnøleie T2 Fattig engsnøleie
6170 Rike grasmarker i fjellet	Kalkrike områder i fjellet	Flekkmure-sauesvingeleng	G8 Frisk/tørr, middels baserik eng i høyereliggende strøk og nordpå S4 Flekkmureharerugeng
6210 Semi-naturlige, tørre grasmarker og kratt på baserik grunn	Kalkrike enger	Lavurteng Kontinental tørreng	G6 Enghavre-eng G8 Flekkmure-sauesvingeleng
6230 Artsrike finnskjeggmarker på basefattig grunn Se merknader	Slåtteenger Naturbeitemark	— Se merknad	G1c Fuktig fattigeng, oseanisk finnskjegg-utforming G5 Finnskjeggeng og fattig sauesvingeleng
6270 Artsrike, tørre/friske grasmarker i Fennoskandias lavland	Slåtteenger Naturbeitemark Kalkrike enger	Lavurteng Tjæreblomeng Hestehavre-dunhavre-eng	G7 Tørreng G10 Hestehavre-eng
6410 Blåtoppenger på baserik, humusrik eller leir/siltholdig grunn Se merknad	Fuktenger Naturbeitemark	Blåtopp-blåknappeng Se merknad Blåstarr-engstarreng	G2 Blåtoppeng G11 Veksselfuktig, baserik eng
6430 Høystaudeenger	Fuktenger Naturbeitemark	Skogstorkenebb-ballblomeng (frisk, næringsrik eng) Se merknad	G12 Våt/fuktig, middels næringsrik eng G13 Frisk, næringsrik natureng G14 Frisk, næringsrik "gammeleng" Se merknad
6450 Nordboreale flomenger	Fuktenger Naturbeitemark Slåtteenger Slåttemyr?	Frisk/tørr middelsrik eng i nordøst, finnmarksfrøstjerne-eng og silkenellikeng Se merknad	O3 Elvesnelle-starrsump G2 Blåtoppeng G9 Frisk/tørr middels baserik eng i nordlige, kontinentale strøk L4 Høystarmyr
6510 Slåtteenger i lavlandet	Slåtteenger	Frisk fattigeng Lavurteng Tjæreblomeng Hestehavre-dunhavre-eng	G4 Frisk fattigeng G7 Frisk/tørr middels baserik eng, fortrinnsvis i lavlandet G9 Frisk/tørr, middels baserik eng i nordlige, kontinentale strøk Se merknad under 6450 G14 Frisk, næringsrik "gammeleng"

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
6520 Slåtteeenger i høyereliggende strøk	Slåtteeenger	Skogstorkenebbballblomeng	G4 Frisk fattigeng G8 Frisk/tørr, middels baserik eng i høyereliggende strøk og nordpå G12 Våt/fuktig, middels næringsrik eng G13 Frisk/næringsrik "natureng"
6530 Løvenger i Fennoskandia	Hagemark Slåtteeenger Naturbeitemark Parklandskap	Løveng Høstingsskog	G Kulturbetinget eng Se merknad
<i>Myrer</i>			
7110 Aktive høymyrer	Intakt høymyr	Høymyr med kantskog og lagg Terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørm Se merknad	Høymyr: deler av typene J, K, L og M Terrengdekkende myr: deler av typene J og K Se merknad
7120 Inngrepspregede høymyrer som fremdeles kan regenerere Se merknad	—	—	—
7130 Terrengdekkende myrer	Terrengdekkende myr	Terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørm	Deler av typene J og K Se merknad under 7110
7140 Overgangsmyrer og flytematter Se merknad	Intakt lavlandsmyr	Åpen intermediær- og rikmyr i lavlandet: Intermediær mykmatte/løsbunnmyr, Rik mykmatte/løsbunnmyr	J4 Ombrotrof mykmatte/løsbunnmyr K4 Fattig mykmatte/løsbunnmyr L3 Intermediær mykmatte/løsbunnmyr L4 Høystarmyr M4 Rik mykmatte/løsbunnmyr
7150 Løsbunner med myrak Se merknad	—	Åpen intermediær- og rikmyr i lavlandet	L3 Intermediær mykmatte/løsbunnmyr
7160 Kilder og kilde- myrer i Fennoskandia	Kilde og kildebekk	Lavlandskilde	N1 Fattigkilde N2 Rikkilde
7220 Kilder med tuffdannelse	Kilde og kildebekk	Lavlandskilde	N2 Rikkilde Se merknad
7230 Rikmyrer	Rikmyr Slåttemyr	Rik (inkl. inter- mediær) skog-/krattbevokst myr Åpen intermediær- og rikmyr i lavlandet Ekstremrikmyr i høyereliggende områder	M1 Skog-/krattbevokst rikmyr M2 Middelsrik fastmattemyr M3 Ekstremrik fastmattemyr M4 Rik mykmatte/løsbunnmyr

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
7240 Rike fjellmyrer av typen <i>Caricion bicoloris-atrofuscae</i>	Rikmyr	Ekstremrikmyr i høyereliggende områder	M3b Ekstremrik fastmattemyr, sotstarr-blankstarr-utforming
7310 Aapamyrer Se merknad	---	---	Deler av J, K, L og M
7320 Palsmyrer <i>Berg og huler</i>	Palsmyr	Palsmyr	Deler av J, K, L og M
8110 Fattige rasmarker	Sørvendte berg og rasmark	--- Se merknad	F1 Rasmark
8120 Rike rasmarker	Sørvendte berg og rasmark Kalkrike områder i fjellet	Rik rasmark-vegetasjon	F1 Rasmark
8210 Rike bergvegger	Sørvendte berg og rasmark	Bergvegg og bergsprekk	F2c Bergsprekk og bergvegg, baserik utforming
8220 Fattige bergvegger	Sørvendte berg og rasmark	Bergvegg og bergsprekk	F2b Bergsprekk og bergvegg, basefattig utforming
8230 Fattige knauser og bergflater	Sørvendte berg og rasmark	Bergknaus ("tørrberg")	F3b-d Bergknaus og bergflate (de fattige utformingene)
8240 Rike knauser og bergflater Se merknad	Sørvendte berg og rasmark	Bergknaus ("tørrberg")	F3a Bergknaus og bergflate, trefinger-sildre-markmalurt-utforming
8310 Huler/grotter	Grotter/gruver	---	---
8330 Havgrotter Se merknad	Grotter/gruver	---	---
8340 Isbreer	---	---	---
<i>Skoger</i>			

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
9010 Boreale gammelskoger	Urskog/ gammelskog Gammel lauvskog Brannfelt	Purpurlyng-furuskog Kalkskog Høystaudegranskog Nordlig høystaude-skog Se merknad	A1 Lavskog A2 Bærlyngskog A3 Røsslyng-blokkebærfuruskog A4 Blåbærskog A5 Småbregneskog A6 Knausskog A7 Grasdominert fattigskog B1 Lavurtskog B2 Kalklavurtskog C1 Storbregneskog C2 Høystaudebjørke-skog og høystaude-granskog C3 Gråor-heggeskog E1 Fattig sumpskog E2 Lavland-viersump E3 Gråor-bjørk-vier-sumpskog og -kratt I6 Hugstfelt- og brannfeltvegetasjon
9020 Boreonemorale, naturlige, eldre edelløvs- skoger (eik, lind, lønn, ask eller alm) i Fennoskandia, rike på epifytter Se merknad under 9180	Rik edellauv- skog Gammel edellauv- skog	Lavurt-eikeskog Rikt hasselkratt Alm-lindeskog Gråor-almeskog Or-askeskog Varmekjær kilde- løvskog	D1c Blåbær-edelløvskog, blåbær-svartorskog D1d Blåbær-edelløvskog, blåbær-hasselkratt D2a Lavurt-edelløvskog, lavurt-eikeskog D2c Lavurt-edelløvskog, rike kyst-hassel-kratt D2d Lavurt-edelløvskog, rike hasselkratt, østlig utforming D4 Alm-lindeskog D5 Gråor-almeskog D6 Or-askeskog Se merknad

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
9040 Nordiske fjellbjørkeskoger	Bjørkeskog med høgstauder	Nordlig høystaudeskog	A1b Lavskog, lav-fjellbjørk-utforming A2c Bærlyngskog, tyttebærkrekling-utforming (med bjørk) A3b Røsslyng-blokkebærskog, fjellskog-utforming A4 Blåbærskog A5 Småbregneskog A7 Grasdominert fattigskog B2c Kalklavurtskog, bjørk-utforming C1b Storbregneskog, storbregne-bjørk-utforming C1c Storbregneskog, smørtelg-bjørk-utforming C1d Storbregneskog, fjellburkne-bjørk-utforming C2a Høystaudeskog, høystaude-bjørk-utforming
9050 Urterike granskoger i Fennoskandia	Urskog/gammelmeiskog	Høystaudegranskog	C1a Storbregneskog, storbregne-gran-utforming C1e Storbregneskog, bregnesnelle-gran-utforming C2b Høystaudeskog, høystaude-gran-utforming
9060 Barskoger på eller i tilknytning til eskere Se merknad	Urskog/gammelmeiskog	---	---
9070 Skogbevokste beitemarker i Fennoskandia	Hagemark Skogsbeiter	Hagemark Beiteskog	---
9080 Løvsumpskoger i Fennoskandia	Rikere sumpskog og deler av Gråor-heggeskog Se merknad	Rik sumpskog Varmekjær kildeløvs- skog Svartor-strandskog Gråseljekratt	E1 Fattig sumpskog E3 Gråor-bjørk-viersumpskog og -kratt E2 Lavland-viersump E4 Rik sumpskog E5 Varmekjær kildeløvs- skog E6 Svartor-strandskog
9110 Fattige bøkeskoger (Frytle-bøkeskog)	Gammel edellauvskog	Blåbær-bøkeskog	D1b Blåbær-edelløvs- skog, blåbær-bøkeskog
9130 Rike bøkeskoger (Myske-bøkeskog)	Rik edellauvskog	Lavurt-bøkeskog	D2b Lavurt-edelløvs- skog, lavurt-bøkeskog D3 Myske-bøkeskog
9180 Lind-lønneskoger i ller, rasmarker og kløfter Se merknad	Rik edellauvskog	Alm-lindeskog	D4 Alm-lindeskog
91D0 Skogbevokst myr	Intakt lavlandsmyr	Rik (inkl. intermediaer) skog/krattbevokst myr Høymyr med kantskog og lag	K1 Skog-/krattbevokst fattigmyr L1 Skog-/krattbevokst intermediaer myr M1 Skog-/krattbevokst rikmyr

Tabell 4.1 Natura 2000-enheter som er representert i Norge, jevnført med 1) naturtyper som kartlegges for kommunenes oversikt over biologisk mangfold (DN 1999, tabell 3.4), 2) truede vegetasjonstyper (Fremstad & Moen 2001), 3) vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997). Enheter som ikke har paralleller i 1, 2 eller 3 angis med ---. Mange enheter kommenteres i siste del av kapittel 2.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truede vegetasjonstyper	3) Vegetasjonstyper i Norge
91E0 Flommarksskoger	Gråor-heggeskog	Svartor-strandskog	C3 Gråor-heggeskog Q3 Elveørkratt E6 Svartor-strandskog
9380 Kristtornskoger Se merknad	—	—	—
<i>Truede vegetasjonstyper i Norge (se kolonne 3) som ikke er ført til noen Natura 2000-enhet</i>			
---	Småbiotoper	Urterik kant	F4 Urterik kant
---	Artsrike veikanter	Artsrik veikant	I2 Vegetasjon på veikanter og annen skrotemark
---	Kantkratt	Rikt kantkratt	F5 Kantkratt
---	---	Ultrabasisk og tungmetallrik mark	F6 Ultrabasisk og tungmetallforgiftet mark
---	Naturbeitemark Fuktenger	Soleihoveng Se merknad	G12a Våt/fuktig, middels næringsrik eng, bekkeblomutforming
---	Se merknad	Rikstarrsump	O4 Rikstarr-sump
---	Kalkrike områder i fjellet	Rikt våtsnøleie	T9 Rikt våtsnøleie
---	Tangvoller	Ferskvannspåvirket driftvoll	F3 Ferskvannspåvirket driftvoll

Merknader til Natura 2000-enheter

1110 Sublitorale sandbanker (Sandbanks which are slightly covered by sea water all the time), 1130 Elvemunninger (Estuaries), 1140 Litorale mudder- og sandflater (Mudflats and sandflats not covered by seawater at low tide) og 1150 Laguner (Coastal lagoons) er beskrevet/definert ut fra fysiske forhold, som topografi, substrat, vanndybde og tidevannspåvirkning (varighet og frekvens i neddykking – blottlegging) og ikke ut fra artsinnhold, som tilfellet er for alle typer som er beskrevet i 2 (Fremstad & Moen 2001) og 3 (Fremstad 1997). Ulike grunnlag for klassifisering i de fire oversiktene hindrer direkte jevnføring. Under 2 og 3 er de norske vegetasjonstypene som kan finnes i Natura 2000-enhetene ført opp.

1160 Store og grunne bukter og vikar (Large shallow inlets and bays). (Samme type merknad som for de ovenforstående enhetene.) Enhet som er definert ut fra fysiske forhold som vanndybde og topografi (bl.a. kysttyper som fjärd, ria og voe)

og som kan inneholde en rekke naturtyper og vegetasjonstyper, alt etter substrat (partikkelstørrelser, kalkinnhold), tidevannspåvirkning og drenering, salinitet, ferskvannstilsig i deler av systemet osv. I Norge har vi ikke vegetasjonstyper som er knyttet til denne enheten fremfor de ovenforstående.

1220 Flerårig vegetasjon på steinstrender (Perennial vegetation of stony banks). 3 (DN 1999, tab. 3.4) jevnfører enheten delvis til Sandstrender, hvilket er feilaktig.

1230 Kystklipper og strandberg (Vegetated sea cliffs of the Atlantic and Baltic coasts). Beskrivelsen synes å dekke steile, mer eller mindre loddrette bergvegger (klipper) ved sjøen best og i mindre grad omfatte steder med mer hellende terreng, det vi gjerne kaller strandberg. I denne sammenstillingen er "sea cliffs" tolket i vid mening, slik at strandberg blir inkludert. Strandberg vil ellers falle utenfor Natura 2000-systemet.

1620 Småøyer og skjær (skjærgård) (Boreal Baltic islets and small islands) er beskrevet/definert som komplekser av habitater som er knyttet til Østersjøen. I realiteten er disse kompleksene ikke så ulike forhold i Norge, særlig i skjærgårdsområder rundt Oslofjorden og nedover kysten på Agder (fjærdkyst) og langs store deler av kystens strandflatelandskap. 1620 tolkes her som også et norsk habitat.

2320 Tørre sandheier med røsslyng og krekling (Dry sand heaths with *Calluna* and *Empetrum nigrum*). Enheten tolkes av DN (1999, tab. 3.4) som en del av Sanddyner, men beskrivelsen presiserer at enheten omfatter sandmarker (i kyststrøk) som ikke er knyttet til dyner. Enheten er neppe aktuell for Norge.

3110 Oligotrofe sjøer med tjønngras-vegetasjon (Oligotrophic waters containing very few minerals of sandy plains (*Littorelletalia uniflorae*)). Nevnes i DN (1999, tabell 3.4) som "Oligotrofe mineralfattige sjøer i sletteområder", med kommentaren "Vil ikke inngå hos oss." Beskrivelsen i EC (1999) viser dog at enheten også er relevant for Norge. Og her er den en av de vanligste sjøtypene! Av den grunn, og fordi den ikke anses som truet i Norge, er den ikke omtalt i 2 (Fremstad & Moen 2001). Oligotrofe sjøer er ikke bundet til sandområder i Norge, men er vanlige i områder med basefattige morener og bergarter. Beskrivelsen gir rom for å inkludere annen vegetasjon enn kortskuddvegetasjon i enheten.

3130 Oligotrofe-mesotrofe sjøer med tjønngras og brasmegras-vegetasjon, på strender (Oligotrophic waters containing very few minerals of sandy plains (*Littorelletalia uniflorae*)) nevnes i DN (1999, tabell 3.4) som "Oligotrofe-mesotrofe sjøer med tjønngras, brasmegras eller ettårig vegetasjon på eksponerte strender", med kommentaren "Vil ikke inngå hos oss". Beskrivelsen viser, som for 3110, at enheten også er relevant for Norge. Bare den mesotrofe delen av enheten er ansett som truet, og denne er tatt med i 2 (Fremstad & Moen 2001).

3160 Dystrofe sjøer og småvann er svært vanlige i Norge, og ikke truet, og er derfor ikke omtalt i 2 (Fremstad & Moen 2001). Flere vegetasjonstyper kan inngå, nevnt under 3 (Fremstad 1997).

3210 Elver i Fennoskandia (Fennoscandian natural rivers). Enheten omfatter de fleste vassdrag i Norge. I 1, 2 og 3 fokuseres det ikke på hele

vassdrag, men på deler av vassdrag, i 1 (DN 1999) for eksempel på deltaområder (innlandsdeltaer), mudderbanker, kroksjøer, meandre, større elveører, fossesprøytsoner. Langs vassdragene kan en lang rekke vegetasjonstyper inngå; noen av disse kommer inn under 3110, 3130, 3220-3260. Hele vassdrag vurderes i Norge i forbindelse med verneplaner for vassdrag.

3240 Elver med pil/vier-kratt (Alpine rivers and their ligneous vegetation with *Salix elaeagnos*). Typen refererer klart til krattvegetasjon ved elver i mellomeuropeiske fjell og er ikke nevnt i tabell 3.4 i DN (1999), men er omtalt under "Større elveører". Norge har paralleller som berettiger at vi fører opp typen. Navnet på enheten bør modifiseres, etter som den i Norge ikke er bundet til fjellet, men til noe lavereliggende områder. Enheten er ikke omtalt fra Sverige av Löfroth (1997).

4060 Fjellheier og nordlige heier (Alpine and boreal heaths) og 4080 Vierkratt i fjellet (Sub-arctic *Salix* spp. scrub) er to hovedgrupper av vegetasjon over skoggrensen i Norge. De er ikke truet og er derfor ikke tatt med i 2 (Fremstad & Moen 2001). En lang rekke vegetasjonstyper inngår i enhetene, og for 3 (Fremstad 1997) henvises det bare til hovedgruppene R og S. Betegnelsen "subarktiske" er uheldig; 4080 er derfor gitt et navn som avviker fra det engelske.

5130 Einerkratt i heier eller baserike grasmarker (*Juniperus communis* formations on heaths or calcareous grasslands). I Norge regner vi ikke einerkratt som en særskilt natur- eller vegetasjonstype da einer kan danne kratt under en rekke forhold, både på baserik og basefattig mark, i lavlandet og i fjellet, under "naturlige" forhold og i kulturmark, og 3 (DN 1999, tab. 3.4) refererer til en rekke naturtyper der einer ofte danner kratt. Einerkratt er heller ikke nevnt særskilt i 2 (Fremstad & Elven 2001), mens noen typer er omtalt av 3 (Fremstad 1997). Det er imidlertid opplagt at vi har einerkratt som er verdifulle for biomangfoldet. Enheten er derfor beskrevet i kapittel 4.

6150 Fattige grasmarker i fjellet og i nordlige områder (Siliceous alpine and boreal grasslands). Enheten er svært vanlig fra nordboreal til mellomalpin sone i norske fjell. Enheten er ikke med i 1 (DN 1999) eller 2 (Fremstad & Moen 2001) etter som fattige grasmarker ikke er truet.

6230 Artsrike finnskjeppmarker på baseattig grunn (Species-rich *Nardus* grasslands, on silice-

ous substrates in mountain areas). De fleste finnskjeppheiene i Norge er artsfattige og viser lite samsvar med beskrivelsen av enheten mht. artsinnhold. Det er sannsynlig at artsrike utforminger finnes, men dokumentasjon mangler.

6410 Blåtoppenger på baserik, humusrik eller leir/siltholdig grunn (*Molinia* meadows on calcareous, peaty or clayey-siltladen soils (*Molinion caeruleae*)). Trass i enhetens engelske navn, som understreker det baserike preget, gir beskrivelsen rom for fattigere utforminger. Norske blåtopp-blåknappenger (Fremstad & Moen 2001, s. 75) er basefattige. Blåstarr-engstarrenger er baserike.

6430 Høystaudeenger (Hydrophilous tall herb fringe communities of plains and of the montane to alpine rivers). Tittelen og beskrivelsen av enheten antyder to hovedutforminger: én som kantsamfunn i kulturlandskap og skogsområder og langs vassdrag, fortrinnsvis i lavereliggende/sørlige områder; en annen i mer høytliggende/nordlige områder. Skogstorkenebb-ballblomeng i 2 (Fremstad & Moen 2001) dekker fortrinnsvis den andre hovedutformingen av 6430. Noen utforminger av G14 vil trolig også kunne falle inn under 6430.

6450 Nordboreale flomenger (Northern boreal alluvial meadows). Vegetasjonstypen som er ført til denne enheten av 2 (Fremstad & Moen 2001) dekker bare en liten (og svært spesiell) del av enheten. Den engelske beskrivelsen, og den svenske tolkningen av enheten (Löfroth 1997), tilsier at enheten også omfatter flomutsatte starr- og grasenger langs sjøer og elver. Slike er tatt med under 3 (Fremstad 1997). De nordlige engene med finnmarksfrøstjerne og silkenellik finnes både på flommark og ovenfor og føres derfor opp under både 6450 og 6510.

6530 Løvenger i Fennoskandia (Fennoscandian wooded meadows). Enheten er betinget av bestemte typer arealbruk (slått, beite, styving) og kan omfatte flere typer av kulturbetinget eng under et tresjikt av løvtrær, både edelløvtrær og mindre kravfulle løvtrær.

7110 Aktive høymyrer (Active raised bogs). Myrer kan klassifiseres på flere måter. 2 (Fremstad & Moen 2001) tar for noen myrer utgangspunkt i deres form (avhengig av topografi, berggrunn og løsavleiringer, klima), mens 3 (Fremstad 1997) tar utgangspunkt i vegetasjonstypene.

7120 Inngrepspregede høymyrer som fremdeles kan regenerere (Degraded raised bogs still

capable of natural regeneration). Denne enheten er ikke en egen natur- eller vegetasjonstype, men peker på tilstander hos høymyrer på grunn av inngrep. Enheten forplikter medlemslandene til å vurdere tiltak for mer eller mindre "ødelagte" høymyrer.

7140 Overgangsmyrer og flytematter (Transition mires and quaking bogs). "Overgangsmyr" (transition mire) brukes om myrpartier der utviklingen går fra minerotrof mot ombrotrof. Enheten inkluderer slike partier, dessuten flytematter, sumpområder, myrtjern m.m. Enheten har en underlig engelsk tittel, og det er nødvendig å lage et selvstendig norsk navn. Også Löfroth (1997) har funnet det nødvendig å omskrive navnet.

7150 Løsbunner med myrak (Depressions on peat of the *Rhynchosporion*). Snever enhet som er sjelden i Mellom-Europa på grunn av myrgrøfting og nitrogennedfall. Fra norsk synspunkt synes det merkelig at denne enheten er skilt ut, da den utgjør løsbunnsamfunn i mange myrkomplekser. Burde vært slått sammen med 7140. Foreslår at Norge ser bort fra denne enheten; den er heller ikke omtalt fra Sverige av Löfroth (1997).

7220 Kilder med tuffdannelse (Petrifying springs with tufa formation (*Cratoneurion*)). En særskilt utforming av rikkilder. Finnes i Norge i områder med kalkrike bergarter, men er knapt blitt undersøkt.

7310 Aapamyrer (Aapa mires). Myrer kan klassifiseres på flere måter. 2 (Fremstad & Moen 2001) tar for noen myrer utgangspunkt i deres form (avhengig av topografi, berggrunn og løsavleiringer, klima), mens 3 (Fremstad 1997) tar utgangspunkt i vegetasjonstypene. Aapamyrer er myrkomplekser som karakteriseres av strengmyr og/eller bakkemyr. Disse regnes ikke som truet i Norge, og er derfor ikke med i 2. De kan omfatte mange av vegetasjonstypene i J, K, L og M i 3.

8110 Fattige rasmarker (Siliceous scree of the montane to snow levels). Er ikke truet i Norge og er derfor ikke omtalt i 2 (Fremstad & Moen 2001).

8240 Rike knauser og bergflater (Limestone pavements). I Norge finnes ikke enheten med typiske kalksteinshellemarker, men vi har områder med baserik, grunnlendt mark med beslektet artssammensetning og forhold til kulturpå-

virkning. Enheten er derfor tatt med også for Norge.

8330 Havgrotter (Submerged or partially submerged sea caves). Enheten kan finnes, men er ikke kjent i marinbiologiske miljøer (J.-A. Snelli pers. medd.).

9010 Boreale gammelskoger (Western taiga). En svær samlesekk-enhet som omfatter det meste av våre barskoger og løvskoger av bjørk, rogn, hegg og gråor. 2 (Fremstad & Moen 2001) regner bare fire vegetasjonstyper som truet, men for mange av typene er det etter hvert lite igjen av gammelskog, som Natura 2000 legger vekt på. Høystaudegranskog og nordboreale (subalpine) bjørkeskoger er i Natura 2000 skilt ut som egne enheter, henholdsvis 9050 og 9040.

9020 Boreonemorale naturlige, eldre edelløvskoger i Fennoskandia (eik, lind, lønn, ask eller alm), rike på epifytter (Fennoscandian hemiboreal natural old broad-leaved deciduous forests (*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* or *Ulmus*) rich in epiphytes), se merknad under 9180. Enheten kan omfatte alt Norge har av edelløvskog, utenom bøkeskog, som føres til 9110 og 9130. Alm-lindeskog vil også kunne føres til 9180.

9060 Barskoger på eller i tilknytning til eskere (Coniferous forests on, or connected to, glaciofluvial eskers). Enhet som er betinget av en kvartergeologisk avsetning. Skoger på eskere skiller seg ikke ut som egne vegetasjonstyper i Norge; de kan oftest føres til lavskog, bærlyngskog eller andre definerte vegetasjonstyper. Artslisten i EC (1999) er uanvendelig for norske forhold. Foreslår av vi for Norge ser bort fra denne enheten.

9080 Løvsumpskoger i Fennoskandia (Fennoscandian deciduous swamp woods). DN's (1999) angivelse av deler av gråor-heggeskog som sumpskog er feilaktig; gråor-heggeskog er ikke forsumpet.

9180 Lind-lønneskoger i lier, rasmarker og kløfter (*Tilio-Acerion* forests of slopes, screes and ravines). Etter som størsteparten av arealene med edelløvskog i Norge (jf. 9020, særlig D4 Alm-lindeskog) forekommer hovedsakelig på voksesteder som lier, rasmarker og kløfter, vil alm-lindeskog kunne føres til både 9020 og 9180.

9380 Kristtornskoger (Forests of *Ilex aquifolium*). Kristtorn er knapt skogdannende i Norge,

men det finnes gode bestander av arten på Vestlandet. Det er utarbeidet verneplan for kristtornforekomster av DN (1992), så enheten bør tas inn i en Natura 2000-liste for Norge. De er ikke omtalt av 1, 2 og 3.

Merknader til truede vegetasjonstyper som ikke har paralleller i Natura 2000

Urterik kant

Er svært utbredt i sørligere deler av Europa og derfor ikke inkludert i Natura 2000. I Norge er kantvegetasjon viktig voksested for mange plantearter, trolig også for lavere dyr. Rik kantvegetasjon finnes særlig i lavlandet i Sør-Norge, oftest i kulturlandskapet. Trues av nedbygging, slitasje, gjengroing m.m. Forekomstene er smale og utgjør små arealer. De krever bruk/skjøtsel. Urterike kanter kartlegges av kommunene i henhold til DN (1999, småbiotoper).

Artsrik veikant

Veikanter er i stigende grad blitt "tilfluktssted" for arter som var mer utbredt i det gamle kulturlandskapet. I enkelte distrikter, særlig i sommervarme områder i Sør-Norge, er særlig artsrike veikanter viktige for det lokale/regionale mangfoldet. Mange varmekjære, sørlige arter kan vokse på veikanter, likeledes en del fjellplanter som følger veikanter og elver ned i lavereliggende strøk. Veikanter er også innfallsporter for fremmede planter til norsk natur, noe som kan ha både positive (økt mangfold) og negative følger (utkonkurrerer hjemlige arter). Artsrike veikanter krever ettersyn/skjøtsel av Statens veivesen og lokale instanser. De kartlegges av kommunene i henhold til DN (1999).

Rikt kantkratt

I enkelte distrikter, særlig langs kyststripen fra Oslofjorden til Telemark, langs Sørlandskysten og vestover til Sunnhordland, har vi en del større forekomster av rike kantkratt. Noen finnes i tilknytning til kulturmark (kulturbetingete), andre er utviklet på svært forblåste steder som også er utsatt for saltdrev. Lenger innover i landet og nordover kan rike kantkratt vere velutviklet lokalt. Rike kantkratt kartlegges av kommunene etter DN (1999).

Ultrabasisk og tungmetallrik mark

Dette er vegetasjon på bergarter som serpentin og olivin og slike som har høyt innhold av kopper,

magnesium, nikkel og krom. Norge har en del større forekomster og mange små, spredt i ulike deler av landet. Enkelte forekomster er blitt undersøkt, men vi har ikke god oversikt over flora og vegetasjon. Floraen er særpreget ved å omfatte arter som har utviklet særskilte raser som er tilpasset de spesielle jordbunnsforholdene.

Soleihoveng

En meget "smal" utforming av næringsrik fukteng som det er uaktuelt å verne særskilt etter som arealene alltid er ganske små og bare i unntakstilfeller dekker mer enn noen hundre kvadratmeter. Engtypen må alltid ses i sammenheng med andre kulturmarkstyper.

Rikstarrsump

Det er overraskende at starrsummer dominert av storvokste, kravfulle starrarter ikke er inkludert i Natura 2000. Enten er de uteglemt, eller så er de fremdeles godt representert i EU-landene, eller starrsummer tillegges liten "verdi". I Norge er dette en sjelden vegetasjonstype som dekker små arealer. De finnes bare i lavlandsområder i Sør-Norge og er truet av inngrep. Nevnes under Rike kulturlandskapssjøer i DN (1999).

Rikt våtsnøleie

Våte snøleier på baserik grunn utgjør meget små arealer, selv i de fjellområdene som har slik grunn. Det er uaktuelt å verne enkelte rike våtsnøleier; de må alltid ses i sammenheng med den øvrige fjellvegetasjonen. En del rike våtsnøleier er vernet i nasjonalparker.

Ferskvannspåvirket driftvoll

Finnes spredt på strender langs hele kysten, men utgjør alltid små arealer som må ses i sammenheng med tangvoller for øvrig og annen havstrandvegetasjon.

3 Natura 2000 jevnført med norske marine naturtyper

For kartlegging av marine naturtyper har DN utarbeidet en særskilt veiledning (DN 2001a). DN har ønsket at også denne naturtypeoversikten blir jevnført med Natura 2000, se tabell 4.2. Noen av naturtypene er kommentert etter tabellen.

Merknader til marine naturtyper

Litoralbassenger

Er inkludert i 1620 Småøyer og skjær (skjærgård) under betegnelsen "rockpool". Litoralbassenger finnes imidlertid ikke bare i skjærgårdsområder, men på alle kyststrekninger der berg går ned i sjøen, og de er særlig vanlige på eksponerte strekninger. De nevnes av Fremstad (1997) under X1 Strandberg. Litoralbassenger utgjør alltid ganske små arealer, og vern av enkeltbassenger er lite hensiktsmessig; de må ses i sammenheng med andre naturtyper på strender.

4 Beskrivelser av norske naturtyper i det europeiske nettverket Natura 2000

Biomangfoldutvalget har ønsket at dette utkastet til en "norsk versjon" av Natura 2000 skal angi 1) hvor de "norske Natura 2000-typene" finnes, 2) hvor omfattende arealer det er snakk om, angitt med grove karakteristikker, 3) gi en karakteristik av topografiske forhold som er viktige for naturtypene, 4) angi tilknytning til andre vegetasjonstyper og 5) geografisk utbredelse. Den svenske tillempningen til Natura 2000 (Löfroth 1997) skal brukes som mal, men det skal ikke legges vekt på arter.

Teksten er kortfattet og myntet på å kunne leses av et større publikum uten spesielle forkunnskaper. Noen fagtermer er likevel blitt nyttet.

En bearbeiding til norske forhold måtte bli mer enn en oversettelse. Originalbeskrivelsene byr på en rekke problemer.

Navn (Habitat name). Navnene er ofte tungvinte og gir ikke alltid god informasjon om hva enheten omfatter. En del navn inneholder geografiske karakteristikker som passer dårlig for norske forhold, f.eks. kalles en enhet "alpine", uten at den nødvendigvis er forbundet med alpine forhold/fjellet hos oss. Noen av navnene i denne norske tillempningen er oversettelser fra EC (1999), andre er tillempninger til norske forhold og lagt opp til gjengs faglig eller allmenn språkbruk.

Beskrivelse (Definition). For en del enheter mangler beskrivelse i EC (1999). En beskrivelse for norske forhold er da blitt laget. Originalbeskrivelsene er preget av dårlig og til dels feilaktig bruk av fagtermer, gjentakelser m.m. og karakteristikker som ikke beskriver norske forhold særlig bra. Noe av dette er forsøkt rettet opp i den norske versjonen.

En faglig innvending: Natura 2000-enhetene opererer på svært ulike nivåer. Enkelte enheter, som 9010 Boreale gammelskoger (Western taiga)

Tabell 4.2 Natura 2000-enheter jevnført med 1) marine naturtyper som skal kartlegges i kommunene i henhold til DN (2001a). For sammenligning med tabell 4.1 er også 2) truede naturtyper (Fremstad & Moen 2001) og 3) vegetasjonstyper (Fremstad 1997) tatt med. --- angir at naturtypen ikke er omtalt.

Natura 2000	1) Marine naturtyper	2) Truede vege- tasjonstyper	3) Vegetasjonstyper
1110 Sublitorale sandbanker	Større tareskogforekomster	--	--
--	Sterke tidevannsstrømmer	--	--
--	Fjorder med naturlig lavt oksygeninnhold i bunnvannet	--	--
--	Spesielt dype fjordområder	--	--
--	Poller	--	--
1130 Elvemunninger (estuaries)	Elvemunningsområder (estuaries)	--	--
1620 Småøyer og skjær (skjærgård)	Litoralbassenger Se merknader	--	X1 Strandberg
--	Israndavsetninger	--	--
1140 Litorale mudder- og sandflater	Bløtbunnsområder i strandsonen	Ålegras/under- vannseng Brakkvann- undervanns- eng	U1 Ålegras/alge- undervannseng U2 Havgras/tjønnaks- undervannseng U7 Brakkvannsenseng U8 Brakkvannssump
1170 Rev og undervannsskjær	Korallforekomster Spesielle kalkalge- forekomster	--	--
1110 Sublitorale sandbanker	Østersforekomster	--	--
1110 Sublitorale sandbanker	Større kamskjell- forekomster	--	--
1620 Småøyer og skjær (skjærgård)	Nøkkelområder for sel	--	--
1110 Sublitorale sandbanker 1140 Litorale mudder- og sandflater 1150 Laguner 1160 Store, grunne bukter og vikar 1230 Kystklipper og strandberg og enhetene for strandenger 1620 Småøyer og skjær (skjærgård)	Nøkkelområder for sjøfugl	Fuglefjellvege- tasjon	X2 Fuglegjødslet kystvegetasjon
Flere enheter avhengig av organismenes leveområder	Nøkkelområder for spesielle stammer	--	--

omfatter i prinsippet alt vi har av barskog og store deler av norsk løvskog (bjørkeskog, oreskog, blandingsløvskoger uten edelløvtrær). Andre enheter, som 2170 Sandvierdyner (Dunes with *Salix repens* ssp. *argentea*) er én av mange utforminger av dyne-
trau og kunne like gjerne vært inkludert i 2190 Dynetrau (Humid dune slacks) i stedet for å bli en særskilt enhet.

Mange av enhetene vil det være urimelig å utpeke egne nettverkslokaliteter for, da de alltid må ses i sammenheng med tilgrensende vegetasjonstyper. Det gjelder bl.a. enheter for strender, sanddyner og flere av myrenhetene. For andre, for eksempel 9010 Western taiga, vil en dels kunne utpeke større lokaliteter som omfatter flere vegetasjonstyper, dels lokaliteter med enkelttyper.

Artsinnhold (Characteristic species). Artsinnholdet er ofte svært fremmedartet i forhold til Norge, men i en del tilfeller angis arter fra nordiske utforminger. Heller ikke disse listene er mye å holde seg til: artsutvalget er tilfeldig eller lite karakteristisk, og artene kan representere svært ulike økologiske forhold. Et eksempel på dårlig overensstemmelse mellom Natura 2000 og norske forhold er 3240 Alpine rivers and their ligneous vegetation with *Salix elaeagnos*, der vi opplagt har paralleller i Norge, selv om de hos oss ikke er "alpine" og *Salix elaeagnos* mangler.

Utbredelse, undertyper m.m. (Geographical distribution). Er ofte ikke angitt, men i en del tilfeller gis informasjon om hva som forventes/tillates inkludert i enheten.

Natura 2000 i norsk tolkning

Beskrivelsene av de "norske" Natura 2000-enhetene angir Natura 2000-koden, forslag til norsk navn, det engelske originalnavnet, en kortfattet beskrivelse av vegetasjon, topografi/økologi, tilgrensende naturtyper/vegetasjon, utbredelse, areal og vernestatus. Sist i beskrivelsene er det referanser til korresponderende natur- eller vegetasjonstyper som er beskrevet i DN (1999: naturtyper), Fremstad (1997: vegetasjonstyper) og Fremstad & Moen (2001: truate vegetasjonstyper). — angir at typen ikke er omtalt. I noen beskrivelser refereres det til vegetasjonssoner og -seksjoner. For definisjoner av disse henvises det til Moen (1998), se også kapittel 7.

Åpen sjø og tidevannsområder

1110 Sublitorale sandbanker

Sandbanks which are slightly covered by sea water all the time

Sandbanker som aldri blir tørrlagt av tidevannet. Vanndybden er sjelden mer enn 20 m under fjæremålet ved normal vannstand. Bankene er enten uten algevekst, har tareskog eller er bevoskt med ålegras (*Zostera marina*). Slike sandbanker er viktige overvintringsplasser for ender og andre dykkende sjøfugler. I sanden lever forskjellige lavere dyr, bl.a. flerbørstemark (*Polychaeta*) og små krepsdyr.

Finnes langs hele kysten, men i Finnmark bare inne i de store fjordene.

Samlet areal er ikke kjent. Naturtypen er ikke spesifikt omtalt av DN (2001a), men en del lokaliteter blir inkludert i fylkenes kystverneplaner og ved kartlegging av større tareskogforekomster og

større kamskjellforekomster (som gjerne lever på store, undersjøiske sandflater). Mange lokaliteter inngår sannsynligvis i sjøfuglreservater.

Naturtyper: Undervannsenger. Vegetasjonstyper: U1. Truate vegetasjonstyper: Ålegras-undervannseng.

1130 Elvemunninger (estuarier)

Estuaries

Et estuarium oppstår der en elvemunning blir påvirket av tidevannet. Fordi ferskvann er lettere enn saltvann, vil elvevannet danne et utoverstrømmende brakkvanslag i havoverflaten samtidig som saltere vannmasser som blir revet med fra dypere vann setter opp en motgående, kompenserende understrøm. Liten strømhastighet gjør at organiske partikler, leir og sand avsettes i eller nær elvemunningen. Avsetningene danner ofte deltaer som blir blottlagt ved lavvann. Kan omfatte bentiske algesamfunn, ålegras/alge- og havgras/tjønnaks-undervannsenger. Omfatter bentiske miljøer der noen av de lavere dyrene foretrekker brakkvann, mens arter som foretrekker salte miljøer går dypere ned. Elvemunninger er viktige næringsområder for fugl. Sammen med tilgrensende landmiljøer danner de en økologisk enhet. De ulike miljøene bør ses i sammenheng.

Best utviklet i nedre deler av Østlandet (Glåma) og i midtre og indre fjordstrøk på Vestlandet, i Trøndelag og Nord-Norge. Samlet areal er ikke kjent, men en betydelig del av arealet er nedbygd (forsvunnet) og sterkt preget av inngrep.

Flere store elvemunninger er vernet, for eksempel Øra i Østfold, Gaulosen i Sør-Trøndelag, Målselvutløpet og Reisautløpet i Troms, Tanamunningen i Finnmark. Andre eller deler av andre elvemunninger inngår i reservater for våtmark. For Møre og Romsdal er det vedtatt en særskilt verneplan for havstrand og elvemunninger.

Naturtyper: Brakkvansdeltaer. Vegetasjonstyper: U1-2, U6-8, V3. Truate vegetasjonstyper: Ålegras-undervannseng, brakkvann-undervannseng og -forstrand.

1140 Litorale mudder- og sandflater

Mudflats and sandflats not covered by seawater at low tide

Mudder- og sandflater som er blottlagt ved lavvann. Slike fjærområder mangler stort sett høyere planter (unntatt dersom det finnes steiner i fjæra), men kan ha ålegras og andre undervannsenger. Fjærområdene er ofte dekket av blågrønnalger og diatoméer. De er viktige næringsområ-

der for spesielt vadefugler. Et mangfoldig fjæresamfunn av dyr lever nedgravd i sedimentene eller som påvekst på stein og ålegras.

Litorale mudder- og sandflater finnes ofte i tilknytning til strandenger, men kan også utgjøre større arealer i bukter og vikene som omgis av strandberg (hardbunn).

Finnes langs mesteparten av kysten, men ikke der det er åpne, eksponerte havstykker.

Samlet areal er ikke kjent.

Enheten inngår i en rekke/mange verneområder for standeng, våtmark og sjøfugl og er inkludert i kartlegging av marine naturtyper (bløtbunnsområder i strandsonen, DN 2001a).

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: U1-2. Truete vegetasjonstyper: Ålegras-undervannsseng, brakkvann-undervannsseng og –forstrand.

1150 Laguner

Coastal lagoons

Grunne saltvannsområder som er avsnørt fra sjøen ved sand- eller grusbanker, sjeldnere av fast fjell. Vannvolumet varierer, og saltinnholdet varierer fra brakt til fullsatt (hypersalint), avhengig av nedbør og fordampning, eller som følge av tilførsel av friskt sjøvann under storm eller høyt tidevann. Omfatter også brakke småvann og pytter i strandenger. Kan være uten vegetasjon eller inneholde ålegras/alge- og havgras/tjønnaks-undervannsseng, kransalger, brakkvannsseng og brakkvannssump m.m.

Større, typiske laguner er det ikke mye av i Norge, og naturtypen som sådan har neppe vært kartlagt. Brakke småvann og pytter finnes derimot i strandenger langs store deler av kysten.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår trolig i en rekke verneområder for strandeng, våtmark og sjøfugl.

Naturtyper: Brakkvannspoller. Vegetasjonstyper: U1-2. Truete vegetasjonstyper: Ålegras-undervannsseng, brakkvann-undervannsseng og –forstrand.

1160 Store, grunne bukter og vikene

Large shallow inlets and bays

Store innbuktninger av kystlinjen der, i motsetning til estuarier, ferskvannspåvirkningen er begrenset. Disse grunne buktene er vanligvis beskyttet mot sterk bølgepåvirkning, og sjøbunnen har stor variasjon i sedimenttyper og substrat. Bunndyrsamfunnene har vel utviklet sonering og har normalt stort mangfold. Gruntvannsområdene kan noen ganger avgrensnes av forekomsten av

ålegras- og havgras/tjønnaks-undervannssenger. Flere landskapstyper kan inkluderes i denne enheten forutsatt at gruntvannsområder utgjør størstedelen av arealet: bukter, vikene, større gruntvannsområder med flate holmer og skjær ("fjærdkyst" som i ytre Oslofjord og Sørlandet). Se også 1620.

Finnes i større og mindre grad langs hele kysten, særlig velutviklet i Finnmark der så godt som alle "fjordene" er store, grunne bukter og vikene.

Samlet areal er ikke kjent.

En del store, grunne bukter og vikene eller deler av slike er vernet i forbindelse med reservater strandeng, våtmark og sjøfugl.

Naturtyper: Undervannsseng, grunne strømmer. Vegetasjonstyper: U1-2. Truete vegetasjonstyper: Ålegras-undervannsseng, brakkvann-undervannsseng og –forstrand.

1170 Rev og undervannsskjær

Reefs

Undersjøiske forekomster av fjell eller stein som enten er permanent neddykket eller som kan strekke seg opp i fjæresonen og derved eksponeres ved lavvann. Revene har en sammenhengende sonering av dyr og bentiske alger. Kalkalger forekommer ofte, og disse skjuler ofte mange lavere dyrearter. Andre rev har blåskjell- og o-skjellbanker sammen med andre påvekstorganismer som svamp (*Spongia*), mosdyr (*Bryozoa*) og rur (*Cirripedia*).

Rev og undervannsskjær finnes langs hele kysten, også på sterkt eksponerte havstykker, for eksempel utenfor Stad, men da på dypere vann.

Samlet areal er ikke kjent.

Kunnskapen om korallrev har økt mye i de senere årene. Korallrev er nå kjent fra Oslofjorden og fra Vestlandet til Vest-Finnmark, men foreløpig ikke fra strekningen Tønsberg - Stavanger. Det grunneste korallrevet ligger på 39 m dyp utenfor Tautra i Nord-Trøndelag; det er vernet. Sularevet ligger på sokkelen; det er også vernet. Et stort rev ble nylig oppdaget utenfor Runde; det ble straks midlertidig vernet. Korallrev skal kartlegges i henhold til DN (2001a) (se tabell 4.2).

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

1180 Undersjøiske strukturer dannet ved gasslekkasjer fra undergrunnen

Submarine structures made by leaking gases

Bemerkelsesverdige, komplekse strukturer av sandsteinsøyler under vann, opptil 4 m høye. Oppløste gasser, først og fremst metan, som bobler opp

gjennom bunnen, gjennomgår en mikrobiell oksidasjon og danner sandsteinsøylene. Metanen dannes sannsynligvis ved mikrobiell nedbrytning av fossilt plantemateriale i undergrunnen. Sandsteinsøylene er et svært mangfoldig økosystem med mange fargestrålende dyrearter, mange av dem svoveltolerante.

Slike økosystemer er ikke påvist langs norskekysten, men finnes i Kattegat. I Nordsjøen har man funnet "pockmarks", kalkstrukturer som er oppstått fra karbondioksid- og metanlekkasjer. Kalkstrukturene danner grunnlag for hardbunnsamfunn i det som for øvrig er et sand- og grusmiljø.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

Kystklipper, grus- og steinstrender

1210 Ettårige tangvoller

Annual vegetation of drift lines

Ettårige urter og ungplanter av flerårige urter og gras som vokser på nitrogenrikt driftmateriale og grus. Driftmateriale (spesielt tang og tare) skylles opp av bølger og blir liggende innerst i strandsonen som små voller (tangvoller). Finnes innerst i strandenger (som deler av strandkomplekser) og isolert på steder med lite annen strandvegetasjon.

Finnes langs hele kysten, i flere utforminger. Utgjør vanligvis smale soner og små arealer som må ses i sammenheng med tilgrensende strandvegetasjon og eventuelt arealer ovenfor stranden, for eksempel kulturbetinget eng og beitemark.

Samlet areal er ikke kjent. Mange forekomster inngår i vernområder for strandeng, våtmark og sjøfugl.

Naturtyper: Tangvoller, sandstrender. Vegetasjonstyper: V1. Truete vegetasjonstyper: Ettårig driftvoll, drift-forstrand på sand.

1220 Flerårig vegetasjon på steinstrender

Perennial vegetation of stony banks

Flerårige urter og gras som vokser i øvre del av grus- og steinstrender. Stor variasjon i vegetasjonstyper. De mest stabile delene av strendene kan ha enger, heier og kratt, av og til matter av lav og moser.

Finnes langs hele kysten, i mange utforminger, ofte dominert av enkeltarter. Varierer fra smale soner og små arealer i strandkomplekser til godt utviklede soner i flere nivåer på strekninger som er sterkt eksponert for bølger og vind.

Samlet areal er ikke kjent. En del forekomster er vernet i reservater for strandenger, våtmark og sjøfugl.

Naturtyper: Sandstrender [feilaktig angivelse]. Vegetasjonstyper: V2, V4, F5. Truete vegetasjonstyper: Flerårig driftvoll, driftstrand på grus/stein.

1230 Kystklipper og strandberg

Vegetated sea cliffs of the Atlantic and Baltic coasts

Vegetasjonen på kystklipper varierer med eksponering mot sjøen, berggrunn og topografi, breddegrad og eventuell arealbruk. De mest eksponerte klippene har sparsomt med høyere planter i sprekker og revner i berget. Mindre eksponerte steder har gras- og urtedominert vegetasjon i sprekker og søkk, på hyller og flater, eventuelt også på toppartiene, med stor variasjon i jorddybde, fuktighet og saltinnhold. Særlig frodig vegetasjon finnes i klippeområder som gjødsles av sjøfugler. Klipper som er lite eksponert kan i tillegg ha et kompleks av små heier, enger, kratt og treklynger.

Kystklipper i streng mening ("næring") finnes på deler av Rogaland-kysten, på strekningen Bremanger–Vågsøy–Stad–Herøy (Runde), i Lofoten–Vesterålen og mange steder i Troms og Finnmark (Klemsdal & Sjulsen 1992).

Strandberg finnes langs hele kysten og er best utviklet der det er stor tidevannsforskjell og/eller der bergene er sterkt eksponert for bølger.

Samlet areal av kystklipper og strandberg er ikke kjent, men de utgjør en meget stor del av den norske kystlinjen.

Noen kystklipper er vernet som sjøfuglreservater (fuglefjell), andre inngår i fylkenes kystverneplaner. Strandberg finnes i mange verneområder for strandeng, våtmark m.m.

Naturtyper: Kalkrike strandberg. Vegetasjonstyper: X1-2, F2a. Truete vegetasjonstyper: Rike strandberg; bergvegg- og bergsprekk, havburkne-utforming.

Strandenger

1310 Leir- og sandstrender med salturt og andre ettårige arter

Salicornia and other annuals colonising mud and sand

Periodisk oversvømte leir-, sand- og grusflater i strandområder. Åpen vegetasjon av ettårige planter, særlig innen meldefamilien. Middels til sterkt salte miljøer. Fordampning gir anrikning av salter i jordoverflaten (saltpanner).

Finnes langs hele kysten, ofte i tilknytning til strandenger, men også som isolerte bestander.

Samlet areal er ikke kjent.

En del leir- og sandstrender er vernet, særlig som naturreservater for strandeng, sjøfugl og våtmark. Inventeringer med tanke på vern er utført for alle fylker fra Agder til Finnmark, men det er ikke utarbeidet fylkesvise verneplaner.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: U3. Truete vegetasjonstyper: Strandeng-forstrand/panne.

1330 Strandenger

Atlantic salt meadows (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*)

Flater av finkornete sedimenter (sand, silt, leire) på steder som er lite utsatt for bølgepåvirkning. De ytre delene oversvømmes regelmessig av tidevannet, de innerste delene bare ved særlig høy vannstand. Dette gir soneringer i vegetasjonen, avhengig av hvor ofte og langvarig stedene oversvømmes, lokale vekslinger i jordfuktighet, saltinnhold, ferskvannstilsig osv. Tett og lavvokst vegetasjon av flerårige arter, hvorav en del er særlig tilpasset salt miljø. Mengden av arter som er lite salttålede øker innover strandengene. Tidligere mye brukt som beitemark, nå mange steder i forfall og gjengroing.

Finnes langs hele kysten, mange steder viktigere og med større arealer inne i fjordene enn på ytterkysten. Best utviklet fra Oslofjorden til Langeundfjorden, i Møre og Romsdal og Trøndelag og fra søndre Nordland til Øst-Finnmark.

Samlet areal er ikke kjent.

Mange strandenger er vernet som fuglefredningsområder, naturreservater for sjøfugl eller våtmark. Inventeringer med tanke på vern ut fra botaniske kriterier er utført i alle fylker fra Østfold til Finnmark, men det er ikke utarbeidet fylkesvise verneplaner.

Naturtyper: Strandeng og strandsump. Vegetasjonstyper: U4-9. Truete vegetasjonstyper: Salteng, brakkvannsenseng, brakkvannssump/sumpstrand.

1620 Småøyer og skjær (skjærgård)

Boreal Baltic islets and small islands

Grupper med småøyer og skjær i den ytre skjærgården, av grunnfjellsbergarter eller morene. Vegetasjonen påvirkes av bølgeslag, salt-drev, regn og vind. Mye bart fjell, men også vegetasjon av urter og gras, mest i sprekker og senkninger i berget. Litoralbassenger med store vekslinger i saltinnhold og temperatur. En del småøyer og skjær er viktige hekke- og rasteplasser for fugler

og kan være sterkt påvirket av deres ekskrementer. De er også hvile- og yngleområder for sel.

Finnes langs store deler av kysten. Særlig velutviklet i ytre Oslofjord og på Agder-kysten, Vestlandet fra Nord-Jæren til og med Smøla (men unntatt Bremanger-Stad), rundt Hitra-Frøya og på Fosen- og Namdalskysten, Helgelandskysten, i Salten og Lofoten-Vesterålen og deler av strekningen Troms-Vest-Finnmark.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i ulike typer verneområder (særlig fuglefredningsområder og naturreservater for sjøfugl) og tas med i fylkenes kystverneplaner.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

Sanddyner

2110 Fordyner

Embryonic shifting dunes

Danner de første stadiene i oppbygging av sanddyner. Består av så godt som naken, ustabil sand fra øvre del av strandsonen til foten av de hvite dynene.

Forekommer i forbindelse med hvite dyner, men tilsvarende sone finnes på sandstrender der det ikke er dynedannelse.

Utgjør soner av varierende bredde langsetter hvite dyner og må ses i sammenheng med disse. Samlet areal er ikke kjent. Samme vernestatus som 2120.

Naturtyper: Sanddyner. Vegetasjonstyper: V6. Truete vegetasjonstyper: Drift-forstrand på sand; fordyne.

2120 Hvite dyner

Shifting dunes along the shoreline with *Ammophila arenaria* (white dunes)

Aktive dyner som ligger som en front mellom sjøen og områdene innenfor. Dannes på eksponerte kyststrekninger der sand fraktes av bølger opp på stranden og videre innover land med vinden. Åpen, artsfattig vegetasjon av flerårige gras som tåler oversanding og som binder sanden. Tilføres noe næring i form av organisk materiale som blåses inn i dynene, ev. også kalk gjennom skjellfragmenter. Utvikles mot og grenser opp mot grå dyner.

Finnes spredt langs kysten, med hovedvekt på ytterkysten på strekningene Lista-Jæren-Karmøy, Nordfjord-Romsdal og Salten-Øst-Finnmark. I Nord-Norge også i brede fjorder og elvemunnninger med store sandavsetninger.

Samlet areal er ukjent.

Viktige sanddyneområder som Lista og Jærstrendene i Sør-Norge og en rekke sanddyner i Finnmark er vernet. Flere andre forekomster har verneverdier.

Naturtyper: Sanddyner. Vegetasjonstyper: V7. Truete vegetasjonstyper: Primærdyne.

2130 Grå dyner

Fixed coastal dunes with herbaceous vegetation (grey dunes)

En videreutvikling av de hvite dynene ved stabilisering av sandmassene. Får mindre tilførsel av sand, organisk materiale og skjellfragmenter enn de hvite dynene, og plantenæring vaskes ut fra de øvre jordlagene. Åpen til tett vegetasjon av urter og gras, lav og moser, ofte englignende og artsrik. Tidligere gjerne brukt som slåttemark eller beitemark. Grå dyner mangler i soneringen i flere sanddyneområder fordi de er blitt dyrket opp eller plantet til med furu.

Finnes spredt langs kysten, med hovedvekt på ytterkysten på strekningene Lista–Jæren–Karmøy, Nordfjord–Romsdal og Salten–Øst-Finnmark. I Nord-Norge også i brede fjorder og elvemunninger med store sandavsetninger.

Samlet areal er ikke kjent.

Viktige sanddyneområder som Lista og Jærstrendene i Sør-Norge og en rekke sanddyner i Finnmark er vernet.

Naturtyper: Sanddyner. Vegetasjonstyper: W1, W3. Truete vegetasjonstyper: Etablert sanddyne.

2140 Utvaskede dyner med krekling

Decalcified fixed dunes with *Empetrum nigrum*

En særskilt utforming av grå dyner med heivegetasjon der krekling dominerer. Utgjør gjerne første stadium i kolonisering av grå dyner etter hvert som disse utvaskes for næring og stabiliseres. I sør blir krekling etter hvert erstattet av røsslyng.

Finnes i sanddyner både i Sør- og Nord-Norge og inngår i flere verneområder. Er noen steder gått tapt på grunn av oppdyrking.

Utgjør meget små arealer.

Må i vernesammenheng alltid ses i sammenheng med større dynesystemer.

Naturtyper: Sanddyner. Vegetasjonstyper: W2d. Truete vegetasjonstyper: —.

2170 Sandvier-dynetrau

Dunes with *Salix repens* ssp. *argentea* (*Salicion arenariae*)

Dynetrau som koloniseres av sandvier. Dynetrau dannes ved at sanddynene eroderes ned til grunnvannet kommer i dagen. Danner mosaikk med andre dynetrautyper, dynesump, myrlignende vegetasjon eller eng.

Sandvier finnes meget spredt i større sanddyneområder nord til Romsdal, men forekomst i dynetrau er ikke klarlagt.

Utgjør svært små arealer som må ses i sammenheng med større sanddynesystemer.

Er inkludert i verneområder på Lista og Jærstrendene. Eventuelle forekomster lenger nord er ikke vernet.

Naturtyper: Sanddyner. Vegetasjonstyper: W4c. Truete vegetasjonstyper: Dynetrau.

2190 Dynetrau

Humid dune slacks

Fuktige senkninger i dynesystemer, dannet ved erosjon i dynene ned til grunnvannet. Ofte artsrik vegetasjon som er sårbar på grunn av avhengigheten av grunnvannsnivået. Stor variasjon avhengig av fuktighet, baseinnhold og vegetasjonssone (variasjon nord–sør).

Finnes spredt fra Lista til Øst-Finnmark, nesten bare i tilknytning til større sanddynekomplekser.

Utgjør svært små arealer.

Er vernet i de store verneområdene på Lista og Jærstrendene i sør og i Finnmark, i til dels svært ulike utforminger.

Naturtyper: Fuktenger, myr, ferskvann/våtmark. Vegetasjonstyper: W4, O1, deler av G og L. Truete vegetasjonstyper: Dynetrau.

Ferskvann

3110 Oligotrofe sjøer med tjønngras-vegetasjon

Oligotrophic waters containing very few minerals of sandy plains (*Littorelletalia uniflorae*)

Næringsfattige (oligotrofe), grunne sjøer med vegetasjon av lavvokste, flerårige vannplanter og planter som vokser både i vann og på strender. Næringsfattig substrat, av og til med torvaktig jord. Vegetasjonen danner én eller flere soner og domineres av tjønngras, botnegras eller brasme-gras, men alle sonene finnes ikke alle steder. I de boreale sonene finnes oligotrofe sjøer særlig i områder med glasifluviale avsetninger, morene eller fattige bergarter. De kan ha tette matter med kortskudd-vegetasjon, spredte starr- og takrørbelter og mosematter nede i vannet.

Utbredt i hele landet og mange steder den viktigste sjøtypen.

Samlet areal er ikke kjent.

Finnes spredt over hele landet og inngår i en rekke i naturreservater, landskapsvernområder og nasjonalparker.

Naturtyper: Mudderbanker. Vegetasjonstyper: P4, O3, O5a, P6. Truete vegetasjonstyper: —.

3130 Oligotrofe-mesotrofe sjøer med tjønngras- og brasmegrasvegetasjon, på strender

Oligotrophic to mesotrophic standing waters with vegetation of the *Littorelletea uniflorae* and/or *Isoeto-Nanojuncetea*

Næringsfattige (oligotrofe) til middels næringsrike (mesotrofe) strender og overgangene mellom strand og grunt vann i sjøer, småvann og pøler, dessuten på elvestrekninger med liten strøm og i dynetrau. Vegetasjon av lavvokste, ettårige og flerårige vannplanter og planter som vokser både i vann og på strender.

I hele landet, men vanligst og med størst artsrikdom i lavlandet i Sør-Norge.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i en del verneområder, men vernekatalogen (DN 2001b) gir ikke grunnlag for å si hvor enheten er vernet.

Naturtyper: Mudderbanker. Vegetasjonstyper: O1. Truete vegetasjonstyper: Rik kortskuddstrand.

3140 Kalkrike, oligo-mesotrofe sjøer med kransalger

Hard oligo-mesotrophic waters with benthic vegetation of *Chara* spp.

Kalkrike, næringsfattige (oligotrofe) til middels næringsrike (mesotrofe) sjøer og småvann med klart (pH 6-7) eller blågrønt vann (pH høyere enn 7,5). Sjøbunnen har tett vegetasjon av kransalger, *Chara* og *Nitella*. I de boreale sonene finnes sjøer med kalkrik humus (gyttje) Slike sjøer er ofte omgitt av rikmyr.

I hele landet, men svært spredt, avhengig av forekomster av kalkrik berggrunn eller løsmasser. Best utviklet i sørøst (Kongsberg - Skrim, Ringerike, Hadeland) og i Nordland -

Troms (Salten - Ofoten).

Samlet areal er ikke kjent, men det er lite.

Kransalgessjøer er i liten grad blitt vernet. Tre sjøer er vernet i Buskerud, og en sjø i Møre og Romsdal er foreslått vernet. Dessuten inngår kransalgeforekomster i flere verneområder for våtmark, uten at dette er spesifisert i vernekatalogen (DN 2001b). Lokalitetene er små og sårbare overfor inngrep. Vernet er utilstrekkelig, og en verneplan burde utarbeides.

Naturtyper: Kalksjøer. Vegetasjonstyper: P5. Truete vegetasjonstyper: Kransalge-sjøbunn.

3150 Eutrofe sjøer

Natural eutrophic lakes with *Magnopotamion* or *Hydrocharition*-type vegetation

Naturlig næringsrike sjøer og småvann med grålig til blågrønt, mer eller mindre grumsete vann med pH vanligvis høyere enn 7. Vegetasjon av frittflytende arter (andemat, froskebitt) eller, i dypere, åpent vann, av storvokste tjønnaksarter.

I hele landet, men svært spredt, avhengig av forekomster av baserike bergarter og løsmasser.

Samlet areal er ikke kjent.

Flere forekomster er vernet, spredt i ulike deler av landet, men flest i Sørøst-Norge.

Naturtyper: Kalksjøer, rike kulturlandskapsjøer, kroksjøer. Vegetasjonstyper: P1b. Truete vegetasjonstyper: rik langskuddvegetasjon.

3160 Dystrofe sjøer og småvann

Natural dystrophic lakes and ponds

Naturlige sjøer og småvann med vann som er farget brunt av humussyrer, dannet i områder med myrjord (torv) i myrer eller i heier som utvikler seg mot myr. pH fra 3 til 6. Vegetasjon i åpent vann av langskuddplanter (blærerot, tusenblad) og flytebladplanter (nøkkeroser, vanlig tjønnaks). I kantene myrak- og starrarter og matter av torvmoser.

Vanlig i hele landet i og i tilknytning til myrområder.

Samlet areal er ikke kjent.

Mange dystrofe sjøer og småvann er vernet i verneområder for myr, våtmark og barskog, i landskapsvernområder og nasjonalparker.

Naturtyper: Naturlig fisketomme innsjøer og tjern. Vegetasjonstyper: O3, P2. Truete vegetasjonstyper: —.

3210 Elver i Fennoskandia

Fennoscandian natural rivers

Naturlige eller nær-naturlige vassdrag i de boreonemorale og boreale sonene, eller deler av slike systemer, med næringsfattig vann. Store variasjoner i vannføring i løpet av året, særlig stor vannføring om våren. Vassdragene kan omfatte fosser, stryk, strekninger med stilleflytende vann og småvann. Vannerosjon gir høyere konsentrasjon av mineralpartikler mot elvemunningen, der en får sedimentasjon. De øvre delene av vassdra-

gene kjennetegnes av svært kaldt vann som kommer fra breer, snøleier og store, snødekte myr- og skogområder. På rolige elvestrekninger fryser overflatevannet hvert år. Disse forholdene skaper økosystemer som er unike for denne delen av Europa.

Vanligste type vassdrag i Norge og utbredt i hele landet, også i områder som ikke får tilsig fra breområder.

Det finnes detaljerte data om avgrensning av nedbørfelter, areal, vassdragenes lengde, vassføring osv.

341 vassdrag er vernet mot vassdragsutbygging (jf. verneplaner for vassdrag), men vernet vassdrag er ikke beskyttet mot ulike typer inngrep i og nær elveleiet. 63 andre vassdrag er foreslått vernet. Vassdragsnatur (deler av vassdrag) er også vernet i nasjonalparker, større landskapsvernområder og verneplaner for myr og våtmark.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: deler av O, P, Q. Truete vegetasjonstyper: —.

3220 Urterik kantvegetasjon ved elver i fjellet

Alpine rivers and the herbaceous vegetation along their banks

Åpen, urte- og grasrik pionervegetasjon ved elver i de nordboreale, alpine og sørarktiske sonene, av og til også i lavereliggende områder. Elvene har stor vannføring om sommeren. Mange fjellarter koloniserer grusørene, derav en del krypende og mattedannende arter.

Finnes i store deler av fjellet, og i Nord-Norge og en del distrikter i Sør-Norge også ned i lavlandet. Best utviklet og artsrikest langs vassdrag med baserike løsmasser.

Samlet areal er ikke kjent.

En del forekomster er vernet i nasjonalparker og større landskapsvernområder.

Naturtyper: Større elveører. Vegetasjonstyper: Q2. Truete vegetasjonstyper: Pionér-ør.

3230 Elver med klåvedkratt

Alpine rivers and their ligneous vegetation with *Myricaria germanica*

Vegetasjon av lave busker på stein- og grusører ved elver med stor sommervannføring, fra nordboreal til sørboreal sone. Klåved og vierarter er karakteristiske. Grenser gjerne opp mot bjørk-vierskog/kratt i høyereliggende områder, gråor-heggeskog i lavlandet.

Finnes i Sør-Norge vesentlig på Østlandet og i Trøndelag, med spredte utløpere i indre fjordstrøk

på Vestlandet. Spredt i Nordland til Salten, vanligere fra Bardu i Troms til Øst-Finnmark.

Samlet areal er ikke kjent.

Noen forekomster i Trøndelag er vernet (særskilt verneplan); de fleste forekomstene har ikke vernestatus.

Naturtyper: Større elveører. Vegetasjonstyper: Q3a. Truete vegetasjonstyper: Klåvedkratt.

3240 Elver med pil/vier-kratt

Alpine rivers and their ligneous vegetation with *Salix elaeagnos*

Kratt av vierarter, gråor og bjørk på grus- og steinører i fjellet og i nordboreal sone, mange steder også ned i lavlandet, langs elver med stor sommervannføring. I Trøndelag danner tindved kratt i lavlandet, nær munningen av de største elvene. I Trøndelag og på Østlandet danner mandelpil kratt på sand/siltører, mens duggpil bare finnes langs østnorske vassdrag, på ulike typer substrat.

Samlet areal er ikke kjent.

Noen forekomster av mandelpil er vernet i Trøndelag (særskilt verneplan) og Oppland (som våtmarksområde). Registreringer av mandelpil og duggpilforekomster er utført langs Glåma, men ingen forekomster er vernet der (utenom i Nordre Øyeren?).

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: Q3b-f. Truete vegetasjonstyper: Mandelpilkratt, duggpilkratt, grønnvierkratt i Nord-Norge.

3260 Elver med langskuddvegetasjon

Water courses of plain to montane levels with the *Ranunculion fluitantis* and *Callitrichio-Batrachion* vegetation

Elver med vegetasjon av karplanter med lange skudd som er neddykket eller når opp til vannoverflaten i perioder med lav vannføring om sommeren, eller med vannlevende moser.

Langskuddvegetasjon i elver er best utviklet i større vassdrag i østlige deler av Sør-Norge og i Nord-Norge, i elveavsnitt med slamrik bunn. Mosevegetasjon i elver er mer utbredt og best utviklet på steinete bunn. Begge utforminger er dårlig kartlagt.

Samlet areal er ikke kjent.

Er ingen steder vernet spesifikt, men kan inngå i verneområder for våtmark (sjøer) og vassdrag (elver).

Naturtyper: Meandrerende elveparti, ikke-forsurede restområder. Vegetasjonstyper: P1a, P6. Truete vegetasjonstyper: —.

Heier og kratt

4010 Nordatlantiske fuktheier med klokkelyng

Northern Atlantic wet heaths with *Erica tetralix*

Fuktige heier utenom de terrengdekkende myrene, på torv eller torvaktig jord, i de mest oseaniske seksjonene.

Finnes i flere utforminger i kystlynghei fra Agder nord til Helgeland. Er vanligere i de nordlige delene av kystlyngheiene enn i sør.

Arealet til kystområdene som tidligere var sterkt preget av kystlynghei, er beregnet til vel 6 000 km² (Fremstad & Kvenild 1993) eller 1,9 % av Norges landareal, men dagens areal av kystlynghei er atskillig mindre på grunn av gjengroing og nedbygging.

I Rogaland ett landskapsvernområde (Førland/Sletthei), og ett område er vernet midlertidig (Nord-Talgje). Ved Lyngheisenteret i Hordaland er et lyngheiområde i drift. For Hordaland - Nord-Trøndelag er det pekt ut prioriterte områder (Fremstad et al. 1991), men forslag til verneplan er ikke utarbeidet. I Trøndelag finnes lynghei innenfor flere verneområder (for eksempel Været i Bjugn, Froøyene i Frøya, Skeisneset i Leka) som primært er opprettet for andre verneverdier enn lynghei.

Naturtyper: Kystlynghei. Vegetasjonstyper: H3. Truete vegetasjonstyper: Kystlyngheivegetasjon.

4030 Tørrheier

European dry heaths

Friske (middels tørre) til tørre heier på næringsfattig, utvasket jord i oseaniske områder. Mange typer, avhengig av substrat, lokalklima, vegetasjonsregion og bruk. Røsslyng spiller en viktig rolle. Fra Rogaland til Sunnmøre inngår purpurlyng.

Finnes i flere utforminger i kystlynghei fra Agder til Trøndelag. (Fra Trøndelag og nordover dominerer ulike fuktheier; tørrheier er altså vanligere i de sørlige heiene enn i nord.)

Samlet areal er ikke kjent.

Samme vernestatus som for 4010. Tørrheiforekomster må ses i sammenheng med andre typer kystlynghei.

Naturtyper: Kystlynghei. Vegetasjonstyper: H1-2. Truete vegetasjonstyper: Kystlynghei.

4060 Fjellheier og nordlige heier

Alpine and boreal heaths

Lavvokst, åpen til sluttet vegetasjon i nordboreal og lavalpin sone dominert av lyng og andre for-

vedede arter, hvorav flere er mattedannende. En lang rekke typer finnes, avhengig av snødekke og vegetasjonsperiodens lengde, frost- og vindpåvirkning, jordas dybde og fuktighet, innhold av næringsemner og baser, vegetasjonssone/seksjon, beite og andre faktorer. Moser og lav er viktige i mange av typene.

Vanlig og dominerende vegetasjon i lavalpin sone, mer spredt i nordboreal og mellomalpin sone. Artsrike typer mest utbredt der det er base-rike bergarter.

Samlet areal er ikke kjent, men minst 25 % av landarealet er dekket av fjellhei og nordlig hei av ulike typer og neste enhet: vierkratt i fjellet (Fremstad & Kvenild 1993).

Store arealer er vernet i nasjonalparker og landskapsvernområder i tilknytning til parkene. En del forekomster er også vernet i forbindelse med høytliggende skog, myr og våtmark.

Naturtyper: Kalkrike områder i fjellet. Vegetasjonstyper: R, S. Truete vegetasjonstyper: —.

4080 Vierkratt i fjellet

Aub-Arctic *Salix* spp. scrub

Nordboreale, alpine og sørarktiske vierkratt i fuktige skråninger og flater eller langs elver. Varierer i høyde, tetthet og artssammensetning, avhengig av jordfuktighet, jordas nærings- og baseinnhold og vegetasjonssone/seksjon. Danner ofte mosaikk med tørrere heityper, bl.a. einer-dvergbjørkhei.

Finnes i de fleste fjellområdene og kan lokalt dekke ganske store arealer.

Samlet areal er ikke kjent. Inngår i de 25 % av landarealet som er beregnet for fjellhei og nordlig hei.

Mange forekomster er vernet i nasjonalparker og landskapsvernområder i tilknytning til parkene. En del forekomster er vernet i forbindelse med høytliggende skog, myr og våtmark.

Naturtyper: Kalkrike områder i fjellet. Vegetasjonstyper: S6-7. Truete vegetasjonstyper: —.

5130 Einerkratt i heier og baserike grasmarker

Juniperus communis formations on heaths or calcareous grasslands

Kratt av einer fra lavlandet til lavalpin sone. Krattene er oftest ledd i suksesjoner etter beite eller annen bruk på friske (middels fuktige) eller tørre, næringsfattige grasmarker, både basefattige og baserike, eller i heier i kyststrøk. Mange typer, med stor variasjon i artssammensetning, og ofte artsrike. Stor variasjon også i einerens vekstform, fra lave, putedannende former (i fjellet og særlig vindutsatte steder ved kysten), til brede, store bus-

ker i lavlandet til søyleformer i spredte lavlandsområder på Østlandet og Vestlandet.

Samlet areal er ikke kjent.

Einerkratt av ulike utforminger er vernet innenfor landskapsvernområder (bl.a. slike som omfatter seterområder), i tilknytning til verdifull kulturmark, strandområder m.m. I mange tilfeller er det ønskelig å fjerne einerkratt, som ledd i skjøtselen av andre naturverdier som rangeres høyere. Bevaring eller fjerning av einerkratt må vurderes for hvert enkelt verneområde og inngå i godkjente skjøtelsesplaner.

Naturtyper: Slåtteenger, naturbeitemark, kystlynghei, kalkrike enger, kantkratt. Vegetasjonstyper: F5a, d.

Naturlige og seminaturlige grasmarker

6150 Fattige grasmarker i fjellet og i nordlige områder

Siliceous apine and boreal grasslands

Naturlig eller seminaturlig (kulturbettinget) vegetasjon på rabber og i lesider og tidlige snøleier i fjellområder med basefattige bergarter, dominert av siv, starr, frytler, gras, moser og lav. Stor variasjon avhengig av snødekke, vindpåvirkning, jorddybde og fuktighet, beite, vegetasjonssone m.m.

Viktig vegetasjon i fjellet og i sørarktisk sone, i fjellet særlig der det er store arealer i øvre lavalpin og mellomalpin sone.

Samlet areal er ikke kjent.

Mye fattig grasmark er vernet i nasjonalparker og større landskapsvernområder i tilknytning til parkene.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: R5-6, T1-2, G4-5. Truete vegetasjonstyper: —.

6170 Rike grasmarker i fjellet

Alpine and subalpine calcareous grasslands

Naturlig og/eller seminaturlig (kulturbettinget) vegetasjon på baserike rabber og i lesider i fjellet, fra spredte arealer i nordboreal sone til mellomalpin samt i sørarktisk, eller i dalbunner og ller i seterdaler. Stor variasjon i artssammensetning, og ofte artsrike. En rekke sjeldne fjellplanter inngår.

Vanligst i fjellområder med større arealer med baserike bergarter, ellers spredt og lokalt der det finnes bergarter eller løsmasser med et visst kalkinnslag. Kulturbettingete typer er best utviklet i seterdaler i Sør-Norge.

Samlet areal er ikke kjent.

En del rike grasmarker i fjellet er vernet i nasjonalparker og i større landskapsvernområder i tilknytning til parkene.

Naturtyper: Kalkrike områder i fjellet. Vegetasjonstyper: S4, G8. Truete vegetasjonstyper: Flekkmure-sausvingeleng.

6210 Semi-naturlige, tørre grasmarker og kratt på baserik grunn

Semi-natural dry grasslands and scrubland facies on calcareous substrates (*Festuco-Brometalia*)

Kulturbettingete, friske til tørre og artsrike grasmarker på baserik grunn. Ved opphør av slått og/eller beite gror de igjen med varmekjær kantvegetasjon (i sør) og/eller kratt. Stor variasjon i artsinnhold. Kan være viktige lokaliteter for orkidéer ved å romme flere arter og arter som er sjeldne på landsbasis.

Hovedsakelig i lavlandsområder i Sør-Norge og med størst variasjon på Østlandet. Enkelte typer finnes bare i Nord-Gudbrandsdalen. Utilstrekkelig undersøkt og kartlagt. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Samlet areal er ikke kjent, men arealet minker stadig på grunn av gjengroing.

Er inkludert i en del verneområder, særlig i slike med kulturmark-/landskap, men vernet er utilstrekkelig.

Naturtyper: Kalkrike enger. Vegetasjonstyper: G6, G8. Truete vegetasjonstyper: Lavurteng, kontinental tørreng.

6230 Artsrike finnskjeppmarker på basefattig grunn

Species-rich *Nardus* grasslands, on siliceous substrates in mountain areas

Friske til tørre, tette grasmarker med finnskjepp på base- og næringsfattig jord, i lavlandet i oseaniske strøk eller i høyere liggende områder. Svært variert vegetasjon, men preget av kontinuitet. Kan være artsrike, men sterkt beite reduserer artsmangfoldet. (De fleste finnskjeppmerkene i Norge er ikke artsrike.)

Finnes trolig en rekke steder, men er utilstrekkelig undersøkt og kartlagt.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår med stor sannsynlighet i enkelte nasjonalparker og større landskapsvernområder med baserik grunn.

Naturtyper: Slåtteenger, naturbeitemark. Vegetasjonstyper: G1c, G5. Truete vegetasjonstyper: —.

6270 Artsrike tørre/friske grasmarker i Fennoskandias lavland

Fennoscandian lowland species-rich dry to mesic grasslands

Artsrike, tørre til friske grasmarker på hovedsakelig basefattig jord. Dannet gjennom lang tids beite og/eller slått. Gjødsling får ikke skje. Artssammensetningen varierer fra region til region, på ulike jordtyper og med fuktighetsforhold og driftsformer. Omfatter forekomster som fremdeles brukes på tradisjonelt vis og nylig overgitte forekomster som er artsrike. Flere truede sopparter forekommer i slike grasmarker.

En hovedtype (lavurteng) finnes i store deler av Sør-Norge, men blir sjeldnere nordover, mot vestkysten (der de er bundet til varme ller i lavlandet) og mot fjelldalene. En annen hovedtype (tjæreblomeng) finnes på sommervarme lokaliteter på Østlandet og i indre fjordstrøk på Vestlandet, mens en tredje (hestehavre-dunhavreeng) er utbredt i lavlandet på Østlandet og langs kysten nordover til Vesterålen.

Samlet areal er ikke kjent. Dekker nå overalt små, spredte arealer, og arealet minker stadig på grunn av nye driftsformer (vanning, gjødsling, tilsåing) eller opphør av bruk og gjengroing. Utilstrekkelig undersøkt og kartlagt. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Inngår i noen verneområder for kulturmark, men vernet er utilstrekkelig.

Naturtyper: Slåtteeuger, naturbeitemark, kalkrike enger. Vegetasjonstyper: G7, G10. Truede vegetasjonstyper: Lavurteng, tjæreblomeng, hestehavre-dunhavreeng.

6410 Blåtoppenger på baserik, humusrik eller leir/siltholdig grunn

Molinia meadows on calcareous, peaty or clayey-silt-laden soils (*Molinion caeruleae*)

Blåtoppenger på mer eller mindre våt, næringsfattig jord. Er oppstått ved ekstensiv bruk, som slått sent i sesongen, eller ved drenering av myr. (De siste skal ikke tas hensyn til i Natura 2000-sammenheng.) Forekommer på baserik og basefattig jord. Typer på jord med nøytral til basisk jordreaksjon og varierende grunnvannsspeil er gjerne ganske artsrike. Jorda er ofte torvaktig og tørker noe om sommeren. Typer på surere jord er artsfattigere, men kan inneholde enkelte sjeldne/truede arter. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Vanligst i sørlige og vestlige deler av landet og er best utviklet i kystnære strøk.

Samlet areal er ikke kjent. Utgjør svært små, spredte arealer, særlig de baserike typene.

Forekomst i vernområder er uvisst, men vernet er helt sikkert utilstrekkelig.

Naturtyper: Fuktenger, naturbeitemarker. Vegetasjonstyper: G2, G11. Truede vegetasjonstyper: Blåtopp-blåknappeng, blåstarr-engstarreng.

6430 Høystaudeenger

Hydrophilous tall herb fringe communities of plains and of the montane to alpine levels

Enger av næringskrevende, storvokste urter og gras på fuktig/våt mark i lavlandet langs vassdrag og i skogkanter, eller på frisk/fuktig mark i høyereliggende strøk. Mange høystaudeenger i lavlandet er gjengroingsstadier på tidligere slåttemark eller beitemark og har liten bevaringsverdi, i motsetning til gamle slåttemark som fremdeles er i hevd i høyereliggende strøk. De fleste krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Finnes i noen utforming i det meste av landet.

Samlet areal er ikke kjent.

Høystaudeenger i høyereliggende strøk inngår i flere naturreservater, nasjonalparker og større landskapsvernområder. Vernestatus for høystaudeenger i lavereliggende strøk er mer uvisst.

Naturtyper: fuktenger, naturbeitemark. Vegetasjonstyper: G12-14. Truede vegetasjonstyper: Skogstorkenebb-ballblomeng.

6450 Nordboreale flomenger

Northern boreal alluvial meadows

Enger som utvikles langs stilleflytende strekninger av store elver lengst nord. Oversvømmes i løpet av sommeren. En rekke typer, avhengig av jordtype, fuktighet (oversvømming og drenering etterpå). Stor variasjon i artssammensetning, fra elvesnelle- og starrdominans, grasrike typer, høystaudetyper og tørre lavurttyper. Tradisjonelt brukt som slåtteeuger, men nå mange steder ikke lenger i drift. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Enkelte typer, som starrenger, er vidt utbredt, også i Sør-Norge, mens andre, som finnmarksfrøstjerneeng og silkenellikeng, bare finnes i Finnmark.

Samlet areal er ikke kjent.

Vernestatus er ikke kjent.

Naturtyper: Fuktenger. Vegetasjonstyper: O3, G2, G9, L4. Truede vegetasjonstyper: Frisk/tørr middelsrik eng i nordøst, finnmarksfrøstjerneeng og silkenellikeng.

6510 Slåtteeuger i lavlandet

Lowland hay meadows (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)

Artsrike enger på svakt til moderat gjødslet mark fra lavlandet til noe høyereliggende strøk. Varierer fra friske til tørre typer. Slås sent i sesongen.

Finnes i noen utforming i hele landet, særlig de næringsfattige utformingene. De tørreste typene er best utviklet i sommervarme strøk på Østlandet. Arealet minker stadig på grunn av endret arealbruk og gjengroing. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i noen verneområder for kulturmark/-landskap. Utilstrekkelig vernet.

Naturtyper: Slåtteeenger. Vegetasjonstyper: G4, G7, G9, G14. Truete vegetasjonstyper: Frisk fattigeng, lavurteng, tjæreblomeng, hestehavre-dunhavreeng.

6520 Slåtteeenger i høyereliggende strøk

Mountain hay meadows

Artsrike, friske og relativt næringsrike slåtteeenger i høyereliggende strøk, utviklet fra høystau-devegetasjon med tresjikt av bjørk eller gran, eller fra rike vierkratt over skoggrensen. Bruksmåten er avgjørende for forekomsten av et grissent tresjikt og om engene er gras- eller urtedominerte. Krever skjøtsel for å bli opprettholdt.

Har relativt stor utbredelse, men i sørlige deler av landet er typen blitt sjelden og er i sterk tilbakegang.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i noen naturreservater, men vernet er utilstrekkelig.

Naturtyper: Slåtteeenger. Vegetasjonstyper: G4, G8, G12-13. Truete vegetasjonstyper: Skogstorke-nebb-ballblomeng.

6530 Løvenger i Fennoskandia

Fennoscandian wooded meadows

Vegetasjonskomplekser av klynger av løvtrær og busker og åpne engpartier som slås. Vanlige treslag i Norge er ask, alm, hengebjørk og hassel, som på flere måter ble nyttet til fôr eller emneved. Løvenger er utviklet fra en rekke skogtyper, særlig alm-lindeskog, gråor-almeskog og or-askeskog, sjeldnere gråor-heggeskog eller høystaudeskog.

Var tidligere utbredt i flere deler av landet, men var best utviklet som bruksmåte i lavlandsområder der en hadde edelløvsskog (fra nemoral til sørboreal sone). I dag har Vestlandet de fleste forekomstene. Svært få steder er løvengene i aktiv bruk. De fleste krever restaurering og så skjøtsel for å bli opprettholdt.

Samlet areal er ikke kjent, men det er lite.

En del verneområder for edelløvsskog er gamle løvenger, men vernekatalogen (DN 2001b) viser

ikke hvilke. Typen er utilstrekkelig vernet, men vern forutsetter skjøtsel. I Sogn og Fjordane er et par løvenger i drift.

Naturtyper: Hagemark, slåtteeenger, naturbeitemark, parklandskap. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: Løveng, høstingsskog.

Myrer

7110 Aktive høymyrer

Active raised bogs

Sure og næringsfattige myrer som opprettholdes ved tilførsel av bare nedbør (ombrotrof myr). Høymyrer er tydelig hvelvet og heller fra den ombrotrofe torvkuppelen ned mot kantene som får tilførsel av mer mineralrikt vann fra sidene (mine-rotrof myr). Grunnvannet ligger høyere i det hvelvede partiet enn i omgivelsene. Tuer av lyng og torvmoser veksler med fastmatte-, mykmatte- og løsbunnvegetasjon. Høymyrene vokser i høyden ved langsom nydannelse av torv. Deles i flere morfologiske typer med ulik utbredelse.

Finnes fortrinnsvis i lavlandet og i sør (fra nemoral til sørboreal sone). Betydelig arealer på Østlandet og i Trøndelag, mindre forekomster i andre regioner.

Samlet areal er ikke kjent.

Høymyrer er godt kartlagt, og et utvalg er vernet. Antall vernede myrer burde vært større, for de er sterkt utsatt for inngrep,

Naturtyper: Intakt høymyr. Vegetasjonstyper: deler av typene J, K, L og M. Truete vegetasjonstyper: Høymyr med kantskog og lagg, terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørmyr.

7120 Inngrepspregede høymyrer som fremdeles kan regenerere

Degraded raised bogs still capable of natural regeneration

Mange høymyrer (7110) er gått tapt ved oppdyrking, og i flertallet av de gjenværende har inngrep forstyrret myrenes hydrologi og ført til endringer i artssammensetning eller artenes mengdeforhold. Enheten omfatter myrer hvor de hydrologiske forholdene kan restaureres, og hvor det er mulig å bygge opp igjen vegetasjon som produserer torv innen 30 år.

Samlet areal er ikke kjent.

I Norge er grøfter fylt igjen på flere høymyrer som er blitt vernet, bl.a. Rønnåsmyra, Hedmark i 1980-årene. Mange andre høymyrer har potensiale for restaurering.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

7130 Terrengdekkende myrer

Blanket bogs (* if active bog)

I svært fuktige områder (sterkt oseanisk og klart oseanisk seksjon) dannes større myrkomplekser i flatt eller hellende terreng med dårlig drenering. Myrvegetasjonen dekker både høydedrag og senkninger i terrenget. Størsteparten av myrene er nedbørmyster (ombrotrofe).

De største forekomstene finnes i ytre kyststrøk fra Rogaland til Sør-Trøndelag, og mindre forekomster i særlig fuktige områder lenger inn på Vestlandet og i Trøndelag. Oppdyrking i de siste tiårene har redusert antall lokaliteter og arealene betydelig. De største og best bevarte terrengdekkende myrene finnes nå i 200-400 m høyde mellom Nordfjord og Romsdal.

Samlet areal er ikke kjent, men minker stadig på grunn av inngrep og oppdyrking.

Flere forekomster er vernet i Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag. Viktige forekomster i Sogn og Fjordane er foreslått vernet, men verneplanen er ennå ikke vedtatt. Verneplan for myr er heller ikke vedtatt for Møre og Romsdal.

Naturtyper: Terrengdekkende myr. Vegetasjonstyper: deler av typene J og K. Truete vegetasjonstyper: Terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørmyster.

7140 Overgangsmyster og flytematter og 7150 Løsbunner med myrak

Transition mires and quaking bogs, Depressions on peat substrates of the *Rhynchosporion*

Mykmatte- og løsbunnvegetasjon og små, åpne vannsamlinger i fattige, intermediære og rike myrer. Må alltid ses i sammenheng med omkringliggende tue- og fastmattevegetasjon.

Utbredt overalt der det finnes myr, men myrak er vanligst i kystnære strøk.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i mange verneområder for myr.

Naturtyper: Intakt lavlandsmyr. Vegetasjonstyper: J4, K4, L3, L4, M4. Truete vegetasjonstyper: Åpen intermediær- og rikmyr i lavlandet: intermediær mykmatte/løsbunnmyr og rik mykmatte/løsbunnmyr.

7160 Kilder og kildemyrer i Fennoskandia

Fennoscandian mineral-rich springs and springfens

Kilder og kildemyrer kjennetegnes av vedvarende utstrømming av grunnvann. Vannet har jevnt lav temperatur, er oksygen- og mineralrikt. Kilder har gjerne en kulp der vannet kommer opp, kanter og et utløp, til dels med ganske ulik vegetasjon. I kildemyrer siger vannet ut fra grunnen og fra torvlag. Siden vannet kommer fra dypere lag, er kildene åpne også om vinteren selv om områdene rundt er frosset og snødekt. Stor variasjon i flora og vegetasjon. Floraen er rik på nordlige arter.

Forekommer spredt i alle regioner og deler av landet, men er vanligst fra mellomboreal til lavalpin sone.

Samlet areal er ikke kjent. Utgjør alltid små arealer, men i særlig myrrike områder kan de være hyppige.

Kilder inngår i mange vernede myrer og i andre verneområder, men de fleste vernede kildene ligger i høyereliggende områder (mellomboreal-lavalpin). Kilder i lavlandet er lite undersøkt. Det er uvisst om de vernede kildene fanger opp hele variasjonen.

Naturtyper: Kilde og kildebekk. Vegetasjonstyper: N1-2. Truete vegetasjonstyper: Lavlandskilde.

7220 Kilder med tuffdannelse

Petrifying springs with tufa formation (*Cratoneurion*)

Kilder med særlig kalkrikt vann der kalken felles ut og danner tuff. Domineres av moser, særlig tuffmoser. Finnes i tilknytning til flere natur- og vegetasjonstyper. Utgjør alltid svært små arealer og er alt i alt sjeldne.

Tuffdannende kilder er svært dårlig undersøkt og kartlagt, og det er ikke kjent i hvilken grad viktige forekomster er vernet.

Naturtyper: Kilder og kildebekk. Vegetasjonstyper: N2b. Truete vegetasjonstyper: —.

7230 Rikmyrer

Alkaline fens

Myrer som er utviklet i flatt eller hellende, dårlig drenert terreng i områder med kalkrike bergarter eller løsmasser. Vegetasjonen domineres av graminider, urter og moser. Rikmyrer kan bestå av åpne flater eller være skog-/krattbevokst. Særlig i lavlandet er det gradvise overganger fra skog-/krattbevokst rikmyr til sumpskog og til kilder. Store variasjoner i torvdybde, humusinnhold og artsinnhold. Før ble betydelige rikmyrområder brukt til utmarksslått og husdyrbeite. Etter at slik bruk opphørte, gror myrene igjen med kratt og skog, og det dannes tuer på tidligere slette myrflater.

Finnes i alle vegetasjonssoner til lavalpin og i alle deler av landet. I lavereliggende områder (nemoral-boreonemoral og dels i sørboreal) er mesteparten av rikmyrene allerede ødelagt eller sterkt påvirket av inngrep.

Samlet areal er ikke kjent. Rikmyr inngår i mange verneområder, både i myrreservater og i andre verneområder (for eksempel våtmarksområder, nasjonalparker), men det er uklart hvor stor andel rikmyr utgjør av disse.

Naturtyper: Rikmyr, slåttemyr. Vegetasjonstyper: M1-4. Truete vegetasjonstyper: Rik (inkl. intermediær skog-/krattbevokst myr; åpen intermediær- og rikmyr i lavlandet; ekstremrikmyr i høyereliggende områder.

7240 Rike fjellmyrer av typen *Caricion bicoloris-atrofuscæ*

Alpine pioneer formations of *Caricion bicoloris-atrofuscæ*

Fjellmyrer og nordlige myrer på tynn, kalkrik og mineralrik torv, dannet i senkninger i løsmasser, i hellende, dårlig drenert terreng, i kildekantter, lags bekkefar og på elveører og andre steder med kaldt sigevann. Lavvokst vegetasjon av starr og andre graminider og moser. Ble som 7230 brukt til slått og beite tidligere.

Finnes i mellomboreal sone, men er vanligere i nordboreal og lavalpin i områder med baserike bergarter. Er sjelden i det meste av fjellet, men relativt vanlig i Dovrefjell, Trollheimen og i deler av Nord-Norge.

Verken totalt areal eller arealet av vernet rik fjellmyr er kjent. Inngår i flere verneområder, bl.a. nasjonalparker.

Naturtyper: Rikmyr. Vegetasjonstyper: M3b. Truete vegetasjonstyper: Ekstremrikmyr i høyereliggende områder.

7310 Aapamyrer

Aapa mires

Strengmyrkomplekser i svakt hellende terreng i de boreale sonene, kjennetegnet av en regelmessig veksling mellom partier med jordvannsmyr (flarker, med åpne vannpytter, løsbunn, mykmatte- og fastmattemyr) og langstrakte tuepartier (strenger, som ofte er nedbørmyr) som ligger på tvers av helningsretningen og hindrer drenering. Inkluderer også bakkemyr med fastmattevegetasjon. I nedbørrike deler av landet har bakkemyrene stor helling (mer enn 20°). Jordvannsmyrene kan være fattige, intermediære eller rike.

Aapamyrer er vanligst i østlige og nordlige deler av landet der de kan dekke store arealer.

Samlet areal er ikke kjent. Aapamyr inngår i mange (> 100) myrreservater.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: Deler av J. K, L, M. Truete vegetasjonstyper: —.

7320 Palsmyrer

Palsa mires

Myrkomplekser i de nordboreale og lavalpine sonene i områder med tørt og kaldt klima der den årlige gjennomsnittstemperaturen ligger rundt -1 °C. Består av en veksling mellom torvhauger (palsar) med permanent frossen kjerne (sporadisk permafrost) og jordvannmyr i flatt eller svakt hellende terreng med fastmatter og mykmatter, løsbunn (høljer) og vannsamlinger. Palsene er 1-4(6) meter høye og domineres av tuevegetasjon (nedbørmyr).

Vanligst i indre Troms og Finnmark, mer spredte forekomster i Sør-Norge, flest i Dovrefjell. Sørligste forekomst i Sel, Oppland.

Samlet areal er ikke kjent.

Flere palsmyrer er vernet i Sør-Norge og noen i Troms og Finnmark. Når verneplanen for myr i Finnmark er vedtatt, vil trolig flere palsmyrer være vernet.

Naturtyper: Palsmyr. Vegetasjonstyper: Deler av J. K. L og M. Truete vegetasjonstyper: Palsmyr.

Berg og huler

8110 Fattige rasmarker

Siliceous scree of the montane to snow levels (*Androsacetalia alpinae* and *Galeopsetalia ladani*)

Rasmarker (urer) i høyereliggende eller nordlige områder med fattige bergarter (for eksempel granitt, gneis). Varierende fragmentstørrelse, men som regel blokk- og steinrike. Er gjerne tett knyttet til vegetasjon i 8220 Fattige bergvegger. Er vanligvis artsfattige, men inneholder i noen tilfeller sjeldne eller truete arter. Enheten omfatter også steintipper og andre menneskeskapte strukturer.

Utbredt i hele landet der topografiske forhold fører til dannelse av rasmarker.

Samlet areal er ikke kjent. Inngår i en del verneområder (bl.a. landskapsvernområder og nasjonalparker) uten at rasmerkene i seg selv har vært gjenstand for vern. I Norge er fattige rasmarker ikke truet, og bare slike som måtte inneholde sjeldne/truete arter er det aktuelt å verne særskilt.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark. Vegetasjonstyper: F1. Truete vegetasjonstyper: —.

8120 Rike rasmarker

Calcareous and calcshist screes of the montane to alpine levels (*Thlaspietea rotundifolii*)

Rasmarker i høyereliggende eller nordlige områder med baserike bergarter (for eksempel leirskifer, grønnskifer, dolomitt, marmor). Varierende fragmentstørrelse, men ofte av mindre fragmentstørrelser enn i 8110 og med mye finmateriale innimellom. Er gjerne tett knyttet til 8210 Rike bergvegger. Ofte artsrike, og en rekke sjeldne/truete arter er knyttet til rike rasmarker.

Utbredt i de deler av landet som både har topografiske forhold som gir rasmarker og baserike bergarter.

Samlet areal er ikke kjent. Inngår i en del verneområder (bl.a. landskapsvernområder og nasjonalparker) uten at rasmerkene i seg selv har vært gjenstand for vern. Rike rasmarker med visse truete arter burde trolig vernes særskilt.

Samlet areal er ikke kjent. Størst arealer i fjord- og dalstrøk på Vestlandet, i sentrale fjellstrøk (Jotunheimen, Dovrefjell - Sunndalsfjella, Trollheimen), og i kalkrike øy- og fjordlier, dal- og fjellstrøk fra Nordland til Øst-Finnmark.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark, kalkrike områder i fjellet, Vegetasjonstyper: F1. Truete vegetasjonstyper: Rik rasmarkvegetasjon.

8210 Rike bergvegger

Calcareous rocky slopes with chasmophytic vegetation

Vegetasjon i sprekker og på hyller og avsatser i baserike bergvegger, fra lavlandet til fjellområder. Stor regional variasjon, med flere sjeldne/truete arter. Omfatter både arter som er bundet til slike voksesteder og arter som ellers vokser i rasmarker, tørre enger, åpen skog m.m. Vegetasjon og flora er gjerne svært forskjellig i sørvendte (tørre) og nordvendte (fuktige) bergvegger. Forekommer ofte i forbindelse med 8120 Rike rasmarker.

Finnes i hele landet der det forekommer bratte, baserike berg.

Samlet areal er ukjent. Inngår i en del verneområder, bl.a. landskapsvernområder og nasjonalparker, men også i naturreservater med edelløvskog m.m., uten at rike bergvegger i seg selv har vært gjenstand for vern. En del lokaliteter med særlig rik flora eller med sjeldne/truete arter burde nok vernes særskilt.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark. Vegetasjonstyper: F2c. Truete vegetasjonstyper: Bergvegg og bergsprekk.

8220 Fattige bergvegger

Siliceous rocky slopes with chasmophytic vegetation

Vegetasjon i sprekker og på hyller og avsatser i basefattige bergvegger, fra lavlandet til fjellområder. Vanligvis artsfattig vegetasjon av vanlige, vidt utbredte arter.

Finnes i hele landet, i tilknytning til 8110 Fattige rasmarker og 8230 Fattige knauser, og som isolerte forekomster.

Samlet areal er ikke kjent. Inngår i mange verneområder, bl.a. nasjonalparker med fattige bergarter.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark. Vegetasjonstyper: F2b. Truete vegetasjonstyper: Bergvegg og bergsprekk.

8230 Fattige knauser og bergflater

Siliceous rock with pioneer vegetation of the *Sedo-Scleranthion* or of the *Sedo albi-Veronicion dillenii*

Vegetasjon på skrin jord på knauser og bergflater av kalkfattige bergarter. Åpen, gjerne flekkvis vegetasjon som er sterkt utsatt for tørke. Artsfattig, men i lavlandet er en del arter knyttet til denne type voksesteder. Betydelig regional variasjon, bl.a. med særskilte utforminger i ytre kyststrøk og i sommervarme strøk. Finnes i ulike utforminger i alle deler av landet der det er basefattige bergarter og mye berg i dagen og i tilknytning til mange naturtyper, bl.a. i kulturlandskapet, der de trues av gjengroing.

Samlet areal er ikke kjent. Utgjør alltid ganske små arealer.

Inngår i mange verneområder.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark. Vegetasjonstyper: F3b-d. Truete vegetasjonstyper: Bergknaus ("tørrberg").

8240 Rike knauser og bergflater

Limestone pavements ("Limestone pavements" finnes knapt i Norge. Enheten tolkes til norske forhold.)

Vegetasjon på skrin jord på knauser og bergflater av baserike bergarter. Åpen, gjerne flekkvis vegetasjon som er sterkt utsatt for tørke. Artsrik, med en rekke sjeldne/truete arter og arter som vanligvis eller bare er knyttet til denne type voksesteder. Forekommer gjerne i forbindelse med

grunnlendt skog og kratt, kantvegetasjon, eng og beitemark m.m.

Best utviklet og har størst areal på Østlandet; artsfattigere utforminger finnes nordover til Trøndelag, langs Agder-kysten til Sunnhordland, og i indre fjordstrøk på Vestlandet. (Tilsvarende vegetasjon i fjellet føres heller til rik rabbevegetasjon, R3 og R4 i Fremstad 1997.)

Samlet areal er ikke kjent. Utgjør ganske begrensede arealer, ofte på steder som er attraktive for friluftsliv og ferdsel, og i kulturlandskapet.

Inngår i noen verneområder, men bør vies særskilt oppmerksomhet fremover.

Naturtyper: Sørvendte berg og rasmark. Vegetasjonstyper: F3a. Truete vegetasjonstyper: Begknaus ("tørrberg").

8310 Huler/grotter

Caves not open to the public

Huler og grotter som ikke er allment tilgjengelige, inklusive sjøer og elver som inngår i dem. Det legges vekt på forekomster med spesialiserte eller endemiske arter som er viktige for bevaring av arter i Annex II.

Finnes spredt i områder med baserike bergarter, med hovedvekt i Nordland. I alt finnes trolig 700-800 grotter som er lengere enn 100 m. Lauritzen (1992) gir oversikt over verneverdier knyttet til karstformer i Norge.

Et lite utvalg er vernet i Kongsberg, Buskerud og Rana, Nordland.

Naturtyper: Grotter/gruver. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

8340 Isbreer

Permanent glaciers

Snø som er omdannet til is som er blitt så tykk at den beveger seg nedover i terrenget. Hovedtyper av breer er platåbreer (alle de største breene), dalbreer (dels som utløpere fra platåbreer) og botnbreer.

Fastland-Norge har 1627 breer som dekker 2595 km² eller 0,8 % av landarealet; derav ligger vel 60 % i Sør-Norge. De fleste breene er småbreer, med areal ned til 20-30 dekar. De åtte største breene utgjør halvparten av brearealet (Wold 1992).

Mange breer inngår i verneområder (nasjonalparker eller landskapsvernområder), som Hardangerjøkulen, Jostedalsbreen, breer i Dovrefjell-Sunndalsfjella og Trollheimen, Svartisen, Øvre Dividal m.fl. Folgefonna vest og Ålfotbreen er forelått som nye nasjonalparker (NOU 1986).

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

Skoger

9010 Boreale gammelskoger

Western taiga

Naturlige, gamle skoger og yngre stadier som har utviklet seg etter brann. Det legges vekt på skoger som er sene suksesjonsstadier eller klimakssamfunn med liten eller ingen menneskelig påvirkning. Karakteristiske trekk er mye død og råttan ved, stor variasjon i trærnes alder og størrelse og stabilt mikroklima. Gamle naturskoger er voksested for mange truete arter, særlig moser, lav, sopp og lavere dyr. En del av de gamle skogene er påvirket av inngrep, men har likevel karakteristiske trekk i behold. Brann spiller en viktig rolle mange steder og for mange arter, men skjer stadig sjeldnere på grunn av brannbekjempelse. Enheten refererer først og fremst til naturlige, gamle barskoger, men blandingsskoger og rene løvskoger, særlig bjørkeskoger, inngår.

Finnes spredt i ulike deler av landet.

Boreale gammelskoger registreres av kommunene i henhold til DN (1999) og i skogregistreringer som er pålagt skogeierne (Miljøregistreringer i skog).

Samlet areal ikke kjent.

Et stort antall skogområder er vernet; hvorav mange må omfatte gammelskog. Imidlertid er omfanget av barskogsvern fremdeles omdiskutert, og vernearbeidet for barskog er neppe avsluttet. For rike, boreale løvskoger i Troms og Finnmark er det vedtatt egne vernplaner.

Naturtyper: Urskog/gammelskog, gammel lauvskog, brannfelt. Vegetasjonstyper: A1-7, B1-2, C1-3, E1-3, I6. Truete vegetasjonstyper: Purpurlyng-furuskog, kalkskog, høystaudegranskog, nordlig høystaudeskog.

9020 Boreonemorale, naturlige, eldre edelløvskoger (eik, lind, spisslønn, ask eller alm) i Fennoskandia, rike på epifytter

Fennoscandian hemiboreal natural old broad-leaved deciduous forests (*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* or *Ulmus*) rich in epiphytes

Naturlige edelløvskoger i overgangen mellom taiga og de nemorale løvskogene. Gamle skoger har mye død ved. Stort mangfold av lav, sopp, insekter og mikroorganismer. I mange tilfeller tidligere brukt til slått eller beite.

Forekommer i et bredt belte fra Østlandet til Trondheimsfjorden, i artsfattigere utforminger også i sørboreal sone (både lenger inn i landet og lenger nord).

Samlet areal er ikke kjent.

Mange og trolig de fleste viktige forekomstene er eller vil bli vernet gjennom fylkenes verneplaner for edelløvsog. Verneplan for edelløvsog er vedtatt for alle fylker utenom Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Naturtyper: Rik edellauvsog, gammel edellauvsog. Vegetasjonstyper: D1c-d, D2a, c, d, D4-6. Truete vegetasjonstyper: Lavurt-eikesog, rikt hasselkratt, alm-lindeskog, gråor-almeskog, oraskeskog, varmekjær kildeløvsog.

9040 Nordiske fjellbjørkeskoger

Nordic subalpine/sybarctic forests with *Betula pubescens* ssp. *czerepanovii*

Skoger av fjellbjørk, som de fleste steder dominerer nordboreal sone mot fjellet og til den polare skoggrensen. Går i Nord-Norge ned i lavlandet. Stor variasjon etter miljøforholdene (især jordsmonn og eksposisjon), fra lav- og lyngdomonerte skoger til høystaudeskoger.

Finnes i nordboreal sone i hele landet, i Nord-Norge også i mellomboreal.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i mange verneområder (naturreservater, landskapsvernområder, nasjonalparker) som trolig dekker en stor del av variasjonen, muligens med unntak av de bregnerike typene på Vestlandet. I Nord-Norge er noen bjørkeskoger vernet spesielt, som "rik løvsog".

Naturtyper: Bjørkesog med høgstauder. Vegetasjonstyper: A1b, A2c, A3b, A4-5, A7, B2c, C1b-d, C2a. Truete vegetasjonstyper: Nordlig høystaudeskog.

9050 Urterike granskoger i Fennoskandia

Fennoscandian herb-rich forests with *Picea abies*

Skoger på brunjordslignende jord i lavereliggende områder, gjerne i smådaler og skråninger med finkornete avsetninger og sigevann, i regioner der gran i det lange løp blir dominerende, men der det kan være et betydelig innslag av edelløvtrær. Skoger med tydelige sjikt. Spredt bunnsjikt av moser. Høystauder, gras og bregner preger feltsjiktet, men artene varierer mye i de ulike delene av Fennoskandia. Busksjiktet kan være velutviklet og artsrikt. Der grunnvannet står høyt, fås fuktiskoger med spesiell flora og fauna. Utgjør små lommer som er omgitt av fatti-

gere og vanligere skogtyper; går ofte over mot lavurtskoger.

Finnes spredt i granas utbredelsesområde på Østlandet, Sørlandet, i Trøndelag og Nordland til Rana.

Samlet areal er ikke kjent.

Viktige bestander er eller vil bli fanget opp gjennom verneplaner for barskog.

Naturtyper: Urskog/gammelskog. Vegetasjonstyper: C1a, e. C2b. Truete vegetasjonstyper: Høystaudegranskog.

9070 Skogbevokste beitemarker i Fennoskandia

Fennoscandian wooded pastures

Komplekse skoger der tresjiktet varierer fra spredtstilte trær til grupper av trær (ofte løvtrær) og busker i områder som ellers er grasmark. Grasmarkene kan være svært mangartede. Mosaikken er resultat av lang tids beiting. Tresjiktet kan bestå av eik, ask, lind, alm, bjørk, gråor eller gran og furu. En rekke truete lav, sopp og invertebrater lever på bark eller råtnende ved. Er mange steder forfalt og helt eller delvis grodd igjen. I de seneste årene har utmarksbeite for storfe tatt seg opp. Hvis trenden fortsetter, kan større skogarealer igjen få preg av beiteskog.

Finnes i noen utforming i mesteparten av landet, fra nemoral til nordboreal, og med tresjikt og undervegetasjon som indikerer hvilke skogtyper som er blitt utnyttet: lyngrike skoger med gran, furu eller bjørk, sumpskoger, lavurtskoger, høystaudeskoger, gråor-heggeskog eller edelløvsog.

Samlet areal er ikke kjent.

Beitemarker i skog har ikke vært gjenstand for særskilt vernearbeid. Noen områder er trolig vernet i forbindelse med edelløvsog, verdifull kulturmark/-landskap og i landskapsvernområder som omfatter seterdaler.

Naturtyper: Hagemark, skogsbeiter. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: Beiteskog.

9080 Løvsumpskoger i Fennoskandia

Fennoscandian deciduous swamp woods

Finnes i noen utforming i hele landet, som regel små arealer i søkk og senkninger i terrenget og omgitt av skog eller annen vegetasjon på bedre drenert mark, eller i lavt terreng rundt sjøer og elver med store vekslinger i vannstand.

Samlet areal er ikke kjent.

Noen løvsumpskoger er vernet særskilt, mindre bestander kan inngå i verneområder for myr og våtmark. Sumpskog registreres av kommunene i henhold til DN (1999) og i skogregistreringer

som er pålagt skogeierne (Miljøregistreringer i skog).

Naturtyper: Rikere sumpskog og deler av gråor-heggeskog [feilaktig angivelse av gråor-heggeskog]. Vegetasjonstyper: E1-3, E4-6. Truete vegetasjonstyper: Rik sumpskog, varmekjær kil-deløvskog, svartor-strandskog, gråseljekratt.

9110 Fattige bøkeskoger (*Frytle-bøkeskog*)

Luzulo-Fagetum beech forests

Bøkeskoger på sur, næringsfattig jord. Artsfattige, med lyng og lite næringskrevende gras og urter.

Finnes spredt rundt ytre Oslofjord, med hovedtyngden i Vestfold, dessuten ved Grimstad og i Lindås, Hordaland.

Samlet areal er ikke kjent.

Flere forekomster er vernet: Øf Rygge; Vf Larvik (flere områder), Sandefjord, Våle, Stokke; Te Nome; AA Grimstad; Ho Lindås. Vernestatus god.

Naturtyper: Gammel edellauvskog. Vegetasjonstyper: D1b. Truete vegetasjonstyper: Blåbør-bøkeskog.

9130 Rike bøkeskoger (*Myske-bøkeskog*)

Asperulo-Fagetum beech forests

Bøkeskoger på næringsrik mark, mer artsrike enn 9110 og med kravfulle urter og gras i tillegg til de som finnes i fattige bøkeskoger.

Finnes spredt rundt ytre Oslofjord, med hovedtyngden i Vestfold, og med utløpere i Telemark, Agder-fylkene og Hordaland.

Samlet areal er ikke kjent.

Flere forekomster er vernet: Øf Rygge; Vf Larvik (flere områder), Sandefjord, Våle, Stokke; Te Nome; AA Grimstad; Ho Lindås. Vernestatus god.

Naturtyper: Rik edellauvskog. Vegetasjonstyper: D2b, D3. Truete vegetasjonstyper: Lavurt-bøkeskog.

9180 Lind-lønneskoger i lier, rasmarker og kløfter

Tilio-Acerion forests of slopes, screes and ravines

Blandingsskoger av platanlønn (i Norge innført og mange steder naturalisert), ask, alm og lind i rasmarker, steinete lier og kløfter med godt drenert, middels til svært næringsrik jord. Store variasjoner i artssammensetning, alt i alt artsrike og med mange mer og mindre sjeldne arter.

Den vanligste type edelløvskog i Norge; finnes på Østlandet opp til ca. 300 m o.h. og dalene i Telemark opp til 700 m o.h., i et bredt belte i kyst- og

fjordstrøk til Trøndelag og på spredte lokaliteter til Helgeland i Nordland.

Samlet areal er ikke kjent.

Edelløvskoger er representert i en lang rekke verneområder fra Østfold til Nordland. Verneplanen for Sogn og Fjoprdane er ennå ikke vedtatt. Vernestatus god.

Naturtyper: Rik edellauvskog. Vegetasjonstyper: D4. Truete vegetasjonstyper: Alm-linde-skog.

91D0 Skogbevokste myrer

Bog woodland

Barskog (gran, furu) og løvskog (bjørk) på høymyrer og fattige til rike jordvannsmyerer, dvs. steder med permanent høyt grunnvann og torv. Preges av lyngarter, starr og torvmoser; høyere innslag av urter i de rikere utformingene. Kan dekke myrflater eller danne kantskog.

Samlet areal er ikke kjent.

Inngår i en del vernområder for myr. For en del myrreservater er grensene trukket slik at kantskog ikke er blitt inkludert. Det er derfor ønskelig med revisjon av grensene til flere myrreservater.

Naturtyper: Intakt lavlandsmyr. Vegetasjonstyper: K1, L1, M1. Truete vegetasjonstyper: Rik (inkl. intermediær) skog/krattbevokst myr, høymyr med kantskog og lagg.

91E0 Flommarksskoger

Alluvial forests with *Alnus glutinosa* and *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)

Løvskoger langs elver med periodevis stor vannføring og som oversvømmer sletter og flater langs elveleiet for en kortere tid. Ellers i sesongen er skogene godt drenerte. Gråor er viktigste treslag på flommark, men lengst i sør kan ask og svartor inngå. Feltsjikt av storvokste, næringskrevende urter og gras. Vårflora av hvitveis og vårkål m.fl.

Samlet areal er ikke kjent. Arealet er blitt sterkt redusert de siste generasjonene på grunn av vassdragsreguleringer, forbygninger, drenering, oppdyrking og uttak av løsmasser.

En særskilt verneplan for flommark er gjennomført i Trøndelag, og enkelte områder er vernet i andre fylker. Viktige flommarksområder på Østlandet (for eksempel ved Glåma i Hedmark) burde vernes.

Naturtyper: Gråor-heggeskog. Vegetasjonstyper: C3, E6, Q3. Truete vegetasjonstyper: Svartor-strandskog.

*9380 Kristtornskog*Forests of *Ilex aquifolium*

Bestander av treformet kristtorn, noen ganger med barlind, inne i eller i kanten av ulike skogtyper eller i tilknytning til kulturmark.

Finnes spredt langs kysten fra Aust-Agder til Møre og Romsdal.

Samlet areal er ukjent. En rekke kristtornforekomster (flere med barlind i) er vernet.

Naturtyper: —. Vegetasjonstyper: —. Truete vegetasjonstyper: —.

5 Sammendrag

Rapporten presenterer en jevnføring mellom habitatene som beskrives for det europeiske nettverket av lokaliteter, Natura 2000 (EC 1999), og norske oversikter over natur- og vegetasjonstyper: DNs håndbøker for kartlegging av biologisk mangfold og marine naturtyper (DN 1999, 2001a), oversikten over truete vegetasjonstyper i Norge (Fremstad & Moen 2001) og vegetasjonstyper i Norge (Fremstad 1997), se tabell 4.1. Tabell 4.2 presenterer en tilsvarende jevnføring mellom natura 2000 og marine naturtyper i Norge (DN 2001a).

Mange norske naturtyper og de fleste truete vegetasjonstypene lar seg føre til habitater (i rapporten kalt "enheter") i Natura 2000. Noen vegetasjonstyper som vurderes som truete i Norge faller utenom Natura 2000, men flere av disse utgjør små arealer i kantsoner og kan bare bevares dersom de ses i sammenheng med naturtyper eller vegetasjonstyper de forekommer i eller grenser opp til. Det gjelder "Urterik kant", "Soleihoveng", "Rikt våtsnøleie" og "Driftforstrand på sand". De kan knapt bli gjenstand for egne vernetiltak.

"Rikt kantkratt" og "Ultrabasisk og tungmetallrik mark" kan derimot utgjøre større arealer. De er lite undersøkt, dårlig kartlagt og bør bli gjenstand for nærmere undersøkelser. Rikt kantkratt er med i listen over naturtyper som skal registreres i kommunene i henhold til DN (1999). Vegetasjon på tungmetallrik mark mangler i håndboka, men er blitt føyd til i etterkant.

"Artsrike veikanter" kommer i en mellomstilling: de danner smale kantsoner, men de kan i noen grad skjottes uavhengig av tilgrensende mark. De vil neppe kunne bli gjenstand for regulært vern.

"Rikstarrsump" inntar også en mellomstilling. Bestandene er ofte små, og for mange vil det være hensiktsmessig å se dem i sammenheng med til-

grensende skog-, sump- og myrvegetasjon. Enkelte bestander kan det være nødvendig å verne særskilt, selv om de er små.

Det er forholdsvis få typer av norsk natur som faller helt utenfor Natura 2000-enhetene, særlig fordi 9010 Boreal gammelskog (Western taiga) omfatter en svært stor del av arealet under skoggrensen, og 4060 Fjellheier og nordlige heier (Alpine and boreal heaths) og 4080 Vierkratt i fjellet (Sub-arctic- *Salix* spp. scrub) omfatter mesteparten av arealet over skoggrensen. Av disse har vi vernet betydelige forekomster i henholdsvis barskogsreservater og nasjonalparker og landskapsvernområder. Arbeidet med verken barskogsvern eller nasjonalparker er avsluttet.

I de senere årene er det lagt ned mye arbeid i å karakterisere og lokalisere bestander av "kystgranskog" (Holien & Tønsberg 1996), som også er tatt med i DNs håndbok (1999).

Dette er granskoger som er særegne for Midt-Norge (ytte deler av Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og søndre Nordland), med hensyn til floraen av moser og lav. Norge har ansvaret for skogtypen i Europa (etter som den bare finnes i Norge), og naturforvaltningen har ytret bekymringer om at den vil falle utenfor et europeisk nettverk. Det samme gjelder flere kystutforminger av furuskog ("kystfuruskog", DN 1999). Begge kan imidlertid, og ganske uproblematisk, føyes inn under 9010 Boreal gammelskog (Western taiga).

I naturvernsammenheng deles Europa i fem "biogeografiske" områder: middelhavsområdet, det kontinentale (dvs. det nemorale, ifølge Löfroth 1997, s. 10) området, alpeområdet, det atlantiske området og det makaronesiske området. Norge faller innenfor to av disse: det atlantiske (der kystlyngheiene er viktige) og det kontinentale (Sørlandskysten regnes dit). De boreale sonene, som det aller meste av Norge tilhører, er foreløpig ikke blitt "godkjent" som en biogeografisk region i Europa. Takket være svensk-finsk samarbeid er likevel mange boreale enheter blitt innarbeidet i Natura 2000. Disse gjelder også i stor grad for Norge, men noen enheter er blitt betegnet som "baltiske" som vel ikke ville ha fått denne betegnelsen dersom nordmenn hadde vært med i utarbeidelsen av enhetene. Det gjelder for eksempel 1630 Boreal Baltic coastal meadows (Boreale, baltiske strandenger) og 1640 Boreal Baltic sandy beaches with perennial vegetation (Boreale, baltiske sandstrender med flerårig vegetasjon), som ikke skiller seg mer ut enn at de kunne vært slått sammen med vestlige ("atlantiske") utforminger. For 1620 Boreal baltic islets and small islands foreslår denne rapporten at vi ser bort fra at enheten er beskrevet

som baltisk, etter som beskrivelsen også i høy grad kan gjelde for Norge.

En forsvinnende liten del av Finnmark (de aller nordligste kilometrene av Magerøya, Nordkinnhalvøya og Varangerhalvøya) regnes som sørarktiske (se Moen 1999, s. 88-89). Hos oss er sørarktisk sone preget av kystklimaet, mens den lenger østover, i Russland, delvis får et mer kontinentalt preg. Det bør vurderes hvorvidt særskilte enheter bør utarbeides for den sørarktiske sonen, etter som den i Fennoskandia bare er representert i Norge.

Det finnes ikke pålitelige data for de samlede arealene i Norge, verken for enheter som Natura 2000 legger vekt på, eller naturtypene som har vært gjenstand for verneplaner, for eksempel typer av edelløvskog, typer av myr, barskog eller våtmark. Vernekatalogen (DN 2001b og den databasen som ligger til grunn for listen) inneholder i svært mange tilfeller ikke de nødvendige opplysningene om hvilke naturtyper eller vegetasjonstyper som finnes i de enkelte verneområdene og har følgelig heller ikke arealopplysninger for typene. I mange tilfeller er hensikten med vernet uttrykt som vern av "særegent barskogsområde", "et større myrområde dominert av nedbørsmyr", "best mulige vilkår for sjøfugl", "naturlig og opphavelig furuskog" osv. I mange tilfeller kan en gå tilbake til inventeringsrapporter og lignende som har vært det faglige grunnlaget for vernetiltak, men i de færreste rapporter er vegetasjonstyper som nevnes eller beskrives blitt kartfestet og arealberegnet. Det er nødvendig med en større arbeidsinnsats for å bearbeide de arealdata som faktisk foreligger, og til å skaffe forvaltningen et vesentlig bedre datatilfang om arealer av naturtyper generelt og om verneområder spesielt.

Norge har vernet et stort antall våtmarksområder og kystområder for fugl, og flertallet av disse er aldri blitt undersøkt av botanikere. Vi har dermed svært dårlig kunnskap om hvilke vegetasjonstyper de enkelte våtmarks- og sjøfuglområdene inneholder. Selv nasjonalparkene våre er meget dårlig undersøkt med hensyn på naturtyper og vegetasjonstyper. Kommunenes registreringer av det biologiske mangfoldet etter mønster av DN (1999) vil bedre kunnskapen om både forekomster av naturtyper og arealer, men det er meget langt frem til en får dekkende arealoppgaver for hele landet.

Vernestatus varierer for naturtypene. Landsomfattende registreringer er gjennomført for barskog, edelløvskog (rik løvskog i Nord-Norge), myr og våtmark. Med noen unntak er verneplaner for disse naturtypene blitt gjennomført i fylkene, men særlig for våtmarker (som stort sett er vernet på

grunn av fuglelivet) er det svært sparsom informasjon om hva de inneholder av vegetasjonstyper. Havstrand er godt representert i noen fylker. Det samme gjelder sjøfugllokaliter på ytterkysten. Det er også gjennomført en landsomfattende registrering av verdifulle kulturlandskap (Bruun et al. 1994) og særverneplaner for kristtorn og barlind (Vestlandet) og flommark (Trøndelag). Kystfylkene arbeider med kystverneplaner, og Oslofjorden er gjenstand for en særskilt verneplan, likeledes elvemunninger i Møre og Romsdal. Nasjonalparker og tilgrensende landskapsvernområder dekker et representativt utvalg av natur- og vegetasjonstyper over skoggrensene, og flere nasjonalparker i fjellområder er under utredning.

De største manglene i vernarbeidet ligger i lavlandet: for kystlyngheiene, myrer, sumpskoger, rike sjøer og småvann, kransalgesjøer, småarealer med bergvegger og bergflater, tørrenger, kantsoner og andre natur- og vegetasjonstyper som er særskilt sårbare for inngrep og gjengroing.

6 Litteratur

- Bruun, M. et al. 1994. Verdifulle kulturlandskap i Norge. 4. Sluttrapport fra det sentrale utvalget. Vurdering og virkemiddel. Tilråding. - Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, Trondheim. 117 s., kart.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 1992. Barlind og kristtorn i Vest-Norge. Utkast til verneplan. - DN-rapport 1992-10: 1-85.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 1999. Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold. - DN-håndbok 13. Flere pag.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 2001a. Kartlegging av marint biologisk mangfold. - DN Håndbok 19: 1-90.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 2001b. Vernekatalogen [ajour 8.2.2001, utskrift fra DNS database over verneområder]. - 57 s.
- EC, European Commission DG Environment 1999. Interpretation manual of European Union habitats. Eur 15/2. October 1999. - 119 s.
- Fremstad, E. 1997. Vegetasjonstyper i Norge. - NINA Temahefte 12: 1-279.
- Fremstad, E. & Kvenild, L. 1993. Fattig heivevegetasjon i Norge; utbredelseskart, - NINA Oppdragsmelding 188: 1-17.
- Fremstad, E. & Moen (red.) 2001. Truete vegetasjonstyper i Norge. - NTNU, Vitensk.mus. Rapp. bot. Ser. 2001-4: 1-231.
- Fremstad, E., Aarrestad, P.A. & Skogen, A. 1991. Kystlynghei på Vestlandet og i Trøndelag.

- Vegetasjonstyper og natur i fare. - NINA Utredning 29: 1-172.
- Holien, H. & Tønsberg, T. 1996. Boreal regnskog i Norge - habitatet for trøndelagselementets lavarter. - *Blyttia* 54: 157-177.
- Klemsdal, T. & Sjulsen, O.E. 1992. Landformer, 1 : 1 000 000. Nasjonalatlas for Norge, kartblad 2.1.2. - Statens karverk.
- Lauritzen, S.-E. 1992. Karstformer i Norge. Verneverdier og datagrunnlag. - Rapport til DN. Univ. Bergen, Geologisk inst., avd. B. 31, 35 s. Upubl.
- Löfroth, M. (red.) 1997. Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000. - Naturvårdsverket förlag, Stockholm. 80 s.
- Moen, A. 1998. Nasjonalatlas for Norge. Vegetasjon. - Statens kartverk, Hønefoss. 199 s.
- NOU, Norges offentlige utredninger 1986. Ny landsplan for nasjonalparker. - Universitetsforlaget. 103 s.
- Wold, K. 1992. Nasjonalatlas for Norge. Vann, snø, og is. - Statens kartverk, Hønefoss. 64 s.

7 Ordforklaringer

- Alpin sone - arealene over den klimatiske skoggrensen. Deles i lavalpin (med blåbærhei, einer-dvergbjørkkratt og vierkratt), mellomalpin (med grasheier og snøleier) og høyalpin (som ikke har sammenhengende dekke av karplanter).
- Baserik - rik på mineralnæring, bl.a. kalk. Betegnelse på jord eller berggrunn med høyt karbonatinnhold, eventuelt også magnesium. Brukes nå ofte i stedet for "kalkrik", med mindre en vil presisere at det dreier seg om vann, jord eller berggrunn som er særlig rik på nettopp karbonat.
- Boreal sone - betegnelse på den hovedsonen av vegetasjon som ofte kalles barskogssonen. Deles i sørboreal, mellomboreal og nordboreal (se disse).
- Boreonemoral sone - overgangssone mellom nemoral sone (sørlig løvskogssone) og de boreale sonene (de typiske barskogsområdene). Markert innslag av varmekjære arter og vegetasjonstyper, bl.a. edelløvskog.
- Eutrof - næringsrik.
- Grasmark - arealer dominert av grasvekster (graminider: gras, starr, siv, frytler), noen ganger med stort innslag av urter. Natura 2000 bruker "grassland" og inkluderer i det både naturlig vegetasjon (som 6150 Siliceous alpine and boreal grassland (Fattige grasmarker i fjellet og i nordlige områder)) og semi-naturlig (kulturbetinget) vegetasjon, som de fleste av enhetene i 6000-gruppen. Grassland kunne vært oversatt med "eng", men eng brukes i flere betydninger. Norske botanikere ville for eksempel ikke uten videre bruke "eng" om vegetasjonen i 6150, men "hei". Grasmark brukes her om vegetasjon innen både engserien og heiserien. For eng og hei se Moen (1998).
- Habitat - lokalitet eller miljø som organismer lever i (DN 2001a).
- Kalkrik - se baserik.
- Litoral - tilhørende tidevannssonen.
- Litoralbasseng - små vannsamlinger som oppstår i sprekker og søkk i strandområder med fast fjell når tidevannet trekker seg tilbake, eller som er dannet ved bølgesprut.
- Mellomboreal sone - vegetasjonssone som er dominert av barskog. Har lite innslag av varmekjære arter og vegetasjonstyper. Myr dekker store arealer. Bakkemyrer og gråorskog er karakteristisk.
- Mesotrof - middels næringsrik.
- Minerotrof myr - myr som i tillegg til nedbøren får tilført næring fra vann som har vært i kontakt med mineraljord.
- Naturtype - en ensartet, avgrenset enhet i naturen som omfatter alt plante- og dyreliv, og de miljøfaktorene som virker der.
- Nordboreal sone - øverste del av barskogssonen, enten dominert av glissen barskog eller bjørkeskog. Øvre grense settes til den klimatiske skoggrensen.
- Oligotrof - næringsfattig.
- Ombrotrof myr (nedbørmyr) - myr som bare får tilført næring fra nedbøren.
- Sørboreal sone - barskog dominerer, men det finnes mye gråorskog og høymyr samt innslag av varmekjære arter og vegetasjonstyper.
- Vegetasjonstype - klassifiseringsenhet for atskilte plantebestand som har visse fellestrekk. En vegetasjonstype karakteriseres av en viss fysisk utforming (struktur), artssammensetning, mengdeforhold mellom artene og felles trekk i miljøforhold.

Vedlegg 5**Naturtyper for lovfestet vern og naturtyper som bør prioriteres for (ytterligere) vern**

NTNU, Vitenskapsmuseet, Seksjon for naturhistorie, 7491 Trondheim
Eli Fremstad (eli.fremstad@vm.ntnu.no)

Innhold

Forord

- 1 Innledning
 - 2 Natur/vegetasjonstyper for lovfestet vern (LFV)
 - 2.1 Kriterier
 - 2.2 Natur/vegetasjonstyper
 - 3 Lovfestet vern og rødlistearter
 - 4 Natur/vegetasjonstyper som bør prioriteres for (ytterligere) vern (PV)
 - 4.1 Uavhengige av skjøtsel
 - 4.2 Avhengige av skjøtsel
 - 5 Konklusjon og anbefalinger
 - 6 Litteratur
- Vedlegg: Tabell fra Fremstad (2002) med angivelse av LFV og PV

Mars 2003

NTNU, Vitenskapsmuseet
 Trondheim

Forord

Denne utredningen er utført etter oppdrag fra Bio-mangfoldlovutvalget som er oppnevnt av Miljøverndepartementet. Den er en videreføring av utredningene om truede vegetasjonstyper i Norge (Fremstad & Moen 2001) og om Natura 2000 i Norge (Fremstad 2002).

1 Innledning

Oppdraget består i henhold til kontrakt av to vurderinger:

1. Det skal gis en vurdering av hvilke natur/vegetasjonstyper i Norge som kan være aktuelle for lovfestet vern (i det følgende forkortet til LFV).

2. Det skal gis en vurdering av hvilke natur/vegetasjonstyper i Norge som bør prioriteres for (ytterligere) vern (i det følgende betegnet PV). Denne vurderingen kan omfatte natur/vegetasjonstyper som i liten grad har vært gjenstand for vern, eller der vernarbeidet har vært mer tilfeldig (ikke systematisk, og ikke i henhold til fylkesvise verneplaner), eller der det har foregått systematisk verneplanarbeid i flere/de fleste fylker, men der det kan være behov for suppleringer.

En oversikt over hvilke natur/vegetasjonstyper som foreslås for henholdsvis LFV og PV er vist i vedlegget som bygger på tabell 4.1 hos Fremstad (2002)¹, men er bygd ut med to kolonner for å angi hvilke natur/vegetasjonstyper som foreslås for henholdsvis LFV og PV.

I den foreliggende utredningen er marine naturtyper (jf. DN 2001) ikke tatt med. Disse representerer spesielle utfordringer som bør vurderes særskilt av fagfolk med marin bakgrunn.

2 Natur/vegetasjonstyper for lovfestet vern (LFV)

Lovfestet vern innebærer at forekomster av nærmere definerte natur/vegetasjonstyper er vernet generelt i hele landet, uansett hvor de forekommer. Sverige har innført en slik ordning under betegnelsen "biotopskydd" (Naturvårdsverket 1995). Hensikten med "biotopskydd" er å sikre 1) leveområder for truede dyr eller plantearter, 2) biotoper (dvs. natur/vegetasjonstyper) som er særskilt verneverdige. "Biotopskydd" innebærer at forekomster av de nærmere definerte natur/vegetasjonstypene "automatisk" er vernet (i henhold til lov) mot aktivitet som kan skade eller true fore-

¹ Vedlegg 4.

komstenes fortsatte eksistens eller som kan forringe de kvalitetene som finnes der. Det generelle "biotopskyddet" gjelder for alle forekomster av de gjeldende natur/vegetasjonstypene, uavhengig av om forekomstene er blitt utpekt/identifisert eller avgrenset av noen person eller instans.

2.1 Kriterier

Biomangfoldlovutvalget har satt opp noen kriterier for hvilke natur/vegetasjonstyper som kan være egnet for LFV:

- Forekomstene skal være forholdsvis lette å avgrense.
- Forekomstene skal ikke være for store.
- Natur/vegetasjonstypene må ikke være avhengige av skjøtsel.

Et tilleggskriterium bør være at natur/vegetasjonstypene skal være forholdsvis lette å identifisere ut fra artsforekomster og/eller miljøforhold. Støtte for identifisering gis av Fremstad (1997), DN's håndbok for kartlegging av biologisk mangfold i kommunene (DN 1999a) og Fremstad & Moen (2001).

Lette å avgrense. Kriteriet tilsier at natur/vegetasjonstypen må være rimelig klart skilt i terrenget fra omkringliggende natur/vegetasjonstyper, enten ved tydelige forskjeller i artsinnhold, vegetasjonens struktur (sjiktning), substrat (berggrunn og løsmasser), terrengformer, hydrologi eller andre forhold som gjør at det er forholdsvis lett å trekke grensene for forekomstene.

Arealstørrelse. I Sverige omfatter "biotopskyddet" forekomster som ikke er større enn 5 ha (50 dekar), inklusive nødvendige buffersoner mot tilgrensende arealer. Dette kan være en rettesnor også for norske forhold, men ingen absolutt grense. Noen av de natur/vegetasjonstypene som her foreslås for LFV er komplekse naturtyper der bevaring av komplekset og dets funksjoner bør være viktigere enn arealstørrelsen.

Avhengighet av skjøtsel. LFV skal omfatte natur/vegetasjonstyper som er "naturlige", dvs. som har utviklet seg uavhengig av menneskelig aktivitet og som kan "opprettholde seg selv" over lengere tid forutsatt at omstendigheter i og rundt forekomstene ikke fører til endrede miljøforhold. (Her ser vi bort fra eventuelle påvirkninger som følger av luftforurensning og klimaendringer.)

Potensiale for restaurering. Det er innlysende at LFV bør omfatte intakte forekomster av de natur/vegetasjonstypene som pekes ut for denne type vern. Det bør vurderes om forekomster der noe av verneverdien er gått tapt på grunn av inngrep også

kan komme inn under LFV. Det forutsettes at forekomsten har et potensiale for restaurering, dvs. at visse tiltak kan bidra til å føre forekomsten tilbake til ønsket eller akseptabel tilstand. Dette prinsippet er brukt i forbindelse med Natura 2000 (EU 1999). Der forventes det at ikke bare forekomster av "7110 Aktive høymyrer" blir en del av Natura 2000-nettverket, men også forekomster av "7120 Inngrepspregede høymyrer som fremdeles kan regenerere" (se Fremstad 2002, s. 8). I Norge kan dette prinsippet være aktuelt for eksempel for restaurering av drenerte myrer, sumper og andre våtmarker der det er påvist verneverdier i form av truede vegetasjonstyper og/eller arter.

2.2 Natur/vegetasjonstyper

Fjorten kategorier terrestriske og akvatiske natur/vegetasjonstyper foreslås her for LFV (naturtyper følger DN 1999a, truede vegetasjonstyper Fremstad & Moen 2001), se undervedlegg 1. De fjorten kategoriene spenner fra større, sammensatte områder som strandenger og sanddyner, til små forekomster av enkelte plantesamfunn, som kilder, rike våtsnøleier og rikstarrsump. De fjorten natur/vegetasjonstypene kommenteres nedenfor.

Kriteriet om at natur/vegetasjonstyper som foreslås som kandidater for LFV ikke skal være avhengige av skjøtsel er forsøkt fulgt, men det er vanskelig å bruke. Svært mange natur/vegetasjonstyper i Norge er kulturpåvirket og trenger noen grad av bruk (slått, beite, rydding). Det gjelder også natur/vegetasjonstyper som for "lekfolk" synes å være "naturlige". Flere av natur/vegetasjonstypene nedenfor har bruks-/skjøtselsaspekter.

Brakkvannsdeltaer – Ålegras-undervannseng m.m.

Norge har mange brakkvannsdeltaer der elver munn ut i fjorder. Flertallet er særlig i de siste tiårene blitt sterkt påvirket av inngrep, spesielt ved nedbygging av industrianlegg og annen næringsvirksomhet. Nylig ble restene av en rekke elvemunninger i Møre og Romsdal vernet, og enkelte elvemunninger i Trøndelag og Nord-Norge er lagt ut som naturreservater tidligere. Resten er sterkt truet. Det er særlig viktig å få vernet de større og mer varierte brakkvannsdeltaene, der det kan være betydelige arealkonflikter.

Brakkvannsdeltaer er vanligvis klart avgrenset. Arealet kan være over 50 dekar. Brakkvannsdeltaer er betinget av naturlige prosesser og er i utgangspunktet ikke kulturbetingete. Særskilte verdier knyttet til artsforekomster kan imidlertid være betinget av beiting. Om de resterende brakk-

Tabell 5.1 Natur/vegetasjonstyper som kan være egnet for lovfestet vern (LFV).

Naturtype (DN 1999a)	Truet vegetasjonstype (Fremstad & Moen 2001)
Brakkvannsdeltaer (elvemunninger)	Ålegras-undervannseng, brakkvann-undervannseng og -forstrand, strandenger og andre vegetasjonstyper som inngår i deltakompleksene
Kalkrike strandberg	Rike strandberg, bergvegg- og bergsprekk havburkne-utforming
Strandeng og strandsump	Strandeng-forstrand/panne, salteng, brakkvannseng, brakkvannssump/sumpstrand, driftvoller
Sanddyner	Drift-forstrand på sand, fordyne, primærdyne, etablert sanddyne, dynetrau, dynehei
Kalksjøer	Kransalge-sjøbunn
Rike kulturlandskapssjøer, kroksjøer (Herunder også gårdsdammer)	Rik langskuddvegetasjon m.m.
Elver i Fennoskandia	Sump-, vann- og elveørvegetasjon og fosseeng i vernede vassdrag, innlandsdeltaer i alle vassdrag
Intakt høgmyr	Høgmyr med kantskog og lagg, terrengdekkende myr
Kilde og kildebekk	Lavlandskilde
Palsmyr	Palsmyr
Sørvendte berg og rasmark	Bergknaus ("tørrberg"), rike utforminger
Rikere sumpskog	Rik sumpskog, varmekjær kildeløvsog, svartor-strandskog, gråseljekratt
Kalkrike områder i fjellet	Rikt våtsnøleie
—	Rikstarrsump

vannsedeltaene (eller rester av slike) blir underlagt LFV, kan det iallfall for enkelte bli nødvendig å utarbeide arealbruks- eller skjøtelsplaner som sørger for at kulturbetingete verdier blir sikret for ettertiden.

Kalkrike strandberg – Rike strandberg

Enheten omfatter natur/vegetasjonstyper som er tydelig påvirket av nærheten til havet, gjennom bølgepåvirkning, salt-drev og vind. Berggrunnen må være baserike ("kalkrike") bergarter (av leirskifer, glimmerskifer, grønnsskifer, grønnstein, kalkstein, dolomitt, marmor m.fl.). Lokalitetene må huse flere arter som er kjent som indikatorer for baserike bergarter, det være seg arter med sørlig-sørøstlig, vestlig, nordøstlig eller nordlig utbredelse i Norge. På rike strandberg inngår også ofte basekrevende fjellararter. Enkelte truede arter, som norsk timian *Thymus praecox ssp. arcticus*, har viktige forekomster på rike strandberg. Det forutsettes at artsantallet på rike strandberg er tydelig høyere enn på strandberg på basefattige ("kalkfattige") bergarter i regionen. *For at en lokalitet skal komme inn under denne kategorien, må den være særlig artsrik og/eller inneholde viktige arter (rødlisterarter, regionale ansvarsarter, regionalt sjeldne*

arter, arter med særlig interessant utbredelse eller økologi osv.).

Strandberg er klart avgrenset mot sjøen og oftest også på landsiden. Utstrekningen av strandbergene langs sjøen avhenger av berggrunnsgeologien og topografiske forhold. Arealet kan være ganske lite (titalls kvadratmetre) til flere dekar. Strandbergene er ikke kulturbetingete, men tilgrensende arealer med beslektet vegetasjon kan være kulturbetinget og avhengige av skjøtsel.

Strandeng og strandsump – Strandeng-forstrand/panne, salteng m.fl.

Kategorien omfatter strandenger i vid forstrand, dvs. vegetasjon på leire, sand og grus i overgangen mellom sjø og land, i tidevannssonen. De består av arter som er tilpasset regelmessig neddykking og særpregete jordbunnsforhold (salt jord, anaerobt rotmiljø).

Arealene varierer fra små flekker og smale soner med én eller få vegetasjonstyper til store strandengkomplekser der en rekke vegetasjonstyper er representert. *LFV bør omfatte strandengkomplekser av en viss størrelse (minst 5 dekar?), med intakte soneringer og flere vegetasjonstyper.*

Strandenger er vanligvis vel avgrenset mot land og mot sjøen. De nedre delene er utviklet uavhengig av kulturpåvirkning, mens beiting ofte er viktig for bevaring av visse arter og planteamfunn i de øvre delene av strandengene.

Dersom det besluttes at strandenger i vid forstand ikke gjøres til gjenstand for LFV, bør de gis høy prioritet i det videre vernearbeidet som ikke er basert på LFV, se kapittel 4.

Sanddyner – Drift-forstrand på sand, fordyne m.m.

Kategorien omfatter kyststrekninger der bølger og vind har avsatt større sandmasser på land, og der det er utviklet vegetasjonssoneringer som er betinget av sanddynenes dynamikk: sandavsetning og stabilisering, varierende fuktighets- og næringsforhold i sandmassene og erosjon. *Bare større forekomster der to eller flere av de karakteriske sonene i sanddynekomplekser er representert, bør være gjenstand for LFV.*

Flere store sanddynekomplekser er vernet (på Lista, Jæren, i Nord-Norge), mens andre, viktige sanddyneområder er uten vern. Noen av de ikke-vernede forekomstene er blitt inventert, for andre foreligger det sparsomt med opplysninger om sanddynenes tilstand.

Sanddyner er tydelig avgrenset mot sjøen. Tidligere var avgrensningen bakover, på landsiden, ofte ganske diffus, idet sand med vag dynestruktur var avsatt langt innover land, eller oppover fjordsider inne i trange bukter. I dag er de bakre delene ofte oppdyrket eller tilplantet, slik at de indre delene av den naturlige soneringen (dyneenger, dyneheier) mangler.

Kalksjøer – Kransalge-sjøbunn

Naturtypen (ofte kalt "kransalgesjøer") er sjelden i Norge, og bare et fåtall kransalgesjøer er vernet så langt. De er svært sårbare overfor inngrep og forurensning (tilsig fra jordbruket), og på grunn av forurensning har trolig flere kransalgesjøer gått over til å bli dominert av tjønnaksarter *Potamogeton* spp.

Sjøene er vanligvis små og vel avgrenset. Det kan være behov for skjøtsel av områdene rundt noen av sjøene.

Rike kulturlandskapssjøer, kroksjøer – Rik langskuddvegetasjon m.m.

Små og mellomstore, naturlig næringsrike (mesotrofe - eutrofe) sjøer i kulturlandskapet i lavlandet finnes i store deler av landet, men svært spredt. Noen er vernet, vesentlig på grunn av betydningen

for fuglelivet. En del opprinnelig forholdsvis næringsfattige sjøer har i de siste generasjonene fått næringsstilsig fra kulturmarka rundt (er blitt eutrofiert), slik at de ligner de naturlig næringsrike sjøene.

Sjøenes størrelse varierer mye. De er særlig viktig å bevare de mange småsjøene, etter som det er lettest å skade disse gjennom vannstandssenkning, drenering, utfylling, massedeposering, forurensning og forsøpling. Til gruppen bør også gårdsdammer regnes med.

Elver i Fennoskandia – Sump-, vann- og elveørvegetasjon og fosseeng i vernede vassdrag, innlandsdeltaer i alle vassdrag

Et stort antall norske vassdrag er vernet mot vannkraftutbygging. Vassdragsnaturen langs vernede vassdrag blir imidlertid ofte forringet av andre typer inngrep, som flomverk og forbygninger, drenering av sumper langs vassdragene, oppdemninger, oppdyrking av resterende elvesletter, veianlegg, masseuttak m.m. Trass i vassdragenes vernestatus kan alle de naturtypene som er avhengige av eksisterende vannføringsregime bli sterkt skadet eller sågar forsvinne langs vernede vassdrag. Det gjelder småvann, pølsesjøer/kroksjøer og evjer langs elvene (mange av disse faller også inn under kategorien rike kulturlandskapssjøer, kroksjøer), sand-, grus- og steinører som oversvømmes ved høy vannføring, kratt- og skogvegetasjon som oversvømmes ved høy vannføring, innlandsdeltaer og fosseenger (vegetasjon betinget av fossesprut).

Det bør vurderes hvorvidt de nevnte naturtypene også bør gjøres til gjenstand for LFV langs vassdrag som ikke er vernet. Flere av de store vassdragene som er utbygd har fremdeles betydelige naturverdier av vassdragsnatur i behold (for eksempel Gudbrandsdalslågen og Glåma).

Naturtypene er ofte vel avgrenset og lette å identifisere. LFV for de nevnte naturtypene langs vassdrag vil omfatte spredte arealer langs vassdragene, og av forskjellige størrelseskategorier, i en del tilfeller også større områder der flere av naturtypene utgjør en arealmessig enhet.

Intakt høgmyr – Høymyr med kantskog og lagg, terrengdekkende myr

Myrer har vært gjenstand for omfattende vernearbeid. I flere fylker kan det likevel være behov for suppleringer i forhold til de gjennomførte verneplanene, spesielt for intakte høymyrer og terrengdekkende myrer, eller høymyrer og terrengdekkende myrer om er preget av inngrep, men som

har restaureringspotensiale. Dette er for det meste myrer i lavlandsstrøk, der farene for inngrep er størst.

Kilde og kildebekk – Lavlandskilde

Kilder og tilhørende bekkedrag i lavlandsstrøk er dårlig kartlagt og undersøkt. De kan lett bli ødelagt ved skogsdrift, veianlegg, tettstedsutvikling og andre terrenginngrep. Som lavlandsstrøk bør en i denne sammenheng regne områder i de boreone-morale, sørboreale og nedre mellomboreale sonene. *LVF bør omfatte de rike kildene.*

Kilder er ofte lette å identifisere fordi marka er våt og vegetasjonen har en annen artssammensetning enn områdene rundt. En del er klart avgrenset, andre er ganske diffuse, med uklare grenser mot omgivelsene. Arealene er små.

Palsmyr – Palsmyr

Palsmyrer er rimelig godt kartlagt, dvs. at vi vet hvor de finnes. Enkelte er blitt undersøkt av botanikere, geologer eller geografer, andre er dårlig dokumentert. Noen er vernet, som de sørligste forekomstene i Oppland og Sør-Trøndelag, og flere palsmyrer i Finnmark. Dette er en sjelden naturtype i Norge, og meget sårbare for inngrep som kan gi endringer i hydrologi og/eller temperaturforhold. De er også sårbare overfor klimaendringer. Overvåking av palsmyr vurderes av Direktoratet for naturforvaltning.

Sørvendte berg og rasmark – Bergknaus ("tørrberg")

Norge har mengder av berg og rasmarker, og til forskjell fra hva som gjøres i Sverige (der biotop-skyddet omfatter "ras- eller bergbranter"), kan vi ikke la LFV gjelde for berg og rasmarker generelt. Det er knyttet store biologiske verdier til både rasmarker og berg, og spesielt til slike som består av baserike ("kalkrike") bergarter. Særlig viktige er rike berg og knauser i lavlandet, der det er stor fare for inngrep (veiutbygging, tettstedsutvikling, fritidsbebyggelse) og for gjengroing og utilsiktede gjødselvirkinger fra nærliggende kulturmark.

Forekomstene kan være vanskelige å avgrense mot særlig kratt og skog. Arealene varierer mye, men er vanligvis små. En del forekomster trenger tiltak, som rydding og vil kreve skjøtselsplaner.

For denne kategorien bør gjelde det samme som for rike strandberg: *For at en lokalitet skal komme inn under denne kategorien, må den være særlig artsrik og/eller inneholde viktige arter (rødlis-tearter, regionale ansvarsarter, regionalt sjeldne*

arter, arter med særlig interessant utbredelse eller økologi osv.).

Rikere sumpskog – Rik sumpskog, varmekjær kildeløvsog, svartor-strandskog, gråseljekratt

Rike sumpskoger kan utvikles rundt tjern og sjøer, i fuktige senkninger og ved slake bekker i skogsområder, i tilknytning til kilder, på flommarker langs elver, i utkanten av myrer, på slake strandpartier mot havstrand osv. Det finnes mange utforminger. En del forekomster er periodevis oversvømte; ved snøsmelting i lavlandet, ved høy vannføring i bekker og elver om våren eller forsommeren eller ved særlig høy flo på havstrender. Andre er utviklet på steder med permanent høyt grunnvannsspeil.

Rike sumpskoger er meget sårbare for inngrep som kan gi endringer i oversvømming (vann-dybde, varighet) eller i grunnvannet, og dette kan være inngrep som utføres et stykke unna selve skogforekomstene. Skogsdrift, veianlegg, tilrettelegging for friluftsliv (bl.a. anlegg av kyststier), drenering for jordbruksformål, vassdragsregulering, tettstedsutbygging, industrianlegg m.m. er reelle trusler. Arealene er ofte ganske små.

Kalkrike områder i fjellet – Rikt våtsnøleie

Fremstad & Moen (2001) anser at fjellvegetasjon generelt er lite truet, særlig fordi viktige områder med rik fjellvegetasjon er vernet i flere nasjonalparker og store landskapsvernområder. Enkelte typer er truet, som rike våtsnøleier, dvs. sent utsmeltende steder på baserik grunn. Den største trusselen mot disse er imidlertid klimaendringer. Rike våtsnøleier kan synes lite egnet for LFV, men tas her med for å peke på en natur/vegetasjonstype som kan forsvinne og som burde bli kartlagt og overvåket.

Rikstarrsump

Rikstarrsummer kjennes ved forekomster av én eller flere arter av høyvokste, nærings- og/eller basekrevende arter av starr *Carex* i tilknytning til tjøenner og sjøer, elver, myrkanter, våte senkninger i skogsterreng, sumper i kulturlandskapet m.m. De fleste artene finnes bare i lavlandet i Sør-Norge, én art følger kysten til Nord-Trøndelag. Rikstarrsummer er meget sårbare for alle typer terrenginngrep som kan endre de hydrologiske forholdene i og rundt sumpene og for næringstilsig fra kulturmark. Rikstarrsummer er vanligvis vel avgrenset, og utgjør små arealer.

3 Lovfestet vern og rødlistearter

Det var å ønske eller håpe at flest mulig forekomster av truede arter (rødlistearter, DN 1999b) ble ivaretatt innenfor det eksisterende nettet av verneområder. En del forekomster av truede arter i Norge inngår i eksisterende eller planlagte verneområder, men svært mange forekomster av truede arter finnes utenfor verneområdene. 43 karplanter og 9 virvelløse dyr er fredet (kgl. res. 21.12.2002), noe som innebærer at de ifølge forskrift om fredning "er fredet mot direkte skade og ødeleggelse, innsamling og annen form for direkte etterstrebelse." Habitatene (lokalitetene eller miljøene som organismene lever i) til de fredete artene er i utgangspunktet ikke beskyttet eller vernet. Avsnitt III i forskriften gir åpning for å gjøre unntak for fredningen bl.a. ved "tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning".

Forekomster av truede arter kartlegges for tiden av kommunene (jf. DN 1999a) slik at kommunene kan ta hensyn til dem i sin videre planlegging. Det at forekomster av truede arter kartfestes, gir imidlertid ingen sikkerhet for at forekomstene blir tatt hensyn til ved konflikter mellom artsvern og for eksempel utbyggingsprosjekter som medfører terrenginngrep.

LFV tar først og fremst sikte på å bevare forekomster av visse typer natur eller vegetasjon. Disse kan inneholde truede arter, men kan også mangle slike. Omvendt kan det tenkes at truede arter forekommer utenfor de natur- eller vegetasjonstypene som er definert av DN (1999a) eller Fremstad & Moen (2001). Mange forekomster av truede arter har i realiteten liten beskyttelse i dag, da det ikke eksisterer en direkte kopling mellom det at artene er anført som truede og habitatvern. Det er ikke slik at forekomster av truede eller fredete arter "automatisk" får et areal vernet rundt seg.

Ødegaard et al. (2001) fant at for vern av utvalgte organismegrupper med rødlistede arter (karplanter, dagsommerfugler og biller) er en inndeling av habitattyper basert på vegetasjonstyper (Fremstad 1997) langt på vei egnet for beskrivelse av artenes levesteder. Vern av vegetasjonstyper gir et redskap for vern også av arter.

Det bør vurderes hvorvidt LFV skal kunne anvendes også for forekomster av truede og fredete arter eller et utvalg av de truede artene. Et utvalg kan omfatte arter i truethetskategoriene CR – akutt truet, EN – sterkt truet og VU – noe truet. LFV kan eventuelt også gjøres gjeldene for et mindre antall arter som ikke er på den nasjonale rødlisten, men som er av stor bevaringsverdi for visse

regioner. Det bør utarbeides lister over "regionale ansvarsarter" som gjøres til gjenstand for LFV. Dette arbeidet bør utføres av universitetenes naturhistoriske museer i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø og Agder naturmuseum og botaniske hage i Kristiansand, der det viktigste grunnlagsmaterialet, den største artskunnskapen og den beste regionale ekspertisen finnes.

Natura 2000 (EU 1999) er et verktøy for bevaring av et nettverk av spesifikke natur/vegetasjonstyper: "to maintain and restore, at favourable conservation status, natural habitats and species of wild fauna and flora of Community interest." Annex II til Natura 2000 er en liste over arter som vurderes som særskilt truet på europeisk basis. Flere av artene finnes i Norge. Det er uklart (for denne utrederen) på hvilken måte vern av natur/vegetasjonstyper kobles sammen med artsvern.

4 Natur/vegetasjonstyper som bør prioriteres for (ytterligere) vern (PV)

Biomangfoldlovutvalget har ønsket en vurdering av hvilke natur/vegetasjonstyper som bør prioriteres i det fremtidige vernearbeidet. Dette kan omfatte natur/vegetasjonstyper som hittil i liten grad har vært gjenstand for vern; der vernet har skjedd noe ad hoc (avhengig av problemstillinger rundt enkeltforekomster) eller der verneplaner har vært gjennomført, men hvor det er ønskelig med suppleringer. Natur/vegetasjonstyper som er henholdsvis uavhengige og avhengige av skjøtsel skal vurderes hver for seg. Rekkefølgen i avsnitt 4.1 og 4.2 angir ikke prioritering mellom natur/vegetasjonstypene. Forslag til prioritering gis i kapittel 5.

For edelløvskog, myr og våtmark er det gjennomført *fylkesvise verneplaner*. Det bør åpnes muligheter for å supplere disse i de fylkene som føler at viktige områder har glippet ut av deres planer, der man har fått ny kunnskap om forekomster og verneverdier etter at grunnlagsinventeringene for verneplanene ble utført. Mange våtmarker er blitt vernet hovedsakelig eller utelukkende på grunnlag av betydningen for fuglelivet. For mange våtmarker har vi svært dårlig eller så godt som ingen kunnskap om vegetasjonstyper, flora og andre dyregrupper enn fugl.

4.1 Uavhengige av skjøtsel

Brakkvannsdeltaer (elvemunninger) – dersom disse ikke anses egnet for LFV (se under avsnitt 2.2)

Flerårig vegetasjon på steinstrender

Her refereres det først og fremst til *større strandområder med grovt substrat (grus, stein)*, særlig med forekomster av *forholdsvis sjeldne arter* som er bundet til slikt substrat (viktigst i Sør-Norge) og større driftvollforekomster på grus/stein.

Sandstrender

Sandstrandområder der det ikke er dyne-dannelse. Særlig viktige er større sandstrandområder med intakte soneringer i litoralsonen, som er lite preget av inngrep, og som grenser mot enten mest mulig naturlig vegetasjon innenfor eller truede typer av kulturbetinget eng, se vedlegget, kolonne 2). Finnes spredt i hele landet.

Eutrofe sjøer – Rik langskuddvegetasjon m.m.

Gruppen bør omfatte større, naturlig næringsrike (eutrofe) sjøer eller deler av slike, og større sjøer som er eutrofiert. (LFV bør gjøres gjeldende for eutrofe tjern, småsjøer og dammer.)

Urskog/gammelskog, gammel lauvskog – Kalkskog, høystaudeskog, nordlig høystaudeskog

Det bør gis åpning for supplering av fylkenes verneplaner for løvskog, som i fylkene til og med søndre Nordland omfatter edelløvkoger. Løvskogene er her holdt samlet i én kategori under overskriften "uavhengige av skjøtsel". Mange løvskoger er uavhengige av skjøtsel, men kategorien omfatter også forekomster som har vært brukt i lang tid, og som burde ha vært ført opp under 4.2. For mange løvskogforekomster er det påkrevet å utarbeide skjøtelsplaner.

I nordlige deler av Nordland, i Troms og Finnmark finnes ikke edelløvskog. Parallellene er rike løvskoger av boreale treslag (bjørk, gråor, hegg, rogn, selje, silkeselje, svartvier). Slike finnes særlig i bratte lier og rasmarker, i en del tilfeller også i kulturlandskapet i lavlandet, som rester av tidligere bruksskog (særlig beiteskog). Viktige forekomster av rike boreale løvskoger finnes også i andre fylker, men der har de falt utenfor tidligere verneplanarbeid. Dagens fokus på økt bruk av løvtré til energiforsyning gjør slike skoger mer utsatt enn tidligere. *Det bør fokuseres på større bestander av eldre trær.*

Ultrasbasisk og tungmetallrik mark

Vegetasjon på tungmetallrik mark (olivin, serpentin, kopperholdig berg) har falt utenfor alt vernear-

beid. På tungmetallrik mark finnes særskilte raser (former) av mange arter. Rasene har tilpasset seg det spesielle miljøet og viser ofte morfologiske modifikasjoner i forhold til populasjoner av de samme artene på andre typer substrat.

Tungmetallrik mark finnes spredt i store deler av landet, både som småforekomster og større felt. Flere har kommersiell interesse og kan være truet av masseuttak og andre terrenginngrep.

4.2 Avhengige av skjøtsel

For alle kulturbetingete (skapt ved bruk) og sterkt kulturpåvirkede natur/vegetasjonstyper gjelder at vern har liten hensikt dersom ikke skjøtelsplaner er utarbeidet og godkjent idet vernet blir en realitet. Samtidig må det være inngått konkrete avtaler (kontrakter) med personer eller instanser som kan ivareta skjøtelsen.

Strandenger

Naturverdiene ved mange strandenger, særlig i de øvre delene av større strandkomplekser, er skapt og oppretthold ved beite. Gjennom de siste tiårenes opphør av beite har mange strandenger grodd igjen, og arter er forsvunnet eller gått sterkt tilbake.

Rik kortskuddstrand, på strendene til oligotrofe-mesotrofe sjøer

Dette er vanligvis små arealer på finjordsrike strender til innsjøer og større elver. En del forekomster avhenger bare av at det ikke skjer endringer i de hydrologiske forholdene, men mange finnes der det tidligere har vært beite av storfe eller hest. En rekke småvokste, konkurransesvake karplanter er avhengige av at beitet fjerner mer storvokste og robuste arter og skaper hull i plantedekket der de små artene kan spire og gro opp.

Kystlynghei, alle typer og utforminger

Lyngheiene langs kysten fra Agder til Lofoten er en særlig utfordring ved at de utgjør en storskala naturtype, der en helst skulle ha tatt vare på store, sammehengende områder, hele landskaper. Noen få heiområder er vernet, men mesteparten av det tidligere åpne heilandskapet er nå mer eller mindre grodd igjen, tilplantet, fragmentert med veier, boligfelter og industrianlegg, vindmølleparker eller andre inngrep. I 1987-88 ble det gjennomført en inventering av kystlyngheiene fra Hordaland til og med Nord-Trøndelag (Fremstad et al. 1991). Denne ble aldri fulgt opp av verneplaner i

fylkene. Kunnskapene om kystlynghei har blitt bedre etter hvert, og bevisstheten om heienes verdi som både landskapstype, kulturminne og næringsressurs har økt. Tilstanden for områdene som ble inventert for 15 år siden bør sjekkes, mulighetene for andre potensielle verneområder bør undersøkes, og det bør lages en plan for bevaring og skjøtsel av større lyngheiområder som er representative for de ulike delene av kysten.

Kulturlandskapets vegetasjon (utenom kystlynghei)

Dette er natur/vegetasjonstyper som er skapt og opprettholdt ved rydding, slått og beite: seminaturlige grasmarker (slåttemyrer, slåtteeenger, beitemarker) i innmark og utmark i lavlandet, skogsområder og ved setrer, en del berg og rasmarker, berknauser (tørrberg), åkerholmer, hagemarker, beiteskog, høstingsskog, rike kantkratt, urterike kanter m.m. Til gruppen kan en også føye en del særlig artsrike veikanter.

Det er gjennomført fylkesvise inventeringer av kulturlandskap (jf. Bruun 1994), men for flere av fylkene var inventeringene mangelfulle når det gjaldt natur/vegetasjonstyper, da vekten ble lagt på kulturminner. Og vi vet at det for flere fylker ikke ble tilfredsstillende arealmessig dekning, dvs. at viktige forekomster av kulturbetinget vegetasjon ikke kom med.

Kulturlandskapets vegetasjon er en uhyre stor og komplisert kategori, der det også har vært utført mye forskning i de siste tiårene. Trass i dette, og trass i at store ressurser er brukt på inventeringer og oversiktlig arbeid, gjenstår svært mye og langsiktig arbeid, ikke minst på drifts- og skjøtselssiden. Temaet er lite egnet for regulært verneplanarbeid (som har en viss varighet og avsluttes med vedtak av en verneplan). Bevaring av restene av det tradisjonelle kulturlandskapets vegetasjon krever stor og vedvarende innsats og tålmodighet fra grunneiere, naturforvaltning og forskning.

5 Konklusjon og anbefalinger

I kapittel 2 anbefales det at 14 kategorier natur/vegetasjonstyper i Norge blir gjenstand for lovfestet vern (LFV): brakkvannsdeltaer, kalkrike strandberg, strandenger og strandsumper, sanddyner, kalksjøer, rike kulturlandskapssjøer, ulike typer vassdragsvegetasjon, høymyrer som er intakte eller har restaureringspotensiale og terengdekkende myrer, palsmyrer, kilder og kildebekker, rike berg ("tørrberg"), rikere sumpskog, rikstarrsummer og rike våtsnøleier.

I avnittene 4.1 og 4.2 angis natur/vegetasjonstyper der det ikke er gjennomført fylkesvise verneplaner i flertallet av fylkene, eller der eksisterende verneplaner bør suppleres. *Vern av barskog tas ikke opp i denne utredningen; barskogsvern behandles særskilt av en rekke instanser, og prosessene med barskogsvern er ikke avsluttet.*

Flere av natur/vegetasjonstypene i kapittel 2 og 4 grenser opp mot hverandre i terrenget, eller danner funksjonelle enheter, noe som gjør at de bør ses i sammenheng både ved inventeringer og i selve verneplanarbeidet. Det foreslås at systematisk gjennomført vernarbeid eller ytterligere vern konsentreres om større temaer. Innenfor temaene bør det særlig fokuseres på strekpunktene nedenfor.

I tilfelle det ikke blir aktuelt å innføre prinsippet med LFV i Norge, vil natur/vegetasjonstyper som er omtalt i kap. 2.2 måtte bli føyd inn i temaene. Disse natur/vegetasjonstypene er angitt med kursiv.

Temaer for (ytterligere) vern, jf. høyre kolonne i vedlegget som viser mer i detalj hvilke vegetasjonstyper som kan inngå i temaene. Oppregningen av natur/vegetasjonstyper i strekpunktene nedenfor er ikke nødvendigvis komplett.

Vassdragenes natur/vegetasjonstyper

- Eutrofe sjøer, rik langskuddvegetasjon
- Rik kortskuddstrand, på strendene til oligotrofe-mesotrofe sjøer, skjøtelsavhengig
- *Kalksjøer*
- *Rike kulturlandskapssjøer, kroksjøer, gårdsdammer*
- *Sump- og vannvegetasjon langs elver*
- *Elveørvegetasjon*
- *Fosseenger*
- *Rike sumpskog* (se også under urskog/gammelskog, gammel løvskog)

Vassdrag må tolkes i videste forstand og inkludere alle typer forekomster av ferskvannstilknyttet natur/vegetasjon.

Havstrand

- Flerårig vegetasjon på steinstrender, større forekomster
- Sandstrender, større forekomster
- Brakkvannsenger og brakkvannsummer
- Forstrender
- Driftvoller
- *Sanddyner*, intakte sanddynesystemer
- Strandenger, skjøtelsavhengige

- *Strandenger og strandsumper*, ikke skjøtselsavhengige
- *Brakkvannsdeltaer (elvemunninger)*
- *Kalkrike strandberg*

Urskog/gammelskog, gammel lauvskog

- Suppleringer til verneplanene for edelløvsog
- Rike, boreale løvskoger
- *Rike sumpskog*

Myr og kilder

- Flere typer intermediære og rike typer i lavlandet
- Ekstremrikmyr i høyreliggende områder
- *Intakt høymyr, høymyr med restaureringspotensiale, terrengdekkende myr*
- *Palsmyr*
- *Kilder og kildebekk, rike typer*

Ultrabasisk og tungmetallrik mark, se 4.2.

Kystlynghei, alle typer og utforminger, se 4.2.

Kulturlandskapets vegetasjon (utenom kystlynghei), se 4.2.

Prioritering

Prioritet 1

På grunn av store endringer i norsk næringsliv, ikke minst i landbruket, er det særlig viktig med raske tiltak for å ta vare på *kulturlandskapets natur/vegetasjonstyper*. Der er to store grupper av kulturbetinget natur/vegetasjon: *kystlynghei* og samlesekken med *seminaturlige grasmarker* m.m. På grunn av stor fare for tap av vesentlige naturverdier i løpet av kort tid for begge disse kategoriene, bør disse prioriteres høyest ved videre verne- og skjøtselsarbeid.

Prioritet 2

Det er gjennomført inventeringer av havstrender i de fleste fylkene, og en del områder er vernet som våtmark/fugleområder, men systematisk verneplanarbeid er ikke satt i verk for *havstrand*. I og med at det foreligger et stort grunnlagsmateriale, bør verneplanarbeid for havstrand kunne gjennomføres innen overskuelig tid. Det samme gjelder for suppleringer av verneplaner for *myr og løvskog*.

Prioritet 3

Vassdragenes natur/vegetasjonstyper er et meget omfattende tema der det er utført mye arbeid tidligere. Arbeidet med verneplanene for vassdrag tok sikte på å belyse verneverdiene i hele nedbørfelt, for

å skille ut vassdrag som ikke burde bygges ut. Det videre arbeidet bør konsentreres om verdiene som finnes langs både vernede og utbygde vassdrag og som kan forringes eller forsvinne ved ulike typer inngrep og aktivitet i vassdragene. Arbeidet med vassdragsnatur/vegetasjonstyper bør også omfatte botaniske undersøkelser (dokumentasjon) av allerede vernede våtmarker.

Prioritet 4

Ultrabasisk og tungmetallrik mark er trolig den natur/vegetasjonstypen det haster minst med å inventere og verne.

6 Litteratur

- Bruun, M. et al. 1994. Verdifulle kulturlandskap i Norge. 4. Sluttrapport fra det sentrale utvalget. Vurdering og virkemiddel. Tilråding. - Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, Trondheim. 117 s., kart.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 1999a. Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold. - DN-håndbok 13. Flere pag.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 1999b. Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998. - DN-rapport 1999-3: 1-162.
- DN, Direktoratet for naturforvaltning 2001. Kartlegging av marint biologisk mangfold. - DN-håndbok 19: 1-90.
- EU, European Commission DG Environment 1999. Interpretation manual of European Union habitats. Eur. 15/2. October 1999. - 119 s.
- Fremstad, E. 1997. Vegetasjonstyper i Norge. - NINA Temahefte 12: 1-279.
- Fremstad, E. 2002. Natura 2000 i Norge. - NTNU, Vitenskapsmus. Rapp. bot. Ser. 2002-5: 1-38.
- Fremstad, E. & Moen, A. (red.) 2001. Truede vegetasjonstyper i Norge. - NTNU Vitensk.mus. Rapp. bot. Ser. 2001-4: 1-231.
- Fremstad, E., Aarrestad, P.A. & Skogen, A. 1991. Kystlynghei på Vestlandet og i Trøndelag. Naturtype og vegetasjon i fare. - NINA Utredning 29: 1-172.
- Naturvårdsverket 1995. Biotopskydd. - Naturvårdsverket Allmänna råd 95-4: 1-102.
- Ødegaard, F., Hanssen, O., Aagaard, K. & Aarrestad, P.A. 2001. Grunnlag for standardisert klassifisering av habitattyper og trusselfaktorer i den nasjonale rødlista. Test av systemet på tre taksonomiske grupper. - NINA Fagrapport 47: 1-45.

Undervedlegg 1

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet. VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Åpen sjø og tidevannsområder</i>					
1110 Sublitorale sandbanker Se merknad	Undervannsenger	Ålegras-undervannsseng			U1 Ålegras/alge-undervannsseng
1130 Elvemunninger (estuarier)	Brakkvannsdeltaer	Ålegras-undervannsseng - CR Brakkvann-undervannsseng og -forstrand - CR	LFV LVF	ev. PV ev. PV	U1 Ålegras/alge-undervannsseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsseng U6 Grusstrand og brakkgrus/sand-forstrand U7 Brakkvannsseng U8 Brakkvannssump V3 Ferskvannspåvirket driftvoll
1140 Litorale mudder- og sandflater Se merknad	—	Ålegras-undervannsseng - CR Brakkvann-undervannsseng og -forstrand - CR	LFV LFV	ev.PV PV PV	U1 Ålegras/alge-undervannsseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsseng U7 Brakkvannsseng U8 Brakkvannssump
1150 Laguner Se merknad	Brakkvannspoller	Ålegras-undervannsseng Brakkvann-undervannsseng og -forstrand		PV	U1 Ålegras/alge-undervannsseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsseng
1160 Store, grunne bukter og viker Se merknad	Undervannsseng Grunne strømmer	Ålegras-undervannsseng - CR Brakkvann-undervannsseng og -forstrand - CR		PV PV	U1 Ålegras/alge-undervannsseng U2 Havgras/tjønnaks-undervannsseng
1170 Rev og undervannsskjær	—	—			—
1180 Undersjøiske strukturer dannet ved gasslekkasjer fra undergrunnen	—	—			—
<i>Kystklipper, grus- og steinstrender</i>					
1210 Ettårige tangvoller	Tangvoller Sandstrender	Ettårig driftvoll - EN Drift-forstrand på sand - EN		PV PV	V1 Ettårig melde-tangvoll

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
1220 Flerårig vegetasjon på steinstrander	Sandstrander Se merknad	Flerårig driftvoll - VU Driftstrand på grus/stein - VU		PV PV PV	V2 Flerårig gras/urte-tangvoll (også på sand og grus) V4 Driftinfluert grus/steinstrand F5 Kantkratt
1230 Kystklipper og strandberg	Kalkrike strandberg	Rike strandberg - VU Bergvegg og bergsprekk, havburkne-utforming - LR	LFV	PV	X1 Strandberg F2a Bergsprekk og bergvegg, havburkne-utforming X2 Fuglegjødlets kystvegetasjon
<i>Strandenger</i>					
1310 Leir- og sandstrander med salturt og andre ettårige arter	—	Strandeng-forstrand/ panne - VU		PV	U3 Salin og brakk forstrand/ panne
1330 Strandenger	Strandeng og strandsump	Salteng - EN Brakkvannsenseng - VU Brakkvannsump/sumpstrand	LFV	PV	U4 Nedre og midtre salteng U5 Øvre salteng U6 Grusstrand og brakkgrus/sand-forstrand U7 Brakkvannsenseng U8 Brakkvannssump U9 Sumpstrand
1620 Småøyer og skjær (skjærgård) Se merknad					
<i>Sanddyner</i>					
2110 Fordyner	Sanddyner	Drift-forstrand på sand - VU Fordyne- VU	LFV		V6 Fordyne
2120 Hvite dyner	Sanddyner	Primærdyne - VU	LFV		V7 Primærdyne
2130 Grå dyner	Sanddyner	Etablert sanddyne - VU	LFV		W1 Svingel-dyne W3 Erodert sanddyne
2140 Utvaskede dyner med krekling	Sanddyner	—	LFV		W2d Dyneeng og dynehei, lyng-utforming
2170 Sandvierdynetrau	Sanddyner	Dynetrau - EN/ VU	LFV		W4c Dynetrau, vier-utforming
2190 Dynetrau	Fuktenger Myr Ferskvann/ våtmark	Dynetrau- EN/VU	LFV		W4 Dynetrau O1 Kortskuddstrand Deler av G Kulturbetinget engvegetasjon og L Intermediær myrvegetasjon
2320 Tørre sandheier med røsslyng og krekling Se merknad	Sanddyner Se merknad	—			—

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet. VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Ferskvann</i>					
3110 Oligotrofe sjøer med tjønngras-vegetasjon	Mudderban- ker Se merknad	— Se merknad			P4 Kortskudd-vegetasjon i vann O3 Elvesnelle-starr-sump O5a Takrør-sivaks-sump, fattig takrør-utforming P6 Mose-sjøbunn
3130 Oligotrofe-mesotrofe sjøer med tjønngras- og brasmegras-vegetasjon, på strender	Mudderban- ker Se merknad	Rik kortskuddstrand - EN (ofte kulturavhengig) Se merknad	LFV	PV	O1 Kortskudd-strand
3140 Kalkrike, oligo-mesotrofe sjøer med kransalger	Kalksjøer	Kransalge-sjøbunn - EN	LFV		P5 Kransalge-sjøbunn
3150 Eutrofe sjøer	Kalksjøer Rike kultur- landskapssjøer Kroksjøer	Rik langskudd- vegetasjon - EN	LFV	PV	P1b Langskudd-vegetasjon, kalkrik tjønnaks-utforming
3160 Dystrofe sjøer og småvann	Naturlig fiske- tomme inn- sjøer og tjern	— Se merknad			O3 Elvesnelle-starr-sump P2 Flyteblad-vegetasjon
3210 Elver i Fennoskandia	— Se merknad	— Se merknad	LFV		O, P, Q (se 3220-3260) Q4 Fosseeng C3 Gråor-heggeskog Se merknad
3220 Urterik kant-vegetasjon ved elver i fjellet	Større elve- ører	Pionér-ør - VU	LFV		Q2 Urte- og grasør
3230 Elver med klåvedkratt	Større elve- ører	Klåvedkratt - VU	LFV		Q3a Elveørkratt, klåved- utforming
3240 Elver med pil/vierkratt Se merknad	Se merknad	Mandelpilkratt - VU Duggpilkratt - VU Grønnvierkratt i Nord-Norge - VU	LFV LFV LFV		Q3b Elveørkratt, tindved- utforming Q3c, d Elveørkratt, gråor- bjørk-vier-utforming Q3e Elveørkratt, duggpil- utforming Q3f Elveørkratt, mandelpil- utforming
3260 Elver med langskuddvegetasjon eller vannmoser	Meandre- rende elve- parti Ikke-forsu- rede rest- områder	—		PV PV	P1a Langskudd-vegetasjon, tusenblad-tjønnaks-utforming P6 Mose-sjøbunn

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Heier og kratt</i>					
4010 Nordatlantiske fukttheier med klokkeling	Kystlynghei	Kystlynghei - EN		PV	H3 Fuktig lynghei
4030 Tørrheier	Kystlynghei	Tørrhei - EN		PV PV	H1 Tørr lynghei H2 Tørr gras-urterik hei
4060 Fjellheier og nordlige heier	Kalkrike områder i fjellet	— Se merknad			R Rabbevegetasjon S Lesidevegetasjon
4080 Vierkratt i fjellet	Kalkrike områder i fjellet	— Se merknad			S6 Fattig høystaudeeng og kratt S7 Rik høystaudeeng og kratt
5130 Einerkratt i heier eller base-rike grasmarker	Slåttee- naturbeite- mark Kystlynghei Kalkrike enger Kantkratt Se merknad	— Se merknad		PV	F5a Kantkratt, "anonym"- utforming F5d Kantkratt, einer-rose- utforming Se merknad
<i>Naturlige og semi-naturlige grasmarker</i>					
6150 Fattige grasmarker i fjellet og i nordlige områder	— Se merknad	— Se merknad		PV	G4 Frisk fattigeng G5 Finnskjeggeng og fattig sauesvingeleng R5 Grasrabb R6 Frytle-grasmark T1 Grassnøleie T2 Fattig engsnøleie
6170 Rike grasmarker i fjellet	Kalkrike områder i fjellet	Flekkmure-sauesvingeleng - VU		PV	G8 Frisk/tørr, middels base-rik eng i høyereliggende strøk og nordpå S4 Flekkmure-harerugeng
6210 Semi-naturlige, tørre grasmarker og kratt på baserik grunn	Kalkrike enger	Lavurteng - EN Kontinental tørring - CR		PV PV	G6 Enghavreeng G8 Flekkmure-sauesvingeleng
6230 Artsrike finnskjeggmarker på basefattig grunn Se merknader	Slåttee- naturbeite- mark	— Se merknad			G1c Fuktig fattigeng, oseanisk finnskjegg-utforming G5 Finnskjeggeng og fattig sauesvingeleng
6270 Artsrike, tørre/friske grasmarker i Fennoskandias lavland	Slåttee- naturbeite- mark Kalkrike enger	Lavurteng - CR Tjæreblomeng - EN/CR Hestehavre-dunhavreeng - EN		PV PV PV	G7 Tørring G10 Hestehavreeng

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet. VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
6410 Blåtoppenger på baserik, humusrik eller leir/siltholdig grunn Se merknad	Fuktenger Naturbeitemark	Blåtopp-blåknappeng - VU/EN Se merknad Blåstarr-engstarreng - EN		PV PV	G2 Blåtoppeng G11 Vekselfuktig, baserik eng
6430 Høystaudeenger	Fuktenger Naturbeitemark	Skogstorkenebbballblomeng (frisk, næringsrik eng) - VU Se merknad		PV PV	G12 Våt/fuktig, middels næringsrik eng G13 Frisk, næringsrik natur-eng G14 Frisk, næringsrik "gammeleng" Se merknad
6450 Nordboreale flomenger	Fuktenger Naturbeitemark Slåtteenger Slåttemyr?	Frisk/tørr middelsrik eng i nordøst, finnmarksfrøstjerneeng og silkenellikeng - CR Se merknad		PV	O3 Elvesnelle-starrsump G2 Blåtoppeng G9 Frisk/tørr middels baserik eng i nordlige, kontinentale strøk L4 Høystarmyr
6510 Slåtteenger i lavlandet	Slåtteenger	Frisk fattigeng - CR/EN Lavurteng - EN Tjæreblomeng - CR/EN Hestehavre-dunhavreeng - EN		PV PV PV PV	G4 Frisk fattigeng G7 Frisk/tørr middels baserik eng, fortrinnsvis i lavlandet G9 Frisk/tørr, middels baserik eng i nordlige, kontinentale strøk Se merknad under 6450 G14 Frisk, næringsrik "gammeleng"
6520 Slåtteenger i høyereliggende strøk	Slåtteenger	Skogstorkenebbballblomeng - VU		PV PV PV	G4 Frisk fattigeng G8 Frisk/tørr, middels baserik eng i høyereliggende strøk og nordpå G12 Våt/fuktig, middels næringsrik eng G13 Frisk/næringsrik "natur-eng"
6530 Løvenger i Fennoskandia	Hagemark Slåtteenger Naturbeitemark Parklandskap	Løveng - CR Høstingsskog - EN		PV PV	G Kulturbetinget eng Se merknad

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Myrer</i>					
7110 Aktive høymyrer	Intakt høgmyr	Høymyr med kantskog og lagg - EN Terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørm - EN Se merknad	LFV LFV		Høymyr: deler av typene J, K, L og M Terrengdekkende myr: deler av typene J og K Se merknad
7120 Inngrepspregede høymyrer som fremdeles kan regenerere Se merknad	--	--		PV	--
7130 Terrengdekkende myrer	Terrengdekkende myr	Terrengdekkende myr og annen oseanisk nedbørm - EN	LFV		Deler av typene J og K Se merknad under 7110
7140 Overgangsmyrer og flytematter Se merknad	Intakt lavlandsmyr	Åpen intermediaer- og rikmyr i lavlandet - VU Intermediaer mykmatte/løsbunnmyr - VU, Rik mykmatte/løsbunnmyr - VU		PV PV PV	J4 Ombrotrof mykmatte/løsbunnmyr K4 Fattig mykmatte/løsbunnmyr L3 Intermediaer mykmatte/løsbunnmyr L4 Høystarrmyr M4 Rik mykmatte/løsbunnmyr
7150 Løsbunner med myrak Se merknad	--	Åpen intermediaer- og rikmyr i lavlandet - VU		PV	L3 Intermediaer mykmatt/løsbunnmyr
7160 Kilder og kilde-myrrer i Fennoskandia	Kilde og kildebekk	Lavlandskilde - EN	LFV		N1 Fattigkilde N2 Rikkilde
7220 Kilder med tuffdannelse	Kilde og kildebekk	Lavlandskilde - EN	LFV		N2 Rikkilde Se merknad

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
7230 Rikmyrer	Rikmyr Slåttemyr	Rik (inkl. inter- mediær) skog-/ krattbevokst myr - VU Åpen inter- mediær- og rik- myr i lavlandet - VU Ekstremrikmyr i høyereliggende områder - VU/LR		PV PV PV	M1 Skog-/krattbevokst rik- myr M2 Middelsrik fastmattemyr M3 Ekstremrik fastmattemyr M4 Rik mykmatte/løsbunn- myr
7240 Rike fjellmy- rer av typen Cari- cion bicoloris- atrofuscae	Rikmyr	Ekstremrikmyr i høyereliggende områder - VU/LR		PV	M3b Ekstremrik fastmatte- myr, sotstarr-blankstarrutfor- ming
7310 Aapamyrer Se merknad	—	—			Deler av J, K, L og M
7320 Palsmyrer	Palsmyr	Palsmyr - EN	LFV		Deler av J, K, L og M
<i>Berg og huler</i>					
8110 Fattige ras- marker	Sørvendte berg og ras- mark	— Se merknad			F1 Rasmark
8120 Rike ras- marker	Sørvendte berg og ras- mark Kalkrike områ- der i fjellet	Rik rasmarkvege- tasjon - LR			F1 Rasmark
8210 Rike berg- vegger	Sørvendte berg og ras- mark	Bergvegg og bergsprekk - VU			F2c Bergsprekk og berg- vegg, baserik utforming
8220 Fattige berg- vegger	Sørvendte berg og ras- mark	Bergvegg og bergsprekk			F2b Bergsprekk og berg- vegg, basefattig utforming
8230 Fattige knau- ser og bergflater	Sørvendte berg og ras- mark	Bergknaus ("tørr- berg"), nyresil- dre-utf. - EN	LFV		F3b-d Bergknaus og bergflate (de fattige utformingene)
8240 Rike knauser og bergflater Se merknad	Sørvendte berg og ras- mark	Bergknaus ("tørr- berg"), Oslofjord-utf. - EN (kulturavhengig)	LFV		F3a Bergknaus og bergflate, trefinger-sildre-markmalurt- utforming
8310 Huler/grotter	Grotter/gru- ver	—			—
8330 Havgrotter Se merknad	Grotter/gru- ver	—			—
8340 Isbreer	—	—			—

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
<i>Skoger</i>					
9010 Boreale gammelskoger	Urskog/gammelskog Gammel lausskog Brannfelt	Purpurlyng-furuskog - VU Kalkskog - VU Høystaudegranskog - LR Nordlig høystaudeuskog - LR		PV	A1 Lavskog
				PV	A2 Bærlyngskog
				PV	A3 Røsslyng-blokkbær-furuskog
				PV	A4 Blåbærskog
				PV	A5 Småbregneskog
				PV	A6 Knausskog
				PV	A7 Grasdominert fattigskog
				PV	B1 Lavurtskog
				PV	B2 Kalklavurtskog
				PV	C1 Storbregneskog
					C2 Høystaudebjørkeskog og høystaudegranskog
					C3 Gråor-heggeskog
					E1 Fattig sumpskog
					E2 Lavland-viersump
	E3 Gråor-bjørk-vier-sumpskog og -kratt				
	I6 Hugstfelt- og brannfeltvegetasjon				
9020 Boreonemorale, naturlige, eldre edelløvsog (eik, lind, lønn, ask eller alm) i Fennoscandia, rike på epifytter Se merknad under 9180	Rik edellauskog Gammel edellauskog	Lavurt-eikeskog - VU Rikt hasselkratt - EN Alm-lindeskog - LR Gråor-almeskog - LR Or-askeskog - VU Varmekjær kilde-løvsog - CR	LFV	PV	D1c Blåbær-edelløvsog, blåbær-svartorskog
				PV	D1d Blåbær-edelløvsog, blåbær-hasselkratt
				PV	D2a Lavurt-edelløvsog, lavurt-eikeskog
					D2c Lavurt-edelløvsog, rike kyst-hasselkratt
					D2d Lavurt-edelløvsog, rike hasselkratt, østlig utforming
					D4 Alm-lindeskog
					D5 Gråor-almeskog
					D6 Or-askeskog
					Se merknad

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet. VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
9040 Nordiske fjellbjørkeskoger	Bjørkeskog med høgstauder	Nordlig høystaudeskog - LR		PV PV PV PV	A1b Lavskog, lav-fjellbjørk-utforming A2c Bærlyngskog, tyttebærkrekling-utforming (med bjørk) A3b Røsslyng-blokkebærskog, fjellskog-utforming A4 Blåbærskog A5 Småbregneskog A7 Grasdminert fattigskog B2c Kalklavurtskog, bjørk-utforming C1b Storbregneskog, storbregne-bjørk-utforming C1c Storbregneskog, smørtelg-bjørk-utforming C1d Storbregneskog, fjellburkne-bjørk-utforming C2a Høystaudeskog, høystaude-bjørk-utforming
9050 Urterike gran-skoger i Fennoskandia	Urskog/gammelmeiskog	Høystaudegran-skog - LR		PV PV PV	C1a Storbregneskog, storbregne-gran-utforming C1e Storbregneskog, bregnesnelle-gran-utforming C2b Høystaude-skog, høystaude-gran-utforming
9060 Barskoger på eller i tilknytning til eskere Se merknad	Urskog/gammelmeiskog	--			--
9070 Skogbevakste beitemarker i Fennoskandia	Hagemark Skogsbeiter	Hagemark - VU Beiteskog - VU		PV PV	--
9080 Løvsumpskoger i Fennoskandia	Rikere sumpskog og deler av Gråor-heggeskog Se merknad	Rik sumpskog - EN Varmekjær kildeløvs-kog - CR Svartor-strand-skog - EN Gråseljekratt - VU	LFV LFV LFV		E1 Fattig sumpskog E3 Gråor-bjørk-viersumpskog og -kratt E2 Lavland-viersump E4 Rik sumpskog E5 Varmekjær kildeløvs-kog E6 Svartor-strandskog
9110 Fattige bøkeskoger (Frytle-bøkeskog)	Gammel edellauvs-kog	Blåbær-bøkeskog -		PV	D1b Blåbær-edelløvs-kog, blåbær-bøkeskog
9130 Rike bøkeskoger (Myske-bøkeskog)	Rik edellauvs-kog	Lavurt-bøkeskog - VU		PV	D2b Lavurt-edelløvs-kog, lavurt-bøkeskog D3 Myske-bøkeskog

Tabell 5.2 Tabell 4.1 fra Fremstad (2002)^a supplert med angivelse av egnethet for lovfestet vern (LFV) og prioritering for (ytterligere) vern (PV). For vegetasjonstyper som er vurdert som truet av Fremstad & Moen (2001), se kolonne 2), angis kategori for truethet: CR - akutt truet, EN - sterkt truet, VU - noe truet, LR - hensynskrevende.

Natura 2000	1) Naturtyper	2) Truete vegetasjonstyper	LFV	PV	3) Vegetasjonstyper i Norge
9180 Lind-lønneskoger i ller, rasmarker og kløfter Se merknad	Rik edellausskog	Alm-lindeskog - LR		PV	D4 Alm-lindeskog
91D0 Skogbevakstmyr	Intakt lavlandsmyr	Rik (inkl. intermediær) skog-/krattbevakstmyr - EN Høymyr med kantskog og lagg - EN		PV PV	K1 Skog-/krattbevakst fattigmyr L1 Skog-/krattbevakst intermediær myr M1 Skog-/krattbevakst rikmyr
91E0 Flommarskoger	Gråor-heggeskog	Svartor-strandskog - EN	LFV		C3 Gråor-heggeskog Q3 Elveørkratt E6 Svartor-strandskog
9380 Kristtornskoger Se merknad	--	--			--
<i>Truete vegetasjonstyper i Norge (se kolonne 3) som ikke er ført til noen Natura 2000-enhet</i>					
--	Småbiotoper	Urterik kant - EN/VU		PV	F4 Urterik kant
--	Artsrike veikanter	Artsrik veikant - EN		PV	I2 Vegetasjon på veikanter og annen skrotemark
--	Kantkratt	Rikt kantkratt - VU		PV	F5 Kantkratt
--	--	Ultrabasisisk og tungmetallrik mark		PV	F6 Ultrabasisisk og tungmetallforgiftet mark
--	Naturbeitemark Fuktenger	Soleihoveng - VU/EN Se merknad		PV	G12a Våt/fuktig, middels næringsrik eng, bekkeblomutforming
--	Se merknad	Rikstarrsump - EN	LFV		O4 Rikstarrsump
--	Kalkrike områder i fjellet	Rikt våtsnøleie - VU		PV	T9 Rikt våtsnøleie
--	Tangvoller	Ferskvannspåvirket driftvoll - VU		PV	F3 Ferskvannspåvirket driftvoll

^a Vedlegg 4.

Vedlegg 6

Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven

Advokat Frode Innjord

1 Innledning

I egenskap av sekretariat for Biomangfoldlovutvalget har Miljøverndepartementet bedt undertegnede om å gi en juridisk faglig vurdering av en del spørsmål knyttet til erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven.

I henhold til mandatet, som er nærmere beskrevet i en egen oppdragsavtale, skal vurderingen omfatte:

- en analyse av gjeldende rett, belyst ved den samlede foreliggende rettspraksis av betydning, om erstatning for rådighetsinnskrenkninger ved vern som nasjonalpark og landskapsvernområder
- en analyse av gjeldende rett, belyst ved den samlede foreliggende rettspraksis av betydning, om erstatning for rådighetsinnskrenkninger ved vern som naturreservat og biotopfredning
- en vurdering av konsekvensene av en eventuell utvidelse av gjeldende erstatningsregime ved reservatfredning og biotopvern til å omfatte landskapsvernområder og/eller nasjonalparker

2 Generelt om erstatning for rådighetsreguleringer

2.1 Grensedragningen mot ekspropriasjon

2.1.1 Oversikt

Ved *ekspropriasjon* av fast eiendom har eier (og eventuelle rettighetshavere) krav på full erstatning etter bestemmelsen i Grunnloven (Grl) § 105. Kravet om full erstatning ved ekspropriasjon gjelder ubetinget; det spiller ingen rolle om inngrepet er vesentlig eller ikke, og heller ikke hva som er formålet med ekspropriasjonen.

Ved *rådighetsreguleringer*¹ er utgangspunktet det motsatte. Hovedregelen er at offentlig regulering av eierrådigheten kan skje erstatningsfritt, og at det skal mye til før det kan bli spørsmål om erstatning basert på prinsippet i Grl § 105. Et minstevilkår er at inngrepet er vesentlig, men også andre momenter vil være av betydning, herunder formålet med reguleringen.

Med to så diametralt motsatte utgangspunkter er det selvsagt av stor betydning hvordan det rettslige skillet mellom ekspropriasjon og rådighetsregulering trekkes.

Grl § 105 gir her selv føringen når den begrenser sitt anvendelsesområde til å gjelde den situasjon at "*Nogen maa Afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug*". Det forhold at det skjer en *avgivelse* fra grunneiers side og en *tilegnelse* fra det offentlige, dvs. en overføring av eiendomsrett eller annen råderett, er med andre ord det avgjørende kriterium for om det foreligger en ekspropriasjon som faller direkte inn under erstatningsregelen i Grl § 105.

Rådighetsreguleringer kan så defineres negativt i forhold til dette; det omfatter alle typer begrensninger i eiers rådighet som enten følger direkte av loven eller som blir pålagt av det offentlige med hjemmel i lov, men som ikke medfører noen *overføring* av eiendomsrett eller annen rådighet til det offentlige eller til andre.

2.1.2 Rettspraksis

Det som ovenfor er fremholdt som det avgjørende kriterium for forskjellen mellom ekspropriasjon og rådighetsregulering, er også lagt til grunn i rettspraksis.

¹ Det jeg her kaller rådighetsreguleringer, omtales gjerne også som rådighetsbegrensninger eller rådighetsinnskrenkninger. Jeg bruker begrepet rådighetsregulering for å markere at de "begrensninger" eller "innskrenkninger" i eierrådigheten som vi her taler om, ikke er noe som på prinsipielt grunnlag skiller seg fra samfunnets regulerende virksomhet for øvrig, jf. avsnitt 2.2.1 nedenfor.

I Rt 1918 side 401 (Den store konsesjonssaken) sluttet hele flertallet i Høyesterett seg til det votum som tredjevoterende i byretten, assessor Siwers, hadde utformet, og som er inntatt i Rt 1914 side 177. Om forholdet mellom ekspropriasjon og rådighetsreguleringer uttalte assessor Siwers følgende:

”Raadighetsretten over fast eiendom strækker sig ikke videre, end lovgivning og retsorden bestemmer. Medfører den legale indskrænkning en *avstaaelse* fra eierens side og fra statens side en tilegnelse, som helt eller delvis *overfører eiendomsraadigheten* til staten eller andre til dens videre utnyttelse i samme eller andet øiemed, følger det av grundlovens §105 og almindelige retsbegreper, at der maa ydes fuld erstatning. Og det kan ikke gjøre nogen forskjell, om tilegnelsen er væsentlig eller uvæsentlig.

Anderledes staar saken, hvor der ikke er tale om en *avstaaelse* og tilegnelse, men om saadanne bestemmelser, som av almene hensyn, i samfundets interesse sigter til at *regulere eiendomsraadigheten*, uten at der sker nogen overførelse til andre.”

I Rt 1970 side 67 (Strandlovdommen) viste førstvoterende til det gamle votumet fra assessors Siwers, og oppsummerte hovedregelen for så vidt gjaldt rådighetsreguleringer på denne måten:

”Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlig erstatningsplikt, og at det – *for så vidt ingen avståelse blir krevd* – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105.”

(Min uthevning)

I Rt 1973 side 705 (Krokedal) presiserte Høyesterett at det avgjørende for om man stod overfor et ekspropriasjonsinngrep, var om det forelå en *tilsiktet overføring* av verdier; dvs. om *formålet* med inngrepet var å overføre verdier (eller råderett) fra den som inngrepet rammet, til det offentlige eller andre. At andre *rent faktisk* kunne ha mer eller mindre tilfeldige fordeler av en rådighetsregulering, ble ikke ansett avgjørende:

”Det inngrep som fredningen innebærer for Krokedal, er ikke ekspropriasjonsartet for så vidt som vedtaket *ikke tar sikte på å overføre verdier fra ham til andre*. Dersom fredningen allikevel har medført fordeler fra andre – det er her særlig pekt på Opsalgården som i noe begrenset omfang kan fortsette å fiske – så er det en *utilsiktet bivirkning* som ikke kunne unngås hvis fredningen skulle gjennomføres.”

(Mine uthevninger)

Til tross for at det prinsipielle skillet mellom ekspropriasjon og rådighetsregulering etter dette skulle være klart, opplevde man fortsatt at det i en del sammenhenger ble hevdet at reguleringer som fratok eieren all aktuell rådighet over et område, i erstatningsmessig sammenheng måtte *likestilles med ekspropriasjon*; dvs. at erstatning måtte ytes uavhengig av om inngrepet var vesentlig sett i forhold til hele eiendommens utnyttelsesmuligheter, og uavhengig av de momenter som for øvrig er relevante ved vurderingen av om en rådighetsregulering er erstatningsbetingende.

I Rt 1978 side 442 (Lamyra), som var den første høyesterettsavgjørelsen om erstatning etter naturvernloven fra 1970, fikk dette synspunktet støtte av Høyesteretts flertall. Annenvoterende, som var talsmann for flertallet, uttalte i denne forbindelse følgende:

”Jeg er i utgangspunktet selvsagt ikke uenig i at det i henhold til loven om naturvern - like som etter en rekke andre lover - kan pålegges en grunneier begrensninger i hans rådighet over sin eiendom uten at han har krav på erstatning. Dette er som nevnt av førstvoterende fastslått i rettspraksis og må anses for uomtvistelig. I dette tilfelle foreligger det imidlertid særlige forhold som etter min oppfatning bevirker at fredningsvedtaket for så vidt det rammer sandforekomsten, må *likestilles med ekspropriasjon*.

Det gjelder her et fredningsvedtak som er rettet mot noen få bestemte eiendommer. Videre er etter opplysningene i saken sandtak den eneste mulige anvendelse av det areal hvor sandforekomsten er lokalisert. Sandtak var også før det første - midlertidige - fredningsvedtak i drift. *Ved vedtaket ble denne - forutsetningsvis eneste - bruk av den del av sandforekomsten som ligger innen det fredede område, avskåret uten begrensning i tid. Det innebærer at på Gjerdes hånd er det tilbake bare en formell, en "tom", eiendomsrett. Det er da ikke lenger bare tale om en regulering av grunneierens rådighet over sin eiendom, men om totalt bortfall av rådigheten. For Gjerde må da - slik jeg ser det - fredningen av sandforekomsten fremstå likt med en fysisk avståelse.*

Nå er det formentlig klart at det ved en fysisk avståelse av en del av en eiendom, ikke kreves at avståelsen kan betegnes som ”vesentlig”, uansett i hvilken relasjon man vil se dette. Jeg kan imidlertid ikke se at det kan gjøre forskjell rent erstatningsmessig sett at inngrepet i dette tilfelle har formen av en rådighetsinnskrenkning når virkningen av inngrepet for grunneieren er den samme i de to situasjoner. Det innebærer at jeg ikke kan se at det her kan

stilles et krav om vesentlighet om "avståelsen" er formulert som rådgighetsinnskrenkning når dette ikke kreves ved fysisk avståelse. *For grunneieren vil det komme ut på ett om inngrepet formuleres på den ene eller den annen måte, og hans erstatningsmessige stilling må da være den samme i begge situasjoner.* Skulle det ikke være tilfelle, ville hans stilling være avhengig av lovgiverens valg av form med hensyn til den samme realitet, og det kan ikke være akseptabelt.

Jeg er således kommet til at Gjerde har krav på erstatning for den del av sandforekomsten som rammes av fredningsvedtaket, uansett om inngrepet for så vidt må betegnes som "vesentlig" eller ikke."

(Mine uthevninger)

Det Høyesteretts flertall her – i strid med tidligere lære – ga uttrykk for, var at det avgjørende for om man stod overfor en ekspropriasjon i relasjon til erstatningsvernet i Grl § 105, var hvordan inngrepet *rent faktisk* fortonte seg for grunneier, ikke om det rettslig sett fant sted en avståelse og en tilegnelse; dvs. en formell overføring av eiendomsrett eller annen råderett.

Avgjørelsen i Rt 1978 side 442 ble mye omdiskutert, og allerede i Rt 1980 side 94 (Fiskumvann) ga Høyesterett uttrykk at det prinsipp som ble kne-satt i Lamyra-dommen, måtte ha "*en meget begrenset anvendelse*". Det samme ble lagt til grunn i Rt 1982 side 850 (Arekilen). Fem år senere ble så det endelige oppgjøret med Lamyra-dommen tatt av Høyesterett i plenum, jf. Rt 1987 side 80 (Rønnåsmyra II) hvor førstvoterende med tilslutning fra samtlige dommere uttalte følgende:

"Et omstridt spørsmål i saken er om fredningen av Rønnåsmyra skal anses som en ekspropriasjon eller en rådgighetsinnskrenkning som ikke har karakter av ekspropriasjon. For rådgighetsinnskrenkninger som ikke er ekspropriasjon, er utgangspunktet at de bare utløser rett til erstatning i særlige tilfelle. Spørsmålet om man står overfor en ekspropriasjon eller en rådgighetsinnskrenkning, har etter min mening ikke avgjørende betydning i denne sak. Da spørsmålet har stått sentralt i partenes prosedyre, skal jeg likevel kort kommentere det:

Det kan neppe være tvilsomt at fredningsvedtak etter naturvernloven, også reservat- og naturminnefredning som omfattes av de særlige regler i lovens §20 og §20a, må anses som rådgighetsinnskrenkninger og ikke ekspropriasjon. Av betydning i denne forbindelse er at fredning ikke innebærer en overføring av rådighet, og at adgangen til å utnytte et område i større eller mindre grad fryses fast. At også reservat- og naturminnefredning er rådgighetsinnskrenknin-

ger og ikke ekspropriasjon, lå til grunn for lovendringen i 1985. Begrunnelsen for lovendringen var nettopp at man stod overfor rådgighetsinnskrenkninger som i sine virkninger lå nær opp til ekspropriasjon.

De ankende parter har særlig påberopt seg Høyesteretts dom i Rt-1978-442 (Lamyra), hvor det under dissens 3-2 ble lagt til grunn at eieren av et område som var omfattet av en reservatfredning, hadde krav på erstatning fordi han ble hindret i å utnytte den del av en sandforekomst som lå innen det fredede område, uten hensyn til om inngrepet var vesentlig. Den begrunnelse som ble gitt for at fredningen av sandforekomsten måtte "fremstå likt med fysisk avståelse", er ikke holdbar. Det syn flertallet i Lamyra-saken bygde på, må iallfall i det vesentlige anses fraveket ved senere rettspraksis, se Rt-1980-94 (Fiskum) og Rt-1982-850 (Arekilen). Jeg peker på at sondringen mellom rådgighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon ikke lenger har praktisk interesse i forhold til erstatning for reservat- og naturminnefredning etter de regler som ble gitt ved endringsloven av 1985."

(Mine uthevninger)

Det må etter dette legges til grunn som endelig avklart at vernevedtak etter naturvernloven rettslig sett er å betrakte som *rådgighetsreguleringer*, og at det ikke er rom for det synspunkt som ble lagt til grunn av flertallet i Lamyra-saken, nemlig at en rådgighetsregulering på grunn av sin virkning for grunneier, etter omstendighetene vil måtte *"likestilles med ekspropriasjon"*.

For fullstendighetens skyld kan nevnes at Høyesterett i Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård) uttrykkelig har presisert at den adgang til *skjøtselstiltak* som normalt fremgår av vernebestemmelsene, og som kan hevdes å innebære et element av rådighetsoverføring til det offentlige, ikke er noe som gjør at vernevedtak etter naturvernloven må betraktes som ekspropriasjonsinngrep.

"Det har i flere saker som har gjeldt inngrep etter naturvernloven, vært drøftet om man står overfor en ekspropriasjon eller en rådgighetsinnskrenkning. Det er senest ved dom av Høyesterett i plenum av 30 januar 1987 [Rt 1987 side 80; min anmerkning] slått fast at det ved vedtak etter naturvernloven dreier seg om rådgighetsinnskrenkninger. Sondringen har - som det går frem blant annet av plenumsdommen - betydning for spørsmålet om det offentliges plikt til å betale erstatning. *Det kan ikke medføre at man i det foreliggende tilfellet skulle måtte anse inngrepet som en ekspropriasjon, at det er fastsatt bestemmelser om skjøtsel som tillegger det offentlige visse beføyelser i området. Jeg har her lagt vekt på at skjøtselstiltakene holdes innenfor ram-*

men av formålet med etableringen av landskapsvernområdet. Staten har verken fått eiendomsretten til eller noen alminnelig disposisjonsrett over arealene.”

(Min utheving)

2.1.3 Særlig om stiftelse av negative servitutter ved ekspropriasjon

Selv om offentlig regulering av eierrådigheten ikke er å betrakte som ekspropriasjon i Grunnlovens forstand, er det ikke noe i veien for at begrensninger i eierrådigheten også kan pålegges ved ekspropriasjon. Vi taler i slike tilfelle om etablering av negative servitutter ved ekspropriasjon.

Om det i det konkrete tilfelle foreligger adgang til direkte regulering av eierrådigheten, eller om det offentlige i tilfelle må gå veien om å påhefte den aktuelle eiendom en negativ servitutt ved ekspropriasjon, vil i prinsippet bero på en tolkning av vedkommende hjemmelslov.

Som eksempel kan nevnes Rt 1986 side 430 (Bjørheim), hvor Høyesterett kom til at klausulering av et område rundt en drikkevannskilde med hjemmel i vassdragsloven (1940) § 18, måtte betraktes som ekspropriasjon. Dette var da basert på *en tolkning av vedkommende hjemmelslov*, og ikke på en vurdering av at klausuleringen etter sitt *innhold* var å anse som et ekspropriasjonsinngrep, jf. førstvoterendes bemerkninger hvorfra hitsettes:

”Selv om det kan sies at det materielle innhold i klausuleringen ikke skiller seg fra mange rådighetsinnskrenkninger som er pålagt i lov eller med hjemmel i lov, finner jeg ved tolkningen av vassdragsloven § 18 å måtte legge avgjørende vekt på bestemmelsens forarbeider sammenholdt med skjønnspraksis.”

(Mine uthevninger)

På samme måte som lovgiver fritt kan bestemme at en eventuell begrensning av eierrådigheten i det enkelte tilfelle må skje i den form at det gjennom ekspropriasjon påheftes negative servitutter, kan lovgiver også bestemme at inngrep som formelt er å anses som rådighetsreguleringer, erstatningsmessig skal bedømmes på samme måte som om de var pålagt ved ekspropriasjon. Dette siste er tilfelle for reservat- og naturminnefredning etter lovendringen i 1985, jf. avsnitt 4 nedenfor.

2.2 Erstatning for rådighetsreguleringer etter prinsippet i Grl § 105

2.2.1 Det alminnelige utgangspunkt

Det alminnelige utgangspunkt er altså, som nevnt ovenfor, at regulering av eierrådighet normalt ikke

påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal mye til før det blir spørsmål om erstatning etter prinsippet i grl § 105.

I Rt 1970 side 67 (Strandlovdommen) ga førstvoterende en forholdsvis bred redegjørelse for det generelle utgangspunktet når det gjaldt samfunnets regulerende virksomhet sett i forhold til bestemmelsen i Grl § 105. Redegjørelsen inneholder en rekke betraktninger av grunnleggende betydning for forståelsen av erstatningsspørsmålet ved rådighetsreguleringer, og siteres derfor her i sin helhet:

”Før jeg går inn på strandlovens alminnelige forhold til Grunnlovens §105 og på Haugens spesielle stilling, finner jeg det nødvendig å komme noe inn på betydningen av Grunnlovens §105 for det som vanligvis betegnes som innskrenkninger i en eiers rådighet over sin eiendom. Partene har med utgangspunkt i den statsrettslige teori og rettspraksis gått ut fra at lovgivningen uten hinder av Grunnlovens §105 i stor utstrekning kan foreta slike rådighetsinnskrenkninger erstatningsfritt, men at det må trekkes en grense. De er også enige om at grensetrekkingen vil bero på en totalvurdering av alle foreliggende omstendigheter, men de er uenige om hvilken vekt de enkelte momenter skal tillegges i vurderingen, og hvor grensen for de erstatningsfrie reguleringer går. Jeg skal komme tilbake til dette spørsmål. Det er nødvendig å si noe om selve utgangspunktet for vurderingen.

I konsesjonslovsdommen i Rt-1918-401 på side 403 bygde hele flertallet i Høyesterett på det votum som tredjevoterende i byretten, assessor Siewers, hadde formet, og som er inn tatt i Rt-1914-177 på side 205 flg. Fra dette siterer jeg følgende:

”Rådighetsretten over fast eiendom strækker sig ikke videre, end lovgivning og retsorden bestemmer. Medfører den legale indskrænkning en avstaaelse fra eierens side og fra statens side en tilegnelse, som helt eller delvis overfører eiendomsraadigheten til staten eller andre til dens videre utnyttelse i samme eller andet øiemed, følger det av grundlovens §105 og almindelige retsbegreper, at der maa ydes fuld erstatning. Og det kan ikke gjøre nogen forskjel, om tilegnelsen er væsentlig eller uvæsentlig.

Anderledes staar saken, hvor der ikke er tale om en avståelse og tilegnelse, men om saadanne bestemmelser, som av almene hensyn, i samfundets interesse sigter til at regulere eiendomsraadigheten, uten at der sker nogen overførelse til andre. Spørres der, hvor langt lovgivningen for det heromhandlede øiemed kan gaa,

og om forføiningerne i noget tilfælde medfører krav paa erstatning, maa det haves for øie, at der for et samfund i sin første utvikling kun i ringe grad vil være behov for saadanne legale reguleringer av raadigheten over fast eiendom. Men med den stigende utvikling vil de sociale problemer og motsætninger melde sig med voksende styrke, reguleringsbestemmelserne vil forfleres og efterhaanden skjærpes mer og mer, likesom ogsaa retsopfatningen paa det heromhandlede omraade vil utdypes og omdannes. Bestemmelser, hvis nødvendighet eller berettigelse kanskje for samtiden har stillet sig tvilsom, vil i en nærmere eller fjernere fremtid staa som selvindlysende. Omformningen vil gaa hurtigere eller langsommere efter utviklingen. Det ligger ogsaa i dennes natur, at baandene paa eiendomsraadigheten efterhaanden vil strammes betydelig.”

Førstvoterende i Høyesterett, assessor Backer, var enig med byretten i at den rådighetsinnskrenkning det var tale om, ikke medførte erstatningsplikt for det offentlige på basis av Grunnlovens §105. Han tiltrådte som nevnt den begrunnelse assessor Siewers hadde gitt, og tilføyde blant annet:

”Eiendomsretten til en gjenstand er efter en formentlig fastslått definition retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfundsforholdene og samfundsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betraktning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har sat grænser for eierens raadighetssfære, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at indskrænke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, medmindre den herved overskrider sin kompetanse.”

Jeg kan slutte meg til den tolking av Grunnlovens §105 som er kommet til uttrykk i de gjengitte uttalelser. Denne rettsopfatning er det ogsaa naturlig å ta utgangspunkt i, fordi byggeforbudet etter strandloven er et utslag nettopp av den samfunnsutvikling som assessor Siewers forutsatte.

Det stadig økende press etter landsteder ved kysten og allmennhetens store behov for plass til friluftsliv og rekreasjon er uttrykk for den levestandard vårt moderne industrisamfund gir. I denne situasjon er det blitt tvingende nødvendig å begrense bebyggelse langs selve kyststrifen og å hindre spredt og tilfeldig

bebyggelse uten samlet plan. Den økte verdi strandstrekningene i den senere tid har fått, har nøye sammenheng med en samfunnsutvikling som er preget av at lovgivende og utøvende myndigheter i vidt omfang regulerer og påvirker produksjon, omsetning og andre forhold, blant annet med sikte på bevaring og fordeling av naturgitte og samfunnskapte goder. Det ville da være inkonsekvent å ta som utgangspunkt at en gruppe grunneiere nettopp på det tidspunkt da behovet for en samfunnsmessig arealdisponering blir aktuelt for dem, skulle ha krav på å få sine eiendommer vurdert som om disse stod utenfor denne alminnelige samfunnsutvikling.

På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan ogsaa slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep. Jeg viser eksempelvis til bygningslovens §32. Jeg peker videre på hvordan konsesjonslovene påvirker eiendomsverdiene ved til dels inngripende begrensning av kretsen av kjøpere, ved vilkår om den fremtidige bruk som betingelse for konsesjon og bestemmelser om hjemfallsrett. Husleielovgivningen påvirker eiendomsverdiene ved kontroll med bruksendringer, vilkår for utleie og bestemmelse om leiens størrelse. Jordlovens forbud mot uten samtykke å bruke dyrket jord til annet enn jordbruksformål og mot å dele jordbruks- og skogbrukseiendom er av stor betydning for slik eiendoms omsetningsverdi. Også utenfor den lovgivning som direkte berører fast eiendoms bruk, finnes en rekke former for reguleringstiltak som er av vesentlig betydning for eiendomsverdiene. Den løpende utvikling gir stadig nye eksempler på slik lovgivning. Bortsett fra direkte prisregulerende bestemmelser er det sjelden denne lovgivnings mål å påvirke verdiene; som regel er det andre virkninger man vil oppnå, men verdiforandringene er en naturlig følge av lovens reguleringer.

Det man står overfor, og det er denne sak etter mitt skjønn et eksempel på, er at samfun-

nets regulering og styring stadig utvides etter hvert som utviklingen skaper nye interesse-motsetninger og dermed nye behov for regulering. Men i forhold til Grunnloven blir ikke dette noen ny situasjon. Tvert imot ville det være mindre forenlig med det likhetsprinsipp som Grunnloven bygger på, om de verdiforandringene som i slike tilfelle måtte melde seg, erstatningsmessig skulle behandles på en annen måte enn det som for lengst er akseptert på meget vide felter ellers. Det endrer ikke dette forhold at enkelte som før reguleringen har utnyttet sin eiendomsrett særlig aktivt, kan ha fått et utbytte av dette, som etter reguleringen er uopnåelig.

Det er etter mitt syn viktig å ha dette perspektiv for øye når man skal ta standpunkt til Grunnlovens krav til erstatning for rådighetsinnskrenkninger. Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det - for så vidt ingen avståelse blir krevd - skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens §105. En annen sak er at det etter omstendighetene kan være grunn til i særskilt lov å bestemme at erstatning for rådighetsinnskrenkninger skal betales uten hensyn til om dette etter Grunnloven er nødvendig, eller at det gis regler med sikte på en eller annen form for utjevning mellom berørte grunneiere."

Som Høyesterett her påpeker, må reguleringen av fast eiendom ses i sammenheng med statens regulering og styring av samfunnsutviklingen for øvrig. Det forhold at staten regulerer utnyttelsen av fast eiendom, er i prinsippet et utslag av *den alminnelige lovgivningskompetanse* som Stortinget er tillagt i Grl § 75 bokstav a. Det er i utgangspunktet ingen grunner som tilsier at staten når det spesielt gjelder fast eiendom, i større utstrekning enn ellers skal måtte betale erstatning for å utøve sin kompetanse til å regulere borgernes atferd. Offentlig regulering av eierrådigheten er derfor noe som den enkelte normalt må finne seg i, på samme måte som man må finne seg i at staten på andre områder regulerer tillatt atferd ved påbud og forbud. Dette gjelder både reguleringer fastsatt direkte i formell lov og reguleringer fastsatt med hjemmel i formell lov.

Det som her er fremholdt, innebærer at det ikke er det offentliges adgang til erstatningsfritt å regulere utnyttelsen av fast eiendom som krever en nærmere begrunnelse. Det som i tilfelle krever en nærmere begrunnelse, er de *unntak* som eventuelt gjøres fra denne hovedregelen.

I de tilfeller hvor erstatningsspørsmålet ikke er lovregulert, har man i rettspraksis søkt begrunnel-

sen for en eventuell erstatningsplikt i en analogisk anvendelse av Grl § 105. Selv om en rådighetsregulering ikke kan betraktes som *"likestilt med ekspropriasjon"* slik at bestemmelsen kommer direkte til anvendelse, jf. ovenfor, er det antatt at det i visse tilfelle likevel kan oppstå erstatningsplikt basert på *prinsippet i Grl § 105*.

Høyesterett har ved flere anledninger gitt uttrykk for at spørsmålet om en rådighetsregulering utløser erstatningsplikt etter prinsippet i Grl § 105, må bero på en *helhetsvurdering*. Som et generelt *minstevilkår* gjelder at inngrepet må være *vesentlig* sett i forhold til hele eiendommens utnyttelsesmuligheter, jf. blant annet Rt 1982 side 850 (Arekilen) og Rt 1989 side 1339 (Biliåsen), men også andre momenter vil være av betydning. Typisk for Høyesteretts tilnærming til problemstillingen, er førstvoterendes votum i Rt 1980 side 94 (Fiskumvann), hvorfra hitsettes:

"Når det gjelder innskrenkninger i eiendomsretten, er utgangspunktet at disse ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det skal mye til før det må betales erstatning etter Grunnlovens §105. Jeg viser til førstvoterendes uttalelse i plenumsdommen i Rt-1970-67. Dette utgangspunkt har også vært lagt til grunn i senere rettspraksis. *Innen rammen av dette utgangspunkt vil spørsmålet om et inngrep fører til erstatningsplikt for det offentlige, bero på en helhetsvurdering. Det må i alle tilfelle være et krav om at inngrepet er vesentlig, men også andre momenter er relevante.*"

(Min uthevning)

2.2.2 Erstatning for utnyttingsinteressen kontra erstatning for tapte investeringer

Før jeg går nærmere inn på hvilke øvrige momenter som særlig vil være av betydning i helhetsvurderingen, kan det være grunn til å understreke at det er to typer tap som kan tenkes krevd erstattet som følge av en rådighetsregulering.

Den ene typen er det tap som grunneier lider ved ikke å kunne *utnytte* eiendommen i strid med reguleringen; det vi med en parallell til den kontraktsrettslige erstatningslære kan kalle den positive utnyttingsinteresse.

Den andre typen er det tap som grunneier lider ved at *investeringer* han har foretatt med sikte på en bestemt utnyttelse av eiendommen, blir bortkastet som følge av at den aktuelle utnyttelsen forbyes. Dette innrettelsestapet kan sammenliknes med det som i kontraktsretten gjerne omtales som den negative kontraktsinteresse.

På samme måte som i kontraktsretten gjelder at de to typer tap gjensidig utelukker hverandre.

Grunneier kan med andre ord ikke kreve erstatning *både* for tapte investeringer og for den positive utnyttingsinteresse.

Generelt må det videre legges til grunn at terskelen for å kreve erstattet tapte investeringer er lavere enn terskelen for å kreve erstattet det tap man lider ved ikke å få utnytte eiendommen i strid med gjeldende regulering. Selv om man som den store hovedregel erstatningsfritt må respektere de begrensninger i eiendomsutnyttelsen som følger av den til enhver tid gjeldende regulering, vil det undertiden – og særlig når det er tale om nye og uventede reguleringer – kunne fremstå som en rimelig mellomløsning at man får erstattet utgifter man forut for reguleringen har pådratt seg i tilknytning til eller med sikte på en utnyttelse som da var lovlig.

Som et eksempel kan nevnes Rt 1979 side 971 (Rønnåsmyra I) hvor Høyesterett i forbindelse med et midlertidig vernevedtak etter naturvernloven § 18 kom til at det var grunnlag for erstatning, men at erstatningen måtte begrenses til de investeringer som gikk tapt for grunneier som følge av vedtaket. Grunneier kunne med andre ord ikke kreve erstatning for det fortjenestetap han led ved ikke å kunne utnytte eiendommen i strid med det midlertidige vernevedtaket. Tilsvarende sonndring mellom investeringstap og fortjenestetap ble lagt til grunn i Rt 1982 side 1601 (Fina) som gjaldt avkjørselsregulering etter vegloven.

Det er grunn til å understreke at det som her er fremholdt, ikke innebærer at erstatning for tapte investeringer er noe som *normalt* kan kreves ved rådighetsreguleringer som forhindrer en igangværende eller planlagt utnyttelse. Også i forhold til denne type tap er utgangspunktet at erstatning ikke kan kreves, og mange vil nok mene at det i lys av senere rettspraksis kan settes spørsmålsteget ved om den begrunnelse som i Rt 1979 side 971 ble gitt for å tilkjenne erstatning for tapte investeringer, fortsatt er holdbar. Høyesterett har i Rt 1994 side 813 (Drammenveien 88b) trukket opp de nærmere vilkår når det gjelder krav om erstatning for tapte investeringer som følge av nye reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, og disse vilkårene vil for fremtiden trolig måtte anses som retningssigende også på andre områder.

2.2.3 Formålets betydning

Som nevnt ovenfor, er det et *minstevilkår* for erstatning at de begrensninger i eierrådigheten som reguleringen medfører, fremstår som *vesentlige* sett i forhold til hele eiendommens utnyttingsmuligheter. At inngrepet er vesentlig, er altså et *nodvendig*, men ikke uten videre *tilstrekkelig* vilkår

for erstatning. Det må foretas en helhetsvurdering, og i denne vurderingen vil også andre momenter være relevante, herunder *formålet* med vedkommende regulering.

En viktig sonndring som rettspraksis og teori her har trukket, går mellom de tilfeller der formålet med reguleringen er å *forby en grunnutnyttelse som i seg selv anses uønsket eller skadelig* i forhold til generelle samfunnsinteresser, og de tilfeller hvor formålet med reguleringen (bare) er å *tilrettelegge forholdene for annen konkurrerende utnyttelse eller virksomhet* i området.

I teorien lærte allerede *Aschehoug*² og senere *Knoph*³ at staten erstatningsfritt kunne forby en virksomhet *”som i seg selv ble ansett som farlig eller skadelig av hensyn til den offentlige sunnhet og økonomi”*, og at det i så måte ikke spilte noen rolle om reguleringen medførte at eiendomsretten helt ble tilintetgjort i økonomisk henseende.

Synspunktet om formålets betydning er fulgt opp av *Castberg* i hans statsforfatningsrett⁴, hvor han skiller mellom på den ene siden forbud som tilsiker å ramme en utnyttelse som i lovgivers øyne er skadelig, og på den annen side forbud som tar sikte på å ivareta hensynet til annen likeartet eller konkurrerende virksomhet. Om den første typen forbud uttaler *Castberg*⁵:

”Grunnloven § 105 forbyr at en lov gjennomfører avgivelse av eiendom uten erstatning til eieren. Etter ordene strider det ikke mot denne grunnlovsbestemmelse at en lov forbyr eieren å utnytte tingen. Når et slikt forbud rammer en utnyttelse som i lovgiverens øyne er skadelig, kan man heller ikke analogisk anvende budet i grunnlovens § 105. Et lovforbud av denne art forplikter derfor ikke staten til å betale erstatning for det tap forbudet påfører eieren. Og dette må gjelde, selv om den utnyttelse som forbys, tidligere ikke har vært ansett som samfunnsskadelig, men rammes av det nye lovforbud på grunn av lovgivers endrede vurdering av de stridende interesser.”

(Min utheving)

Om den annen type forbud uttaler *Castberg* blant annet⁶:

”Et forbud kan imidlertid ha en ekspropriasjonsartet karakter, og i så fall kan eieren kreve erstatning i henhold til grunnloven § 105. Et

² I ”Betænkning afgivet af det juridiske Fakultet angaaende Forstaaelsen af Grundlovens § 105”, inntatt i Rt 1903 side 241.

³ Ragnar Knoph: Rettslige standarder (1948) side 123.

⁴ Frede Castberg: Norges statsforfatning II, 3. utg. (1964).

⁵ Op.cit. side 252

⁶ Op.cit. side 252-253

slikt tilfelle foreligger når forbudet ikke tilsikter å ramme en virksomhet som i seg selv anses skadelig, men det derimot skal tjene til å overføre inntekten av denne virksomhet til en annen likeartet og konkurrerende virksomhet.”

Selv om Castberg flere steder i fremstillingen uttaler seg som om denne siste typen rådighetsreguleringer uten videre fører til erstatningsansvar etter Grl § 105, synes han å ville gjøre unntak for ”mindre vesentlige inngrep”. Det er derfor naturlig å forstå Castberg slik at han trekker et skille mellom på den ene siden det han kaller ”ekspropriasjonsartede forbud”, hvor erstatning kan kreves såfremt inngrepet må betraktes som vesentlig, og på den annen side *forbud mot virksomhet som lovgiver anser for skadelig*, hvor det som utgangspunkt ikke er rom for en analogisk anvendelse av bestemmelsen i Grl § 105.

I *rettspraksis* er formålet betydning kommet til uttrykk i konsesjonssaken fra 1918, og er senere særlig blitt tillagt betydning innenfor verne Lovgivingen.

I Rt 1918 side 401 la Høyesteretts flertall betydelig vekt på at hjemfallsretten tok sikte på å beskytte samfunnet mot ”*væsentlige farer for den sociale og samfunnsøkonomiske utvikling i fremtiden*”. Fra førstvoterendes votum hitsettes:

”Jeg mener, at domstolen pligter at gaa ut fra, at den lovgivende myndighet ved lovens vedtagelse har tat de samfundsmæssige hensyn, som den har fundet maa komme i første række. Specielt maa jeg gaa ut fra, at naar den lovgivende magt har fundet at maatte gaa til de begrænsninger, som §2 i loven av 1909 indeholder, har den gjort dette, fordi den har ment eller frygtet for, at erhvervelse av vandfald fra de i §2 nævnte erhververes side rummer væsentlige farer for den sociale og samfundsoekonomiske utvikling i fremtiden, farer, som den lovgivende magt har anset det nødvendig at verge samfundet mot. Hvorvidt den lovgivende magts opfatning av disse samfundshensyn og av de virkelige eller mulige farer for samfundsutviklingen er berettiget eller uberettiget, vil selvfølgelig i væsentlig grad være et skjønsspørsmål og henhører ialfald efter min opfatning ikke under domstolenes prøvelse. *Naar den lovgivende magt av saadanne hensyn som nævnt har fundet at maatte begrænse eierens adgang til at overdrage sin eiendom til de i lovens §2 nævnte erhververe, maa efter mit skjøn den lovgivende magt ha kompetanse til at foreta denne begrænsning av eiendomsretten uten derved at komme i strid med grundlovens §105.*”

(Min uthevning)

I Rt 1963 side 146, som gjaldt spørsmål om erstatning for fredning av et areal inntil et større gravfelt i medhold av forminneloven fra 1951, ga Høyesterett – helt i tråd med Castbergs lære – uttrykk for følgende betraktning vedrørende betydningen av formålet med reguleringen:

”For de enkelte kan rådighetsinnskrenkningen være av høyst forskjellig omfang, men felles for dem alle er at *hensikten med fredningen har vært å bevare for nåtid og fremtid de historiske, nasjonale verdier fornminnene er. Det er ikke her spørsmål om å overføre økonomiske verdier fra den enkelte til samfunnet, til de som lever nå eller til kommende slekter.* Jeg kan ikke se at det virker urimelig eller ubillig at den som nå eier vedkommende eiendom må finne seg i uten erstatning å respektere fornminnene, slik de var da han selv overtok eiendommen. Dette synes også å være i overensstemmelse med den alminnelige rettsbevissthet i betraktning av at det visstnok ikke tidligere for domstolene er reist krav om erstatning for den legale fredning av fornminner, som ble innført ved loven av 1905”

(Min uthevning)

Formålet med reguleringen ble også tillagt betydning i Rt 1970 side 67 (Strandlovdommen), hvor førstvoterende i sin begrunnelse for at byggeforbudet etter den midlertidige strandplanloven ikke utløste erstatningsplikt, la vekt på at ”*de øyeblikkelige økonomiske muligheter som eierne hindres i å utnytte, er knyttet til og er utslag av nettopp den utvikling som allment er erkjent å være uheldig, og som loven tar sikte på å stoppe*”.

Tilsvarende betraktninger finner man i Rt 1973 side 705 (Krokedal), hvor førstvoterende blant annet uttalte følgende:

”Jeg er enig med de tidligere retter i at Krokedal rammes hardt av den fredning som er gjennomført og at det inngrep som fredningen innebærer i forhold til ham er *meget vesentlig*. Jeg viser om dette til de tidligere retters domsgrunner. Jeg kan *likevel ikke* finne at han står i en slik stilling og at han rammes på en slik måte at han kan kreve erstatning.

Jeg minner her først om at det på en rekke forskjellige områder er truffet regulerende vedtak uten erstatning til dem som blir skadelidende når samfunnsmessige hensyn har gjort det nødvendig. *Vernetiltak med sikte på å beskytte våre naturressurser må den som blir skadelidende ved tiltaket i vid utstrekning avfinne seg med uten å kunne kreve vederlag for det tap han blir påført. Dette gjelder også i forhold til etablert virksomhet som tidligere har vært ansett uskadelig, men som erfaring og ny*

erkjennelse viser bør reguleres eller forbys. Jeg viser her til det som i "strandlov-dommen" (Rt-1970-67 flg.) er uttalt om erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkninger som tar sikte på å fremme allmennnyttige formål. De synspunkter som for så vidt er kommet til uttrykk i "strandlov-dommen", har etter min oppfatning langt på vei gyldighet også i vår sak, også sett hen til at vi - i motsetning til det som var situasjonen i "strandlov-saken" - har å gjøre med et tiltak som griper inn i en etablert og langvarig bruk."

(Mine understrekninger)

Synspunktene i Krokedal-dommen er siden fulgt opp i Rt 1976 side 718 (Ørstadelva), som gjaldt fredning av en lakseelv, og hvor førstvoterende uttalte følgende vedrørende spørsmålet om erstatning etter prinsippet i GrL § 105:

"Jeg er kommet til at ankemotpartene heller ikke på dette grunnlag kan få erstatning.

Jeg bygger da på at det i en rekke rettsavgjørelser på mange rettsområder er slått fast at borgerne etter omstendighetene må finne seg i endog meget vidtgående rådighetsinnskrenkninger som lovgiveren har ansett nødvendige eller ønskelige ut fra allmennnyttige hensyn. Jeg viser i første rekke til de prinsipielle uttalelser om dette spørsmål i høyesterettsdom inntatt i Rt-1970-67 flg. (strandlovdømmen). Men spesielt henholder jeg meg til det som er uttalt herom i den høyesterettsdom som finnes i Rt-1973-705 flg. (Krokedal.), hvor saksforholdet lå meget nær det denne sak gjelder. Johan Hrokedal ble rammet av et forbud mot det fiske ved utløpet av Vikedalselven, blant annet kastenotfiske, som han og hans far og farfar før ham hadde leid og drevet i mange år. Forbudet ble fastsatt i henhold til den någjeldende lakselov av 1964 §68 som svarer til 1930-lovens §29. Det ble i dommen lagt til grunn at Krokedal ble rammet hårdt av den fredning som var gjennomført og at det inngrep som fredningen innebar i forhold til ham var meget vesentlig, han ble berøvet praktisk talt hele sitt næringsgrunnlag. Allikevel ble han ikke kjent berettiget til erstatning i henhold til Grunnlovens §105. Jeg finner det tilstrekkelig å henvise til den generelle begrunnelse for dette syn som er gitt i dommen og som i det alt vesentlige må legges til grunn også i nærværende sak."

(Mine uthevninger)

Avgjørelsene i Rt 1973 side 705 (Krokedal) og Rt 1976 side 718 (Ørstadelva) viser at når en regulering tar sikte på å forby en utnyttelse som i seg selv anses skadelig av hensyn til allmenne samfunnsinteresser, vil selv ikke det forhold at inngrepet overfor den enkelte fremstår som "meget

vesentlig" være tilstrekkelig til å utløse krav om erstatning.

Dette underbygges ytterligere av avgjørelsen i Rt 1993 side 321 (Hydalen), hvor forholdet var at flere utskilte hyttetomter i Hydalen landskapsvernområde ble gjort fullstendig verdiløse som følge av at de ikke kunne bebygges. Etter først å ha slått fast at dette utvilsomt innebar et vesentlig inngrep, fortsatte førstvoterende:

"At inngrepet er vesentlig, er et nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig vilkår for å kunne kreve erstatning etter en analogisk anvendelse av Grunnloven §105. Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke kan kreves erstattet, f.eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys.

Foruten til plenumsdommen i strandlovsaken kan vises til Høyesteretts dom inntatt i Rt-1973-705, særlig side 711. Det gjaldt en munningsfredning av en elv og inngrepet overfor den yrkesfisker som ble rammet, ble av førstvoterende karakterisert som "meget vesentlig". Fiskeren fikk ikke erstatning.

Et forhold som må ha vekt ved avgjørelsen av erstatningsspørsmålet er at formålet med fredningen i vår sak nettopp er å hindre en slik hyttebygging som tomteeierne har tatt sikte på. Den samme samfunnsutvikling med mobilitet og privatøkonomisk velstand som har ledet til utstrakt hyttebygging, har samtidig medført slike skadelige ulemper med en belastning på verneverdig område som fremtvinger behov for fredning. Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig. Det har vært anført fra tomteeierne side, og også fra grunneierne, at oppføring av de hytter det er tale om vil være forenlig med fredningsformålet. For denne argumentasjonen er i tilfelle fredningsmyndighetene rette adressat. Domstolene må legge til grunn fredningsmyndighetenes vurdering av hvilke restriksjoner som anses nødvendige av hensyn til fredningsformålet."

(Mine uthevninger)

Den rettspraksis og teori som her er gjennomgått, viser at det må trekkes et skille ikke bare mellom rådighetsreguleringer og ekspropriasjon, men også mellom på den ene siden rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttelse som i seg selv anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, og på den andre siden rådig-

hetsreguleringer som (bare) tar sikte på å legge forholdene til rette for en annen konkret, konkurrerende utnyttelse.

Som eksempel på det siste kan nevnes regulering til offentlig utbygging, for eksempel veger og sykehus, eller innregulering av nødvendige friområder i boligfeltet og andre utbyggingsområder. Det byggeforbud som følger av slike reguleringer, skyldes ikke at en utbygging av området i seg selv anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, men at eiers utnyttelse av området vil komme i konflikt med andre konkurrerende utbyggingsinteresser som ved reguleringen gis forrang. Selv om heller ikke slike rådighetsreguleringer medfører noen umiddelbar overføring av eiendomsrett eller råderett, vil de lettere kunne tenkes å utløse erstatningsplikt ut fra de likhetsbetraktninger som ligger til grunn for bestemmelsen i Grl § 105. Et minstevilkår vil imidlertid også her være at reguleringen fremstår som vesentlig sett i forhold til hele eiendommens utnyttelsesmulighet, og når det spesielt gjelder reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (pbl), er vesentlighetskriteriet nærmere presisert gjennom bestemmelsen i pbl § 32 som foreskriver at erstatning bare kan kreves dersom en eiendom ødelegges som byggetomt og heller ikke kan utnyttes regningsvarende på annen måte.

Når det gjelder rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttelse som i seg selv anses uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, må det ut fra den foreliggende høyesterettspraksis anses som sikker rett at selv ikke meget vesentlige inngrep i eierrådigheten vil være tilstrekkelig til å utløse erstatningsansvar etter prinsippet Grl § 105.

Det kan også reises spørsmål om denne type rådighetsreguleringer overhodet gir grunnlag for å kreve erstatning etter Grl § 105, i alle fall for det tap eier påføres ved ikke å kunne *utnytte* eiendommen i strid med reguleringen. Med unntak av den senere desavuerte avgjørelsen i Rt 1978 side 442 (Lamyra), foreligger det ingen avgjørelse fra Høyesterett hvor slik erstatning er tilkjent ut fra prinsippet i Grl § 105⁷. På den annen side foreligger det heller ingen høyesterettsavgjørelse som uttrykkelig fastslår at erstatning for utnyttingsinteressen er utelukket. I de tilfeller hvor erstatning er nektet, har formålet med reguleringen som regel bare vært fremholdt som ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Spørsmålet må på denne bakgrunn

anses som uavklart, og det er mulig at det vil kunne stille seg forskjellig avhengig av hva slags utnyttelse som forbyes, jf. avsnitt 2.2.6 nedenfor.

2.2.4 Generelle og individuelle rådighetsreguleringer - sontringens betydning

Det ble tidligere gjerne hevdet at synspunktet om at staten erstatningsfritt kunne forby virksomhet som i seg selv ble ansett som skadelig, i første rekke hadde betydning for forbud som i formen var *generelle*, og at det i alle fall ikke hadde tilsvarende gjennomslagskraft ved rådighetsbegrensninger pålagt bestemte eiendommer ved *individuelle* vedtak.

Uttalelser om dette finner man både hos Knoph og Castberg, og det er også fremhevet i strandlovdommen, hvor Høyesterett la betydelig vekt på at man her stod overfor et generelt forbud som ikke rettet seg mot noen enkelte utpekte grunneiere.

Det var særlig likhetsprinsippet som ble anført til støtte for et slikt skille, fordi det jo lett kan fremstå som urettferdig at bare én eller noen få eiendommer båndlegges mens alle andre eiendommer i området fortsatt kan utnyttes som før, og det uten at i hvert fall eieren ser den store forskjellen mellom sin eiendom og de andres.

Nå er imidlertid ikke forskjellen mellom generelle og individuelle forbud særlig skarp. Dels vil forbud som i formen er generelle kunne slå høyst forskjellig ut for ulike eiendommer, og dels vil man måtte se forbud som i formen er individuelle, som ledd i et mer omfattende og generelt anlagt vernearbeid fra det offentliges side. Høyesterett har derfor i senere praksis tatt avstand fra at man kan legge avgjørende vekt på en slik *formell* sontring mellom generelle og individuelle rådighetsbegrensninger.

Antydninger om dette finner man allerede i Krokedaldommen fra 1973, og synspunktet ble definitivt fastslått gjennom avgjørelsen i Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) hvor førstvoterende uttalte følgende:

”Som et siste punkt vil jeg gå inn på betydningen av at fredningen rammer en mindre gruppe grunneiere, fra ankemotpartenes side er også fremhevet at den rammer grunneierne bare på den ene side av Fiskumvann.

Etter min mening kan det imidlertid ikke være riktig i denne sammenheng å se på den enkelte fredning isolert. Fredning etter naturvernloven vil gjelde bestemt avgrensede områder. Hvor mange grunneiere som rammes av den enkelte fredning, vil kunne variere, avhen-

⁷ Når det gjelder Rt 1979 side 971 (Rønnåsmyra I), ble erstatning – som nevnt ovenfor – begrenset til tapte investeringer.

gig blant annet av områdets utstrekning. *Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep overfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere. De enkelte fredningsvedtak må ses som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Et betydelig antall fredninger er vedtatt, og det arbeides med fredningsplaner. Under disse forhold kan det ikke få noen nevneverdig betydning for erstatningsplikten om den enkelte fredning rammer et fåtall grunneiere. Tilsvarende synspunkter er lagt til grunn i Høyesteretts dom i Rt-1973-705.*"

(Min utheving)

Senere er dette synspunktet konsekvent lagt til grunn av Høyesterett når det gjelder vernevedtak etter naturvernloven, jf. blant annet avgjørelsene inntatt i Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård), Rt 1989 side 1339 (Biliåsen) og Rt 1993 side 321 (Hydalen).

2.2.5 Sondringen mellom etablert og fremtidig bruk

I tillegg til formålet med reguleringen, er det i rettspraksis lagt vekt på om inngrepet rammer en etablert bruk, eller bare en forventning om en fremtidig bruksendring.

Det er imidlertid grunn til å merke seg at dette momentet stort sett er brukt som begrunnelse for ikke å tilkjenne erstatning for fremtidige bruksendringer, jf. blant annet Rt 1970 side 67 (Strandlovdommen), Rt 1980 side 94 (Fiskumvann), Rt 1988 side 890 (Jærstrendene) og Rt 1993 side 321 (Hydalen).

Disse avgjørelsene kan ikke tolkes antitetisk slik at erstatning alltid vil måtte tilkjennes dersom inngrepet rammer en etablert bruk. Som avgjørelsen i Rt 1973 side 705 (Krokedal) viser, vil selv vesentlige inngrep i en etablert bruk være noe som kan måtte tåles erstatningsfritt når de samfunnsmessige interessene knyttet til inngrepet er tunge nok. Også i Rt 1982 side 850 (Arekilen) og Rt 1989 side 1339 (Biliåsen), var det – etter hva jeg kan se – tale om inngrep i etablert bruk, uten at det ble ansett som avgjørende.

Det foreligger kun ett eksempel på at Høyesterett har tilkjent erstatning under henvisning til at forbudet rammet en lovlig igangsatt virksomhet. Dette er avgjørelsen i Rt 1979 side 971 (Rønnåsmyra I), hvor erstatningen ble begrenset til de investeringer som gikk tapt. Verdien av fremtidig utnyttning i strid med vernevedtaket ble med andre ord ikke ansett erstatningsmessig.

Det er således ikke grunnlag i Høyesteretts praksis for å hevde at inngrep i etablert bruk er

noe som betinger erstatning etter prinsippet i GrL § 105 for det tap som eieren påføres ved for fremtiden ikke å kunne utnytte sin eiendom i strid med generelle samfunnsinteresser.

2.2.6 Type utnyttning

Som nevnt ovenfor, har vi ingen høyesterettsavgjørelse som med bred penn fastslår at erstatning – utover eventuelt erstatning for tapte investeringer – aldri kan komme på tale ved rådighetsreguleringer som tar sikte på å forby en utnyttelse som anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser.

Når det imidlertid gjelder forbud mot *ny bebyggelse* og andre *nye utnyttelsesformer som medfører betydelige og irreversible inngrep* i områder hvor dette kommer i konflikt med viktige verneinteresser, må rettstilstanden i dag anses rimelig avklart gjennom Høyesteretts praksis.

Det vises for det første til Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård), hvor førstvoterende uttalte:

"Ankemotpartens krav om at staten skal pålegges å innløse arealet, innebærer at det forlanges erstatning for tapt utbyggingsmulighet. Spørsmålet om det offentliges plikt ved reguleringer etter naturvernloven til å yte erstatning for at et område ikke kan bygges ut, er behandlet av Gunnar Aasland i en artikkel i tidsskriftet Lov og Rett for 1977 39 flg, særlig side 352. Det fremheves der at samfunnet gjennom en regulering må kunne hindre uønsket bygging uten at dette bør utløse erstatning utenfor i rene unntakstilfeller. Videre fremholdes det at det skal meget til for at det offentlige kan pålegges erstatning fordi en fredning hindrer bruksendringer som representerer vidtgående og ugjenkallelige inngrep i naturen. Byggesjansen er således etter en lang tradisjon belagt med en rekke restriksjoner. - Jeg er enig i disse betraktningene.

Når man ut fra dette skal ta stilling til om man i det konkrete tilfellet står overfor særegne omstendigheter, et unntakstilfelle, som kan gi anledning til erstatning, må man foreta en helhetsvurdering. Ved denne bedømmelsen må en rekke momenter tas i betraktning.

Jeg har ikke kunnet finne at det i denne saken foreligger omstendigheter som ut fra det jeg har fremholdt, kan utløse erstatningsplikt.

Jeg peker på, som jeg tidligere har nevnt, at det ikke har vært noen form for jordbruksdrift på området siden 1965. Dette innebærer at inngrepet ikke rammer en igangværende eller aktuell virksomhet.

Det Tveiterås Gård kan ha gått glipp av, er muligheten til å selge til tomter de 74 dekar

som ligger under gnr 8 bnr 6 og bnr 119. Området omfatter utvilsomt verdier av verneverdig karakter. Samtidig er det egnet for bebyggelse. Jeg kan ikke godta at eieren skulle ha et beskyttet krav på å få fremmet nettopp sin interesse i området, og viser til det standpunkt jeg tidligere har uttrykt i forbindelse med byggesjansen.”

Det vises videre til Rt 1988 side 890 (Jærstredene) som gjaldt krav om erstatning for hindret adgang til masseuttak i et landskapsvernområde, og hvor annenvoterende, som talsmann for flertallet, blant annet uttalte:

”Det jeg i denne forbindelse særlig vil peke på, er at masseuttak for salg er en utnyttelsesform som ligger utenfor tradisjonell jordbruksdrift og at utnyttelse av masseressursene i den utstrekning det her er tale om, har nær sammenheng med den tekniske og økonomiske utvikling, det vil si med en side av samfunnsutviklingen som har gjort det nødvendig med ressursbevarende tiltak. Dessuten dreier det seg om inngrep i naturen som er langt mer inngripende enn de som følger av tradisjonell jordbruksdrift, og inngrepene er irreversible. *For denne type rådighetsbegrensninger må den generelle hovedregel om at det ikke skal betales erstatning, stå særlig sterkt, og det kan ikke være tilstrekkelig til å begrunne erstatningsplikt at det dreier seg om en ressursutnyttelse som - når man ser bort fra vernevedtaket - ville være påregnelig og gi til dels en betydelig fortjeneste.*

Jeg finner støtte for dette i Rt-1987-311 (Tveiterås Gård). Dommen gjelder tap av utparcelleringsmulighet, men de synspunkter den bygger på, har betydelig vekt i vår sak.”

(Min uthevning)

Synspunktene fra Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård) er også videreført i Rt 1993 side 321 (Hydalen), hvor førstvoterende, etter å ha fremholdt at forbudet mot bebyggelse ikke skyldtes at andre økonomiske interesser skulle ha forrang, men at utbyggingen berørte et område av en slik karakter at den av hensyn til verneinteressene ble ansett for skadelig, fortsatte:

”Et annet forhold som jeg finner grunn til å fremheve, er at *fredningen rammer en adgang til å bygge på sin faste eiendom. Denne adgangen har ved rådighetsinnskrenkninger et svakt erstatningsrettslig vern.* Tomtene er ervervet på forskjellige tidspunkter. Det må legges til grunn at det fram til 1975 ville vært kurant å få byggetillatelse. Selv om tomteeierne da de ervervet tomtene ikke kunne ha forutsatt fredningen, kan dette ikke uten videre være avgjørende for erstatningsspørsmålet. Tomtene er

blitt liggende ubebygde inntil den tid kom da det i lys av samfunnsutviklingen blir pålagt byggeforbud for å bevare naturen og kulturlandskapet. I denne sammenheng finner jeg grunn til å gjengi en uttalelse fra førstvoterende i Høyesteretts dom inntatt i Rt-1987-311 flg hvor han 320 under henvisning til en artikkel av Gunnar Aasland inntatt i Lov og Rett i 1977 339, uttaler:

”Det fremheves der at samfunnet gjennom en regulering må kunne hindre uønsket bygging uten at dette bør utløse erstatning utenfor i rene unntakstilfeller. Videre fremholdes det at det skal meget til for at det offentlige kan pålegges erstatning fordi en fredning hindrer bruksendringer som representerer vidtgående og ugjenkallelige inngrep i naturen. Byggesjansen er således etter en lang tradisjon belagt med en rekke restriksjoner. Jeg er enig i disse betraktningene.”

Partene har under prosedyren for Høyesterett vært enige om at det ikke finnes nevneverdig rettspraksis når det gjelder tilfeller som kan sammenliknes med vår sak, hvor eiere av enkeltstående tomter ved rådighetsinnskrenkninger forhindres fra å bygge på sin tomt, til tross for at dette er en situasjon som må ha oppstått i en rekke tilfeller under den utstrakte reguleringslovgivning for fast eiendom. Dette kan naturligvis i en del tilfeller skyldes at tomteeieren ved minnelig ordning har fått erstatning. Men mer nærliggende er det nok å tolke mangelen på rettspraksis som et uttrykk for at synspunkter om at en slik regulering vanskelig kan utløse erstatningsansvar, må ha fått gjennomslag. I allfall må det være tilfelle etter strandloven, hvor det åpenbart må ha vært mange med tomter da byggeforbudet kom som ikke har fått dispensasjon fra byggeforbudet, og derfor er blitt avskåret fra å bygge på sin tomt.

Etter en samlet vurdering finner jeg at ingen av tomteeierne har krav på erstatning, og anser det ikke nødvendig for avgjørelsen å gå nærmere inn på de spesielle omstendigheter vedrørende de enkelte tomteeiere. Resultatet må bli det samme for familien Lorange, som hører til gruppen grunneiere, men som ikke driver noen virksomhet i Hemsedal.”

(Min uthevning)

I Rt. 1993 s. 1333 (Småsetran) som gjaldt spørsmål om erstatning for tapte utbyggingsmuligheter i et område som var ført opp på UNESCOs The World Heritage List, og som ved statlig reguleringsplan var regulert til antikvarisk/kulturhistorisk spesialområde, begrenset førstvoterende seg til å bemerke følgende som begrunnelse for at kravet om erstatning basert på prisnippet i Gr1 § 105 ikke kunne føre frem:

”Etter min mening følger det av de prinsipper som er utviklet gjennom rettspraksis, at det ikke gis erstatning for tap av tomteutnyttelse i et tilfelle som dette. Jeg finner det *tilstrekkelig* å vise til Høyesteretts dom i Rt-1993-321 (Hydalen-saken) og de henvisninger som der er gjort til tidligere rettspraksis.”

(Min utheving)

Det må etter dette kunne legges til grunn som en generell regel at *byggesjansen* ikke nyter erstatningsrettslig vern mot rådighetsreguleringer etter prinsippet i Grl § 105, når årsaken til at utbygging forbys, er at dette anses skadelig av hensyn til de verneinteresser som knytter seg til vedkommende område. Det samme må trolig legges til grunn for så vidt gjelder andre *nye utnyttelsesformer* som medfører betydelige og irreversible inngrep i områder hvor dette kommer i konflikt med viktige verneinteresser.

Når det gjelder inngrep i mer *tradisjonell bruksutøvelse*, er det mulig at vurderingen i unntakstilfelle vil kunne slå annerledes ut. Både i Rt 1988 side 890 (Jærstrendene) og Rt 1993 side 321 (Hydalen), understreket således Høyesterett at rådighetsreguleringen ikke innebar noe inngrep i *”tradisjonell landbruksdrift”*. Selv om det er tale om tradisjonell virksomhet i området, vil nok erstatning likevel neppe bli tilkjent dersom det er tale om en bruk som ikke tidligere har vært gjort av de konkrete arealene. Jeg viser her til Rt 1980 side 94 (Fiskumvann), hvor førstvoterende i tilknytning til grunneernes krav om erstatning for tapte muligheter til nydyrking uttalte følgende:

”Et annet relevant moment ved en helhetsvurdering er at dyrkingsforbudet gjelder en bruk som ikke tidligere har vært drevet på arealene. Nydyrking må, selv om det ligger innenfor tradisjonell jordbruksnæring, ses som en bruksendring.”

I Rt 1989 side 1339 (Biliåsen) var det tale om begrensninger i forhold til skogsdrift i et område som – etter hva jeg forstår – også tidligere var nytet til dette formål; dvs. inngrep i en tradisjonell og etablert virksomhet. Erstatning ble her ikke tilkjent idet Høyesterett kom til at inngrepet ikke var vesentlig. Som avgjørelsen i Rt 1973 side 705 (Krokedal) viser, vil imidlertid selv ikke meget vesentlige inngrep i en tradisjonell og etablert bruksutøvelse uten videre føre til erstatning.

Særlig på bakgrunn av sistnevnte avgjørelse kan det spørres om det i realiteten er noe rettslig grunnlag for å hevde at tradisjonell bruksutøvelse står i en annen erstatningsrettslig stilling enn andre utnyttelsesformer i forhold til rådighetsre-

guleringer som pålegges av hensyn til allmenne samfunnsinteresser. Noe klart prejudikat fra Høyesteretts side som fastslår at erstatning for utnyttingsinteressen her kan kreves, foreligger det i alle fall ikke.

3 Nasjonalparker og landskapsvernområder

3.1 Lovgrunnlaget

Naturvernloven av 19. juni 1970 nr 63 hadde opprinnelig en erstatningsregel i § 20 første ledd som lød slik:

”Økonomisk tap som følge av vedtak i medhold av denne lov kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av staten. Med mindre annet blir avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år etter at vedtaket er kunngjort.”

Ved lov av 15. februar 1985 nr. 2 ble nvl § 20 endret slik at eiere og rettighetshavere fikk et ubetinget krav på erstatning for økonomisk tap ved reservatfredning etter nvl § 8, biotopfredning etter nvl § 9 og naturminnefredning etter nvl § 11, jf. avsnitt 4 nedenfor. For utleggelse av nasjonalparker etter nvl § 3, landskapsvernområder etter nvl § 5 og midlertidige vernevedtak etter nvl § 18 tredje ledd, ble den tidligere bestemmelsen i nvl § 20 videreført i ny § 20 b. Det ble i forarbeidene til lovendringen i 1985 uttrykkelig presisert at de nye erstatningsreglene for naturreservater og naturminner ikke skulle få noen *”smitteeffekt”* i forhold til andre typer rådighetsreguleringer, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 15. Det må derfor legges til grunn at lovendringen ikke har medført noen endring av rettstilstanden for så vidt gjelder nasjonalparker og landskapsvernområder.

Nvl § 20 b første og annet punktum lyder i dag slik:

”Økonomisk tap som følge av vedtak etter §§ 3, 5 og 18 tredje ledd i denne lov kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av staten. Med mindre annet blir avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år etter at vedtaket er kunngjort.”

Bestemmelsen i nvl § 20 b er ikke en selvstendig erstatningshjemmel. Når det heter at erstatning kan kreves *”i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger”*, ligger det ikke i dette noe annet enn en ren henvisning til de prinsipper som følger av Grl § 105.

Dette er også lagt til grunn i rettspraksis, jf. blant annet Rt 1982 side 850 (Arekilen), hvor førstvoterende uttaler:

”Etter naturvernloven §20 skal spørsmålet om staten har erstatningsansvar, avgjøres etter ”alminnelige rettsgrunnsetninger”. Dette innebærer, slik bestemmelsen er tolket i rettspraksis, at det er de prinsipper domstolene har utviklet med grunnlag i grunnloven §105 i saker om erstatningsansvar for rådighetsinnskrenkninger av fast eiendom, som blir avgjørende for om vilkårene for ansvar foreligger. *Noen selvstendig erstatningshjemmel inneholder naturvernloven §20 således ikke.* Dette er også partene enige om.”

(Min uthevning)

Når det gjelder lover som henviser spørsmålet om erstatning til de prinsipper som følger av Grl § 105, har Høyesterett i Strandlovdømmen (Rt 1970 side 67) uttalt følgende:

”Foranlediget av prosedyren vil jeg i denne sammenheng sluttelig bemerke at når lovgivningen henviser spørsmålet om erstatningsansvar til avgjørelse ved domstolene på den måte det her er gjort, kan erstatning bare tilkjennes i den utstrekning dette direkte eller indirekte følger av Grunnlovens §105. Noe annet er det ikke hjemmel for. *Domstolenes stilling må i prinsippet være den samme enten de skal prøve grunnlovsmessigheten av en lovregel som nekter erstatning for en rådighetsinnskrenkning, eller de - som her - er gitt anvisning på å avgjøre etter Grunnlovens §105 om en rådighetsinnskrenkning medfører erstatningsplikt for det offentlige.*”

(Min uthevning)

Det siste som sies, kan nok diskuteres. Når en lov nekter erstatning, ligger det i dette at Stortinget har tatt stilling til at de reguleringer som loven hjemler, ikke vil utløse erstatning etter Grl § 105. Som fremholdt i Rt 1976 side 1 (Kløfta), vil Stortingets oppfatning være av betydning ved fortolkningen av Grunnloven. Ved lover som kun henviser erstatningsspørsmålet til de prinsipper som følger av Grl § 105, vil ikke Stortinget ha tilkjennegitt noen oppfatning av erstatningsspørsmålet, slik at det rettskildemessige utgangspunkt blir noe forskjellig. Ser man bort fra denne nyansen, er det sentrale i førstvoterendes uttalelse at erstatning – i begge de to tilfeller som nevnes – bare skal tilkjennes i den utstrekning domstolene kommer til at dette er *nødvendig* av hensyn til Grl § 105.

For ordens skyld nevnes at det i nvl § 20 c er en regel om *innløsning* som etter ordlyden kommer til anvendelse der en eiendom som helt eller delvis omfattes av vedtak etter naturvernloven, ikke len-

ger kan utnyttes på en regningssvarende måte. Regelen gjelder for samtlige vernevedtak etter loven, herunder for nasjonalparker og landskapsvernområder. Slik regelen er formulert, kan den oppfattes som en selvstendig hjemmel for innløsning, som i prinsippet vil kunne komme til anvendelse uavhengig av om vilkårene for å kreve erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger er til stede. På bakgrunn av Høyesteretts avgjørelse i Rt 1987 side 311 (Tveiteås gård), er det imidlertid klart at bestemmelsen på dette punkt må tolkes innskrenkende. Førstvoterende uttalte her blant annet:

”Grunneierens prinsipale påstand går ut på at staten skal pålegges, i henhold til bestemmelsen i naturvernlovens §20c, å innløse det båndlagte arealet.

Det kan etter min oppfatning ikke gis pålegg om innløsning med mindre vilkårene for erstatning etter lovens §20b er oppfylt. Denne bestemmelsen viser til §5. Er inngrepet ikke av en slik tyngde at det etter alminnelige rettsgrunnsetninger medfører erstatningsplikt, er det ikke grunnlag for å påby innløsning, det være seg etter tomte- eller bruksverdi.”

3.2 Høyesterettspraksis

3.2.1 Oversikt

Når det gjelder Høyesteretts praksis om erstatning etter ”alminnelige rettsgrunnsetninger”, er denne i all hovedsak gjennomgått i avsnitt 2 ovenfor. I og med at den erstatningsbestemmelsen man i dag finner i nvl § 20 b, gjaldt felles for alle verneformer frem til 1985, vil også tidligere praksis vedrørende reservat- og naturminnefredning være relevant i denne sammenheng.

Fra tiden før lovendringen i 1985 har vi tre avgjørelser vedrørende reservatfredning etter nvl § 8: Rt 1978 side 442 (Lamyra), Rt 1980 side 94 (Fiskumvann) og Rt 1982 side 850 (Arekilen).

Når det gjelder landskapsvernområder etter nvl § 5, foreligger det totalt sett fire høyesterettsavgjørelser, alle fra tiden etter lovendringen i 1985: Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård), Rt 1988 side 890 (Jærstrendene), Rt 1989 side 1339 (Biliåsen) og Rt 1993 side 321 (Hydalen)⁸.

Når det gjelder midlertidig vern etter nvl § 18 tredje ledd, foreligger det én høyesterettsavgjørelse, nemlig Rt 1979 side 971 (Rønnåsmyra I), mens vi så langt ikke har noen høyesterettsavgjø-

⁸ I tillegg har vi Rt 1993 side 1333 (Småsetran), hvor vernereguleringen ble sammenliknet med et landskapsvernområde etter naturvernloven, og hvor erstatningsspørsmålet derfor, i henhold til henvisningsbestemmelsen i pbl § 32 nr 1 første ledd tredje punktum, ble avgjort etter nvl § 20 b.

relser om erstatning for restriksjoner i nasjonalparker etter nvl § 3.

3.2.2 Oppsummering av hovedpunkter i Høyesteretts praksis

På bakgrunn av ovennevnte praksis og praksis på tilgrensende områder – herunder Rt 1973 side 705 (Krokedal) – kan hovedpunktene med hensyn til de erstatningsprinsipper som fortsatt gjelder for nasjonalparker og landskapsvernområder, oppsummeres som følger:

- Utgangspunktet er at rådighetsreguleringer ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse kreves – skal mye til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grl § 105.
- Vernevedtak etter naturvernloven er rettslig sett å betrakte som rådighetsreguleringer. Dette gjelder selv om det vedtas skjøtselsbestemmelser som, innefor rammen av formålet med vernet, tillegger det offentlige visse beføyelser i området.
- Det enkelte vernevedtak må ses som ledd i det offentlige samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Det har derfor ingen nevneverdig betydning i forhold til spørsmålet om erstatning, at det enkelte vernevedtak bare rammer et fåtall grunneiere.
- Vernevedtak etter naturvernloven hører med til den kategori rådighetsreguleringer hvor formålet er å forby utnyttelse som i seg selv anses uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser. For slike rådighetsreguleringer står prinsippet om erstatningsfrihet særlig sterkt.
- Med unntak av den senere desavuerte avgjørelsen i Rt 1978 side 442 (Lamyra), foreligger det ingen høyesterettsavgjørelse vedrørende vernevedtak etter naturvernloven som – med basis i ”alminnelige rettsgrunnsetninger” – gir grunneier medhold i krav om erstatning for den positive utnyttingsinteressen; dvs. det tap vedkommende lider ved ikke å kunne utnytte eiendommen i strid med de restriksjoner som følger av vernevedtaket. I det ene tilfelle hvor erstatning er blitt tilkjent for tapte investeringer (Rt 1979 side 971), bygde Høyesterett i stor grad sin begrunnelse på sontringen mellom individuelle vernevedtak og generelle rådighetsreguleringer. Dette er en sontring som Høyesterett siden har lagt til grunn at ikke kan tillegges noen nevneverdig betydning. Det er derfor usikkert om avgjørelsen fra 1979 ville blitt opprettholdt i dag.

- Når det gjelder byggesjansen, må det legges til grunn som en generell regel at denne ikke nyter erstatningsrettlig vern etter Grl § 105 mot vernevedtak etter naturvernloven. Det samme gjelder andre nye utnyttingsformer som vil medføre betydelig og irreversible inngrep i naturen.
- Når det gjelder tradisjonell bruksutøvelse, er det på bakgrunn av Høyesteretts praksis fortsatt et åpent spørsmål om erstatning for utnyttingsinteressen i prinsippet vil kunne kreves etter en analogi fra Grl § 105. Også her vil imidlertid terskelen være høy, og en minimumsforutsetning er nok at restriksjonene rammer en bruk som på vernetidspunktet allerede er etablert på de aktuelle arealer.

Et spørsmål som har vært oppe i en del saker, men som Høyesterett så langt ikke har hatt foranledning til å ta direkte standpunkt til, er om en *eventuell* erstatning for utnyttingsinteressen skal begrenses til det tap som overstiger hva grunneier måtte ha funnet seg i av restriksjoner uten erstatning; det såkalte differanseprinsippet. Spørsmålet er berørt i blant annet Rt 1988 side 890 (Jærstrendene) og Rt 1989 side 1339 (Biliåsen). Særlig i sistnevnte avgjørelse synes førstvoterende å forutsette at det gjelder et slikt prinsipp, uten at avgjørelsen kan oppfattes som et prejudikat for det.

3.3 Skjønnspraksis

3.3.1 Oversikt

Når det gjelder skjønnspraksis vedrørende erstatning for nasjonalparker og landskapsvernområder, har jeg ikke kunnet se at det foreligger noen rettskraftig underrettspraksis av betydning.

Når det gjelder praksis fra lagmannsrettene, foreligger det – ut fra søk på Lovdata – 6 rettskraftige overskjønn som tar stilling til spørsmålet om erstatning etter nvl § 20 b: RG 1985 side 378 (Agder; landskapsvernområde på Jomfruland), RG 1988 side 612 (Eidsivating; Tranby landskapsvernområde), RG 1989 side 230 (Frosating; Været landskapsvernområde), RG 1994 side 561 (Eidsivating; Indre Vassfaret landskapsvernområde), RG 1997 side 1361 (Hålogaland; Saltfjell-Svartisen nasjonalpark og Gåsvatn og Saltfjellet landskapsvernområder) samt LB-2001-02869 (Borgarting; Eldøya-Sletter landskapsvernområde).

3.3.2 Avgjørelser hvor krav om erstatning er tatt til følge

Kun i én av avgjørelsene er grunneiernes krav om erstatning tatt til følge. Dette gjelder Eidsivating lagmannsretts overskjønn inntatt i RG 1994 side 561 (Indre Vassfaret landskapsvernområde). Overskjønnet ble avsagt rett etter at Høyesteretts dom i Hydalen-saken (Rt 1993 side 321) forelå, og det er av interesse å konstatere at lagmannsretten med henvisning til denne avgjørelsen trakk et avgjørende skille mellom inngrep i tradisjonell bruksutøvelse (skogbruk) på den ene side, og forbud mot utbygging på den andre. Mens restriksjonene på skogbruket ble ansett som så vesentlige at det ble gitt erstatning for utnyttingsinteressen (tillatt hogstkvantum halvert i forhold til påregnelig utnyttelse uten vernevedtak), ble kravet om erstatning for tap av utbyggingsmuligheter ikke tatt til følge. Om begrunnelsen for dette uttalte lagmannsretten blant annet:

”Generelt har byggesjansen et svakt erstatningsrettslig vern ved rådighetsinnskrenkninger. Det skal meget til for at det offentlige kan pålegges erstatning fordi en fredning hindrer bruksendringer som representerer vidtgående og ugjenkallelige inngrep i natur og kulturlandskap. Lagmannsretten viser om disse spørsmål til Høyesteretts dom av 31 mars 1993, som gjelder et parallellt tilfelle, og til de øvrige avgjørelser det er vist til i dommen.

Det er grunn til å presisere at erstatningskrav som står i sammenheng med planlagte, men ikke gjennomførte bruksendringer, generelt vil stå svakere enn krav som er begrunnet i pålagte innskrenkninger i en etablert, tradisjonell næring, slik situasjonen er for skogeierne vedkommende.

Etter en samlet vurdering har lagmannsretten kommet til at ingen av setereierne på Domfet har krav på erstatning fordi fredningen forhindrer dem i utskillelse og bortfeste av hyttetomter på sine eiendommer.”

Denne avgjørelsen baserer seg altså på det syn at det ved inngrep i eksisterende, tradisjonell bruksutøvelse kan bli spørsmål om erstatning for utnyttingsinteressen etter prinsippet i Grl § 105, selv ved vernevedtak av den type som naturvernloven hjemler. I og med at overskjønnet ikke ble påanket av staten, vet man imidlertid ikke hva resultatet hadde blitt om spørsmålet hadde blitt stilt på spissen for Høyesterett. Nå kan det hevdes at det forhold at overskjønnet ikke ble påanket av staten, viser at staten har akseptert det rettslige grunnlag som lagmannsretten bygget på. Dette

ville imidlertid være en forhastet slutning. Det kan være mange grunner til at en avgjørelse ikke blir påanket, og uansett vil ikke manglende anke fra statens side i en konkret sak ha noen selvstendig rettskildemessig betydning ved fortolkningen av Grl § 105.

3.3.3 Avgjørelser hvor krav om erstatning ikke er tatt til følge

Når det gjelder de øvrige fem lagmannsrettsavgjørelsene hvor kravet om erstatning ikke ble tatt til følge, er resultatet i fire av dem basert på en forholdsvis konkret vurdering der kravet om erstatning er avslått dels ut fra manglende vesentlighet og dels ut fra manglende årsakssammenheng og påregnelighet.

I Hålogaland lagmannsretts avgjørelse i RG 1997 side 1361 (Saltfjellet-Svartisen), som gjaldt krav om erstatning for restriksjoner på motorferdsel i forbindelse med samisk reindrift, er det derimot gitt en meget bred redegjørelse for de prinsipielle sidene knyttet til erstatningsspørsmålet.

Av interesse er for det første å konstatere at staten i denne saken som sin prinsipielle anførsel gjorde gjeldende et generelt standpunkt gående ut på at *”når reguleringer anses påkrevet på grunn av en skadelig utvikling, vil det ikke være mulig å oppnå erstatning for tap som oppstår ved at grunneiere eller rettighetshavere hindres i sin utnyttelse”*. Subsidiært ble det anført at restriksjonene samlet sett ikke var tilstrekkelig inngripende til å utløse erstatningsansvar.

Staten ble enstemmig frifunnet for kravet om erstatning. I begrunnelsen delte imidlertid lagmannsretten (som var satt med tre fagdommere) seg i et flertall og et mindretall. Flertallet (formannen og de fire skjønnsmennene) baserte frifinnelsen på at restriksjonene etter en konkret vurdering ikke var tilstrekkelig tyngende til å utløse erstatningsansvar, mens mindretallet (de to øvrige lagdommerne), ga en mer prinsipiell begrunnelse som langt på vei må leses som en tilslutning til statens prinsipielle anførsel.

I saken var også krevd erstatning ut fra synspunktet tapte investeringer. Heller ikke dette nådde frem. Mens flertallet ikke ga noen særskilt begrunnelse utover den generelle knyttet til betydningen av restriksjonene, uttalte mindretallet:

”Det er videre fra de saksøkte pekt på at de har hatt investeringer til motoriserte kjøretøyer. Dette kan etter mindretallets oppfatning ikke få

betydning ved erstatningsvurderingen. Selv om vernemyndighetene helt nekter dispensasjon for kjøring, slik at kjøretøyene knapt nok kan brukes på regningssvarende måte, skal det mye til før tapte investeringer kan kreves erstattet. Tapte investeringer ble erstattet i dommen i Rt-1979-971 Rønnåsmyra I. Synet på slik erstatning er imidlertid fraveket eller betydelig innskjerpet i senere avgjørelser. Det vises særlig til Rt-1993-321 Hydalen, hvor selv ikke innkjøpte hyttetomter som nå ble gjort ubebyggede, kunne kreves erstattet.”

3.4 Oppsummering

Som en oppsummering kan det etter dette slås fast at grunneiere og rettighetshavere som den store hovedregel ikke vil kunne kreve erstatning for det økonomiske tap de eventuelt påføres som følge av vernevedtak etter nvl § 3 (nasjonalparker) eller nvl § 5 (landskapsvernområder).

Når det gjelder krav om erstatning for fremtidig utbygging eller annen ny utnytting av de aktuelle områdene, er det neppe mulig å nå frem med noe krav om erstatning etter dagens regler som henviser erstatningsspørsmålet til ”alminnelige rettsgrunnsetninger”; dvs. de prinsipper som følger av Grl § 105.

Når det gjelder restriksjoner på tradisjonell bruksutøvelse, typisk skogbruk, har vi fra den senere tid ett eksempel fra skjønnspraksis på at erstatning for utnyttingsinteressen er gitt i et tilfelle hvor påregnelig hogstkvantum ble redusert til det halve som følge av vernebestemmelsene. Det er imidlertid et åpent spørsmål hva resultatet vil bli dersom spørsmålet om denne type bruksutøvelse nyter et særskilt erstatningsrettslig vern etter Grl § 105, settes på spissen for Høyesterett.

I tillegg til en mulig åpning for å tilkjenne erstatning for utnyttingsinteressen knyttet til tradisjonell bruksutøvelse, vil det også kunne tenkes at et vernevedtak etter omstendighetene utløser krav om erstatning for tapte investeringer. Utgifter til grunnerverv vil neppe kunne anses som relevante investeringer i denne sammenheng, i alle fall ikke dersom grunnen er ervervet med sikte på utbygging, jf. Rt 1993 side 321 (Hydalen). Etter Høyesteretts dom i Rt 1994 side 813 (Drammenveien 88b) må det videre antas at det her er et minimumsvilkår at tapet er vesentlig, i tillegg til at vernevedtaket ikke med rimelighet kunne forutses da investeringene ble pådratt. Investeringer foretatt etter at fredningsforslag eller verneplan er kunngjort, vil under ingen omstendighet kunne kreves erstattet. Det

vises her til Rt 1994 side 1470 (Vangestadmyra), hvor Høyesterett i forbindelse med reservatfredning la til grunn at nvl § 20 måtte suppleres med det prinsipp som er nedfelt i oregningslova § 28, jf. nedenfor.

4 Naturreservater og biotopfredning

4.1 Lovgrunnlaget

Etter lovendringen i 1985 lyder nvl § 20 slik:

”Eiere og rettighetshavere i eiendom som blir fredet etter §§ 8, 9 og 11 har i samsvar med reglene i annet og tredje ledd krav på erstatning av staten for økonomisk tap som er en følge av vedtaket.

Erstatningen fastsettes i samsvar med reglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oregning av fast eiendom. Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunkt for fredningen som skal legges til grunn.

Blir det ved erstatningens utmåling tatt hensyn til påregnelige bruksendringer, skal det ved erstatningsfastsettingen ses bort fra offentlige tilskudd som i tilfelle gis til bruksomleggingen.”

Bestemmelsen gjelder som det fremgår, reservatfredning etter nvl § 8, biotopfredning etter § 9 og naturminnefredning etter § 11.

Ifølge forarbeidene innebærer første og annet ledd sett i sammenheng at disse fredningene erstatningsmessig skal bedømmes på samme måte som om det ved ekspropriasjon var pålagt negative servitutter med samme innhold, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 27.

Bakgrunnen for lovendringen i 1985 var todelt; dels var endringen basert på det syn at reservatfredning og naturminnefredning etter naturvernloven innebar spesielt inngripende rådighetsreguleringer som etter sine virkninger overfor grunneier lå nær opp til ekspropriasjon, og dels ønsket man med de nye erstatningsreglene å minske motsetningen mellom grunneierinteresser og verneinteresser, for på den måte å sikre seg større velvilje og bedre samarbeid fra de berørte parter side. Fra proposisjonens innledningskapittel (3) siteres følgende:

”Vedtaket om opprettelse av naturreservater og naturminner står etter departementets mening i en helt spesiell stilling i forhold til annen lovgivning som innskrenker rådigheten over fast eiendom. I slike områder vil normalt eiere og bruksrettshavere være varig fratatt enhver form for økonomisk rådighet av praktisk betydning. Av hensyn til verneformålet settes forbud mot ethvert

inngrep eller tiltak som kan påføre naturmiljøet skade eller forandre bruken av området. I tillegg vil eieren oftest måtte avstå fra eksisterende utnyttelse av området. Dette gjelder særlig i områder som er av stor økonomisk interesse, som f.eks. i skogreservater. Dette er etter departementets mening særegent for de tyngste fredningstiltak etter naturvernloven, og berettiger at eiere og rettighetshavere i slike områder stilles i en erstatningsrettslig særstilling.”

(Min utheving)

Fra departementets generelle merknader i proposisjonen side 14-15 siteres videre:

”Det er etter departementets oppfatning gode grunner for å sette grunneiere som berøres av reservatfredning og naturminnefredning i en særstilling. Typisk for de ulike former for rådighetsinnskrenkning som skjer med hjemmel i annet lovverk vil være byggeforbudsbestemmelser og/eller er mer eller mindre streng regulering av forskjellige sider ved ulike økonomiske aktiviteter i området. Ofte vil slik regulering ha som siktemål å styrke vedkommende næring på lang sikt. Men en opprettelse av naturreservater eller naturminner utelukker normalt enhver form for økonomisk aktivitet av praktisk betydning. *Dette gjelder også tradisjonelle næringer som jordsbruk og skogbruk.* Slike omfattende restriksjoner vil være nødvendige av hensynet til formålet med vernet, som bl.a. er bevaring av naturvitenskapelige referanse områder.

De forhold som her er nevnt innebærer etter departementets mening at opprettelse av reservater og naturminner etter naturvernloven vil ha *virkinger i forhold til vedkommende grunneiere og rettighetshavere som ligger nær opp til ekspropriasjon.* Dette er særegent for slike fredninger i forhold til annen lovgivning som regulerer rådigheten over grunnarealer. Etter departementets oppfatning begrunner det at slike fredningsvedtak bør stilles i en erstatningsrettslig særstilling.

...

Departementet vil til slutt peke på at endring av erstatningsreglene ventelig vil føre til både *større velvilje og bedre samarbeid fra de berørte parters side.* Det oppfattes i dag som meget urimelig at disse kan fratras all form for økonomisk rådighet i naturfredete områder uten krav på erstatning for økonomisk tap. Vernemyndighetenes arbeid blir derfor ofte møtt med uvilje og motstand blant grunneiere og i berørte lokalsamfunn. Slike holdninger skaper mye merarbeid for myndighetene, og bidrar også utover grunneiernes rekke til å sette vernearbeidet i et dårlig lys.”

(Mine uthevninger)

Om begrunnelsen for å avgrense de nye erstatningsreglene til reservat- og naturminnefredning, uttalte departementet blant annet følgende i proposisjonen side 15:

”Også vedtak om å opprette nasjonalparker og landskapsvernområder og vedtak om midlertidig vern kan påføre vedkommende grunneiere økonomisk tap. Det er imidlertid etter departementets mening ikke grunnlag for å likestille dette vernet med de tunge restriksjonene som pålegges grunneiere i reservater og naturminner. I forhold til grunneiere og rettighetshaveres økonomiske interesser vil opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder ha større likhet med vedtak etter annen reguleringslovgivning enn med de fredningsvedtak som er omfattet av denne lovendring. Departementet viser for øvrig til at grunneiere som er berørt av vedtak om å opprette nasjonalpark og landskapsvernområder vil ha i behold sin rett til å kreve erstatning på grunnlag av Grl. § 105 anvendt på rådighetsinnskrenkninger.”

Til en innvending fra Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund om at restriksjonene i landskapsvernområder etter omstendighetene kunne være like strenge som i reservater, og at det blant annet av denne grunn var uheldig å knytte de nye erstatningsreglene til vernemyndighetenes valg av vernekategori, uttalte departementet i proposisjonen side 18:

”Disse synspunkter bør søkes imøtekommet under behandlingen av vernesaken. Det kan mest hensiktsmessig skje ved at vern etter naturvernloven § 5 (landskapsvern) bare blir benyttet hvor vedkommende grunneier kan fortsette sin aktuelle, økonomiske utnyttelse av området på en regningssvarende måte. I områder hvor et strengere vern anses nødvendig, tar en sikte på å frede områder som naturreservat eller naturminne når de aktuelle områdene kvalifiserer for slikt vern. Dette vil da utløse erstatningsplikt for det offentlige etter reglene som forelås her.”

For øvrig understreket departementet i proposisjonen at dette var en særskilt erstatningshjemmel for de tyngste fredningsvedtak etter naturvernloven, som ikke skulle ha smitteeffekt i forhold til andre typer rådighetsreguleringer, jf. proposisjonen side 15 hvorfra hitsettes:

”Rettslig sett bør imidlertid ikke spørsmålet om ”smitteeffekt” volde særlige problemer. Det må være klart at lovutkastets regler om erstatning for reservat- og naturminnefredning ikke vil kunne påberopes som grunnlag for erstatning for andre rådighetsinnskrenkninger, fordi man

her får en særskilt hjemmel som er begrunnet ut fra helst spesielle hensyn.”

I Stortinget ble lovforslaget vedtatt med stemmene til det borgerlige flertall, mens representantene for Ap og SV sterkt gikk i mot den foreslåtte endring, jf. Innst. O. nr. 2 (1984-85).

4.2 Nærmere om innholdet av erstatningsregelen i nvl § 20

4.2.1 Innledning

Som nevnt ovenfor, og som det fremgår av nvl § 20 første og annet ledd, er utgangspunktet ved reservat- og naturminnefredning at grunneiere og rettighetshavere erstatningsmessig skal stilles på samme måte som om restriksjonene var påheftet ved ekspropriasjon.

I og med at det ikke skjer noen avståelse av eiendomsrett, vil verdifastsettingen i slike tilfeller måtte baseres på den *reduksjon i eiendommens salgsverdi eller bruksverdi* som fredningen medfører, jf. vederlagsloven § 4.

Det vil sprengre rammen for denne utredningen å gi en generell redegjørelse for de alminnelige erstatningsreglene i vederlagsloven fra 1984. I det følgende skal jeg derfor begrense meg til å behandle en del problemstillinger som er mer spesifikke for fredningssakene etter naturvernloven.

For oversiktens skyld nevner jeg at ulike aspekter ved erstatningsbestemmelsen i nvl § 20, slik den lyder etter lovendringen i 1985, har vært oppe i totalt 13 høyesterettssaker: Rt 1987 side 80 (Rønnåsmyra II), Rt 1989 side 245 (Lyngholmen), Rt 1992 side 217 (Ulvåkjølen), Rt 1992 side 229 (Vindflomyrene), Rt 1993 side 278 (Gaulosen), Rt 1994 side 557 (Flåmyra), Rt 1994 side 1470 (Vangestadmyra), Rt 1996 side 453 (Singsmyra), Rt 1996 side 1497 (Løiten Allmenning), Rt 1997 side 428 (Tosæterkampen), Rt 1999 side 138 (Østmarka), Rt 1999 side 1916 (Surna) og Rt 2001 side 207 (Tjeldstø).

4.2.2 Fradragsregelen i nvl § 20 tredje ledd

Som det fremgår av nvl § 20 tredje ledd, skal det, dersom det ved erstatningens utmåling blir tatt hensyn til påregnelig fremtidige bruksendringer, ses bort fra offentlige tilskudd som gis til bruksomleggingen.

Dette er en særregel for fredningssaker som ikke har noe motstykke i vederlagsloven fra 1984. Begrunnelsen for regelen er i henhold til forarbeidene at det ville være en utilsiktet følge av tilskuddsreglene dersom grunneierne skulle få erstattet slike tilskudd når tiltaket ikke lot seg gjen-

nomføre, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 22. Regelen kan også begrunnes med at krav om erstatning for bruksendringer generelt står svakere enn krav om erstatning for inngrep i eksisterende bruk, og at det primært var det siste man hadde i tankene når de nye erstatningsreglene ble innført, jf. det som er sitert fra proposisjonen under punkt 4.1 ovenfor.

Ved ekspropriasjon har Høyesterett i Rt 1985 side 718 (Grana) lagt til grunn at det ved erstatning for påregnelig bruksendringer ikke skal gjøres fradrag for offentlige tilskudd som bruksendringen ville ha ført med seg om den var blitt gjennomført. Avgjørelsen ble avsagt etter vedtakelsen av de nye erstatningsreglene i naturvernloven, og i Rt 1987 side 80 (Rønnåsmyra II) kom spørsmålet om grunnlovsmessigheten av fradragsregelen i nvl § 20 tredje ledd opp til behandling for Høyesterett i plenum. Høyesterett slo her for det første fast at reservat- og naturminnefredning etter naturvernloven rettslig sett var å anse som rådighetsreguleringer, og at lovgiver derfor i utgangspunktet stod fritt til å fastsette hvor langt ekspropriasjonsrettslige regler skulle komme til anvendelse. Dessuten la Høyesterett til grunn at det resultat man hadde kommet til i Rt 1985 side 718, ikke var noe som var *nødvendig* etter Grl § 105. Det ville med andre ord også ved ordinær ekspropriasjon være adgang for lovgiver til å vedta en bestemmelse tilsvarende nvl § 20 tredje ledd.

Et annet stridstema som har oppstått i tilknytning til nvl § 20 tredje ledd, er om man ved erstatning for bruksendringer bare skal se bort fra de tilskudd som eventuelt ville ha blitt gitt til *selve bruksomleggingen*, eller om man også skal se bort fra de tilskudd som senere – på grunn av bruksomleggingen – ville ha blitt gitt til *driften* av det aktuelle areal. Dette spørsmålet er nå endelig avklart ved Høyesteretts avgjørelse i Rt 2001 side 207 (Tjeldstø), hvor Høyesterett la til grunn at fradragsregelen i nvl § 20 tredje ledd kun omfatter de tilskudd som ville ha blitt gitt til selve bruksomleggingen. Ut over det som er uttrykkelig hjemlet i nvl § 20 tredje ledd, må tilskudd behandles på samme måte som ved ekspropriasjon, jf. hovedregelen i annet ledd, og her er rettstilstanden fortsatt den som i sin tid ble fastslått i Rt 1985 side 718 (Grana).

4.2.3 Fradrag for restriksjoner etter annen lovgivning

Et annet spørsmål som har oppstått i forhold til nvl § 20, er om det ved erstatningsfastsettelsen skal ses bort fra eksisterende eller fremtidige restriksjoner som etter annet lovverk er pålagt ut fra naturvern hensyn.

Bakgrunnen for problemstillingen var et forslag fra den arbeidsgruppe som forberedte lovendringen i 1985 om at de nye erstatningsreglene ikke skulle gis anvendelse i de deler av de vernede områdene hvor fredningsvedtaket ikke medførte andre restriksjoner enn det som på annet grunnlag erstatningsfritt kunne ha vært pålagt ut fra naturvern hensyn. I proposisjonen fant departementet at den ikke ville fremme et slikt forslag, idet det lett ville kunne føre til "vidløftig prosedyre" og dessuten ville være av liten betydning for det offentliges totale erstatningsplikt, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 21-22.

Spørsmålet kom opp i Rt 1993 side 278 (Gaulosen), hvor Høyesterett fastslo at man ved erstatningsutmålingen – på samme måte som ved ekspropriasjon – bare kunne gi erstatning for påregnelig bruk. Ved vurderingen av hva som ville ha vært påregnelig, måtte man da – på samme måte som ved ekspropriasjon – se hen til alle rådighetsreguleringer som eiendommen, uavhengig av fredningen, enten var, eller måtte påregnes å bli underlagt med hjemmel i annet lovverk. Fra førstvoterendes begrunnelse hitsettes:

"Når det gjelder lovforarbeidene, har ankeparten særlig fremhevet at en arbeidsgruppe hadde foreslått at de nye erstatningsreglene ikke skulle gjelde for de vernede områder hvor fredningsvedtaket ikke medførte andre restriksjoner enn de som erstatningsfritt kunne ha vært pålagt etter andre lover ut fra naturvern hensyn, Ot.prp. nr. 46 (1983-84) s. 21-22. Jeg kan ikke se at det kan trekkes noen slutninger for det foreliggende spørsmål av at departementet ikke fant grunn til å opprettholde forslaget. Forslaget gikk ut på en geografisk deling av reservatområdet ved erstatningsberegningen, og det skulle ikke foretas noen vurdering av påregneligheten av at andre myndigheter ville ha fastsatt restriksjoner. Forslaget ble for øvrig frafalt av prosessøkonomiske grunner og fordi det ble antatt å ha liten betydning for det totale erstatningsansvar.

Uten at jeg tar noe bestemt standpunkt til det, er det antakelig riktig - som anført av ankeparten - at det ikke vil kunne tas hensyn til at et område, om det ikke var blitt fredet som reservat, ville ha vært fredet som landskapsvernområde, slik at det bare skulle gis erstatning for den ytterligere rådighetsinnskrenkning som reservatfredning medfører. Det kan imidlertid ikke under noen omstendighet trekkes slutninger fra dette til rådighetsinnskrenkninger fastsatt av andre myndigheter på annet lovgrunnlag.

Jeg finner etter dette at naturvernloven §20 må forstås slik at erstatningsfastsettelsen helt

ut skal følge vederlagsloven regler når det gjelder vurderingen av lovhjemlede skranker for utnyttelse av eiendommen, uten hensyn til om rådighetsinnskrenkningene helt eller delvis har sin bakgrunn i naturvern hensyn."

(Min utheving)

Å legge vekt på *sannsynlige* restriksjoner etter annet lovverk, er med andre ord noe annet enn det arbeidsgruppen i sin tid foreslo, og som departementet forkastet, nemlig en regel om at man skulle se bort de restriksjoner som erstatningsfritt kunne ha blitt pålagt etter annet lovverk.

4.2.4 Kretsen av berettigede etter nvl § 20

Etter nvl § 20 første ledd har "eiere og rettighetshavere" i eiendom som blir fredet etter §§ 8, 9 og 11 krav på erstatning av staten for økonomisk tap som blir påført som følge av vedtaket.

Med rettighetshavere sikter loven til *bruksrett-havere*. Panthavere faller i utgangspunktet utenfor kretsen av de som er direkte beskyttet etter nvl § 20, men kan etter omstendighetene ha krav på å få erstatningen utbetalt til seg, sml. skjønnsprosessloven § 53 annet ledd om det tilsvarende spørsmål ved ekspropriasjon.

Et spørsmål som har oppstått, er om uttrykket "rettighetshaver" må avgrenses til de personer eller rettssubjekter som har en direkte tinglig rett i den faste eiendom, eller om det kan være rom for å utvide beskyttelsen til andre rettssubjekter som har en mer indirekte interesse i eiendommen, for eksempel gjennom en uttaksavtale med eier. Utgangspunktet vil her klart nok være at bare de som formelt er rettighetshavere i eiendommen er beskyttet. Dette gjelder også ved ekspropriasjon. Bedriften som har avtale med grunneier om levering av sand fra eiendommen, vil ikke kunne kreve å få dekket sitt tap dersom eiendommen blir fredet eller ekspropriert.

En noe annen variant av samme spørsmål har man i de tilfeller hvor grunneier selv har interesser i det selskap som står som avtaker av eiendommens ressurser. Vil grunneier her kunne kreve erstattet hele det økonomiske tap han lider på grunn av fredningen, eller må erstatningen begrenses til det tap han lider i egenskap av grunneier; dvs. at det tap han lider i egenskap av selskapsdeltaker faller utenfor? I alle fall der selskapsdannelsen bare er en måte å organisere eller samordne tradisjonelle grunneierinteresser på, vil det kunne argumenteres med at staten ikke bør tjene på at virksomheten er organisert i et eget selskap. I Rt 1996 side 1497 (Løiten Almenning) kom Høyesterett til at en allmenning måtte kunne kreve

erstatning for tap i forbindelse med foredling av tømmer, selv om foredlingsvirksomheten ble drevet av et eget kommandittselskap der allmenningen var kommandittist. Fra førstvoterende begrunnelse hitsettes:

”Det er enighet mellom partene om at Løiten Almenning lider et tap av foredlingsgevinst som følge av opprettelsen av naturreservatet. Tapet er knyttet til kommandittselskapets merkostnader ved årlig dekningskjøp av 400 m³ tømmer, som er det kvantum Løiten Almenningens tømmerleveranser til selskapet ble redusert med på grunn av fredningsvedtaket. Tapet kommer til uttrykk gjennom en reduksjon av allmenningens andel av driftsoverskuddet i kommandittselskapet. Omfanget ble av lagmannsretten fastsatt til kr 309 816.

Staten har anført at saken må avgjøres på et selskapsrettslig grunnlag; Løiten Almenning kan ikke kreve erstattet det tap allmenningen lider som deltaker i kommandittselskapet, jf. naturvernloven §20, som bare gir grunnlag for å erstatte tap grunneieren lider i egenskap av grunneier eller rettighetshaver.

Jeg er ikke enig i denne problemstillingen. Det rettslige utgangspunkt er at den som utsettes for et ekspropriasjonssinngrep har krav på å få sitt økonomiske tap erstattet, med andre ord å bli satt i samme økonomiske stilling som om inngrepet ikke hadde funnet sted. Det samme gjelder den som kan kreve erstatning som følge av et fredningsvedtak etter naturvernloven, jf. loven §20.

Når det er konstatert et tap som står i årsaksforbindelse med inngrepet, skal dette erstattes så langt det er tale om avkastning ”ved slik påreknelig utnyttning som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden”, jf. ekspropriasjonserstatningsloven §6.

Det er klart at tap av gevinst ved foredling av eget tømmer på egen sag er en høyst påregnelig følge av ekspropriasjon eller båndlegging av skogsarealer. Spørsmålet i saken er om tapet blir upåregnelig hvis foredlingsvirksomheten legges til et eget rettssubjekt, et selskap der skogeieren er deltaker.

Spørsmålet kan klarligvis ikke besvares bekreftende i sin generelle form. Jeg antar at det i mange sammenhenger vil foreligge en slik tilknytning mellom skogeieren og det selskap som driver foredlingsvirksomheten at tapet må kunne kreves erstattet. Det er blant annet grunn til å peke på at sagbruksvirksomhet i atskillig utstrekning har vært drevet som et praktisk produksjonssamarbeid mellom skogbrukere. Et slikt samarbeid eller samvirke vil antakelig ofte være et eget rettssubjekt eller et selskap etter selskapsloven §1-1. Dette kan ikke uten videre avskjære deltakerne fra å få

erstattet sitt tap av foredlingsgevinst. Avgjørende må være de økonomiske og faktiske realiteter. Foreligger det en konkret og nær tilknytning mellom driften av eiendommen og foredlingstapet, vil dette normalt måtte anses som en erfaringsmessig og påregnelig følge av inngrepet.”

Et annet spørsmål som har oppstått i praksis, gjelder *når* man eventuelt må ha etablert den rettighetshaverposisjon som gir grunnlag for erstatning etter nvl § 20. Etter ordlyden er det i utgangspunktet tilstrekkelig til å oppnå erstatningsrettslig vern at man er rettighetshaver i eiendommen på det tidspunkt fredningen vedtas. Dette åpner for at eiere av eiendom som planlegges fredet etter naturvernloven, frem til fredningstidspunktet kan påhefte eiendommen nye rettigheter, noe som i sin tur vil kunne øke den samlede erstatning som staten må betale ved fredningen.

Ved ekspropriasjon vil eier i henhold til bestemmelsen i oreigningslova § 28 være avkåret fra å disponere rettslig over eiendommen på en måte som kan fordyre ekspropriasjonen etter at han har motatt ekspropriasjonssøknaden til uttalelse, og ved erstatningsutmålingen skal det ses bort fra tiltak foretatt etter dette tidspunkt som ellers skulle gitt grunnlag for økt erstatning. Denne bestemmelsen er ikke gitt direkte anvendelse ved fredning etter naturvernloven, idet naturvernloven ikke er tatt med i opplistingen i oreigningslova § 30. I Rt 1994 side 1470 (Vangestadmyra) kom imidlertid Høyesterett til at erstatningsregelen i nvl § 20 måtte *suppleres med det prinsipp som er nedfelt i oreigningsloven § 28*, hvilket medførte at en person som hadde ervervet rettigheter til å ta ut torv på en eiendom etter at fredningsforslaget var sendt ut på lokal høring, ikke kunne anses berettiget til erstatning når eiendommen i henhold til forslaget senere ble fredet.

4.2.5 Erstatning for økonomisk tap

Etter nvl § 20 er kravet på erstatning begrenset til *”økonomisk tap”* som følge av fredningen.

I Rt 1999 side 138 (Østmarka) oppstod spørsmålet om hvordan dette begrepet skulle forstås i en situasjon hvor fredningen omfattet et kommunalt eid skogsareal som kommunen selv – forut for fredningen – hadde besluttet å frede av hensyn til naturvernformål. Fra kommunens side ble det argumentert med at selv om det ikke var konkret sannsynlig at kommunen ville ha opphevet sitt selvpålagte vern av området slik det reelt sett oppstod noe økonomisk tap som følge av fredningen, så måtte kommunen i henhold til alminnelige

ekspropriasjonsrettslige prinsipper ha krav på å få erstattet "den objektive bruksverdi", dvs. at man ved påregnelighetsvurderingen måtte basere seg på den utnyttning som en alminnelig, forstandig grunneier ville ha gjort av eiendommen jf. Rt 1986 side 1354 (Svenkerud) og Rt 1992 side 217 (Ulvåkjølen).

I Høyesterett fikk kommunen (under dissens 4-1) medhold i kravet på erstatning. Et av de spørsmål som Høyesterett i den forbindelse drøftet, og hvor det ikke var noen meningsforskjell mellom dommerne, var hvorvidt det i begrepet "økonomisk tap" i nvl § 20 lå noen selvstendige begrensninger utover det som fulgte av alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Dette ble besvart benektende, og førstvoterende uttalte i den forbindelse følgende:

"Det kan reises spørsmål om forutsetningen i naturvernloven §20 første ledd om økonomisk tap innebærer noe annet og mer enn det som følger av vederlagsloven. Denne loven oppstiller ikke uttrykkelig et krav om økonomisk tap. Det er i og for seg på det rene at dette grunnleggende vilkår i ekspropriasjonserstatningsretten også gjelder her, men ved avgjørelsen av hva som er å anse som økonomisk tap, må det søkes veiledning i lovens nærmere bestemmelser. Uttalelsen i naturvernlovens forarbeider om likestilling med ekspropriasjonsinngrep taler mot at noen forskjell er tilsiktet, og jeg oppfatter §20 slik at den henviser til vederlagslovens tapsbegrep."

En konsekvens av at tapsbegrepet i nvl § 20 er det samme som i vederlagsloven, er at det ved reservatfredning ikke er noe grunnlag for å skille mellom ulike former for utnyttelse, slik det muligens kan være ved erstatningsvurderingen etter alminnelige rettsgrunnsetninger, jf. ovenfor. Byggesjansen har således fullt vern ved reservatfredning, såfremt utbygging ville ha vært påregnelig dersom fredningen ikke var kommet og grunneier heller ikke har mulighet til å tilpasse seg tapet ved i stedet å bygge ut andre områder av eiendommen. Det samme gjelder andre former for utnyttelse utover den tradisjonelle bruksutøvelse som primært lå til grunn for lovendringen i 1985.

4.2.6 Skogerstatning

En del av den høyesterettspraksis man har vedrørende erstatning etter nvl § 20, knytter seg til prinsippene for fastsettelse av skogerstatning. I utgangspunktet er dette alminnelige ekspropriasjonsrettslige problemstillinger som ikke er spesifikke for fredning, og jeg skal derfor bare kort nevne de aktuelle avgjørelser.

I Rt 1992 side 217 (Ulvåkjølen), jf. også Rt 1992 side 229 (Vindflomyrene), ble det fastslått at påregnelighetskriteriet sett i sammenheng med den tilpasningsplikt som gjelder ved ekspropriasjon, tilsa at man ved fredning av deler av en skogeiendom måtte basere erstatningsutmålingen på at det som følge av fredningen fant sted en reduksjon i årlig hogstkvantum (eller balansekvantum). Tapet blir på denne måten fordelt over en lang periode, noe som på grunn av neddiskonteringseffekten medfører lavere erstatning enn om man tar utgangspunkt i slakteverdien av den skogen som omfattes av fredningen (realisasjonsverdimetoden). Jeg skal i avsnitt 4.2.7 nedenfor komme tilbake til spørsmålet om dette prinsipp ved fredning kan opprettholdes etter den endring av vederlagsloven som fant sted i 1997.

Det prinsipp som ble knesatt i Rt 1992 side 217 (Ulvåkjølen), medførte naturlig nok økt interesse for spørsmålet om hvilken kapitaliseringsrente som skal nyttes ved neddiskontering av fremtidig skogerstatning. Dette er behandlet i Rt 1994 side 557 (Flåmyra) og Rt 1997 side 428 (Torsæterlampen). Høyesterett har her fastslått at man ved skogerstatning må ta utgangspunkt i en objektivisert rentefot som normalt ikke bør være lavere enn den som legges til grunn ved beregning av erstatning for tap i fremtidig erverv ved personskade.

4.2.7 Den nye regelen i vederlagsloven § 6 – anvendelse i fredningssaker

Ved lov 19. juni 1997 nr. 81 ble vederlagsloven § 6 første ledd endret, og lyder i dag slik:

Vederlag etter bruksverdi1 skal fastsetjast på grunnlag av avkastinga av egedomen ved slik pårekleleg utnyttning som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden. *Det skal samstundes gjevast vederlag etter dagens pris for dei ressursane på egedomen som vert oreigna og som har salsverde som standskog, jord, sand- og grusforekomster m.v. når dette er pårekleleg etter første punktum.*

(Endringen i kursiv)

Bakgrunnen for lovendringen var at Stortingsflertallet fant det urimelig at eieren ved ekspropriasjon av skog og grusforekomster på grunn av tilpasningsplikten ble avspist med den neddiskonterte verdi av de eksproprierte ressurser, mens eksproprianten på sin side kunne tilegne seg disse med den verdi de hadde i dag. Lovendringen var basert på et privat lovforslag, Dok 8:87 (1995-96), og fra begrunnelsen hitsettes:

"Det er en gammel regel i ekspropriasjonsretten at det ikke skal gis erstatning for den verdi det eksproprierte har for ekspropriaten og at

ekspropriaten plikter å tilpasse seg slik at tapet blir minst mulig. Disse regler bør opprettholdes, men enkelte utslag av dem virker sterk urimelig på de mange eiere som hvert år berøres. *Eksproprieres et skogområde får f.eks. ikke grunneieren lenger erstattet det tømmer som står på arealet og som ekspropriaten kan avvirke og selge med god fortjeneste.* Grunneieren får bare erstatning på grunnlag av områdets balansekvantum; dvs. det virke som kan avvirket og selges hvert år uten at det tærer på skogkapitalen. *Dette kan være langt lavere enn verdien av tømmeret ekspropriaten kan ta ut og selv selge.*

Et annet eksempel er ekspropriasjon av arealer med sand- og matjordforekomster. *Hadde det ikke vært ekspropriasjonsadgang, måtte ekspropriaten ha betalt for sanden etter den samme pris som enhver annen kjøper.* I rettspraksis ved ekspropriasjon legges det derimot til grunn at de eksproprierede sandforekomster ville bli tatt ut sist. Prisen fastsettes til det grunneieren da ville ha oppnådd, neddiskontert til dagsverdi. Dette er en brøkdel av dagens markedspris for sand.”

(Mine uthevninger)

Både Inst. O. nr. 65 (1996-97) og den påfølgende debatten i Odelstinget, viser at det var den situasjonen som ovenfor er beskrevet, som Stortinget reagerte på; dvs. at eksproprianten på grunn av tilpasningsplikten kunne tilegne seg ressursene til en brøkdel av markedsverdi. Forslaget var således ikke spesielt myntet på fredningstilfellene, hvor det karakteristiske jo nettopp er at det *ikke* skjer en slik tilegnelse fra det offentliges side. Under debatten i Odelstinget ble likevel barskogvern nevnt som et eksempel av en av representantene (Anita Apelthun Sæle, KrF).

Lovendringen som ble vedtatt uten nærmere utredning fra departementets side, reiser en rekke tolkningsspørsmål:

Det første spørsmålet gjelder bestemmelsens ytre avgrensning til *“... dei ressursane på eigedommen som vert oreigna og som har salsverde som standskog, jord, sand- og grusforekomster m.v. ...”*. Det må her legges til grunn at dette omfatter ressurser som kan skilles fra eiendommen og avhendes separat. Bestemmelsen omfatter med andre ord ikke grunnen som sådan og bruken av denne, f.eks. utparsellering eller oppdyrking. For så vidt gjelder oppdyrking, vises til Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 9. november 2001 (LH-2001-00155) vedrørende Målselfvutløpet naturreservat, hvor lagmannsretten blant annet uttaler:

”Generelt plikter den som rammes av ekspropriasjon, innenfor grensen av det som er rettslig og praktisk mulig, å tilpasse seg inngrepet

på en slik måte at det økonomiske tapet blir minst mulig. Tilpasningsplikten må ses i sammenheng med påregnelighetsvurderingen; det må legges til grunn som påregnelig at det vil skje en tilpasning hvor dette er mulig, jf. Rt-1992-217. I den konkrete sak innebærer tilpasningsplikten bl a at lagmannsretten, dersom den finner at fredningen omfatter arealer som ville blitt benyttet til nydyrking, må vurdere hvorvidt Grundnes har andre arealer tilgjengelig for nydyrking til erstatning av de arealer som fredes.

...

Samlet disponerer Grundnes etter fredningen omlag 210 dekar dyrkbar jord på egen eiendom som ikke er utnyttet. Denne arealreserven er godt egnet til potetproduksjon. Dette innebærer at Grundnes, selv etter fredningsvedtaket, har tilbake lett dyrkede arealer, av tilstrekkelig størrelse til å dekke både det aktuelle, udekkede behov for dyrket jord til potetproduksjon på 60 dekar og det påregnelige fremtidige behov på ytterligere 130 - 150 dekar. Han vil derved kunne tilpasse seg tapet av dyrkbar jord innenfor reservatet ved å dyrke opp andre deler av egen eiendom. Tilpasningen medfører intet økonomisk tap for Grundnes. Det ses da bort fra merkostnadene ved oppdyrking av Stormoen som følge av fredningsvedtaket. Disse kostnadene behandles særskilt.”

Et annet spørsmål er om det er en forutsetning for å kreve erstatning etter dagens pris at ekspropriaten faktisk tilegner seg ressursene. Lovens ordlyd gir en viss støtte for dette når den taler om *“dei ressursane på eigedommen som vert oreigna og som har . . .”* (min understrekning). Det samme gjør lovens bakgrunn og formål slik dette kommer til uttrykk i stortingsdokumentene, jf. ovenfor.

Lovavdelingen har i en uttalelse 8. oktober 1997 uttalt følgende om problemstillingen:

”Ved ekspropriasjon av grusforekomster o l der eksproprianten faktisk nyttiggjør seg grusen, betales dagens pris som om grusen var gjenstand for salg (generell påregnelighet). Det samme gjelder der det er sannsynlig at eksproprianten vil nyttiggjøre seg grusen. I disse tilfellene kan neppe tilpasningsplikten opprettholdes. Dersom det er på det rene at eksproprianten ikke kommer til å nyttiggjøre seg grusen, eller der dette bare er en fjerntliggende mulighet, kan mye tale for at det er innenfor lovens ramme å legge til grunn en konkret påregnelighetsvurdering. I slike tilfeller kan det trolig forsvares å opprettholde tilpasningsplikten.

Ved fredning av grusforekomster o l skal det legges til grunn en konkret påregnelighetsvurdering. Det kan antakelig tas hensyn til til-

pasningsplikten, men grunneieren skal ha erstatning for de merutgifter som tilpasningen medfører.

Når det gjelder erstatning ved ekspropriasjon av skog, skal det legges til grunn en generell påregnelighetsvurdering dersom eksproprianten faktisk tar ut skogen. Det samme gjelder der det er sannsynlig at dette vil skje. Den ekspropriasjonsrettslige tilpasningsplikten kan ikke opprettholdes her.

...

Ved ekspropriasjon av hele skogeiendommer hvor skogen ikke skal hugges, skal det foretas en konkret påregnelighetsvurdering. Resultatet kan bli at erstatningsutmålingen baseres på eiendommens balansekvantum.

Ved fredning av skog må det legges til grunn hva som er konkret påregnelig for det aktuelle arealet. Ved hugstmoden skog legges til grunn den påregnelige (sannsynlige) avvirkningstakten med neddiskontering av driftsnettoen for de respektive tilvirkningsårene. Det er fortsatt rom for en tilpasningsplikt på annet grunnlag enn det rent ekspropriasjonsrettslige, men skogeieren har krav på erstatning for merkostnader som tilpasningen vil medføre. I tillegg betales grunnverdi."

Lovavdelingen synes her å legge til grunn at tilpasningsplikten vil gjelde som tidligere både ved fredning og i andre tilfeller hvor det er på det rene at eksproprianten ikke kommer til å nyttiggjøre seg ressursene – i alle fall når det gjelder andre ressurser enn skog. For så vidt gjelder skog, fremstår uttalelsen som noe uklar når det henvises til *"tilpasningsplikt på annet grunnlag enn det rent ekspropriasjonsrettslige"*.

I Rt 1999 side 458 (Åfjord) som gjaldt spørsmål om erstatning ved ekspropriasjon av grus, uttalte førstvoterende blant annet følgende om den nye bestemmelsen i vederlagsloven § 6:

"Etter mitt syn må forarbeidene til lovendringen forstås slik at *formålet var å endre regelen om at bruksverdiestatning for naturressurser som eksproprianten nyttiggjør seg, skal baseres på at eksproprianten plikter å tilpasse seg*, slik at det ved erstatningsfastsettelsen skal legges til grunn at den ressurs som blir avstått, blir utnyttet sist, og at erstatningen på dette grunnlag skal baseres på en neddiskontert fremtidsverdi.

...

I tillegg til at utnyttelse av ressursen må være påregnelig, setter bestemmelsen som vilkår for erstatning etter "dagens pris", at ressursen "har salsverdi som standskog, jord, sand og grusforekomster m.v.". Etter mitt skjønn kan det i dette ikke bare ligge at det må foreligge et marked for salg av den aktuelle ressurs, men

også at verdien av ressursen faktisk må komme eksproprianten til gode. *Dersom vilkårene for å kreve erstatning for en naturressurs er til stede, men eksproprianten ikke nyttiggjør seg av ressursen, må erstatningen for bruksverdien av ressursen utmåles som en neddiskontert fremtidsverdi ut fra når utnyttelse ville ha vært påregnelig for eksproprianten."*

(Mine uthevninger)

Heller ikke denne dommen er helt klar, idet henvisningen til at erstatningen må utmåles som en neddiskontert fremtidsverdi ut fra *"når utnyttelse ville ha vært påregnelig for grunneier"* ikke sier noe annet enn at det må foretas en konkret påregnelighetsvurdering. Hvorvidt også tilpasningsplikten skal opprettholdes i slike tilfeller, gir dommen ikke noe klart svar på.

Når det gjelder praksis i fredningssaker etter lovendringen fra 1997, har staten som utgangspunkt inntatt det standpunkt at tilpasningsplikten i prinsippet gjelder fullt ut, fordi staten ikke tilegner seg ressursene. Når det spesielt gjelder skogerstatning, har man likevel valgt å ikke prosedere på tilpasningsplikt som grunnlag for redusert balansekvantum, jf. Rt 1992 side 271, men i stedet akseptert realisasjonsverdimetoden korrigert for konkret påregnelig avvirkningstakt.

Dette fremgår blant annet av Eidsivating lagmannsrett overskjønn av 8. desember 1997 (LE-1997-098), hvorfra hitsettes:

"Partene er enige om at lovendringen, som ble vedtatt ved lov av 19 juni 1997 nr 81 uten at det ble fastsatt noen nærmere overgangsregler, får anvendelse i saken her. De er også enige om at i dette konkrete tilfellet betyr det at det ikke blir aktuelt å utmåle skogerstatningen etter metoden "redusert balansekvantum". Dette innebærer at en god del av det faktiske materialet som var nødvendig for at herredsretten skulle kunne fastsette erstatningen etter de prinsipper som gjaldt den gang, ikke er av samme betydning for lagmannsretten.

...

Almenningen skal ikke ha vederlag for standskogen etter en ren slakteverdidetaktning, men ut fra den avvirkningstakt som ville vært påregnelig om fredningen ikke hadde kommet sommeren 1993. Partene gjør gjeldende til dels ulike oppfatninger om hva som ville vært påregnelig."

Tilsvarende fremgår av Borgarting lagmannsretts overskjønn av 25. januar 2000 (LB-1999-01986), hvorfra hitsettes:

"Fastsettelse av den erstatning Løvenskiold har krav på etter naturvernloven §20 som følger av de

vernevedtakene som denne saken gjelder, skal skje i samsvar med reglene i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom. Lagmannsretten legger til grunn at det er fredningstidspunktet den 23. juni 1995 som er avgjørende for erstatningsberegningen, jf. Lovens §10, og partene er enige om at erstatningsberegningen skal skje etter prinsippene for vederlag etter bruksverdi, jf. Lovens §6, nærmere bestemt etter realisasjonsverdimetoden.

Det er heller ingen uenighet om at erstatningen skal fastsettes på grunnlag av avkastning av eiendommen ved påregnelig utnyttelse som "det er røyntleg grunnlag for" om ikke områdene var blitt vernet. Det er på det rene – og også her enighet om – at skogbruksloven, og særlig markaforskriften som er gitt med hjemmel i skogbruksloven §17b, setter rammer for den avvirking som Løvenskiold hadde kunnet gjennomføre om ikke vern av Spålen-Katnosa og Smeddalen-Oppkuven var blitt vedtatt, - og dermed også for hvilken avvirking som ville ha vært påregnelig.

Partene er uenige om hvordan markaforskriften skal forstås, og er derfor også uenige om hvor raskt og i hvilket omfang lovlig avvirking hadde kunnet skje innenfor de vernede områder."

Når det gjelder andre ressurser enn skog, har staten derimot fastholdt at tilpasningsplikten ved fredning gjelder fullt ut, og har også fått medhold i dette i skjønnspraksis. Det vises i denne forbindelse til Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 9. november 2001 (LH-2001-00155), hvor staten vedrørende krav om erstatning for uttak av sand anførte følgende:

"Det erkjennes at uttak av sand på den del av eiendommen som inngår i reservatet, ville vært påregnelig uten fredning. Grundnes kan imidlertid tilpasse seg ved å utta sand fra andre deler av eiendommen. Uttak av sand til bruk i drift av gården innenfor LNF området er i samsvar med planen, og vil bli tillatt. Av Rt-1999-458 følger at vederlagsloven §6 2. punktum ikke får anvendelse, idet Staten ikke tilegner seg ressursene."

Om dette uttalte lagmannsretten:

"Lagmannsretten anser det påregnelig at Grundnes vil få tillatelse til å utta sand til bruk i drift av gården på egen eiendom, etter at det eksisterende sandtak er tømt, og at slikt uttak kan skje uten at det berører de deler av gården som ovenfor er vurdert som dyrkbare. Grundnes kan derved tilpasse seg den begrensning fredningsvedtaket innebærer for adgangen til uttak av sand fra elvebunnen ved uttak på andre deler av eiendommen. Omkostningene ved

uttak av sand fra elvebunnen vurderes som høyere enn ved uttak på land. Lagmannsretten legger etter dette til grunn at slik tilpasning som nevnt ikke vil påføre Grundnes økonomisk tap, og erstatning utmåles ikke."

I NOU 2003: 29 Arealplaner og ekspropriasjonserstatning legger Skoghøyutvalgets flertall generelt til grunn at den nye bestemmelsen i § 6 første ledd annet punktum ikke kommer til anvendelse i fredningssaker, jf. innstillingen side 104. Utvalgets flertall utleder dette av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1999 side 458, mens utvalgets mindretall (medlemmet Rekve) inntar et annet standpunkt, blant annet under henvisning til den foreliggende skjønnspraksis i skogerstatningssakene.

Under enhver omstendighet må det være på det rene at den nye regelen i vederlagsloven § 6 er begrenset til å gjelde erstatning for verdien av selve ressursen, dvs. at for eventuelle konsekvens-tap gjelder tilpasningsplikten fullt ut. Dette vil for eksempel være tilfelle for foredlingsgevinster, hvor det fortsatt må være relevant å vise til at det råstoff (typisk tømmer) som ikke kan utnyttes som følge av fredningen, kan kompenseres ved økt uttak andre steder på eiendommen. Dette synes også lagt til grunn i det ovenfor omtalte overskjønn fra Borgarting lagmannsrett (LB-1999-01986), og hvor staten vedrørende krav om erstatning for foredlingsgevinst anførte følgende:

"Subsidiært anføres at det tap herredsretten har beregnet, er alt for høyt. Herredsretten baserer sin beregning på at bortfall av mer enn 100.000 m³ virke de første årene må erstattes med importert virke, noe som ikke kan være riktig. *Poenget er at Løvenskiolds avvirking er forholdsvis jevn fra år til år, og bortfall av virke i ett område vil derfor føre til at han hugger mer andre steder.* Kortsiktig vil det derfor ikke oppstå noen virkesmanko som må dekkes ved økt import."

(Min utheving)

Til dette uttalte lagmannsretten følgende:

"Lagmannsretten legger til grunn som påregnelig at avvirkingen i de vernede områder ville ha kommet i tillegg til Løvenskiolds ordinære avvirking i egen skog. Det stemmer mest med det en forstandig skogeier ville ha gjort, og det er mindre sannsynlig at Løvenskiold ville ha opptrådt på en annen måte. Det vises til prinsippet i vederlagsloven §6 første ledd, første punktum, og det som er uttalt i Rt-1992-217, særlig side 225 - 226. Avvirkingen er ikke større enn at arbeidet kan utføres av inntil tre arbeidslag. Som konsekvens ville avirket sagtømmer i de vernede områder for en god del ha fortrenget

den import som Løvenskiold har hatt i årene 1995, 1996 og 1997, på henholdsvis 39 473 m³, 40 833 m³ og 44 052 m³.”

(Min utheving)

Slik jeg leser dette, foretok lagmannsretten her en konkret vurdering av grunneiers tilpasningsmuligheter; dvs. at avgjørelsen må forstås slik at tilpasningsplikten i prinsippet gjelder fullt ut for denne type konsekvenstap. Det samme må da også legges til grunn for andre typer konsekvenstap, for eksempel ulemper på resteiendommen i form av fordyret drift eller lignende.

5 Konsekvenser ved utvidelse av erstatningsvernet

I tillegg til den analyse av gjeldende rett som jeg har foretatt ovenfor, er jeg i mandatet bedt om å vurdere konsekvensene av å utvide det erstatningsregimet som i dag gjelder ved reservat- og naturminnefredning, til også å omfatte nasjonalparker og landskapsvernområder.

Innenfor den tids- og kostnadsramme jeg har til rådighet, har det ikke vært mulig å foreta noen grundig analyse av dette. Jeg begrenser derfor til å peke på en del forhold etter mitt syn vil være relevante i en eventuell konsekvensvurdering, og som utvalget derfor kan ha oppfordring til å ha for øyet i sitt videre arbeid.

5.1 Økonomiske konsekvenser

Den umiddelbare konsekvens av en eventuell utvidelse av erstatningsvernet til også å omfatte nasjonalparker og landskapsvernområder, er naturligvis at staten for fremtiden ville måtte betale erstatning for rådighetsreguleringer som i dag kan pålegges erstatningsfritt. Hvilken økonomisk betydning dette får, vil avhenge både av omfanget av det fremtidige vernearbeidet, og hva slags typer områder som inngår i dette. Det er for eksempel stor forskjell på hvilket tap som oppstår ved vern av henholdsvis snaufjell og produksjonsskog.

Når det gjelder det nærmere omfanget av de økonomiske konsekvenser, herunder hvordan dette eventuelt vil påvirke takten i vernearbeidet, har jeg ikke tilstrekkelige opplysninger til å vurdere det.

5.2 Administrative konsekvenser

En utvidelse av erstatningsvernet vil også få betydning for ressursbruken i det offentlige, blant annet knyttet til tilrettelegging og gjennomføring av forhandlinger og rettslig skjønn. I dag er regelen for

nasjonalparker og landskapsvernområder at det er grunneier som eventuelt må begjære skjønn dersom han mener å ha krav på erstatning etter prinsippet i Grl § 105. Ved reservat- og naturminnefredning er det staten som etter nvl § 20 a plikter å begjære skjønn og forestå tilretteleggelsen av dette. Ved en utvidelse av erstatningsvernet, er det naturlig at tilsvarende ordning også innføres for nasjonalparker og landskapsvernområder. Kombineret med den økning i antall erstatningskrav som en utvidelse av erstatningsvernet sannsynligvis vil føre til, vil dette representere en ikke uvesentlig administrativ merkostnad.

5.3 Konfliktdependende konsekvenser

Som fremholdt ovenfor, var en del av begrunnelsen for at man i 1985 innførte særskilte erstatningsregler for de tyngste verneformene etter naturvernloven, at man ønsket å dempe konfliktnivået mellom grunneierinteressene på den ene siden og verneinteressene på den andre.

Jeg vil anta at dette også vil være en vesentlig faktor ved en eventuell utvidelse av erstatningsvernet til også å omfatte nasjonalparker og landskapsvernområder.

Hvorvidt regler om økonomisk kompensasjon rent faktisk bidrar til *”større velvilje og bedre samarbeid fra de berørte parters side”*, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) er vel imidlertid ikke noe som man uten videre kan ta for gitt. I alle fall er min erfaring fra fredningssakene etter naturvernloven at det grunneierne reagerer mest på, er at eiendommene dere pålegges restriksjoner. Det er også symptomatisk at de fire sakene vi – etter det jeg kjenner til – har hatt om gyldigheten av vernevedtak etter lovendringen i 1985, alle har gjeldt reservater etter nvl §§ 8 og 9. Fra tiden før 1985 har vi en sak om gyldigheten av Hardangervidda nasjonalpark, som ble endelig avgjort av Høyesterett i 1986 (Rt 1986 side 199). For øvrig har det – etter hva jeg kjenner til – ikke vært noe rettssaker om gyldigheten av nasjonalparker og landskapsvernområder i tiden etter lovendringen i 1985.

Det som her er fremholdt, betyr ikke at det ikke vil kunne ligge en konfliktdependende effekt i å innføre erstatningsregler også for nasjonalparker og landskapsvernområder. Mitt poeng er bare at man skal vokte seg for å overdrive betydningen av dette argumentet.

5.4 Rettstekniske fordeler

En annen konsekvens av å utvide erstatningsvernet etter nvl § 20 til også å omfatte nasjonalparker

og landskapsvernområder, er at det ikke lenger vil ha erstatningsmessig betydning å skille mellom de ulike vernekategorier.

Som fremholdt ovenfor i forbindelse med gjennomgangen av forarbeidene til lovendringen i 1985, la departementet i proposisjonen til grunn at valg av verneform måtte tilpasses restriksjonsnivået, slik at landskapsvern bare skulle benyttes der hvor vedkommende grunneier kunne fortsette sin aktuelle økonomiske utnytting av området på en regningsvarende måte. I praksis vil jeg tro at det vil være svært vanskelig for vernemyndighetene å foreta denne type konkrete vurderinger allerede under behandlingen av selve vernesaken. Man risikerer da at grunneiere i landskapsvernområder vil prosedere på at restriksjonsnivået for deres vedkommende er blitt så strengt at vedtaket er ugyldig, eller i alle fall at man ved erstatningsspørsmålet må basere seg på bestemmelsen i nvl § 20 i stedet for § 20 b. Det er imidlertid grunn til å påpeke at departementets forutsetninger i Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 18 ikke er blitt nedfelt gjennom en formell presisering av hjemmelsbestemmelsen i nvl § 5. Det kan på denne bakgrunn diskuteres hvor "rettslig bindende" disse forutsetningene er ved valg av vernekategori.

Spørsmålet om myndighetenes valg av vernekategori har vært oppe i en del saker, blant annet Rt 1987 side 311 (Tveiterås gård), RG 1997 side 1361 (Saltfjell-Svartisen) og LB-2001-02869 (Eldøya). I alle sakene har domstolene kommet til at det ikke er grunnlag for å sette den valgte verneform til side.

På grunn av henvisningsregelen i pbl § 32 nr 1 første ledd tredje punktum, oppstår tilsvarende avgrensningsspørsmål også ved regulering til naturvernområder etter pbl § 25 nr 6, se blant annet Rt 1993 side 1333 (Småsetran).

Den rettspraksis som foreligger, tyder ikke på at det så langt har vært store problemer forbundet med å operere med ulike erstatningsregler for de ulike vernekategoriene. Likevel er det ingen tvil om at en felles erstatningsbestemmelse ville representere en retts teknisk forenkling av regelverket.

5.5 Rettslige konsekvenser for øvrig

5.5.1 "Smitteeffekt"

Når det gjelder rettslige konsekvenser for øvrig, er det for det første grunn til å reise spørsmål om hvilken "smitteeffekt" det eventuelt kan få dersom man utvider erstatningsvernet etter nvl § 20 til også gjelde nasjonalparker og landskapsvernområder.

I forbindelse med lovendringen i 1985 argumenterte departementet med at reservat- og

naturminnefredning skilte seg ut fra andre typer rådighetsreguleringer ved at grunneier ble fratatt enhver form for økonomisk rådighet av praktisk betydning, og ved at restriksjonene normalt også ville ramme eksisterende bruk. Det forhold at man på dette grunnlag ga særskilte erstatningsregler for disse tunge verneformene, skulle da etter departementets syn ikke representere noen fare for smitteeffekt, jf. Ot. prp. nr. 46 (1983-84) side 15.

Dersom man i dag innfører tilsvarende regler for nasjonalparker og landskapsvernområder, er det imidlertid vanskeligere å se hvordan man skal kunne argumentere mot krav om tilsvarende erstatningsregler også på andre områder, f.eks ved områdevern etter kulturminneloven.

På grunn av henvisningsbestemmelsen i pbl § 32, vil en eventuell utvidelse av erstatningsvernet etter nvl § 20 til å gjelde alle vernekategorier etter naturvernloven, også føre til at man får en generell regel om erstatningsplikt ved regulering til naturvernformål etter plan- og bygningsloven. Hvordan dette vil kunne påvirke det lokale naturvern som skjer rundt i kommunene, er det neppe vanskelig å tenke seg.

5.5.2 Rettslig signaleffekt

Som det fremgår av Høyesteretts praksis, er det prinsipielle utgangspunkt at staten erstatningsfritt kan regulere utnyttelsen av fast eiendom, og når det gjelder forbud mot en utnyttelse som i lovgivers øyne anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, står prinsippet om erstatningsfrihet særlig sterkt.

I Rt 1988 side 890 (Jærstrendene) uttalte førstvoterende blant annet dette om vernevedtak etter naturvernloven:

"Disse vernetiltak har som formål å vareta langsiktige og vitale samfunnsinteresser, og de bæres frem av en voksende forståelse hos almenheten for at slike tiltak er riktige og nødvendige. Spørsmålet om hvor langt staten plikter å yte erstatning til eierne av de vernede områder, må sees i lys av de samfunnsinteresser som ligger bak denne utvikling."

Det ville på denne bakgrunn gi en noe underlig signaleffekt dersom naturvern *generelt* skulle bli et formål som det offentlige ikke kunne ivareta gjennom sin regulerende myndighet, uten å måtte betale erstatning til grunneiere og rettighetshavere. Med bakgrunn i den store samfunnsmessige betydning som naturvernet har, ville dette også gjøre det ytterligere vanskelig å argumentere mot krav om tilsvarende erstatningsregler på andre områder.

Det er med andre ord grunn til å reise spørsmål om en utvidelse av det særskilte erstatningsvernet etter nvl § 20 til også å omfatte nasjonalparker og landskapsvernområder, vil kunne bidra til en utvikling som man i dag ikke overskuer konsekvensene av, og som – for å sette det litt på spissen – vil kunne medføre at staten når

det gjelder fast eiendom, i stadig større utstrekning ser seg nødt til å "kjøpe" seg adgang til å nytte den alminnelige lovgivningskompetanse som Stortinget er tillagt etter bestemmelsen i Gr1 § 75 a. Om dette er en ønsket utvikling eller ikke, er det til syvende og sist opp til Stortinget selv å bestemme.

Vedlegg 7**Gjeldende lover av betydning for arealutnyttelse og annen påvirkning av livsbetingelsene for biologisk mangfold***Utarbeidet av sekretariatet*

Oversikten omtaler de aktuelle lovene i kronologisk rekkefølge. Gjeldende rett om områdevern er omtalt i kap. 16 til 18 i utredningen og aktuelle bestemmelser i kulturminneloven i kap. 20. Høstingslovene omtales generelt i dette vedlegget, mens en bredere og mer detaljert omtale av høstingsregler er tatt inn i kap. 13. Det vises også til vedlegg 11, 12 og 13 om beskyttede arter, høstbare arter og felling. Regler om introduksjon av fremmede arter er tatt inn i eget vedlegg.

Lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. (sjødyktighetsloven)

Loven regulerer sjødyktigheten til norske skip på minst 50 tonnasjeenheter/registertonn brutto (§ 1). Loven har et eget kapittel om forurensning fra skip (kap. 11). Bestemmelsene i kapitlet kommer til anvendelse på forurensning av sjø, vassdrag og luft ved utslipp av skadelige stoffer fra skip og ved dumping (§ 111 første ledd).

Skadelig stoff er i loven definert som "ethvert stoff eller enhver gjenstand som, tilført sjø, vassdrag eller luft, kan føre til helseskade, kan skade eller føre til ulempe for miljøet eller hindre lovlig bruk av sjø eller vassdrag" (§ 112 bokstav a). "Utslipp" omfatter enhver frigivelse eller tømning fra skip uansett årsak (§ 112 bokstav b), mens "dumping" defineres som "ethvert forsettlig utslipp av skadelige stoffer til sjø eller vassdrag, herunder å kvitte seg med skip ved å senke eller etterlate dem" (§ 112 bokstav c). Loven omfatter også forbrenning. Dumping og forbrenning omfattes ikke når det følger av vanlig drift av skipet.

Loven fastsetter en generell aktsomhetsplikt som innebærer at "enhver skal være aktsom og treffe rimelige tiltak for å unngå at forurensninger fra skip oppstår og for å begrense virkningene av forurensninger" (§ 113).

Det kan i henhold til loven gis forskrifter og trefes enkeltvedtak bl.a. om hvilke skadelige stoffer som det er forbudt å slippe ut, i hvilke områder utslipp kan

foretas og hvilke forholdsregler som skal tas ved utslipp. Det kan også gis forskrift eller treffes enkeltvedtak om rapporteringsplikt ved tilfelle av eller fare for utslipp av skadelige stoffer (§ 114).

Forbudet mot utslipp eller dumping kommer ikke til anvendelse ved utslipp av skadelige stoffer eller dumping som er nødvendig av hensyn til skips sikkerhet eller skade på skip som rimeligvis ikke kunne hindres (§ 115).

Kongen kan gi forskrifter om etablering og drift av mottakeranlegg på land for stoffer som det er forbudt å slippe ut (§ 116).

Loven har ingen generell formålsparagraf, men reglene i kap. 11 er gitt for "å forebygge forurensning" (§ 111 første ledd).

Lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster

Loven regulerer erverv av eiendomsrett eller bruksrett til kalksteinsforekomster (marmor, dolomittholdig kalksten og dolomitt) hvor det kan utvinnes minst 100 000 tonn (§ 1 første ledd). Med eiendomsrett eller bruksrett likestilles leveransekontrakt for mer enn 5 år (§ 1 annet ledd). Kalksteinsforekomster er ikke-mutbare mineraler, jf. omtalen under industrikonsesjonsloven nedenfor.

Slike erverv som nevnt kan ikke skje uten tillatelse av Kongen (konsesjon).

Loven har ingen generell formålsparagraf. Konsesjon kan gis "når ikke allmenne hensyn taler i mot det" (§ 4 første ledd). Hensynet til det biologiske mangfold eller andre naturverdier kan være et slik allment hensyn.

Lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven)

Loven regulerer for det første erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall som ved regulering kan gi mer enn 1000 naturhestekrefter, alene eller

sammen med andre fall som hensiktsmessig kan bygges ut under ett (§ 1 første ledd).

Slike erverv kan ikke skje uten konsesjon av Kongen. Hvis ervervet gjelder vannfall som ved regulering antas å kunne utbringes til mer enn 20.000 naturhestekrefter, eller hvis betydelige interesser står mot hverandre, skal saken normalt forelegges for Stortinget før konsesjon blir gitt (§ 2 tredje ledd). Konsesjoner til private er tidsbegrenset, maksimalt 60 år. Ved utløp av konsesjonsperioden hjemfaller både vannfallet og anleggene til staten. Konsesjon til offentlige foretak kan gis på ubegrenset tid.

Loven har ingen generell formålsparagraf. Til private kan konsesjon gis "under særlige omstendigheter" (§ 2 første ledd), og til offentlige foretak "når ikke allmenne hensyn taler derimot". I praksis er miljøhensyn en sentral faktor ved avgjørelsen av om konsesjon bør gis (se også omtalen av vassdragsreguleringsloven). Etter loven er det et fast konsesjonsvilkår at konsesjonæren skal unngå ødeleggelser av naturforekomster og områder "når dette er ønskelig av vitenskapelige eller historiske grunner eller på grunn av områdenes naturskjønnhet eller egenart". Kan slike ødeleggelser ikke unngås, skal naturvernmyndighetene underrettes i god tid på forhånd (§ 2 fjerde ledd nr. 14 første ledd). Det skal videre stilles vilkår i konsesjonen om at anleggene blir minst mulig skjemmende, og om opprydding av anleggsområdet (§ 2 fjerde ledd nr. 14 annet ledd).

Loven regulerer også erverv av eiendomsrett eller bruksrett til forekomster av mutbare mineraler. Et hovedskille i bergverkslovgivningen er skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler. Mutbare mineraler er metaller med egenvekt høyere enn fem og malmer av slike metaller, metallene titan og arsen og malmer av disse, samt magnetkis og svovelkis (bergverksloven § 1 første ledd). Unntatt er myr- og sjømalmer og alluvialt gull (bergverksloven § 1 annet ledd). Mutbare mineraler tilhører staten. Reglene om mutbare mineraler finnes i bergverksloven og industrikonsesjonsloven.

Erverv av mutbare mineraler som andre har mutet eller fått utmål på i henhold til bergverksloven, kan ikke skje uten konsesjon etter industrikonsesjonsloven (§ 11 første ledd). Det samme gjelder regelmessig bergverksdrift på mutbare malmer og metaller (§ 11 annet ledd). Konsesjon kreves ikke for prøvedrift (§ 18).

Konsesjon kan gis "når ikke allmenne hensyn taler imot det" (§ 13 første ledd). Også for bergverkskonsesjon sier loven at det bør være et konsesjonsvilkår at konsesjonæren unngår ødeleggelser av naturforekomster og områder, når dette er ønskelig av vitenskapelige eller historiske grunner

eller på grunn av områdenes naturskjønnhet eller egenart (§ 13 annet ledd nr. 11). Dette gjelder imidlertid bare "i den utstrekning det kan skje uten urimelige ulemper og utgifter". Konsesjonæren skal videre pålegges – i den utstrekning det kan skje uten urimelige ulemper og utgifter – å sørge for at anleggene blir minst mulig skjemmende, alt etter nærmere bestemmelser av vedkommende departement. Konsesjonæren skal etter hvert foreta en forsvarlig opprydding av anleggsområdene (§ 13 annet ledd nr. 11 annet avsnitt).

Erverv av mutbare mineraler som omfattes av industrikonsesjonsloven, omfattes ikke av den alminnelige konsesjonsloven (lov 28. november 2003 nr. 98 § 2 annet ledd).

Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer

Loven gjelder vassdragsreguleringer. Med vassdragsreguleringer menes anlegg eller tiltak til regulerer et vassdrags vannføring, herunder også utvidelse eller forandring av eldre reguleringsanlegg. Med vassdragsreguleringer likestilles anlegg eller arbeider til øking av vannføringen ved overføring av vann og pumping av vann til et høyereliggende magasin (§ 1).

For andre enn staten gjelder konsesjonsplikt for vassdragsreguleringer for produksjon av elektrisk energi hvis disse:

- økter vannkraften med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som kan utnyttes under ett, eller
- øker vannkraften med minst 3.000 naturhestekrefter i hele vassdraget, eller
- alene eller sammen med tidligere reguleringer påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig (§ 2 første ledd)

Hvis reguleringen øker vannkraften i vassdraget med minst 20.000 naturhestekrefter, eller hvis betydelige interesser står mot hverandre, skal saken normalt forelegges for Stortinget før konsesjon blir gitt (§ 2 annet ledd).

Konsesjon gis for et bestemt tidsrom på inntil 60 år (§ 10 nr. 1), men kan gis på ubestemt tid til offentlig eide foretak hvis reguleringen hovedsakelig skal utnyttes til alminnelig kraftforsyning og hensynet til andre alminnelige interesser ikke taler mot det (§ 10 nr. 2 første ledd). Vilkårene for konsesjonen kan tas opp til revisjon etter 30 år (§ 10 nr. 3 første ledd første punktum). Som etter industrikonsesjonsloven inntreier hjemfallsrett til staten ved utløp av konsesjonsperioden.

Vassdragsreguleringsloven har ingen generell formålsparagraf. Etter § 8 første ledd kan konsesjon til vassdragsregulering vanligvis bare gis "hvis skader eller ulemper for allmenne eller private interesser anses for å være av mindre betydning i sammenligning med de fordeler som reguleringen vil medføre" (første ledd første punktum). Hensynet til biologisk mangfold eller andre naturverdier regnes som en allmenn interesse. Etter § 8 første ledd annet punktum bør det ved avgjørelsen dessuten tas hensyn til "andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning".

Det skal etter loven stilles visse vilkår for konsesjonen. Når det gjelder naturhensyn, heter det i § 12 nr. 16 at "det bør pålegges konsesjonæren å unngå ødeleggelser av naturforekomster og områder når dette er ønskelig av vitenskapelige eller historiske grunner eller på grunn av områdenes naturskjønnhet eller egenart. Såfremt slike ødeleggelser ikke kan unngås, skal naturvernmyndighetene underrettes i god tid på forhånd". Dette er det samme vilkåret som etter industrikonsesjonsloven. Vassdragsreguleringsloven har dessuten tilsvarende vilkår om at anleggene skal være minst mulig skjemmende og at konsesjonæren skal foreta en forsvarlig opprydding av området etter anleggsperioden (§ 12 nr. 16 annet ledd). Det kan videre bl.a. settes vilkår til fremme av fiske, krav om hydrologiske registreringer og krav om å utføre og bekoste etterundersøkelser av reguleringens virkninger for berørte interesser (§ 12 nr. 8 annet ledd og 13 første og annet ledd).

Vannressursloven gjelder i tillegg for reguleringer som faller inn under vassdragsreguleringsloven (§ 1 annet ledd). Det innebærer bl.a. at vannressursloven § 22 om planlegging i vassdrag gjelder. Vassdragsmyndighetene kan utsette eller avslå en søknad om konsesjon i påvente av samlet planlegging for bruk eller vern av vassdrag (vannressursloven § 22 første ledd). Er en slik plan fullført, skal den legges til grunn for behandlingen av søknad om konsesjon (annet ledd). En slik plan er Samlet plan for vassdrag.

Samlet plan for vassdrag er en nasjonal plan hvor gjenstående utbyggingsprosjekter er plassert i kategorier.¹ Kategoriinndelingen er gjort på bakgrunn av prosjektenes miljøkonflikter og økonomi. For at et vannkraftprosjekt skal kunne konsesjonsbehandles, må det i utgangspunktet være plassert i kategori I i Samlet plan eller være unntatt fra Samlet plan. Vannkraftprosjekter med installert effekt

opp til 1 MW, eller med en årsproduksjon på inntil 5 GWh, er ikke omfattet av kravet om behandling i Samlet plan.

Samlet plan er lite endret siden den ble utformet på 1980-tallet. Mange av vannkraftprosjektene som er beskrevet i Samlet plan er nå vesentlig endret, og det har også skjedd endringer med hensyn til vurderinger knyttet til økonomi og miljø. På den bakgrunn er det satt i gang et arbeid med å legge om planen slik at kategoriseringen skjer etter vassdrag og vassdragsområder istedenfor kraftutbyggingsprosjekter.

Lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforkomster

Loven gjelder erverv av eiendomsrett eller bruksrett til kvartsforkomster (§ 1 første ledd). Som erverv av bruksrett regnes også erverv av rett til å få kvarts fra en slik forekomst etter leveransekontrakt på mer enn 2 år (§ 1 annet ledd). Som kvarts regnes kvartskrystaller, krystallkvarts og kvartsitt (§ 1 tredje ledd). Kvarts er et ikke-mutbart mineral, dvs. at eiendomsretten i utgangspunktet ligger til grunneieren.

For andre enn staten kreves konsesjon for erverv som nevnt (§ 1 første ledd). Unntatt fra konsesjonsplikten er bl.a. erverv som ikke skjer i hensikt å utnytte forekomsten (§ 2 bokstav a).

Loven har ingen formålsparagraf. Konsesjon kan gis "når ikke allmenne hensyn taler i mot det" (§ 4 første ledd). Det kan i konsesjonen stilles vilkår "som finnes påkrevet av almene hensyn" (§ 4 tredje ledd).

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova)

Loven gjelder rettsforhold mellom naboer. Loven oppstiller en alminnelig begrensning av råderetten over egen eiendom av hensyn til naboeiendom, samtidig som den oppstiller en tålegrense for hva man må finne seg i av tiltak på naboeiendommen (§ 2).

Av betydning for det biologiske mangfoldet og andre naturverdier er særlig regelen i § 3 om trær som er til skade eller særlig ulempe for naboen. En eier må ikke ha et slikt tre nærmere hus, hage, tun eller dyrket jord på naboeiendommen enn en tredjedel av treet høyde. Forutsetningen er at fjerningen av treet ikke er av nevneverdig betydning for eieren. Er vilkårene etter bestemmelsen oppfylt, har naboen i utgangspunktet krav på å få treet hogget (§ 10 første ledd).

¹ Se St.meld. nr. 63 (1984–85) og Innst. S. nr. 250 (1985–86), St.meld. nr. 53 (1986–87) og Innst. S. nr. 296 (1987–88) og St.meld. nr. 60 (1991–92) og Innst. S. nr. 114 (1992–93).

Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet

Loven regulerer allmennhetens ferdselsrett i innmark og utmark.

Lovens formål er ”å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes” (§ 1).

Hovedregelen i loven er at enhver kan ferdes til fots hele året i utmark (§ 2).

Ferdselsretten gjelder – med visse begrensninger – også på frosset eller snølagt mark, men ikke i tidsrommet fra 30. april til 14. oktober (§ 3). Det er videre fri ferdsel med båt på sjøen eller på islagt sjø (§ 6 første ledd).

Forutsetningen for ferdselsretten er at ferdselen skjer ”hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet” (§ 2 jf. § 11). Aktsomhetsplikten innebærer bl.a. at miljøet ikke skal påføres skade (§ 11 første ledd første punktum).

Kommunen kan fastsette adferdsregler for ferdselen i områder der utfarten er stor (§ 15 første punktum). Reglene skal ”særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold” (§ 15 annet punktum).

Kongen kan – med Stortingets samtykke – legge ut områder av statens grunn til friluftsmark (§ 34 første ledd). Bestemmelsen er så langt ikke brukt.

Miljømyndighetene kan gi kommuner eller friluftsansjoner tillatelser til merking av stier eller andre tiltak for å lette ferdselen i utmark (§ 35 første ledd).

Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (lov om undersjøiske naturforekomster)

Loven gjelder for vitenskapelig utforskning av havbunnen og grunnen under denne. Loven gjelder videre for leting etter og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i indre norsk farvann, på norsk sjøterritorium og på kontinentalsokkelen (§ 1). Unntatt fra loven er petroleumsforekomster, som reguleres av lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Loven § 2 første ledd slår fast at retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten. Etter § 2 annet ledd kan andre enn staten få tillatelse til å undersøke eller utnytte naturforekomstene. Etter tredje ledd kan det dessuten gis forskrift med generell tillatelse til utnyttelse av tang- og tareforekomster i bestemte områder. Slike regler er gitt i forskr. 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare. Forskriften er omtalt nærmere i utredningen kap. 13.4.4.3.

Loven har ingen formålsbestemmelse. Det er heller ikke gitt noen normer for skjønnsutøvelse etter loven.

Loven har en generell forskriftshjemmel i § 3. Det er gitt tre forskrifter med hjemmel i bestemmelsen som kan ha betydning for naturverdier:

- forskr. 31. januar 1969 nr. 2 om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.v.
- forskr. (midlertidig) 12. juni 1970 nr. 3 for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v.
- forskr. 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen

Etter de to førstnevnte forskrifter er det bl.a. et krav at virksomheten ikke volder skade på dyre- eller plantelivet i havet (begge forskrifter § 12).

Lov 21. juni 1963 nr. 23 vegloven

Loven inneholder regler om offentlige og private veier (§ 1 og 1a). Planlegging av offentlig vei (riksvei, fylkesvei eller kommunal vei) skal etter § 12 skje etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven. Vegloven har imidlertid materielle regler om bl.a. byggegrense og friskt (§§ 29 og 31). Tre, busker og andre planter innenfor byggegrensene kan kreves fjernet (§ 31 første ledd).

Ved utøving av myndighet etter vegloven vil formålsbestemmelsen i § 1 a være retningsgivende. Etter denne skal planlegging, bygging, vedlikehold og drift av veier skje slik at trafikken på dem kan skje på en måte som tjener trafikantene og samfunnet (§ 1 a første punktum). Det er en overordnet målsetting å skape størst mulig trygghet og god utvikling av trafikken og å ta hensyn til naboer, et godt miljø og andre samfunnsinteresser (§ 1 a annet punktum).

Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern

Skogbruksloven gjelder for "all skog og skogmark" (§ 3 første ledd). Med "skogmark" menes "grunn som er skogproduserende, eller som etter en samlet jord- og skogbruksmessig vurdering egner seg best til skogproduksjon og ikke nyttes til annet formål" (§ 2 første ledd). Reglene i loven er i all hovedsak knyttet til skogbruksvirksomhet.

Lovens formål er å fremme skogproduksjon, skogreising og skogvern (§ 1 første punktum). Det skal tas sikte på at skogbruket gjennom rasjonell skjøtsel kan gi et tilfredsstillende resultat for næringens utøvere, samtidig som det skal sikres effektiv og jevn råstofftilførsel til industrien (§ 1 annet punktum). Videre skal det legges vekt på skogens betydning som rekreasjonskilde for befolkningen, som viktig del av landskapsbildet, som livsmiljø for planter og dyr og som områder for jakt og fiske (§ 1 tredje punktum).

Loven har et *forvalteransvar* som utgangspunkt, det vil si at så lenge skogeieren behandler sin skog i samsvar med lovens prinsipper for skogskjøtsel, og retter seg etter de bestemmelser som er gitt i loven og i medhold av den, så kan han eller hun selv avvirke, stelle og forvalte skogen (§ 15). Frivillige standarder for et bærekraftig skogsbruk ble utarbeidet i det såkalte "Levende skog"-prosjektet.²

I utgangspunktet er det ingen meldeplikt for skogbrukstiltak. Men loven har generelle regler om bl.a. avvirkning, skogreising og skogkulturarbeider (§§ 16 og 17).

Etter loven skal all avvirkning planlegges og foretas bl.a. under "rimelig hensyn til naturmiljøet og friluftslivet" (§ 16 tredje ledd). Hvis skogoppsynet finner at skogeieren ikke har fulgt opp bestemmelsen i tilstrekkelig grad, kan Landbruksdepartementet etter innstilling fra fylkeslandbruksstyret forby eller begrense foryngelseshogst for et bestemt tidsrom (fjerde ledd).³

Skogreising og skogkulturarbeider (tilplanting av skogløse områder, skifte av treslag, grøfting, gjødsling og bruk av plantevernmidler) kan forbys eller knyttes opp mot vilkår av skogbruksmyndig-

hetene hvis det anses "nødvendig for å hindre vesentlig skade eller ulempe for friluftslivet eller vesentlig skade på naturmiljøet" (§ 17 fjerde ledd).

Skogoppsynet kan innføre meldeplikt for skogbrukstiltak hvis det anses nødvendig for kontrollen med overholdelse av skogbruksloven (§ 19 første ledd). Det er få eksempler på at hjemmelen er benyttet for å ivareta naturverdier.⁴

Etter § 17 a kan departementet fastsette forskrifter for planlegging og bygging av skogsbilveier, jf. forskr. 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål. Forskriften er i tillegg til skogbruksloven også hjemlet i jordloven. Etter forskriften kan bygging av nye landbruksveier og ombygging av eksisterende veier ikke iverksettes uten tillatelse fra kommunen (§ 2-1). I vurderingen av søknader om veibygging skal det legges vekt på de miljømessige konsekvenser bygging og bruk av veien vil ha for naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv (§ 3-3). Det kan settes vilkår om miljømessig tilpasning av veien, samt for skogsdrift på avgrensede arealer innen veiens dekningsområde dersom dette er påkrevd for å ivareta dokumenterte miljøverdier (§ 3-4). Ved bygging av landbruksveier på over 15 kilometer gjelder plan- og bygningslovens konsekvensutredningsbestemmelser (§ 2-1).

Skogbruksloven har i § 17 b en hjemmel som har karakter av områdebeskyttelse mot skogbrukstiltak. Etter paragrafens første ledd kan Kongen for "skogområder av særlig verdi for friluftsliv og naturvern" fastsette mer vidtgående restriksjoner for skogbruket enn det loven ellers hjemler (første punktum). Forskriften kan omfatte forbud mot eller begrensning i hogst av foryngelsesflater, felling av visse slag eller typer trær, hogst av trevegetasjon på spesielle steder, bruk av større terrenggående maskiner, skogsveibygging samt andre anlegg, tiltak og inngrep i forbindelse med skogens drift og skjøtsel som kan medføre vesentlig skade eller ulempe for friluftslivet eller vesentlig skade på naturmiljøet (§ 17 b første ledd tredje punktum). Det kan også fastsettes meldeplikt for skogbrukstiltak (fjerde punktum).

² Vedtatt 27. mars 1998 av en arbeidsgruppe bestående av representanter for skogeiere, skogindustrien, arbeidstakere, miljøorganisasjoner, friluftslivsorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og myndigheter.

³ Denne hjemmelen er brukt noen få ganger de siste årene. Blant annet nedla Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i 1995 og 2000 midlertidig hogstforbud i enkeltlokaliteter som var registrert som verneverdige i arbeidet med barskogplanen, mens tilsvarende vedtak ble fattet for to eiendommer i Skrimfjella i 2000.

⁴ I 1995 ble hjemmelen benyttet til å innføre meldeplikt for registrerte kystgranskoglokaliteter i Nord-Trøndelag (brev fra fylkesmannen 25. mai 1995 og 21. desember 1995). Ved brev fra Landbruksdepartementet 25. juli 2001 ble det med hjemmel i § 19 vedtatt meldeplikt for verneverdige barskogområder i Midt-Norge og Øst-Norge som ikke ble foreslått varig vernet i forbindelse med gjennomføring av verneplanene i henholdsvis 2001 (Midt-Norge) og 2002 (Øst-Norge). Bakgrunnen for meldeplikten var at områdene var registrert som verneverdige og kunne bli foreslått vernet i forbindelse med evaluering av barskogvernet. Meldeplikten gjaldt til 1 august 2003.

Det er fastsatt to forskrifter med hjemmel i § 17 b. Den første forskriften er forskr. 15. januar 1993 nr. 70 om skogsbehandling og skogsdrift for skogsområder i Vestfjella, Aremark og Halden kommuner, Østfold. Formålet med forskriften er sikre at særpregede natur- og landskapsverdier i Vestfjella bevares ved utøvelse av skogbruk (§ 1). Forskriften omfatter et areal på ca. 1 000 daa skogsmark. Den andre forskriften er forskr. 2. april 1993 nr. 268 om skogbehandling og skogsdrift for skogsområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka). Formålet med Markaforskriften er å sikre at utøving av skogbruk i Marka bidrar til å bevare og utvikle områdets kvaliteter knyttet til friluftsliv, naturmiljø, landskap, kulturminner og vannforsyning (§ 1-1). Markaforskriften omfatter et areal på ca. 16 000 km². Begge forskriftene fastsetter en meldeplikt for hogst.

Skogbruksloven har bestemmelser om "vernskog" i §§ 32 og 33. Skogbruksmyndighetene kan definere skog som vernskog dersom skogen tjener som vern mot skred, ras, elvebrudd, skadeflom o.l., eller når skogen bør skjøttes med varsomhet av hensyn til vanskelige foryngelsesforhold. Store deler av fjellskogen og mye av skogen mot kysten omfattes av vernskogbegrepet. Vernskog omfatter samlet ca. 20 % av det produktive skogarealet. Hogst i vernskog er normalt underlagt meldeplikt.

Skogbruksloven er under revisjon.

Lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom

Loven gjelder særretter over andres faste eiendom til bestemte former for bruk (§ 1 første ledd). Loven inneholder en alminnelig regel om at verken eieren eller servitutthaveren må bruke sin rådgighet over eiendommen på en måte som er urimelig eller unødvendig til ulempe for den andre (§ 2 første ledd). Hva som er urimelig vurderes ut fra formålet med den aktuelle bruksrettighet, samt hva som er "i samsvar med tida og tilhøva" (§ 2 annet ledd). Hensynet til naturverdier kan muligens komme inn under denne formuleringen.

Lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet

Loven regulerer atomvirksomhet i Norge og atomskade som opptrer i Norge (med visse unntak), jf. hhv. kap. II og III.

Det kreves konsesjon for å oppføre, eie og drive et atomanlegg (§ 4). Konsesjon til bygging av

atomanlegg bør etter § 4 annet ledd ikke gis før Stortinget har gitt sitt samtykke. Det trengs etter loven også tillatelse ("løyve", som anses som en enklere form for tillatelse enn "konsesjon") for å "fremstille, eie, lagre, behandle, transportere, omsette eller for øvrig inneha eller anbringe atomsubstans".⁵

Lovens kap. III inneholder regler om erstatning for atomskade.

Lov 9. juni 1972 nr. 31 om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite

Loven regulerer svensk reinbeiting i Norge (§1). Den angir konkrete beiteperioder og områder som kan benyttes av rein fra nærmere angitte svenske samebyer (§§ 2, 3 og 5). Hensynet til ressursgrunnlaget kommer til uttrykk i § 7, der det heter at beitenene ikke må utnyttes "på en slik måte at de forringes for fremtiden".

Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk

Loven gjelder leting etter og utvinning av mutbare mineraler (jf. omtalen av industrikonsesjonsloven) (§ 1).

Utgangspunktet for loven er bergfrihetens prinsipp, dvs. at enhver har rett til å lete etter (skjerpe), mute og få utmål på mutbare mineraler på egen eller andres grunn, med de vilkår og begrensninger som følger av loven (§ 2 første ledd). Visse steder er unntatt fra skjerpingsretten, med mindre det foreligger tillatelse fra grunneieren eller brukeren. Dette er først og fremst bebygde eller kultiverte områder (§ 3 første ledd).

Loven har ingen formålsparagraf.

For skjerping gjelder en generell aktsomhetsplikt som bl.a. innebærer at "naturen ikke blir unødigg skjemma" (§ 4 annet ledd).

Den som vil sikre seg rett til å undersøke en forekomst av mutbart mineral og rett fremfor andre til, etter eventuelt å ha fått konsesjon, å utvinne mineralet i området, må begjære muting (§ 8). Loven regner uttømmende opp hva som kan være grunnlag på avslag på søknad om muting (§

⁵ Med "atomsubstans" menes "atombrensel, bortsett fra naturlig uran og utmagret uran, samt radioaktivt produkt, unntatt radioisotoper som brukes til industrielt, kommersielt, jordbruksmessig, medisinsk, vitenskapelig eller undervisningsmessig formål eller som er bestemt for og uten videre brukelige til et slikt formål" (§ 1 bokstav c).

14). Allmenne hensyn eller hensyn til naturverdier er ikke blant de nevnte grunner. Heller ikke utmål kan nektes av slike grunner. Utmål er en enerett til å starte drift i utmålsområdet (§ 24). Muterer har rett til utmål hvis vedkommende gjør det sannsynlig at forekomsten av mutbart mineral "har en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet ellers at den kan antas å være, eller innen rimelig tid bli, drivverdig" (§ 23). Utmålshaver kan imidlertid ikke iverksette gruvedrift (unntatt prøvedrift) uten konsesjon etter industrikonsesjonsloven (se foran). Det kan også være krav om tillatelser etter andre lover som f.eks. plan- og bygningsloven eller forurensningsloven. Eventuelle miljøkrav må dermed følge av konsesjon etter industrikonsesjonsloven eller tillatelser etter annet lovverk.

Bergverksloven er for tiden under revisjon.

Lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde

Loven gjelder for utvinning av petroleum på norsk landterritorium og sjøgrunn som er undergitt privat eiendomsrett (§ 1).

Loven slår fast at retten til petroleum i disse områder tilligger staten (§ 1). Kongen kan gi tillatelse til andre enn staten til undersøkelse eller utvinning av petroleum.

Loven har ingen formålsbestemmelse eller andre normer for skjønnsutøvelse.

Nærmere regler om undersøkelse og utvinning kan gis ved forskrift (§ 3). Slik forskrift er så langt ikke gitt.

Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)

Loven regulerer forskjellige former for bruk i statsallmenninger, med unntak for skogsdrift (§ 1 første og annet ledd). Skogsdrift reguleres i en egen lov, jf. nedenfor om lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene.

Loven fastsetter at det skal tas hensyn til "prinsippa for naturvern" ved omdisponering av grunn (§ 12 første ledd). Slik omdisponering kan bare foretas av departementet eller med tillatelse av departementet (§ 12 annet ledd). Statsallmenningsgrunn kan normalt ikke avhendes (§ 13 første ledd).

Beiteretten er normalt avgrenset til "så stor buskap som kan vinterfø[s] på eignedomen" (§ 15

første ledd). Fjellstyret kan likevel samtykke i et større beiteomfang " når det kan skje utan skade for andre bruksrettshavarar" (§ 15 annet ledd).

Loven har regler om jakt og fangst i kap. IX. Reglene gjelder innenfor de jakt- og fangstidsrammer som viltloven setter. Fjellstyret kan med godkjenning av departementet frede nærmere bestemte områder av allmenningen for alt fiske for inntil 10 år om gangen (§ 30 tredje ledd).

Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone

Loven regulerer opprettelsen av en økonomisk sone på 200 nautiske mil utenfor grunnlinjen i Norge (§ 1).

Lovens fastslår et forbud for utlendinger til å drive fiske eller fangst innenfor den økonomiske sonen, med mindre annet følger av forskrifter gitt med hjemmel i loven (§ 3).

Loven hjemler bl.a. forskrifter om fiske- eller fangstkvoter, tiltak for å sikre en "rasjonell og forsvarlig utøving av fiske" og tiltak "til vern og fremme av bestander av fisk, skalldyr og de levende ressurser for øvrig (§ 4 bokstav a, c og d).

Loven hjemler også forskrifter om miljøvern, med de begrensninger som følger av folkeretten (§ 7 bokstav a). Slike forskrifter er så langt ikke gitt.

Loven har ingen formålsbestemmelse.

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Loven regulerer ferdsel i utmark og vassdrag med motordrevet kjøretøy eller båt, og landing og start med motordrevet luftfartøy (§ 2). Utgangspunktet for loven er at slik ferdsel er forbudt, med mindre annet følger av loven eller vedtak med hjemmel i loven.

Av selve loven følger at motorferdsel til en del konkret oppregnede nytteformål er tillatt (§ 4 første ledd). Dette gjelder bl.a. politi-, ambulanse- og redningstjeneste, oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov, nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, og forsvars øvelser, forflytninger og transporter. Motorferdsel er dessuten tillatt på større innsjøer (§ 4 annet ledd).

I tillegg følger det av forskr. 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag (nasjonal motorferdselforskrift) at motorferdsel er tillatt til ytterligere, nærmere angitte, for-

mål. Det er noe større adgang til motorferdsel på vinterføre enn på bar mark (jf. hhv. §§ 3 og 2). I Finnmark og Nord-Troms er det med hjemmel i forskriften § 4 fastsatt særskilte løyper for snøscootere som kan benyttes uansett formålet med kjøringen (såkalte rekreasjonsløyper). Av forskriften følger også en generell aktsomhetsplikt for motorferdsel i utmark og på islagte vassdrag (§ 1 annet ledd).

Kjøring utover de lov- eller forskriftsbestemte formål kan bare skje med kommunens tillatelse (dispensasjon) etter forskriften § 5 (for bruk av snøscootere til i forskriften angitte formål) eller etter § 6 for kjørebegrep som ikke dekkes av de øvrige paragrafer (jf. motorferdselloven § 6). Tillatelse etter forskriften § 6 skal kun gis "i unntakstilfelle".

Praktiseringen av loven skal skje i henhold til formålsbestemmelsen i § 1, som innebærer at motorferdsel skal reguleres "ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift

Loven regulerer all reindrift i Norge, med unntak for svensk reinbeite (jf. lov 9. juni 1972 nr. 31) og reindrift i de kommunene som omfattes av lov 21. desember 1984 nr. 101 (se nedenfor). Den gir regler om hvem som har beiterett (§ 3 og 4), i hvilke områder reinbeite kan foregå (§ 2 og 5) og hva reindriften omfatter (kap. III).

Reindrifststyret regulerer beitetrykket bl.a. ved å fastsette alders- og kjønnsbestemte vektgrenser for rein og/eller høyeste antall rein som til enhver tid får beite i det enkelte reinbeitedistrikt (§ 2 annet ledd første punktum). Det kan også fastsettes et høyest antall rein pr. driftsenhet (§ 2 fjerde ledd første punktum). Det skal utarbeides en såkalt "distriktsplan" for det enkelte reinbeitedistrikt, som skal lette kontrollen med etablering, drift og reintall. Planen skal bl.a. inneholde opplysninger om vektstruktur for kjønns- og aldersgrupper av rein og/eller fordeling av distriktets samlede reintall på de godkjente driftsenheter. Planen skal omfatte en "samlet strategi for utnytting av distriktets tilgjengelige beiteressurser". Den skal videre gi oversikt over nødvendige fremkomst- og transportmidler og løyper for barmarkskjøring, og over gjerder og anlegg. Arealdisponeringen skal kartfestes (§ 8 a). Driftsenheter som fører flere rein på beite enn det antall enheten er tildelt i distriktsplanen kan pålegges en særskilt ressursavgift (§ 8 b tredje ledd).

Vektlegging av naturhensyn følger bl.a. av lovens formål, som er "å legge forholdene til rette for en økologisk bærekraftig utnyttelse av reinbeiteressursene, til gagn for reindriftsbefolkningen og samfunnet for øvrig" (§ 1 første ledd).

Loven hjemler mulighet for at "bestemte barskogsstrekninger skal være fredet for reinbeiting i en viss tid, når dette anses påkrevet av hensyn til skogens foryngelse eller gjenvekst" eller "når særlige hensyn tilsier det" (§ 11). Bestemmelsen er brukt enkelte ganger.⁶

Særskilte miljøhensyn nevnes i § 12 om gjerder og andre anlegg, der det heter at "godkjenning av større anlegg kan først gis etter en fagkyndig vurdering av de samlede miljømessige virkninger, sammenholdt med de reindriftsfaglige behov for anlegget".

Reindriften er for tiden under revisjon.

Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. (jordskifteloven)

Loven inneholder regler om hva som kan legges under jordskifte, hva et jordskifte kan gå ut på og vilkårene for jordskifte. Hovedregelen er at jordskifte kan skje for eiendommer som er vanskelig å utnytte på en etter tiden og forholdene hensiktsmessig måte (§ 1 første ledd). Jordskifte kan også gjennomføres hvis eiendomsforholdene blir uhenktsmessige som følge av offentlige rådighetsreguleringer, f.eks. områdevern (§ 1 annet ledd bokstav b).

Jordskifte kan bl.a. innebære at et sameie oppløses, at eiendomsgrenser og rettigheter fastsettes på nytt og fastsette regler for fellestiltak i forbindelse med utnytting av eiendommer i områder som er lagt ut etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2, 3 og 5⁷ eller som er regulert til slik bruk eller vern⁸ eller i uregulert område (§ 2 jf. § 34 a).

Jordskiftelovens overordnede mål går frem av § 29 første ledd, der det heter at "utforming av eiendom og omforming av bruksrett skal vere tenleg etter tida og tilhøva". I tillegg skal det etter § 29 a tas hensyn til "at naturressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvalt-

⁶ Se bl.a. forskr. 29. januar 1985 nr. 183 om fredning av visse områder i Finnmark mot reinbeite og forskr. 10. april 1981 nr. 4827 om fredning for reinbeite, Stonglandshalvøya, Tranøy kommune, Troms. Forskriftene angir ingen nærmere grunn for fredningen.

⁷ Henholdsvis landbruks-, natur- og friluftsområder, områder for råstoffutvinning og områder for bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten.

⁸ Plan- og bygningsloven § 25 nr. 2 (landbruksområder), § 25 nr. 4 (friområder) og § 25 nr. 6 (spesialområder).

ninga av naturressursane skal vere miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter”.

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Loven regulerer forurensning og avfall i det ytre miljø (§ 3 første ledd første punktum). Med forurensning menes (§ 6 første ledd):

1. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
2. støy og rystelser,
3. lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
4. påvirkning av temperaturen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet

Under nr. 1 inngår også bakterier, virus, enzymer og muligens alger.

Loven tar primært sikte på forurensning som skyldes stedbundet virksomhet. Forurensning fra det enkelte transportmiddel er unntatt fra lovens virkeområde, og anses ivaretatt gjennom annet lovverk (§ 5 annet ledd). Lovens bestemmelser om akutt forurensning (§ 7 annet og fjerde ledd og kap. 6) får likevel anvendelse på det enkelte transportmiddel, herunder skip.

Loven gjelder for forurensningskilder på norsk territorium, forurensninger som truer med å inntruffe i Norge og for norske fartøy eller innretninger som skaper fare for forurensning i Norges økonomiske sone (§ 3 annet ledd).

Loven bygger på et konsesjonssystem. Det er et alminnelig forbud mot å forurense (§ 7), slik at tiltak som kan volde forurensning må ha et særskilt rettsgrunnlag. Dette rettsgrunnlaget kan følge av loven selv (§ 8), av forskrifter (§ 9) eller av en tillatelse i det enkelte tilfelle (§ 11). Når det gjelder virksomhet på kontinentalsokkelen, gjelder disse bestemmelsene bare for de sider av virksomheten som ”jevnlige fører til forurensning” (§ 4 første ledd). Det kreves bl.a. utslippstillatelse etter lovens § 11 for regelmessige utslipp fra oljeinstallasjonene, utslipp av oljeholdig avløpsvann og fore slam mv., utslipp til luft av gasser, som f.eks. flyktige organiske forbindelser mv. Regler om dette kan også gis ved forskrift med hjemmel i § 9. Hittil har ikke forurensningsloven vært benyttet til å regulere CO₂-utslipp fra forbrenning på sokkelen, selv om forurensningsloven kan regulere utslipp

av klimagasser, jf. definisjonen av forurensning i § 6 og lovens virkeområde i §§ 3 og 4.⁹

Forurensningsloven gjelder bare i begrenset utstrekning for sider ved petroleumsvirksomhet på sokkelen som innebærer en fare for akutt forurensning (§ 4 første ledd). Slike sider må fanges opp av petroleumsløven.

”Vanlig” forurensning fra bl.a. fiske, jordbruk og skogbruk er tillatt, med mindre det er gitt særskilte forskrifter (§ 8 første ledd). Regler som gjelder for landbruksvirksomhet finnes bl.a. i forskr. 4. juli 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav, og i deler av forskr. 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

Loven har regler om konsekvensanalyser i § 13. Reglene gjelder for virksomhet som ”kan medføre store forurensninger på et nytt sted, eller en vesentlig utbygging av ny karakter på sted for eksisterende virksomhet” (første ledd). Bestemmelsen har i liten grad vært brukt.

Loven inneholder dessuten særskilte regler om avløpsanlegg (kap. 4), avfall (kap. 5), akutt forurensning (kap. 6) og erstatning for forurensningsskade (kap. 8).

Hensynet til det biologiske mangfoldet er ikke uttrykkelig nevnt i loven, men går inn under mer generelle normer om ivaretagelse av naturverdier. Beskyttelse av naturen er et av hovedmålene med loven etter § 1 annet ledd, der det heter at ”loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går utover trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse”.

Det fremgår videre av § 2 at loven skal brukes for å oppnå en ”tilfredsstillende” miljøkvalitet ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold. Hensynet til miljøet og naturen er derfor ikke avgjørende for om en utslippstillatelse gis. Minstekrav til resipientkvaliteten (miljøkvalitetsmål) kan bidra til at andre hensyn ikke fortrenger forurensningshensynene. Slike minstekrav kan fastsettes gjennom forskrifter (§ 9).

Loven har dessuten som en retningslinje det miljørettslige prinsipp om best anvendbar teknologi. Dette er i § 2 nr. 3 formulert slik:

”For å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer skal det tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåvæ-

⁹ I stedet for er det innført en særskilt CO₂-avgift, jf. lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Se Norsk lovkommentar s. 1384.

rende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater”.

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet

Loven regulerer forvaltningen av viltlevende landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr i (§ 2 første ledd). Loven gjelder på norsk fastland, sjøterritoriet utenfor og i den økonomiske sonen.

Loven har som utgangspunkt et fredningsprinsipp for alt vilt (§ 3 første og annet ledd). Loven inneholder regler om uttak (§§ 3 og 9-18), biotopvern (§ 7 annet ledd) og innførsel og utsetting av vilt (§ 47). Det vises til omtalen i hhv. kap. 13, 16.2.6 og vedlegg 14.

Viltloven stiller opp en generell aktsomhetsplikt for enhver virksomhet til å ta hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade (§ 3 annet ledd).

Loven inneholder også regler om utøvelse av jakt og fangst (kap. VI) og om retten til jakt og fangst (kap. VII). Disse omtales ikke nærmere.

Viltloven har som generelt formål at viltet og dets leveområder skal forvaltes ”slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares” (§ 1 første ledd). I tillegg nevnes hensynet til landbruksnæring og friluftsliv, men disse formål kan kun tilgodeses innenfor de rammene som hovedformålet i § 1 første ledd stiller opp (§ 1 annet ledd).

Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

Saltvannsfiskeloven regulerer alt fiske i sjøen som utøves av norske statsborgere (§ 1 første ledd jf. § 2). En rekke av lovens bestemmelser, herunder reglene i lovens kap. II om begrensninger i fiske, kan i tillegg gjøres gjeldende også for utenlandske statsborgeres fiske (§ 1 annet ledd).

Saltvannsfiskeloven § 4 inneholder en rekke såkalte reguleringsfullmakter, som gir departementet hjemmel til å fastsette f.eks. fredningstid og forbud mot fiske og fangst på visse områder og på visse arter (§ 4 første ledd bokstav b), forbud mot eller regulering av fangstmåter og bruk av redskaper (bokstav f), beskatning av flora og fauna som ødelegger verneverdige arter (bokstav n) og beskatning av flora og fauna som er næringsgrunnlag for verneverdige arter (bokstav o).

Loven har ingen formålsbestemmelse, men § 4 fastsetter til hvilke formål reguleringstiltak kan iverksettes. Dette gjelder for å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når

internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller når en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det.

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4 og lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 4, har Fiskeridepartementet fastsatt forskrift om beskyttelse av korallrev (forskr. 11. mars 1999 nr. 299).

Trålfiske, med unntak for reketråling og krepsetråling, er forbudt i kystnære farvann. Regler om dette er gitt i saltvannsfiskeloven § 8 og forskrift 6. oktober 1989 nr. 1030 om adgangen til å drive trålfiske i området mellom 4 og 12 nautiske mil fra grunnlinjene utenfor det norske fastland. I henhold til denne forskriften kan de mindre trålfartøyene drive fiske inn til 4 eller 6 nautiske mil fra grunnlinjene langs store deler av kysten. For større fartøy gjelder en grense på 12 nautiske mil i samsvar med lovens hovedregel. I tillegg er det opprettet noen såkalte trålfrie soner også utenfor 12 nautiske mil.

Reguleringen av fiskeriene er for øvrig nærmere omtalt i utredningen kap. 13.

Saltvannsfiskeloven er under revisjon. Ved kgl.res. 14. mars 2003 ble det oppnevnt et eget lovutvalg for å utrede ny lov om havressurser (Havressurslovutvalget). Havressurslovutvalget skal levere sin innstilling til innen 15. mars 2005.

Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.

Loven gjelder planlegging, utbygging og drift av havner samt regulering av farvann, på norsk sjøterritorium og i vassdragsstrekninger som er farbare med fartøy fra sjøen (§§ 6 til 8, jf. § 2 første ledd).

Etter lovens § 6 kan det bl.a. gis forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår. Slike vedtak kan treffes bl.a. av hensyn til ”almene miljøhensyn” (§ 6 første ledd). Det er bl.a. gitt en nasjonal forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø (forskr. 19. juni 2003 nr. 748). Etter forskriften gjelder en generell aktsomhetsplikt som innebærer at fartøyer skal utvise forsiktighet og avpasse farten ”slik at det ikke ved bølgeslag eller på annen måte oppstår skade eller fare for skade for andre fartøyer, farvannets strandlinjer, kaier, akvakulturanlegg, badende, eller omgivelsene for øvrig” (§ 2).

Tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde, krever tillatelse av departementet (§ 6 tredje ledd).

Både planlegging av havner og bygging av anlegg som kaier, moloer eller bygninger reguleres i utgangspunktet etter plan- og bygningsloven (jf. havneloven § 27 og plan- og bygningsloven § 93). I en del tilfeller er det imidlertid nødvendig med tillatelse også etter havneloven, jf. § 8.

De hensyn som vektlegges etter loven er etter formålsbestemmelsen "å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen" (§ 1). Miljøhensyn må antas å inngå i dette, jf. bl.a. § 6 første ledd, der miljøhensyn kan begrunne nærmere vedtak.

Lov 21. desember 1984 nr. 101 om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal

Loven gir regler om utøvelse av reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal (Trollheimen). Formålet med loven er å sikre fortsatt samisk reindrift i de nevnte kommunene (§ 1). Loven gir staten adgang til å kreve ekspropriasjon av reindriftsrett hvis dette er nødvendig for å sikre samisk reindrift i Trollheimen (§ 3). Reindriftslovens regler om reinbeite, bl.a. kravet om distriktsplan, gjelder tilsvarende (§ 4 første ledd).

Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

Oppdrettsloven regulerer oppdrettsvirksomhet i ferskvann, brakkvann og saltvann (§ 2 første ledd). Med oppdrett menes "all virksomhet der en fører eller behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, herunder havbeite, forskning eller undervisning" (§ 2 annet ledd).

Det kreves tillatelse for å bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr, og for å drive med oppdrett på annen måte enn ved anleggsdrift (§ 3 første ledd). Tillatelse gis for bestemte lokaliteter og med de størrelsesbegrensninger som til enhver tid gjelder (§ 4 første ledd). Tillatelsen gjelder for en bestemt art av fisk eller skalldyr og for bestemt virksomhet. Selv om en virksomhet har en generell konsesjon til oppdrett, kreves særskilt klarering av den enkelte lokalitet.¹⁰

Tillatelse til oppdrett skal ikke gis hvis anlegget

- vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr
- vil volde fare for forurensning
- har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av område (§ 5 første ledd).

I tillegg vektlegges lovens generelle formålsbestemmelse ved avgjørelsen om oppdrettstillatelse. Formålet med loven er etter § 1 "å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring". Dette innebærer at det ved avgjørelsen også legges vekt på andre hensyn enn de som er nevnt i § 5 første ledd, bl.a. om virksomheten medvirker til en positiv utvikling for oppdrettsnæringen og om søkeren planlegger økonomisk integrasjon med øvrig næringsvirksomhet i regionen. Det stilles også krav om at oppdretteren har den nødvendige faglige kompetanse (§ 6 tredje ledd).¹¹

I tillegg til tillatelse etter oppdrettsloven er det også nødvendig med tillatelse etter bl.a. matloven og forurensningsloven.

Etter § 19 kan departementet "i områder med særlig verdi for akvatiske organismer" fastsette forbud mot eller sette særlige vilkår for oppdrettsvirksomhet. Slikt forbud eller slike vilkår kan bare settes hvis det "anses nødvendig for å bevare de akvatiske organismer i deres livsmiljø". Bestemmelsen er så langt ikke brukt, men kan være aktuell for gjennomføring av ordningen med nasjonale laksefjorder (se kap. 15).

Oppdrettsloven er for tiden under revisjon.

Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven for regulering av arealinngrep. Loven består av tre hoveddeler om hhv. arealplanlegging (kap. II til VII), konsekvensutredninger (kap. VII a) og byggesaker (kap. XII til XVII).

Regler om arealplanlegging som er viktige for å ivareta biologisk mangfold og andre naturverdier er drøftet i kap. 12.4.2 og 15.2.1.1. Det vises for øvrig til Planlovutvalgets utredninger NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven og NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

¹⁰ Forskr. 29. februar 2004 om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.

¹¹ Se også forskr. 17. oktober 2003 nr. 1245 om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann § 6.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger retter seg mot tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn (§ 33-2 første ledd). Det er en forutsetning av tiltaket krever offentlig tillatelse, enten etter plan- og bygningsloven eller etter annen lov. Hvilke tiltak som omfattes reguleres av forskr. 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger. Forskriften inneholder to vedlegg, vedlegg I om tiltak som alltid skal konsekvensutredes (jf. plan- og bygningsloven § 33-2 annet ledd bokstav a), og vedlegg II om tiltak som skal konsekvensutredes hvis de oppfyller nærmere angitte kriterier (jf. plan- og bygningsloven § 33-2 annet ledd bokstav b). Kriteriene er først og fremst knyttet til karakteren av det området der tiltaket er tenkt plassert.¹²

Formålet med reglene om konsekvensutredning er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planlegging av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres (§ 33-1).

Saksbehandlingen for konsekvensutredninger er beskrevet i rundskriv T 2/2000.

Reglene om konsekvensutredning ble endret ved lov 24. september 2004 nr. 72¹³ Ot.prp. nr. 47 (2003-2004). Endringen innebærer bl.a. at også "fylkesplaner og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn" konsekvensutredes (plan- og bygningsloven § 16-2). Reglene skal etter planen tre i kraft 1. april 2005.

De fleste bygge- og anleggstiltak, herunder vesentlige terrenginngrep som steinbrudd, masse-tak og bakkeplanering, er avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven § 93. For driftsbygninger i landbruket gjelder normalt kun meldeplikt etter § 81. Vedtatte arealplaner er bindende for kommunens myndighetsutøvelse etter § 93 (§ 95 nr. 2 jf. §§ 20-6 og 31).

Kommunen kan kreve at trær eller beplantning fjernes eller beskjæres på en byggetomt hvis det

anses nødvendig for å få tilfredsstillende lysforhold, brannsikring, oppholdssted i det fri, lekeplass for barn, parkering eller avkjørsel (§ 69).

For skjønnsutøvelsen etter loven gjelder formålsbestemmelsen i § 2. Formålet med planlegging etter loven er å "legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn" (§ 2 første ledd). Det skal ved planleggingen spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår (§ 2 tredje ledd). Mål for både planlegging og de særskilte krav som stilles til det enkelte byggetiltak er at "arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet" (§ 2 annet ledd).

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

Energiloven regulerer produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi (§ 1-1 første ledd). Loven gjelder ikke på norsk sjøterritorium (§ 1-1 annet ledd), og lovens virkeområde avgrenses mot industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven (§ 1-1 tredje ledd). Konkrete anlegg som omfattes, er bl.a. kraftlinjer, gasskraftverk, fjernvarmeanlegg og vindmøller.

Det kreves konsesjon for å bygge eller drive anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi med spenning over 1000 volt vekselstrøm eller 1500 volt likestrøm (§ 3-1 første ledd jf. forskr. 7. desember nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 3-1) og for fjernvarmeanlegg med ytelse over 10 MW (energiloven § 5-1 jf. energilovforskriften § 5-1 første ledd).

Det kan stilles vilkår til konsesjon etter § 3-1 bl.a. "for å unngå skader på natur og kulturverdier" (§ 3-4 første ledd nr. 4). Etter energilovforskriften er det et standardvilkår både for konsesjon for elektriske anlegg og for fjernvarmeanlegg at "konsesjonæren plikter ved planlegging, utførelse og drift av anlegget å sørge for at allmennheten påføres minst mulig miljø- og landskapsmessige ulemper i den grad det kan skje uten urimelige kostnader eller ulemper for konsesjonæren" (forskriften §§ 3-4 bokstav b og 5-3 bokstav b).

Det kan etter loven også gis konsesjon til bygging og drift av kraftlinjer innen et nærmere bestemt område (områdekonsesjon, jf. § 3-2).

¹² Tiltak på vedlegg II skal bl.a. konsekvensutredes hvis de er foreslått lokalisert innenfor eller kommer i direkte konflikt med verneområder og objekter som er vernet (§ 4 nr. 1), hvis de forslås lokalisert i områder som omfattes av nasjonale planer for vern (§ 4 nr. 2) eller i visse friluftsområder, landbruksområder eller grøntstrukturer (§ 4 nr. 3). Krav om konsekvensutredning utløses også hvis tiltaket medfører vesentlig forurensning som omtalt i § 4 nr. 5.

¹³ Jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004), Innst. O. nr. 72 (2003-2004), og Besl. O. nr. 79 (2003-2004).

Områdekonsesjon kan i dag gis for fordelingsanlegg med spenning til og med 22 kV. Ved områdekonsesjon trengs ikke konsesjon for det enkelte anlegg etter § 3-1.

Ved avgjørelser etter loven skal det bl.a. tas hensyn til allmenne interesser som blir berørt (§ 1-2), herunder naturvern, friluftsliv, landskap, fugletrekk og lignende (Ot.prp. 29 (1989-90) s. 84). Hensynet inngår i det overordnede målet om at "loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte" (§ 1-2).

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Loven regulerer forvaltningen av anadrome laksefisk,¹⁴ innlandsfisk og ferskvannskreps. Den har bl.a. bestemmelser om høsting (§ 4 og kap. VIII), biotopvern (§ 7 annet og tredje ledd), kultiverings tiltak (§ 10), innførsel og utsetting (§§ 8 og 9). Det vises til utredningen hhv. kap. 13, 16.2.6 og vedlegg 14. Lovens bestemmelser om fiskerettigheter (kap. IV) drøftes ikke.

Flere av lovens bestemmelser (§§ 7, 8, 10 og 34) er ved forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 gjort gjeldende for alle ferskvannsorganismer.

Loven fastsetter et fredningsprinsipp for all anadrome laksefisk og innlandsfisk i lakseførende vassdrag eller vassdragsstrekning (§ 4), jf. kap. 13.

Lovens formål er "å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares" (§ 1 første punktum). Etter annet punktum skal loven også "gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning og til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere", men kun innenfor de rammene som følger av første punktum.

Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene

Loven inneholder først og fremst regler om rettigheter til trevirke i statsallmenninger (kap. 2). Den har imidlertid også en bestemmelse om Statskog SF kan frede deler av allmenningen mot bestemte

slags bruk eller begrense utøvelsen av bruksrettene "av hensyn til naturmiljø og friluftsliv". (§ 4-1 annet ledd).

Det er videre et generelt krav om skogbruksplan for drift og skjøtsel av skogen i en statsallmenning. Skogbruksplanen skal inneholde nødvendige opplysninger om skogen, og en plan for avvirkning og investeringer. Hensynet til naturmiljø og friluftsliv skal være innarbeidet i planen (§ 4-3).

Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)

Loven gjelder anlegg og drift av sporbundne transportmidler (§ 1). Planlegging og anlegg av sporanlegg skal skje etter plan- og bygningsloven (jf. jernbaneloven § 4 annet ledd). Eieren av et jernbanespor kan pålegge eieren eller rettighetshaveren til naboeiendom å fjerne trær og annen vegetasjon innenfor et belte på 30 meter fra banens midtlinje når hensynet til togfremføringen eller omgivelse-nes sikkerhet tilsier det (§ 10 annet ledd).

Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

Lovens hoveddel gjelder all sivil luftfart i Norge og luftfart med norsk sivil luftfartøy utenfor norsk område hvis ikke annet er bestemt (§§ 1-1 og 1-2 jf. § 2-1). Lovens annen del inneholder bestemmelser om militær luftfart og omtales ikke nærmere her.

Det stilles krav om "miljødyktighet" til alle sivile luftfartøyer. Dette innebærer at fartøyet må oppfylle "de krav som departementet fastsetter for å motvirke støy, luftforurensning og andre former for miljøforstyrrelser til skade eller ulempe for person eller eiendom utenfor fartøyet" (§ 4-1, jf. forskr. 31. mai 1991 nr. 0349 om miljøkrav for sivile luftfartøyer og forskr. 19. juli 1993 nr. 4047 om begrenning av støy og utslipp fra sivile luftfartøyer).

Etter § 9-1 kan departementet bl.a. gi forskrift for lufttrafikk "for å trygge mot farer og ulemper herunder støy som følge av luftfart" (første ledd).

Det kreves konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass for luftfartøy (§ 7-5). Restriksjoner i områder rundt landingsplassen, f.eks. med hensyn til luftfartshindringer (herunder beplantning), skal normalt fastsettes ved reguleringsplan etter plan- og bygningsloven (§ 7-12 første og annet ledd).

¹⁴ Laksefisk som vandrer mellom sjø og ferskvann og som er avhengig av ferskvann for å reprodusere seg, samt rogn og unger av slik fisk (§ 5 bokstav a). All annen fisk i vassdrag enn anadrom laksefisk, samt rogn og unger av slik fisk, herunder ål (§ 5 bokstav b).

Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)

Av jordloven § 1 første ledd fremgår både hva jordloven omhandler og hva som er dens formål. Bestemmelsen lyder slik:

”Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.”

I annet ledd uttrykkes det hvordan arealressursene bør disponeres, og i tredje ledd stilles det krav om en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Dette er uttrykt slik:

”Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.”

Jordloven gjelder for hele landet, men bestemmelsene om bruk av dyrka og dyrkbar jord og om deling av landbrukseiendom (§§ 9 og 12) gjelder i utgangspunkt ikke der området er regulert eller i bindende arealdel til kommuneplanen lagt ut til annet enn landbruk (§ 2). Det kan imidlertid fastsettes i planen at disse bestemmelsene skal gjelde.

I den såkalte vanhevdbestemmelsen, § 8, gis det påbud om at all dyrka jord som kan gi grunnlag for lønnsom drift skal holdes i hevd. Det kan gis pålegg om at dyrka jord som ikke kan gi grunnlag for lønnsom drift skal plantes til med skog, eller gis pålegg om tiltak av hensyn til kulturlandskapet. I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 72 (1993-94) er det sagt at skogplanting må tilpasses hensynet til kulturlandskapet (s. 41). Virkningen av tiltak av hensyn til kulturlandskapet må vurderes for ulike miljøverdier (s. 81). Det er påpekt at det i dag er tilskuddsordninger av hensyn til kulturlandskapet, men at det også må kunne gis pålegg om kulturlandskapstiltak uten tilskudd: ”Det avgjerande må vera om pålegget er til bate for eigaren.” (s. 81). Myndigheten etter bestemmelsen er lagt til kommunen.

For uttak av myr bestemmer § 10 at arealene skal settes i stand etter uttak ut fra hensynet til etterbruken til landbruksformål og naturvern.

De mest anvendte bestemmelser i jordloven er §§ 9 og 12. Myndigheten etter disse bestemmel-

sene er overført til kommunen. Jordloven § 9 forbyr bruk av dyrka jord til noe som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den blir uegnet til jordbruksproduksjon i fremtiden. Det kan ”i særlege høve” gis dispensasjon, og da skal det bl.a. tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, til kulturlandskapet og til det samfunnsgagnet en dispensasjon vil medføre.

Eiendommer som blir brukt eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk kan etter § 12 ikke deles uten samtykke fra departementet. Samtykke kan gis dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkasting eiendommen kan gi. Det skal bl.a. tas hensyn til om deling kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, til godkjente planer etter plan- og bygningslova og til kulturlandskapet.

Jordloven har også en hjemmel i § 11 til å gi bestemmelser om miljøforsvarlig drift av jordbruksareal. Pr. i dag er forskr. 4. juli 2003 om gjødselvarer mv. av organisk opphav også hjemlet i denne bestemmelsen, jf. bl.a. kap 7. om krav til bruk.

Det kan, for å unngå skade på natur- og kulturlandskapet, gis forskrift om nydyrking. En slik forskrift er fastsatt 2. mai 1997 (nr. 423) med det formål å sikre at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskapet. Det skal legges vekt på hensynet til miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner og landskapsbildet, og for øvrig på å sikre driftsmessig gode løsninger.

Nydyrking kan etter forskriften § 4 bare skje etter plan godkjent av kommunen. Planen skal utarbeides av den som vil sette tiltaket i verk. Ved avgjørelsen skal det legges særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsverdiene. Det er angitt i § 3 at dette omfatter miljøkvaliteter som landskapsbildet, mangfoldet i naturen og kulturminner. Til landskapsbildet hører eksisterende atkomst til bakenforliggende areal. Ved denne vektleggingen skal det tas hensyn til om det på arealet er sjeldne miljøverdier og hvor sjeldne miljøverdiene er.

Ved avgjørelsen skal det for øvrig legges vekt på om det ut fra jordloven § 1 er ønskelig å styrke driftsgrunnlaget for driftsenheten, og om nydyrkingstiltaket legger til rette for driftsmessig gode løsninger. Det er videre bestemt i § 6 at det skal settes igjen en vegetasjonssone mot vassdrag og vist til bestemmelsene i plan- og bygningsloven om konsekvensutredninger. Avgjørelsen skal begrunnes, og det skal fremgå hvilke natur- og kulturland-

skapsverdier som berøres, og hvilke konsekvenser nydyrkingen får for disse.

Forskrift 20. desember 1996 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål er også hjemlet i jordloven § 11, jf. omtalen av denne forskriften under skogbruksloven.

Departementet kan med hjemmel i jordloven § 16 gi forskrift om fordeling og vilkår for utbetaling av tilskudd etter jordbruksavtalen eller lignende tilskudd.

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

Petroleumsloven regulerer all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon, med unntak for sjøgrunn undergitt privat eiendomsrett og sjøterritoriet rundt Svalbard (§ 1-4).

Petroleumsloven slår fast at den norske stat har eiendomsretten til petroleumforekomstene innen lovens virkeområde (§ 1-1).

Petroleumsvirksomhet er avhengig av tillatelse på flere trinn.

Etter § 2-1 kan det gis tillatelse til å drive undersøkelse etter petroleum. En undersøkelsestillatelse gir rett til å foreta geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske undersøkelser, herunder grunne borer. Tillatelsen gir ikke eksklusive rettigheter i de områdene som er nevnt i tillatelsen, og den gir heller ikke rett til ordinær leteboring.

Den neste typen tillatelse er tillatelse til leteboring og produksjon (utvinningstillatelser) etter § 3-3. Før områder kan åpnes for slik virksomhet, skal det være foretatt en avveining av de ulike interesser i det aktuelle området (§ 3-1). Det skal i den forbindelse utarbeides en konsekvensutredning med en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forutrensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan ha (§ 3-3 første ledd). Konsekvensutredningen er gjenstand for offentlig høring (annet og tredje ledd).

Er det besluttet å åpne et område for utvinning, kan det søkes om utvinningstillatelse. Utvinningstillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning i de områder som omfattes av den. Rettighetshaveren blir eier av den petroleum som utvinnes.

De viktigste kriterier for tildeling av utvinningstillatelse er søkerens tekniske kompetanse og finansielle kapasitet og søkerens plan for leting og utvinning i det området som søkes tildelt. Målet er

en best mulig ressursforvaltning (§ 3-5 tredje ledd og forskr. 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) § 10 første ledd).

Det kan knyttes vilkår til utvinningstillatelse av hensyn til bl.a. "nasjonal sikkerhet, offentlig orden, folkehelse, transportsikkerhet, miljøvern, vern av biologiske ressurser og nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi, anleggenes og arbeidstakerens sikkerhet, planmessig ressursforvaltning (f.eks. utvinningstempo eller optimeringen av utvinningsvirksomheten) eller behovet for å sikre skatte- og avgiftsinntekter" (petroleumsforskriften § 11 annet ledd).

Utvinningsstillatelsen gis i første omgang for en første letefase på inntil 10 år (§ 3-9). I den perioden gjelder en plikt til kartlegging/leteboring (§ 3-8). Er denne plikten oppfylt ved utløp av perioden, har rettighetshaveren normalt krav på å få tillatelsen forlenget med normalt inntil 30 år (§ 3-9 annet ledd).

Før utbygging og drift av forekomsten i henhold til en utvinningstillatelse kan starte opp, skal rettighetshaveren utarbeide en plan for utbygging og drift som skal godkjennes av departementet (§ 4-2 første ledd). Planen skal inneholde en konsekvensutredning (§ 4-2 annet ledd jf. petroleumsforskriften § 20 første ledd).

Det skal betales en arealavgift pr. km² i området som tillatelsen gjelder og en produksjonsavgift beregnet på grunnlag av mengden og verdien av produsert petroleum (§ 4-9, jf. petroleumsforskriften kap. 5).

Siste fase i virksomheten er avslutningsfasen. Også for denne skal det godkjennes en plan med konsekvensutredning av følgene av nedlegging (§ 5-1).

Myndighetsutøving etter petroleumsloven skal bl.a. skje i samsvar med formålsbestemmelsen i § 1-2 annet ledd. Petroleumsressursene skal komme hele det norske samfunn til gode i et langsiktig perspektiv (første punktum). Forvaltningen av ressursene skal bl.a. bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø, og styrke norsk næringsliv og industriell utvikling (annet punktum).

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Vannressursloven er den generelle loven om forvaltning av vassdrag og grunnvann i Norge. Som vassdrag regnes "alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med til-

hørende bunn og bredder inntil høyeste vanlig flomvannstand" (§ 2 første ledd). Loven gjelder også for noen andre vannforekomster (§ 2 første ledd annet og tredje punktum og annet ledd).

Utgangspunktet for reguleringen er at grunneieren har rett til å råde over vannet innenfor de rammer lovgivningen eller særskilte rettigheter setter (§ 13).

Vannressursloven kan sies å inneholde tre "regimer" for forvaltningen av vannressursene:

- generelle regler som retter seg til "enhver" eller til grunneieren som forvalter av vannressursene (§§ 5, 10, 11, 12, 15 og 16)
- en konsesjonsordning for inngrep i vassdrag som "kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen" (§ 8 og kap. 3)
- et regime for vernede vassdrag (§§ 32 til 35)

I tillegg kommer bestemmelsen i § 9 om kvalitetsmål for vassdrag, som har betydning for all myndighetsutøvelse i henhold til vassdrag.

Generelle regler som pålegger grunneiere plikter i forhold til sin forvaltning av vannressursene, og som har betydning for det biologiske mangfold, er særlig bestemmelsene om forvalteransvar og aktsomhetsplikt (§ 5), om vannuttak og minstevannføring (§ 10) og om kantvegetasjon (§ 11).

Etter § 5 skal "enhver ..opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser" (første ledd). Videre skal "vassdragstiltak .. planlegges og gjennomføres slik at det er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser" (annet ledd første punktum), og "vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø og eiendom" (tredje ledd). Bestemmelsen har størst betydning i forhold til tiltak i vassdrag som ikke er konsesjonspliktig, men vil også kunne gi retningslinjer for hvordan f.eks. et vilkår for en konsesjon skal gjennomføres.

Etter § 10 første ledd er hovedregelen at alminnelig lavvannsføring skal være tilbake ved inngrep i vassdrag. Utløser tiltaket konsesjon, skjer det imidlertid en konkret vurdering. Ved denne konkrete vurderingen skal det bl.a. legges vekt på "vassdragets betydning for plante- og dyreliv".

Loven har en generell regel om kantvegetasjonen (§ 11). Langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr (første ledd). Bestemmelsen er et av de få eksempel i norsk rett på en form for lovfestet vern.

Vannressursloven har en *konsesjonsplikt* for vassdragstiltak som vil være til "nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen" (§ 8 første ledd). Negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet eller andre naturverdier er en viktig "allmenn interesse" som kan utløse konsesjonsplikt. Konsesjonsplikt kan også pålegges for tiltak i nedbørfeltet dersom dette vil kunne ha påtakelige virkninger for vassdraget (§ 8 annet ledd).

Loven har i § 18 en hjemmel til å fastsette forskrifter om konsesjonsplikt. Etter ordlyden kan det gis forskrift om "et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8" eller om at "visse vassdragstiltak skal meldes til vassdragsmyndigheten". Forskriftshjemmelen er altså knyttet til typen vassdragstiltak, ikke bestemte geografiske områder.

Vannressursloven inneholder i kap. 5 særskilte regler om *vernede vassdrag*. Med "vernede vassdrag" menes vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets plenarvedtak.¹⁵ Vernet innebærer først og fremst et vern mot kraftutbygging (§ 34), men loven gir også en økt beskyttelse mot andre typer inngrep (§ 35). Bestemmelsen inneholder regler om når konsesjon utløses for tiltak i et vernet vassdrag, som er strengere enn de alminnelige regler i loven om konsesjonsplikt (§ 35 nr. 1, 2, og 3). Dessuten gir bestemmelsen veiledning for skjønnsutøvelsen, der verneverdiene i et vassdrag skal tillegges stor vekt (nr. 5, 6 og 8).

Når det gjelder kantvegetasjon langs et vernet vassdrag gjelder ikke bare den generelle regelen i § 11, men vassdragsmyndigheten kan i slike tilfeller også treffe vedtak om "å reetablere vegetasjon som er naturlig på stedet i en sone langs bredden som fastsettes i bindende plan etter plan- og bygningsloven" (§ 35 nr. 9).

Det kan fastsettes meldeplikt for alle tiltak i deler av et vernet vassdrag (§ 35 nr. 4).

Vannressursloven § 9 inneholder en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette *kvalitetsmål* for vassdrag. Artsforekomst i vassdrag nevnes som eksempel på hvilken type kvalitetsmål som kan fastsettes (§ 9 første punktum). Slike kvalitetsmål vil ikke være bindende for private, men kan være det for myndighetene. For at det siste skal være tilfelle, må målene fastsettes ved forskrift (§ 9 første ledd annet punktum). Kvalitets-

¹⁵ Verneplan I (stortingsvedtak 6. april 1973 jf. Innst. S. nr. 207 (1972-73)), Verneplan II (stortingsvedtak 30. oktober 1980 jf. Innst. S. nr. 10 (1980-81)), Verneplan III (stortingsvedtak 18. juni 1986 jf. Innst. S. nr. 243 (1984-85)) og Verneplan IV (stortingsvedtak 1. april 1993 jf. Innst. S. nr. 116 (1992-93)), og forslag om supplering i St.prp. nr. 75 (2003-2004).

målene vil ikke bare ha betydning for vassdragsmyndighetenes myndighetsutøvelse, men også f.eks. for myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven.

De hensyn som vektlegges ved all myndighetsutøvelse etter vannressursloven er etter *formålsbestemmelsen* i § 1 "en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann." I følge forarbeidene omfatter begrepet "samfunnsmessig" "både miljøhensyn, herunder bevaring av de store natur- og kulturverdiene som er knyttet til vassdragene, sikring av biologisk mangfold, og hensynet til aktuelle bruksformål og økonomi" (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 321). Også andre hensyn nevnes, bl.a. livsvilkårene for planter og dyr og landskapsestetiske forhold.

Begrepet "forvaltning" er brukt i vid betydning, slik at det omfatter både utnytting av vannressursene til ulike formål, og vern og opprettholdelse av naturlige prosesser og biologisk mangfold knyttet til vassdragene" (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 321).

Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven)

Loven regulerer omsetning av fast eiendom. Den oppstiller en generell konsesjonsplikt for erverv av fast eiendom (§ 2 første ledd). Unntatt er erverv som er omfattet av lov om erverv av kalksteinsforekomster, industrikonsesjonsloven, lov om erverv av kvartsforekomster eller energiloven kap. 3 (§ 2 annet ledd). Loven inneholder også en del andre unntak fra konsesjonsplikten, bl.a. for de fleste boligtomter og bebygde eiendommer (§ 4).

Lovens formål er "å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet". De hensyn som bl.a. skal tilgodeses er fremtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinteresser og hensynet til bosettingen (§ 1).

Vedlegg 8**Eksempler fra utenlandsk rett***Utarbeidet av sekretariatet*

I dette vedlegget redegjøres for eksempler fra utenlandsk rett på noen utvalgte områder.

1 Generelt om utenlandsk rett**1.1 EU**

EUs sentrale naturvernregelverk er fugledirektivet og habitatdirektivet.¹ I tillegg kommer bl.a. vanddirektivet,² direktivene om konsekvensutredninger³, miljøansvarsdirektivet⁴ og regelverk om forurensning. Her omtales de generelle rammene som ligger i habitatdirektivet, mens regler om artsvern, fremmede arter og områdevern omtales nedenfor under kap. 2.1, 3.2 og 4.1.

Hovedformålet med habitatdirektivet er å bidra til å sikre det biologiske mangfoldet ved å bevare naturtypene og de ville dyr og planter som forekommer i EU. Tiltakene som treffes i henhold til direktivet, tar sikte på å opprettholde eller gjenopprette en såkalt "gunstig bevaringsstatus" for naturtyper og arter av fellesskapsbetydning, under hensyntagen til økonomiske, sosiale, kulturelle og regionale behov (art. 2). Med "*bevaringsstatus*" for en naturtype menes:

"resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt ..." (art. 1 (e) første ledd).

Bevaringsstatusen anses som *gunstig* hvis:

- "det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets oprettholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når
- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig ..." (art. 1 (e) annet ledd).

En arts bevaringsstatus defineres som:

"resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed..." (art. 1 (i) første ledd).

En arts bevaringsstatus regnes som *gunstig* når:

- "data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil oprettholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighet for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsatt vil være et tilstrækkelig stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande" (art. 1 (i) annet ledd).

De naturtypene og arter som etter direktivet skal sikres en gunstig bevaringsstatus, skal være "*av fellesskapsinteresse*" (art. 1 (c) og art 2 (2)). For naturtypene vil det si at de

- står i fare for å forsvinne i deres naturlige utbredelsesområde, eller
- har et lite utbredelsesområde, enten fordi deres naturlige utbredelsesområde er gått tilbake, eller fordi det naturlige utbredelsesområdet i seg selv er lite, eller
- fordi de er spesielt gode eksempler på det som kjennetegner den alpine, atlantiske, boreale,

¹ Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelsen av ville fugler (fugledirektivet) og Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (habitatdirektivet). Se også kap. 10.8.

² Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, se kap. 10.3.9.

³ Rådets direktiv 85/337/EØF (med endringer ved Rådets direktiv 97/11/EF) og Europaparlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF.

⁴ Direktiv 2004/35.

kontinentale, makaronesiske eller middelhavets biogeografiske region⁵ (art 1 (c)).

Disse naturtypene er listet opp i *vedlegg I*. Blant disse angis noen som "prioriterte" naturtyper. Dette er naturtyper som står i fare for å forsvinne og der EU anses for å ha et særlig bevaringsansvar ut fra den andelen av naturtypens naturlige utbredelsesområde som ligger innenfor EU-området (art. 1 (d)).

En *art* er av fellesskapsinteresse, hvis den er

- truet, med unntak for arter hvis naturlige utbredelsesområde er marginal innen EU og som ikke er truet i den vestlige palearktiske regionen⁶
- sårbar⁷
- sjelden⁸ eller
- endemisk og krever spesiell oppmerksomhet pga. særegenhet av leveområdene eller de mulige konsekvensene som utnyttelsen av arten eller inngrep i leveområdene kan ha (art. 1 (g)).

Slike arter er listet opp i *vedlegg II, IV eller V*. Også blant artene utpekes noen som prioritert ut fra tilsvarende kriterier som for naturtyper ((art. 1 (h)). Forpliktelser om *biotop*beskyttelse knytter seg bare til arter på vedlegg II. Forpliktelsene knyttet til vedlegg IV og V er forpliktelser om *arts*beskyttelse.

Kjernen i EUs naturvernregelverk er opprettelsen av nettverket Natura 2000. Natura 2000 skal bestå av utvalgte lokaliteter av naturtyper listet på vedlegg I og av leveområder for arter på vedlegg II, samt områder utpekt etter fugledirektivet (art. 3 nr. 1). Medlemsstatene skal i tillegg – innenfor rammene av deres politikk for fysisk planlegging og utvikling – fremme forvaltningen av elementer i landskapet som kan binde Natura 2000 lokalitetene sammen (art. 10 første ledd). Dette spesifiseres nærmere som "sådanne elementer, som ved deres lineære og kontinuerlige struktur (som f.eks. vand-

løb med deres bredder eller de traditionelle systemer til afgrænsning af marker) eller deres rolle som trædesten (som f.eks. småsøer og småskove) er væsentlige for vilde arters migration, spredning og genetiske udveksling" (art. 10 annet ledd).

1.2 Sverige

I svensk rett inngår regler om artsvern og områdevern i miljöbalken (SFS 1998:808, vedtatt 11. juni 1998, i kraft 1. januar 1999), som er en samlet lov om miljøvern som også inneholder regler om bl.a. forurensning, konsekvensutredning, vannhusholdning, jordbruk og genmodifiserte organismer. Loven inneholder dessuten felles mål, prinsipper og "allmenne hensynsregler" for forvaltning av naturressurser. Loven erstattet 16 tidligere lover, bl.a.:

- naturvårdslagen
- miljöskyddslagen
- vattenlagen
- lagen om hushållning med naturressurser
- lagen om genetisk modifierade organismer
- lagen om åtgärder beträffande djur og växter som tillhör skyddade arter

Miljöbalkens formål er å fremme en bærekraftig utvikling slik at nåværende og kommende generasjoner sikres et sunt og godt miljø (1 kap. 1 §). Bestemmelsen inneholder to etiske utgangspunkter. Det ene er at naturen som sådan har en "skyddsvärde". Det andre er at menneskers rett til å bruke naturen er forbundet med et forvalteransvar.

Formålsparagrafen har videre fem delmål som kan gi en presisering av hva en bærekraftig utvikling innebærer. Disse er:

1. "människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås."

Oppregningen er ikke uttømmende.⁹

⁵ Etter art. 1 (c) (iii) deles Europa inn i fem biogeografiske områder: alpeområde, atlantisk område, kontinentalt område, makaronesisk område og middelhavsområde.

⁶ Europa og området rundt Middelhavet, inkludert Nord-Afrika, Tyrkia og Syria.

⁷ Dvs som antas å gå over i kategorien "truet" i nær framtid, hvis den aktuelle trusselen fortsetter (art. 1 (g) (ii)).

⁸ Dvs. med små populasjoner som ennå ikke er truet eller sårbar, men som risikerer å bli det (art. 1 (g)-(iii)). Se for øvrig også den norske rødlisten for norske definisjoner av de forskjellige tilstandskategoriene, jf. utredningen kap. 13.6.1.

⁹ Se bl.a. Gabriel Michanek og Charlotta Zetterberg: Den svenske miljörätten, Uppsala 2004, s. 104.

De "allmänna hänsynsregler" i miljöbalken 2 kap. inneholder bl.a. følgende prinsipper:

- den som driver en virksomhet, har bevisbyrden for at de generelle hensynskravene i loven er oppfylt (1 §)
- den som driver en virksomhet, har plikt til å skaffe seg kunnskap om virksomhetens miljøpåvirkning (2 §)
- alle har i sin virksomhet en aktsomhetsplikt i forhold til miljøet, og best mulig teknikk skal anvendes (3 §)
- lokalisering av virksomheter skal være best mulig sett ut fra lovens formålsparagraf og dens generelle prinsipper for disponering av land og vann (4 §)
- prinsipp om resirkulering og gjenvinning (5 §)
- substitusjonsprinsippet, som innebærer at man skal søke å unngå miljøfiendtlige produkter (6 §)
- et prinsipp om ansvar for miljøskade og gjenoppretting (miljøpåvirkeren betaler, 8 §)

For anvendelsen av prinsippene gjelder en forholdsmessighetsregel som innebærer at det ikke må stilles krav som anses som urimelig (7 §). For å bedømme hva som anses som urimelig, skal det foretas en helhetsvurdering der fordelene ved bevaringstiltak avveies mot kostnadene knyttet til dem.

Miljöbalken inneholder generelle prinsipper for forvaltning av land- og vannarealer (3 kap.) og tilsvarende prinsipper i nærmere angitt geografiske områder (4 kap.). Disse prinsippene skal etter 1 kap. 2 § miljöbalken anvendes

- ved skjønnsutøvelsen etter kapitlene 9 (miljøskadelig virksomhet/forurensning), 11 (vassdragiltak), 12 (massetak og jordbruksvirksomhet) og 17 (tiltak som krever regjeringens vurdering) i miljöbalken samt en rekke i bestemmelsen oppregnede lover
- ved beslutninger om områdevern etter miljöbalken 7 kap.
- ved planlegging etter plan- og bygglagen.

1.3 Finland

Finland har ingen overordnet og samlende miljølov som den svenske miljöbalken. Regler om artsvern, fremmede arter og områdevern finnes i naturvårdslagen av 20. desember 1996. Formålet med loven er å:

- bevare naturens mangfold
- ta vare på naturens skjønnhet og landskapets verdi
- støtte bærekraftig utnyttelse av naturressurserne og av naturmiljøet

- øke kunnskapen om og interessen for naturen, samt
- fremme naturforskning (1 §).

Regler om bevaring av naturverdier finnes også i ödemarkslagen, markanvändnings- og bygglagen og skogslagen.

Ödemarkslagen av 17. januar 1991 er en lov som avsetter noen større områder i nord-Finland til "ödemark". Formålet med loven er å bevare disse områders karakter av "ödemark", sikre den samiske kulturen og naturnæringene samt utvikle en flersidig utnyttelse av naturen og forutsetningene for dette (1 §). Loven krever tillatelse av regjeringen ("statsrådet") for avhending av statlig eiendomsrett eller bruksrett i ödemarksområder (4 §). Videre gjelder som utgangspunkt et forbud mot bygging av veier (5 §) og mot gruvedrift (6 §), men med mulighet for dispensasjon fra regjeringen. Skogen i ödemarksområder skal behandles som vernskog, dvs. at skogsdriften skal være særlig skånsom (skogslagen 12 §).

Markanvändnings- og bygglag av 5. februar 1999 er den generelle loven om arealplanlegging og byggetiltak. Loven inneholder bl.a. en hjemmel for opprettelsen av nationalstadsparker (68 §).

Skogslagen av 12. desember 1996 regulerer skogbruksvirksomhet og utpeker bl.a. særskilt viktige livsmiljøer i skog der det skal tas spesielle hensyn ved utøvelsen av skogbruksvirksomhet (10 §), se dette vedlegget kap. 4.3.3.

1.4 Tyskland

Tyskland fikk en ny og utvidet naturvernlov 25. mars 2002.¹⁰ Loven er utvidet i den forstand at den omfatter mer enn det tradisjonelle område- og artsvern. Lovens formål er at natur og landskap skal beskyttes, skjøttes, videreutvikles og restaureres – både i og utenfor bebygde strøk – slik at man på lang sikt sikrer:

- naturens produksjons- og funksjonsevne
- bærekraftig utnyttelse av naturressurser
- dyr og planter og deres leveområder
- mangfoldet, egenart og skjønnhet samt rekreasjonsverdier av natur og landskap (§ 1).

Som begrunnelse vises til naturens egenverdi og verdien som livsgrunnlag for mennesker, også med tanke på fremtidige generasjoner. Lovens

¹⁰ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), i kraft 4. april 2002.

sterkere vektlegging av rekreasjonsverdien er ny i forhold til den gamle tyske naturvernloven. Rekreasjon defineres som natur- og landskapsvennlig fritidsbruk, herunder idrett som utøves i naturen og som ikke er negativ for de øvrige målene og prinsippene for naturvern og landskapspleie. Loven inneholder en bestemmelse om at statseiendom som egner seg til slik rekreasjon, og der bruken ikke er bundet opp til andre offentlige formål, bør stilles til disposisjon for allmennheten (§ 57).

Nye bestemmelser i loven er bl.a. reglene om oppbyggingen av et økologisk nettverk (§ 3) som skal dekke minst 10 % av Tysklands areal. Loven inneholder her først og fremst en rammeregulering som må gjennomføres nærmere i den enkelte delstat.

Blant viktige nye regler er også generelle prinsipper for forvaltning av natur og landskap (§ 2) og prinsipper for et bærekraftig jord- og skogbruk (§ 5). Loven inneholder videre bl.a. bestemmelser om rammeplaner for natur og landskapsforvaltning (§ 14) og prinsipper om vektlegging av naturverdier når det etter annen lov skal tas stilling til tilatelse til naturinngrep (§ 18 til 21).

Loven inneholder ellers bl.a. regler om artsvern, fremmede arter, lovfestet vern og områdevern, herunder hjemmel for marint vern i Tysklands økonomiske sone. Disse reglene kommer vi tilbake til ellers i vedlegget.

2 Utenlandsk rett om artsvern

2.1 EU

EUs artsvern har sitt grunnlag i fugledirektivet og habitatdirektivet (se utredningen kap. 10.8). Habitatdirektivet omfatter også de marine artene, slik at artsvernet behandles uttømmende i naturverndirektivene. Vernet av marine arter, særlig hvalartene, var en viktig grunn til at denne delen av EUs regelverk ble holdt utenfor EØS-avtalen.

Fugledirektivet ble utviklet nærmest parallelt med Bern- og Bonnkonvensjonen. Direktivet gjelder alle arter av naturlig forekommende, villevende fugler på medlemsstatenes territorium (art. 1 (1)). En viktig grunn til at fuglene er valgt ut for den første naturvernreguleringen innen EU, er – slik det blir påpekt i fortalen til direktivet – at fuglene innen EU i stor grad er trekkende arter, og at en tilfredsstillende forvaltning må gå utover landgrensene. I tillegg har det nok også vært viktig at kunnskapsgrunnlaget om fuglenes

tilstand har vært større enn for mange andre arter.

Direktivet fastsetter fredningsprinsippet for alle fuglearter (art. 5 jf. art. 1 (1)). Denne artsfredningen har i hovedsak de samme rettsvirkningene som etter den norske viltloven og Bernkonvensjonen. Det er gitt en egen liste (vedlegg II/1) over arter som det under visse forutsetninger kan jaktes på innen direktivets geografiske virkeområde, og en liste (vedlegg II/2) over arter som det kan jaktes på i nærmere angitte land (art. 7 (2) og 7 (3)). Direktivet inneholder videre et generelt forbud mot handel med alle fuglearter (art. 6), med unntak for dem som er spesielt listet opp i egne vedlegg (III/1 og III/2). Direktivet går her lengre enn Bernkonvensjonen, som forplikter til å forby handel kun hvor det av partslandet anses som et effektivt virkemiddel.

De første artiklene i direktivet inneholder regler om vern av leveområder. Medlemslandene har en generell plikt til å treffe egnede tiltak for å "beskytte, opretholde eller genskape tilstrækkelig forskjelligartede og vidtstrakte levesteder for alle arter under direktivet" (art. 3 (1)). Aktuelle tiltak som blir framhevet, er opprettelse av verneområder, en forvaltning av både verneområder og areal utenfor verneområder som opprettholder habitatenes økologiske funksjoner, restaurering av ødelagte biotoper, samt nyskaping av biotoper (art. 3 (2)). I tillegg til den generelle forpliktelsen til å ivareta leveområder skal medlemslandene opprette spesielle områder for arter som er listet på vedlegg I. Her er det lagt vekt på artenes status som truet, sårbar, hensynskrevende eller sjelden (art. 4 (1)).

Habitatdirektivet inneholder også bestemmelser om artsvern. Det er egne lister for dyr og planter som skal ha et strengt vern, hhv. vedlegg IV (a) og IV (b). Listene er ikke helt de samme som listen over arter som det kreves vern av leveområder for (vedlegg II, jf. art. 3), men det er store overlapp. Hva en fredning av dyr eller planter innebærer, er etter habitatdirektivet nærmest ordrett det samme som etter Bernkonvensjonen (hhv. art. 12 og 13 i habitatdirektivet). Det er imidlertid også her en forskjell når det gjelder handel. Medlemsstatene er etter EU-regelverket forpliktet til å forby all handel og besittelse av de aktuelle artene (art. 12 (2) og 13 (1) (b)), noe som ikke er et generelt krav etter Bernkonvensjonen.

Også vilkårene for unntak fra fredningsprinsippene er i store trekk de samme. Det vil si at unntak kan gjøres for spesielt oppregnede formål, blant annet for å hindre alvorlig skade på avlinger, husdyr, skog, fiskeriene, vann og andre typer eiendom

(art. 16 nr. 1 bokstav b) og kun når det ikke finnes andre tilfredsstillende løsninger. Videre må unntaket ikke hindre "opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde".¹¹

Tiltakene i direktivet er relatert til målet om en gunstig bevaringsstatus, jf. omtalen under punkt 1.1 foran.

For øvrig har habitatdirektivet i vedlegg V en liste over plante- og dyrearter som skal holdes under oppsyn. Dette er arter som er gjenstand for høsting eller innsamling, og der medlemslandene om nødvendig skal sette inn forvaltningsmessige tiltak for eksempel ved å forby høsting innen visse tidsrom eller inne visse områder, eller for eksempel ved å innføre tillatelsesordninger eller kvoter for høsting (art. 14).

EUs oppfølging av Bernkonvensjonen har skjedd gjennom disse to direktivene, og artslistene etter Bernkonvensjonen er i stor grad sammenfallende med artslistene etter EU-direktivene.

2.2 Sverige

Den svenske miljøbalken har et eget kapittel om "Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter" (8 kap.), som gir hjemmel for å

- frede dyrearter (1 §)
- frede plantearter (2 §)
- regulere utsetting av arter (3 §)
- regulere import og eksport, samt transport, handel, oppbevaring, preparering og framvisning.

Grunnlaget for å kunne frede planter eller dyr er enten at arten "kan komma att försvinna", eller "utsättas för plundring" eller at internasjonale forpliktelse krever det, hhv. 8 kap. 1 § første st. og 2 §).

Kapitlet er først og fremst et fullmaktskapittel som overlater den nærmere regulering til forskrifter.

Pr. i dag er ca. 300 arter (planter og virvelløse dyr, samt alle amfibier og krypdyr) fredet i hele Sverige med hjemmel i miljøbalken.¹² I tillegg gjelder et fredningsprinsipp for pattedyr og fugler i

henhold til jaktloven.¹³ Noen ferskvannsararter er fredet med hjemmel i fiskelovgivningen¹⁴. Litt over 50 arter er fredet i deler av landet. Samtlige arter på vedleggene I til III i EUs fugledirektiv, og vedleggene II, IV og V i habitatdirektivet, er fredet. I tillegg kommer noen svenske arter som ikke er oppført på EUs artslistene. Fredningen omfatter de samme handlingene som etter EUs habitatdirektiv. Etter loven og forskriften kan det gjøres unntak fra fredningene i tråd med vilkårene etter habitatdirektivet. Det presiseres i artsnyttförordningen at fredningen "får inte hindra att marken utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrivs när förbudet meddelas" (1 e §).

2.3 Finland

Reglene om artsvern, introduksjoner og handel er samlet i et eget kapittel (6 kap.) i naturvårdslagen, men som i Sverige gjøres unntak for det som reguleres av jaktlagen og fiskerilovgivningen. Pattedyr og fugler er i utgangspunktet fredet, mens det for andre arter er gitt en hjemmel for artsfredning (38 § første og annet st. for dyr, 41 § første st. for planter). Fredningshjemmelen kan brukes når arten "blir hotad" eller hvis "fridlysning av någon annan anledning visar seg behövlig". Naturvårdslagen sier uttrykkelig at reglene for arter kan anvendes på tilsvarende måte for underarter, raser, stammer og former (37 § annet st.). Hva fredningen av dyr omfatter, følger av 39 §. I tillegg til å drepe, fange, forsettlig skade eller forstyrre, er reirtrær for en fredet fugl fredet hvis det er merket, og trær der rovfugl hekker og der reiret blir regelmessig brukt og som "klart synlig är fridlyst".

Loven har en egen paragraf om *truede* arter. Loven gir i 46 § hjemmel til ved forskrift å erklære en art for "hotad". Vilkåret er at artens naturlige overlevelse i Finland er i fare. Forskriften kan videre fastslå at en slik "hotad" art som "uppenbart hotas av utrotning", har særlig beskyttelse (47 § første st.). En slik status utløser både en plikt for myndighetene til å lage en forvaltningsplan, der eventuelt restaurering eller reetablering inngår, og et generelt forbud mot å forstyrre eller forringe områder der arten forekommer og som er viktige for artens fortsatte eksistens (47 § annet st.). Forbudet trer i kraft når den regionale miljømyndigheten har fastsatt grensene for slike områder og kunngjort beslutningen for grunneiere og rettighetshavere.

¹¹ Den engelske teksten av direktivet synes på dette punkt å være strengere enn den danske, jf. formuleringen "the derogation is not detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned *at a favourable conservation status in their natural range*" (vår kursivering). I den svenske oversettelsen brukes "gynnsam bevarandestatus".

¹² Jf. artsnyttförordning (1998:179) og Naturvårdsverkets föreskrifter om ändring i föreskrifter (NFS 1999:7) om artskydd; NFS 1999:12.

¹³ Jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

¹⁴ Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (SFS 1994:1716).

2.4 Tyskland

Det tyske Bundesnaturschutzgesetz har et eget kapittel om vern og skjøtsel av viltlevende dyr og planter. I § 39 fastslås først at artsvern omfatter:

- vern av dyr og planter og deres samfunn
- vern, skjøtsel, utvikling og gjenoppbygging av leveområder og sikring av øvrige livsbetingelser
- reetablering i egnede biotoper innenfor den aktuelle arts naturlige utbredelsesområde

Av § 41 fremgår et generelt bevaringsprinsipp for dyr og planter. Etter bestemmelsen skal delstatene gi nærmere regler for å sikre at ingen uten fornuftig grunn:

- skader, dreper eller fanger eller forsettlig forstyrrer dyr
- fjerner planter fra sine voksesteder, bruker, slår ned eller ødelegger dem på annen måte
- skader leveområder

Paragraf 42 har regler om et strengt vern for visse arter, bl.a. de som er oppført på habitatdirektivet vedlegg IV, fuglearter etter fugledirektivet art. 1 og CITES-arter (EU forordning 338/97), i tillegg til arter som er vedtaksfredet etter Bundesnaturschutzgesetz § 52. Kriterier for fredning etter den bestemmelsen er at det er tale om en naturlig forekommende art, der bestanden er i fare som følge av menneskers handlinger, eller at det dreier seg om arter som lett kan forveksles med slike.

En naturlig forekommende ("heimische") art defineres som en viltlevende dyre- eller planteart som har, eller historisk har hatt, sitt naturlige utbredelsesområde eller regelmessige trekkområde helt eller delvis i Tyskland. Som naturlig hjemmehørende regnes også arter som naturlig utvider sitt utbredelsesområde til Tyskland. Dessuten omfattes arter som har forvillet seg i tysk natur eller som ved menneskers hjelp har etablert seg, og som uten menneskers hjelp har opprettholdt en populasjon over flere generasjoner (§ 10 (1) (5)). Begrepet avgrenses mot fremmede arter, som etter loven er viltlevende arter som i det aktuelle naturområdet ikke forekommer eller ikke har forekommet de siste 100 år (§ 10 (2) (6)).

Unntak fra fredningen går frem av § 43 som bl.a. gjennomfører Bernkonvensjonens og habitatdirektivets unntaksregler i tysk rett.

Loven har også en egen bestemmelse om kraftledning og fugledød. Etter § 53 skal nye master og teknisk utstyr i høyspentledninger utformes slik at fugl beskyttes mot elektrisk støt. For eksis-

terende master og utstyr gjelder et tilpasningskrav innen 10 år etter en konkret vurdering av om det er stor risiko for fugledød.

2.5 USA

Et spesielt lovgivningsmessig grep for artsvern er nedfelt i den amerikanske *Endangered Species Act (ESA)* fra 1973. Loven blir ofte trukket frem som et sterkt virkemiddel for å beskytte truede arter. ESAs regler er knyttet til en liste for arter som regnes som enten direkte truet ("threatened") eller i fare ("endangered") (section 4). Listing kan også gjelde en underart eller spesiell populasjon (section 3 (15)). Per 1. oktober 2004 var over 1800 arter oppført på listen. I underkant av en tredjedel er utenlandske arter, jf. at loven også skal gjennomføre internasjonale avtaler, særlig CITES. Sterkest representert er hhv. planter, pattedyr, fugler, fisk, reptiler og muslinger. Listen inneholder flere akvatiske enn terrestriske organismer.¹⁵

Både private borgere og interesseorganisasjoner kan søke om at en art blir satt på listen (section 4 (a) (3)). Etter en slik søknad foregår den videre prosessen hos forvaltningsmyndigheten. Å sette en art på listen skjer ut fra en ren vitenskapelig prosess, der artens bestandssituasjon og truslene (herunder data om handel) vurderes (section 4 (b) (1) (a)). Utvelgelsesprosessen er streng, men har en art først kommet på listen, er også beskyttelsen streng.

Listing innebærer en artsfredning, men samtidig med listing blir det også fastsatt en "critical habitat" for arten, så langt det lar seg gjøre (section 4 (b) (2)). Dette er områder som innehar de fysiske eller biologiske faktorene som er vesentlig for bevaringen av arten, og som kan kreve spesielle forvaltnings- eller vernetiltak. Økonomiske konsekvenser tas i betraktning ved fastsettelsen av "critical habitat" (section 4 (b) (2)). "Critical habitat" kan også være et område der arten ikke forekommer i dag, men som likevel regnes som vesentlig for artens bevaring (section 3 (5) (a)). For de artene som regnes som truet gjelder i tillegg et handels- og importforbud (section 9 (a) (1)).

Den viktigste beskyttelsen er ikke den rene artsfredningen mot uttak, men forpliktelsen for alle myndighetene om å sikre at tiltak som krever myndighetenes tillatelse, som får tilskudd, eller

¹⁵ Kilde: U.S Fish and Wildlife Service (http://ecos.fws.gov/tess_public/TESSWebpage og <http://endangered.fws.gov/wildlife.html>).

som myndigheten selv gjennomfører, ikke innebærer en risiko for artens fortsatte eksistens eller resulterer i ødeleggelse eller negativ påvirkning av artens critical habitat.¹⁶ Dette har vært oppfattet som en svært streng regel, selv om myndighetene kun i forholdsvis få tilfeller har ment at tiltaket ville ha den nevnte effekten.¹⁷ Mener myndighetene at tiltaket er negativt, plikter de å avgi en "biological opinion", som også angir mulige alternative måter å gjennomføre tiltaket på. Kun i få tilfeller vil tiltaket måtte stoppes helt.

I tillegg til den nevnte beskyttelsen av arten mot inngrep skal oppføring på listen medføre at det settes i gang bevaringsprogrammer for den enkelte art (section 4 (f)).

Det er opprettet en særskilt komité på regjeringnivå som kan gi dispensasjon fra ESA hvis man mener at det ikke finnes noen annen løsning, og hvis fordelene med et tiltak av regional eller nasjonal viktighet klart oppveier ulempene ved å bevare arten eller leveområdet (section 7 (h) (1)). Komiteen har kun vært sammenkalt tre ganger siden 1978 for å gi en slik dispensasjon.¹⁸

ESA har ingen generelle regler om forvaltning av arter som ikke er truet.

3 Fremmede arter

3.1 Generelt

I en vurdering av forskjellige lands lovverk som ble gjort for IUCN i 1996,¹⁹ konkluderes det med at nasjonale reguleringsmekanismer for introduserte arter er oppstykket og ufullstendige. Blant annet er det et gjennomgående trekk at ikke alle typer introduksjoner er omfattet. I tillegg er definisjonene av

"stedegne arter" og "introduksjoner" mangelfulle. Ofte fanger lovverket heller ikke opp fremmede underarter eller "interne" introduksjoner av arter til nye regioner innen et land. Videre er det en tendens at myndigheten på området av historiske grunner er desentralisert og fragmentert, avhengig av hvilken organisme det gjelder.

Det synes også å ha vært en tendens at mange land i sine bestrebelser for å utvikle lovverk vedrørende genmodifiserte organismer har oversett problemet med fremmede organismer. IUCN-rapporten peker på at mange av problemstillingene er like, og at det derfor kan være grunn til å vurdere samordning av lovverk om genmodifiserte organismer og fremmede organismer.

I rapporten "Introduced Species in the Nordic Countries"²⁰ omtales en studie i regi av det tyske Miljøverndepartementet (Umweltbundesamt), der lovgivningen vedrørende fremmede organismer i Tyskland, New Zealand, Storbritannia og Frankrike ble sammenlignet.²¹ Hovedkonklusjonen her var at lovgivningen ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for utilsiktede introduksjoner, og at det er behov for å utvikle metodene for konsekvensvurdering ytterligere.

3.2 EU

EUs habitatdirektiv og fugledirektiv inneholder bestemmelser med formål å regulere og hindre introduksjon og spredning av fremmede arter som kan ha skadelig innvirkning på naturlig forekommende habitater, flora og fauna.

Introduksjon av fuglearter som ikke naturlig hører hjemme på medlemsstatens territorium i Europa skal ikke skade den lokale flora og fauna (fugledirektivet art. 11).

Habitatdirektivet art. 22 bestemmer blant annet at medlemsstatene i gjennomføringen av direktivet skal regulere tilsiktede introduksjoner av arter som ikke er naturlig hjemmehørende på deres territorium, slik at naturtypene i deres naturlige utberedelsesområde eller det naturlig hjemmehørende ville dyre- og planteliv ikke påføres noen skade. Dersom det er nødvendig, er medlemsstatene pålagt å forby slike introduksjoner. Bestemmelsen har på den annen side regler som pålegger medlemsstatene å undersøke hensiktsmessigheten av reintroduksjon av arter som nevnt

¹⁶ "Each Federal agency shall, in consultation with and with the assistance of the Secretary (of the Department of the Interior, delegert til Fish & Wildlife Service), insure that any action authorized, funded, or carried out by such agency, .. is not likely to jeopardize the continued existence of any endangered species or threatened species or result in the destruction or adverse modification of habitat of such species which is determined by the Secretary .. to be critical " (ESA section 7 (a) (2)).

¹⁷ I perioden 1987 – 1992 var det for eksempel 98.237 konsultasjonsprosedyrer mellom miljømyndighetene og andre myndighet, men kun 55 prosjekter ble stoppet fullt ut, jf. Douglas H. Chadwick og Joel Sartore, "Dead or alive, The Endangered Species Act", National Geographic, mars 1995.

¹⁸ U.S. Fish and Wildlife Service, "ESA basics – 30 Years of Protecting Endangered Species".

¹⁹ Pocock, E.R.G. 1996. Biosecurity & the law. Elements of national laws regulating the deliberate release and transport of genetically modified organisms, and the deliberate introduction of alien species: Australia, Denmark, New Zealand, Norway, the United States and the European Union. IUCN, Gland, Switzerland.

²⁰ Weidema, I.R. (ed.) 2000.

²¹ Fisahn & Winter 1999. Die Aussetzung gebietsfremder Organismen – Recht und Praxis. – Texte 20, Umweltbundesamt, Berlin. Studien ble gjennomført før Tyskland fikk sitt nye Bundesnaturschutzgesetz, se under punkt 1.4 foran.

i anneks IV til direktivet, dvs. dyre- og plantearter av fellesskapsbetydning som krever streng beskyttelse.

3.3 Sverige

I miljøbalkens 8 kap. om artsvern er det bestemmelser om utsetting av arter (3 §) og handel med arter (4 §).

Bestemmelsen i 3 § har som formål å hindre utsetting av eksemplarer av arter utenfor deres naturlige utberedelsesområde i den grad slik utsetting innebærer en risiko for viltlevende dyre- og plantearter eller naturmiljøet. Bestemmelsen er formet som en hjemmel til å gi forbud mot eller vilkår om slik utsetting. Hjemmelen gjelder ikke dersom slike regler finnes i annen lov. I forarbeidene til § 3 er det angitt at det bør inntas en forsiktig holdning til både fremmede arter og svenske arter som utplasseres utenfor sitt naturlige utberedelsesområde. Det er videre angitt at det er viktig å klarlegge miljøkonsekvensene før det gis tillatelse til en utsetting.

Også regelen om handel med arter i 4 § er formulert som en hjemmel til å gi forskrift. Forskrift kan gis dersom dette er nødvendig for å beskytte viltlevende dyr eller plantearter. Det synes som bestemmelsen kan brukes både for å beskytte truede dyre- og plantearter (CITES) og for å begrense skadelige introduksjoner. Se også artsskyddsförordning (1998:179) 1 §.

3.4 Finland

Den finske naturvårdslagen behandler introduksjoner av fremmede organismer i 43 § (i 6 kap. om artsvern). Når det gjelder dyrearter av fremmed opprinnelse (som ikke omfattes av jakt- eller fiskelovene), fastsetter bestemmelsen et forbud mot utsetting, dersom det er grunn til å tro at en eventuell utsetting kan gi opphav til en permanent bestand.

Bestemmelsen angir videre et forbud mot å plante eller så plantearter som det ikke finnes permanente bestander av i Finland, utenfor gårder, åkrer, bebygde områder eller andre områder som er tatt i særskilt bruk. Forbudet gjelder også utsetting i naturlige vassdrag, dersom det er grunn til å tro at en eventuell utsetting kan gi opphav til en permanent bestand. Unntatt fra forbudet er trær som planter eller sås som ledd i skogbruksvirksomhet.

Myndighetene kan gi de nødvendige forskrifter for å begrense en arts spredning, dersom det er kjent at en plante- eller dyreart av fremmed opprinnelse lett sprer seg i naturen og det er grunn til å tro at den kan bli skadelig for helsen eller til skade for opprinnelige arter.

3.5 Danmark

Naturbeskyttelsesloven regulerer i § 31 utsetting av fremmede dyr og planter. Første ledd i denne bestemmelsen fastsetter at dyr som ikke er naturlig viltlevende i Danmark ikke må utsettes i naturen uten tillatelse fra miljøministeren. Dette gjelder også utsetting i sjøterritoriet og fiskeriterritoriet. I henhold til annet ledd har miljøministeren hjemmel til å vedta regler om utsetting av bestemte dyr som ikke er naturlig viltlevende i Danmark. Reglene må ha som formål å verne naturen. En tilsvarende hjemmel finnes i tredje ledd for bestemte planter som ikke er naturlig viltvoksende i Danmark. Det er ikke et generelt forbud mot utsetting av planter som ikke er naturlig viltvoksende i Danmark.

Det fremgår av veiledningen til loven at det med utsetting forstås "enhver tilsigtet overførsel til naturen av dyr uten bruk av effektive indeslutningsforanstaltninger, der anvendes for at begrænse dyrets kontakt med naturen. Når det gjelder uttrykket "dyr der ikke finnes naturligt vildtlevende i Danmark", er det i veiledningen presisert at det ikke er mulig å gi en kortfattet og enkel definisjon. Det vises imidlertid til at det på den ene side er klart at dyr som på det nåværende tidspunkt ikke finnes viltlevende i landet må omfattes, mens det på den annen side kan være vanskelig å foreta en presis avgrensning blant de arter som er kommet til landet tidligere. Det foretas en konkret avgrensning mot arter som på lovens ikrafttredelsestidspunkt har eksistert så lenge og er så utbredt at de nå kan sies å utgjøre en integrert del av den danske natur.

Veiledningen angir at det skal utvises betydelig tilbakeholdenhet med hensyn til å tillate utsetting av ikke naturlig hjemmehørende arter. Det skal være en særlig begrunnelse for å gi slik tillatelse, normalt i form av en allmenn samfunnsmessig interesse, samtidig som det skal være godtgjort at det ikke finnes tilfredsstillende alternativer. Det fremgår videre av veiledningen at det sammen med søknaden om tillatelse blant annet skal følge en taksonomisk og økologisk analyse, og at bevisbyrden for at det ikke vil kunne skje uheldige påvirkninger av miljøet påhviler søkeren.

3.6 Tyskland

Bundesnaturschutzgesetz har regler om introduksjoner av fremmede arter i kap. 5 om artsforvaltning. Etter loven § 41 (2) skal delstatene regulere introduksjoner av fremmede arter. Det skal kreves tillatelse for introduksjon i naturen av dyr og av planter som ikke forekommer i området fra før. Unntatt er

- dyrking eller planting innen jord- og skogbruk
- introduksjoner av dyr som skadebekjempere (plantevernmidler) hvis de forekommer i området fra før
- introduksjoner av dyr som skadebekjempere selv om de ikke forekommer i området fra før, forutsatt at hensynet til artsvern ivaretas
- utsetting i kultiveringsøyemed av vilt og fisk som forekommer i området fra før

Tillatelse skal ikke gis hvis det ikke kan utelukkes at artssammensetningen i medlemsstatene (i EU) endres²² eller hvis det er fare for en viltlevende arts eller bestands utbredelse i medlemsstatene (§ 41 (2)).

4 Utenlandsk rett om områdevern

4.1 EU

Som nevnt under punkt 1.1 er opprettelsen av Natura 2000 nettverket det sentrale grepet i habitatdirektivet. Medlemslandene er etter direktivet pålagt å utpeke områder som skal bli en del av nettverket. Hvilke områder som velges ut, skal bestemmes ut fra visse kriterier, gitt i vedlegg III. Disse kriteriene er av ren naturvitenskapelig karakter. Den første utvelgelsesfasen skjer nasjonalt. Det enkelte lands bidrag skal stå i forhold til forekomsten av de aktuelle naturtyper og biotoper på dets territorium (art. 3 nr 2). En liste med foreslåtte områder blir deretter sendt EU-kommisjonen, som vurderer om listen er tilfredsstillende (art 4). De aller fleste land har fått krav fra EU-kommisjonen om omfattende utvidelser av antallet områder.

Når landene har kommet med en komplett liste, vedtas den av Kommisjonen (etter en prosedyre der komiteen av medlemslandene blir konsultert, jf. art. 4 nr. 2 siste ledd). Denne siste fasen gjennomføres per biogeografisk region.²³ Etter habitatdirektivet blir dermed listen først endelig etter at den er fastsatt av Kommisjonen. Når det gjelder fugledirektivet, er listen derimot endelig ved notifikasjonen til Kommisjonen.

Hittil er det vedtatt habitatlister for den makaronesiske²⁴ og den alpine biogeografiske region.²⁵ Alle land skulle ha komplettert sine lister innen

1995, og Kommisjonens endelige lister skulle vært fastsatt innen 1998. De aller fleste land er imidlertid betydelig forsinket med gjennomføringsarbeidet.²⁶ Kommisjonen følger opp forsinkelser, bl.a. gjennom rettsaker.²⁷

Når listen er endelig, skal det enkelte land innen seks år ha gitt området status som "særligt bevaringsområde" (art. 4 (4)). Landene skal prioritere gjennomføringen for de områder det haster mest, sett i lys av områdets viktighet og trusselstatus.

Direktivet gir medlemslandene stor frihet når det gjelder valg av virkemidler for å gi områdene status som "særligt bevaringsområde". Ifølge direktivet kan områdene utpekes gjennom regelverk, administrativ beslutning, eller privatrettslig avtale, eller en kombinasjon av disse (art. 1 (l)). Den formelle status som for områdene varierer da også fra land til land.

Rettsvirkningene av at et område er pekt ut som "særligt bevaringsområde" skal etter direktivets art. 6 bestå av to "hovedspor". På den ene siden skal det vedtas positive bevaringstiltak, for eksempel skjøtelsesplaner, avtaler med grunneiere om bruk av området, regelverk, administrative tiltak, tilrettelegging, osv. (art. 6 (1)). På den annen siden skal forringing av området unngås (art. 6 (2)). Tiltak eller planer som kan påvirke en lokalitet i vesentlig grad, underlegges en vurdering av konsekvensene for områdets bevaringsstatus og -formål. Planen eller tiltaket kan tillates, hvis den etter en slik vurdering ikke antas å skade lokalitetens "integritet" (art. 6 (3)). Planer eller tiltak med negative konsekvenser for lokaliteten kan likevel tillates hvis de er "af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfunnsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning" (art. 6 (4)). Samtidig skal medlemslandet treffe kompensierende tiltak som sikrer fortsatt sammenheng i nettverket, for eksempel gjennom utpeking av et erstatningsområde.

Reglene gjelder for tiltak eller planer som kan påvirke et Natura 2000 område, uansett om de finner sted innenfor eller utenfor området (art. 6 (3)).

Virkingen av flere planer eller tiltak skal vurderes i sammenheng (art. 6 (3)).

²² "Verfälschung" der Tier- oder Pflanzenwelt" (§ 41 (2)).

²³ Se note 5.

²⁴ Azorene, Madeira og de Kanariøyene.

²⁵ Hhv. Kommisjonens beslutning 28. desember 2001 (2002/11/EF) og Kommisjonens beslutning 22. desember 2003 (2004/69/EF). I den siste beslutning omtales listen som "foreløpig" i den forstand at den skal suppleres i lys av ytterligere forslag fra medlemslandene (art. 1).

²⁶ For en oppdatert gjennomføringsstatus se Natura 2000, European Commission DG Env Nature Newsletter, Issue 17, januar 2004, s. 8 og 9.

²⁷ 11. september 2001 ble Tyskland, Frankrike og Irland dømt av EU-domstolen for å ha sendt in "åpenbart utilstrekkelige lister" Se hhv. sak C-71/99 Kommisjonen mot Tyskland [2001] ECR I-5811, sak C-220/99 Kommisjonen mot Frankrike [2001] ECR I-5831 og sak C-67/99 Kommisjonen mot Irland [2001] ECR I-5757.

Art. 6 (2), (3) og (4) er utformet for de særskilte bevaringsområdene som er utpekt. Bestemmelsene gjelder imidlertid fra det øyeblikket Kommisjonen har vedtatt listen (art. 4 (5)) (eller den er oversendt Kommisjonen når det gjelder fugledirektivet, art. 7), selv om områdene ennå ikke har fått formell vernestatus i medlemslandet (art. 4 (5)).

Blant de naturtypene og artene som direktivet omfatter, pekes noen ut som "prioriterte" (se punkt 1.2 foran). For disse gjelder et noe strengere regime enn for de øvrige. Blant annet legges det mye vekt på at disse er godt representert blant de områdene som blir foreslått for nettverket, og de skal angis særskilt på listen (art. 4 (2)). Videre er det strengere vilkår for å kunne gi dispensasjon fra forbudet mot tiltak eller planer med negative skadevirkninger. Slike kan bare tillates av grunner knyttet til "menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser" (art. 6 (4) annet ledd).

4.2 Sverige

Miljöbalken 7 kap. inneholder regler om "skydd av områden". Kapitlet inneholder både hjemler for å opprette konkrete verneområder og hjemler for generelt vern av nærmere bestemte naturtyper.

4.2.1 Vern av enkeltområder

Kategorier for vern av enkeltområder etter miljøbalken er

- nasjonalpark (7 kap. 2 §)
- naturreservat (7 kap. 4 §)
- kulturresevat (7 kap. 9 §)
- naturminne (7 kap. 10 §)
- biotopskyddsområde (7 kap. 11 §)
- djur- og växtskyddsområde (7 kap. 11 §)

Nasjonalparker kan kun opprettes på statens grunn. Formålet med nasjonalparkvern er å bevare et større sammenhengende område av en viss landskapstype i dens naturlige eller i det vesentlige uforandrede tilstand (2 §). Formålet inneholder samtidig kriterier for områdets karakter som kan sies å være vilkår for vern. Myndigheten for å opprette nasjonalparker ligger til regjeringen, etter at saken har vært forelagt riksdagen.

Et område kan vernes som *naturreservat* hvis formålet er å bevare biologisk mangfold, beskytte og bevare verdifulle naturmiljøer eller tilgodese friluftslivet (4 § første st.). Også områder som ved

vern, restaurering eller nyskapning er verdifulle naturmiljøer eller leveområder for verneverdige arter, kan vernes som naturreservat (4 § annet st.). Myndigheten til å opprette naturreservater ligger til länsstyrelsen eller kommunen. Naturreservat kan ikke opprettes i strid med detaljplan etter plan- og bygglagen (1987:10).

Et *kulturresevat* kan opprettes for å bevare verdifullt kulturlandskap ("kulturpräglade landskap), jf. 7 kap. 9 §. Kulturresevat kan inneholde faste kulturminner. Også for opprettelsen av kulturresevat ligger myndigheten hos länsstyrelsen eller kommunen.

Som *naturminner* kan vernes særpregede naturforekomster, eventuelt med området rundt hvis det er nødvendig for å bevare naturforekomsten (10 §). Naturminner opprettes av länsstyrelsen eller kommunen.

Biotopskyddsområder er mindre land- eller vannområder som utgjør livsmiljøet for truede dyre- eller plantearter eller som ellers har særskilt verneverdi (11 §). Myndigheten for opprettelsen ligger til regjeringen eller den regjeringen utpeker. Biotopvern kan gjøres generelt for alle forekomster av en viss type natur, se punkt 4.2.2 nedenfor.

Djur- og växtskyddsområder er områder som gis en viss beskyttelse av hensyn til en bestemt art (12 §). Beskyttelsen kan bare gjelde mot jakt eller fiske eller allmennhetens eller grunneierens ferdselsrett.

Rettsvirkningene av områdevern fastsettes dels i loven (11 §), dels ved generell forskrift (3 §)²⁸ og i tillegg ved forskrift for det enkelte verneområde (5, 9, 10 og 12 §§). Rådighetsreguleringene skal ikke gå lenger enn nødvendig for å oppnå formålet med vernet (25 §).

Særskilte former for områdevern er det såkalte "*miljöskyddsområde*" og "*vattenskyddsområde*". Miljöskyddsområde kan opprettes i et større område som er særlig utsatt for forurensninger eller andre påvirkninger eller som av andre grunner ikke oppfyller en miljøkvalitetsnorm (19 §). Vattenskyddsområder kan opprettes for å beskytte grunnvanns- eller overflatevannsforekomster som utnyttes eller kan komme til å bli utnyttet til vannuttak (20 §).

Loven har hjemmel for *midlertidig vern* begrenset i opp til tre år med mulighet for ett til to års forlengelse i særlige tilfelle (24 §).

Dessuten har loven bestemmelser om rettsvirkninger for områder som utpekes som særskilt bevaringsområde i Natura 2000 og rettsvirkningene av dette (28 til 29 b §§).

²⁸ Se særlig nationalparksförordningen (1987:938).

4.2.2 Generelt vern av bestemte typer natur

Miljöbalken har flere bestemmelser som gir eller hjemler regler for generelt vern av visse typer natur.

For det første kan nevnes reglene i 3 kap. om grunnleggende regler for forvaltningen av *visse typer* land- og vannområder. Det er her tale om særskilte hensynsregler som gjelder visse typer natur, uansett hvor i landet de forekommer. Hvilke typer områder det er tale om, går frem av 3 kap. 2 til 9 §§. Dette er store naturområder som ikke eller i ubetydelig grad er påvirket av inngrep (2 §), områder som er spesielt følsomme sett fra et økologisk synspunkt (3 §), drivverdige jord- og skogbruksområder (4 §) eller såkalte områder av "riksinteresse" for reindriften, yrkesfisket eller vannbruk (5 §), for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv (6 §), områder som er verdifulle for masseuttak eller uttak av andre stoffer (7 §), områder som er særlig egnet for industri, enerigproduksjon med mer (8 §) og områder som er viktig for forsvaret (9 §). Loven inneholder materielle normer for tiltak som berører disse typer områder.

For det andre angir miljøbalken i 4 kap. konkrete geografiske områder som anses som områder av riksinteresse. Områdenes verdi er knyttet til naturvern, kulturminnevern og friluftsliv. Kapittel 4 har generelle bestemmelser for "hushållning med mark og vatten" for *visse områder* i landet. Her er områder konkret listet opp og loven setter grenser for hvilke tiltak som kan tillates i områdene. De angitte områdene representerer bl.a. viktige rekreasjonsområder (2 §), uberørte kystområder (3 §), høyt utnyttede kystområder (4 §), uberørte fjellområder (5 §), verneverdige vassdrag eller vassdragsstrekninger (6 §) og nationalstadspark (7 §).

Den tredje formen for generelt vern er hjemlet i biotopvernbestemmelsen i 7 kap. 11 §. I tillegg til vern av enkeltområder hjemler denne bestemmelsen vern av visse typer biotoper. Dette gjøres på to måter. Den ene formen for vern er at naturtypene utpekes i förordningen om områdesskydd (1998:1252) der vernet følger direkte av förordningen. Slike naturtyper er bl.a. alleer, åkerholmer og visse andre biotoper i jordbrukslandskapet (jf. förordning om områdesskydd 5 § og bilaga 1).²⁹ Den andre formen for vern er at naturtypen angis i förordningen, men der skogsvårdsstyrelsen (for naturtyper i skog) eller länsstyrelsen (for øvrige naturtyper) i tillegg gjennom særskilt vedtak utpe-

ker den enkelte lokalitet og avgrenser den geografisk (6 og 7 §§ og bilaga 2).³⁰

Biotopskyddsområder anvendes i praksis på arealer opp til 5 ha, men dette er foreslått utvidet til 10 ha for biotopskyddsområder for sjøer, vassdrag og havområder.³¹

En siste form for lovfestet vern i miljøbalken er strandvernet etter 7 kap. 13 §. Strandvernet omfatter land- og vannområder inntil 100 meter fra strandlinjen ved normal middelvannstand. Området kan vedtas utvidet til høyst 300 meter fra strandlinjen (14 §). Formålet med strandvernet er "att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet".

4.3 Finland

Områdevern i finsk rett kan være vern av enkeltområder eller generelt vern av bestemte typer natur.

4.3.1 Vern av enkeltområder

Som "naturskyddsområden" regnes etter loven nasjonalparker, naturreservater og "øvrige naturvern-områder". Generelle vilkår for å opprette verneområder er at:

- det i området lever eller finnes en art eller biotop som er truet eller som er eller holder på å bli sjelden
- det i området finnes et egenartet eller sjeldens naturfenomen
- området er spesielt naturskjønt
- det i området finnes en kulturbiotop som holder på å bli sjelden
- det er nødvendig for å beholde eller oppnå en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art eller
- området for øvrig er så representativ, typisk eller verdifullt at det er grunn til å bevare det av hensyn til naturens mangfold eller skjønnhet

(10 §).

Nationalparker og naturreservater kan kun opprettes på statsgrunn (11 og 12 §§). Nasjonalparker opprettes ved lov. Størrelsen skal være på minst 1 000 hektar. Videre skal området "ha betydelse som allmän natursevårdhet eller i øvrigt för att öka naturkännedommen eller intresset för naturen" (11 §).

²⁹ Totalt 7 typer biotoper. Ytterligere 6 vanntilknyttede biotoper er foreslått føyd til denne listen (Naturvårdsverket, 2002).

³⁰ I dag hhv. 18 naturtyper i skog og 5 øvrige naturtyper.

³¹ Naturvårdsverket, 2002.

Naturreservater opprettes ved lov hvis de er større enn 1 000 hektar. I øvrige tilfeller opprettes de ved forskrift. Naturreservater "skall ha betydelse for att den naturliga utvecklingen skall säkres eller för vetenskaplig forskning eller undervisning" (12 §).

Rettsvirkningene av vern som nasjonalpark og naturreservater går frem av loven 13 til 15 §§ og 18 § (ferdsel). Unntak som ikke strider mot formålet med vernet kan fastsettes ved forskrift (16 §).

Loven hjemler vern av naturminner (23 §).

Regler om *landskapsvern* er tatt inn i et eget kapittel (5 kap.). Som landskapsvernområder kan opprettes "för att bevara og vårda landskapsbilden eller kulturlandskapets skönhet, dess historiska särdrag eller andra därmed sammanhängande särskilda värden" (32 §). Det kan gis nærmere forskrift for å bevare "väsentliga drag" i landskapet (34 §). Reglene "får inte medföra betydande olägenheter för fastighetsägeren".

4.3.2 Lovfestet vern

Naturvårdslagen har i 29 § regler om *lovfestet vern* for "skyddade naturtyper". Bestemmelsen lister opp hvilke naturtyper som er vernet etter loven. Det er forbudt å gjøre inngrep i forekomster av de nevnte naturtypene på en slik måte at kan skade naturtypens karakteristiske trekk. Forutsetningen er at den aktuelle lokaliteten "befinner sig i naturtillstånd" eller dermed sammenlignbar tilstand.

Loven angir følgende "skyddade naturtyper":

1. "naturliga dungar som till betydande del består av ädla lövträd,
 2. hassellundar,
 3. klibbaskärr,
 4. sandstränder i naturtillstånd,
 5. ängar vid havstranden,
 6. trädlösa eller av naturen trädfattiga sanddyner,
 7. enbevuxen ängsmark,
 8. lövängar, samt
 9. stora enstaka träd og trädgrupper som dominerar et öppet landskap"
- (29 § første st.)

Nærmere regler gis ved forskrift (29 § annet st.).

Vernet trer ikke i kraft før den regionale miljømyndighet har truffet vedtak om grensene for den enkelte lokalitet og kunngjort disse for grunneieren eller rettighetshaveren (30 §). Etter 31 § kan det gis dispensasjon fra forbudet mot negative påvirkninger i 29 § første ledd. Dispensasjon kan bare gis hvis dette "inte allvarligt äventyrar syftet med att naturtyper i fråga skyddats eller om skyd-

det står i vägen för ett projekt eller en plan av ytterst stort allmänt intresse".

4.4 Tyskland

Bundesnaturschutzgesetz har både regler om vern av enkeltområder og regler om generelt vern av visse naturtyper.

Vernekategoriene er naturreservat, nasjonalpark, biosfærereservat, landskapsvernområde, naturpark, naturminne og vernet landskapselement.³²

Loven har regler om lovfestet vern for nærmere bestemte naturtyper (§ 30). Loven regner opp de beskyttede naturtyper, men den nærmere regulering av tiltak som kan skade lokalitetene av disse naturtypene, er delegert til delstatene (§ 30 (1)).

Bundesnaturschutzgesetz har en egen paragraf om verneområder i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen (38 §). Bestemmelsen hjemler alle former for områdevern for å gjennomføre forpliktelsene etter fugledirektivet og habitatdirektivet.

Tyskland foreslo 26. mai 2004 for EU-kommisjonen at ti områder i den tyske økonomiske sonen i Østersjøen og Nordsjøen skulle inngå i Natura 2000-nettverket. Områdene omfatter en totalareal på over 38 % av Tysklands totale havområder, eller nærmere 31 % av landets økonomiske sone.³³ Områdene er ennå ikke vernet etter tysk lov og det er ikke tatt stilling til vernekategori. Områdene har imidlertid en midlertidig beskyttelse mot tiltak som vesentlig kan skade formålet med det planlagte vernet (§ 33 (5), jf. habitatdirektivet art. 6.

5 Tilgang til genetiske ressurser og fordeling av fordelene ved utnyttning

5.1 Europa

Med unntak for Bulgaria har ingen europeiske land innført lovgivning for tilgang til genetiske ressurser og utbyttefordeling. Reguleringen i Bulgaria er tatt inn i Biological Diversity Act av 9. august 2002.

Artikkel 66 i loven slår fast at staten eier de genetiske ressursene av naturlig flora og fauna i Bulgaria. "Genetiske ressurser" defineres som

³² Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal og geschützten Landschaftsbetandteil, hhv. §§ 23, 24, 25, 26, 27, 28 og 29.

³³ Kilde: Bundesamt für Naturschutz.

"genetic material of actual or potential value", mens "genetic material" defineres som "any material of plant or animal origin containing functional units of heredity".

Tilgang til genetiske ressurser i Bulgaria for bruk i en annen stat krever forhåndstillatelse med vilkår om fordelsfordeling (art. 66 (3)). Tilgang uten gjenytelse kan gis for bruk til ikke-kommersielle formål (art. 66 (4)).

5.2 Australia

I Australia er det utarbeidet utkast til forskrifter om tilgang til genetiske ressurser med hjemmel i Environment Protection and Biodiversity Conservation Act (EPBC) par. 301. Forslaget har vært på høring og man regner med at det blir vedtatt innen kort tid.³⁴ Reglene skal etter forslaget gjelde i såkalte Commonwealth areas (føderale områder). I praksis er dette nasjonalparkene Kakadu, Booderee og Uluru, som eies av urbefolkningen men som staten leier, områder som det australske forsvaret eier og det meste av Australias økonomiske sone (EPBC par. 525).

I grove trekk vil reguleringen innebære³⁵ at det må søkes om tillatelse til uttak av genressurser fra de føderale områdene i Australia. Tillatelse vil bli gitt dersom søkeren har inngått en avtale om fordeling av godene, og måten ressursene samles inn på er miljømessig forsvarlig. Det innføres et forenklet system for ikke-kommersiell forskning og taksonomisk forskning. Vilkåret for tillatelse vil i disse tilfeller trolig bli at innsamlingen ikke må ha skadelig påvirkning på miljøet. Dersom formålet med uttaket endres senere til kommersiell bruk, vil søkeren være forpliktet til å inngå en fordelsfordelingsavtale. I områder som er leid fra urbefolkningsgrupper, vil de samme prinsippene gjelde, men det er urbefolkningen som eier området som kan gi samtykke.

Det er forutsatt at også delstatene forvalter genressursene i tråd med de prinsipper som utkastet til regulering inneholder.³⁶

5.3 Andre land

Etter at biomangfoldkonvensjonen trådte i kraft, har en rekke land utenfor Europa vedtatt regler om

tilgang til genressurser enten i en egen lov eller forskrift eller som en del av en større lov om biologisk mangfold. Lovgivningen etablerer som regel en tillatelsesordning for tilgang, enten for enhver eller kun for utlendinger (f.eks. India), og lovfester krav om fordeling av goder slik som kunnskap og økonomisk utbytte. Eksempler på slik lovgivning er den indiske Biological Diversity Act 2002 (i kraft 5. februar 2003) section 19 til 21, jf. section 3 og 4, Andespaktlandenes³⁷ fellesbeslutning 391 av 2. juli 1996, særlig art. 16, Costa Ricas Biodiversity Law art. 62 til 76, Filippinenes forskrift om gjennomføring av Wildlife Resources Conservation and Protection Act av 2001 section 14, Gambias National Environment Management Act No. 13 av 1994 section 35 og Sør-Afrikas National Environmental Management: Biodiversity Act av 2004 section 80 til 84. Den sistnevnte loven etablerer dessuten et fond der fastsatt andel av økonomisk utbytte skal inngå, og som skal brukes til utbetaling til involverte parter (section 85).

Noen av lovene slår uttrykkelig fast at staten eier genressursene, mens andre lover ikke tar opp det interne rettighetsspørsmålet. I section 35 av Gambias miljøforvaltningslov heter det at genressursene i Gambia er en vesentlig del av den naturlige ressursrikdommen av det gambiske folk.³⁸ I Costa Ricas lov slås tilsvarende fast at eiendomsretten til genressursene er en felles rett for nasjonen, som administreres av staten.³⁹

De fleste lover har regler om lokalbefolknings eller urfolks rettigheter, bl.a. med hensyn til landrettigheter og den fysiske tilgangen til genressursene, og med hensyn til bruk av deres tradisjonelle kunnskap.

5.4 Immaterielle rettigheter

Noen land har særskilte regler om immaterielle rettigheter knyttet til genressurser.

Som en oppfølging av biomangfoldkonvensjonen art. 15 har Danmark ved gjennomføring av EUs patentdirektiv innført et krav i patentregelverket

³⁷ Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela.

³⁸ "The genetic resources of The Gambia shall constitute an essential part of the natural wealth of resources of the people of the Gambia".

³⁹ "The biochemical and genetic properties of the components of biodiversity, wild or domesticated, belong to the public domain. The State will authorize the exploration, research, bioprospecting and use of the components of biodiversity which constitute part of the public domain, as well as the utilization of all the genetic and biochemical resources, by means of the rules of access established in chapter V of this law" (art. 6).

³⁴ Kilde: Det Australske Miljøverndepartement.

³⁵ Se Draft - Environment Protection and Biodiversity Conservation Amendment Regulations 2001.

³⁶ Nationally Consistent Approach For Access to and the Utilisation of Australia's Native Genetic and Biochemical Resources, Natural Resource Management Ministerial Council, 11. oktober 2002.

om at patentsøknaden skal angi opprinnelseslandet for genetisk materiale. Bestemmelsen lyder slik:

”Hvis en oppfindelse angår eller anvender et biologisk materiale af vegetabilsk eller animalsk oprindelse, skal patentansøgningen indeholde oplysninger om materialets geografiske oprindelse, hvis patentansøger er bekendt hermed. Såfremt patentansøger ikke er bekendt med materialets geografiske oprindelse, skal dette fremgå af ansøgningen. Manglende oplysninger om materialets geografiske oprindelse eller om patentansøgers ukendskab herom berører ikke behandlingen af patentansøgningen eller gyldigheden af de rettigheder, som følger af det udstedte patent.”

(Bekendtgørelse (BEK) nr 6 af 06/01/2003 § 3 stk. 4).

Etter Indias Biological Diversity Act kreves det tillatelse av biodiversitetsmyndighetene for å kunne søke om patent på oppfinnelser basert på biologisk materiale fra India (section 6 (1)).

Costa Ricas Biodiversity Law har flere regler om immaterielle rettigheter, og krever bl.a. at beslutninger om immaterielle rettigheter skal være forenlige med formålene i biomangfoldloven (art. 79). Av loven følger en obligatorisk konsultasjonsprosedyre mellom patentmyndigheter og biodiversitetsmyndigheter ved patentsøknader vedrørende genetisk materiale (art. 80). Videre anerkjennes ”sui generis” rettigheter for lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap (art. 82).

Vedlegg 9

Undersøkelse om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6 Spesialområde naturvern

Utarbeidet av sekretariatet

Utvalget rettet ved brev av 19. september 2002 en henvendelse til alle landets kommuner med forespørsel om bruk av regulering til spesialområde naturvern etter plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6. Utvalget mottok svar fra til sammen 258 kommuner, en svarprosent på 59 %. Svarene er oppsummert i tabell 9.1.

Av dem som svarte på undersøkelsen, oppga 173 kommuner enten at de ikke hadde regulert noen områder til spesialområde naturvern, eller de oppga områder som er vernet etter naturvernloven. I noen tilfeller fremgikk det at områder er regulert til spesialområde naturvern i tillegg til at de er vernet etter naturvernloven.

De resterende 85 kommunene oppga at de hadde reguleringsplaner som inneholdt spesialområde naturvern eller var i ferd med å utarbeide slik plan eller hadde slik plan til behandling. Også blant de kommunene som ikke hadde eller var i ferd med å utarbeide eller behandle slik plan, var det flere som signaliserte at det kunne bli aktuelt å bruke dette virkemiddelet i tiden som kommer. Ett forhold som ble trukket frem som begrunnelse for at virkemiddelet kunne bli mer aktuelt, var forbedret beslutningsgrunnlag som følge av kartlegging av biologisk mangfold.

Samtidig oppga flere kommuner at spesialområde naturvern ikke brukes fordi kommunen ikke ser seg i stand til å møte eventuelle krav om erstatning, jf. at kommunen ved regulering av naturvern-områder ifølge plan- og bygningsloven § 32 skal betale erstatning som ved vern etter naturvernloven.

De verneverdiene som ble oppgitt å finnes innenfor områdene som er regulert til spesialom-

råde naturvern, varierer. De aller fleste områdene innehar verneverdier som er direkte relatert til biologisk mangfold, mens det for noen få områder er f.eks. verneverdier knyttet til geologi eller kvartærgeologi som har ligget til grunn for reguleringen. Samlet representerer de regulerte naturvern-områdene et stort spenn av naturtyper.

Størrelsen på områdene varierer mye, men en stor del av områdene er relativt små.

Svarprosenten var for lav til at det er mulig å si noe sikkert om regionale forskjeller. I enkelte fylker oppga en stor andel av kommunene å ha regulert områder til spesialområde naturvern, mens andelen som oppga "ingen" var i klar overvekt i andre fylker.

Gjennom undersøkelsen kom det også frem at en del kommuner søker å sikre biologisk mangfold gjennom bruk av andre virkemidler enn spesialområde naturvern. Blant annet er det i flere tilfeller benyttet andre reguleringsformål etter plan- og bygningsloven § 25 som også – i større eller mindre grad – kan ivareta hensyn til biologisk mangfold. Eksempler på slike reguleringsformål er friluftsliv, klimavernsoner og vegetasjonsbelter rundt vassdrag. Enkelte kommuner har foretatt en "sonering" av LNF-områder¹ i kommuneplanen ved å kalle områder LNF-N områder, NF-områder, e.l. Det ble også nevnt virkemidler som f.eks. make-skifte med kommunal skog og administrativt vern av kommunal skog.

En del kommuner bemerket at til dels store deler av kommunen er vernet etter naturvernloven.

¹ Landbruks-, natur- og friluftsområder.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Østfold (13)</i>					
Hvaler	Ørekroken camping	Naturtype, planter	3 daa	2001	
	Putten Golfpark	Sopp	10 daa	2002	
Råde	Del av regulerings- plan for Saltholmen	Rikt marint gruntnvanns- område	0,4 daa	2000	Flere områder av betydning for bmf. er regulert etter samme bestem- melse, men f.eks. som klima- vernsoner.
Rygge	Vegetasjonsbelter langs veier	Kulturland- skap, økosys- tem	ca. 0,5 daa	under beh.	Forslag til reg. plan for Ekholt golfpark.
	Klodskjæret i Larkollen	Sjøfugl	ca. 9 daa	under beh.	Forslag til reguleringsplan for Larkollveien - Hvitnesbukta.
	Evjesund, Evjeåa	Edelløvskog, barskog, bekk, grunne sjøområder	1 072 daa	2000	Reguleringsplan for Evje golfbane.
	Årvolltangen	Barskog og landskap	ca. 450 daa	1998	Reguleringsplan for Årvoll- skogen.
Rakkestad	Litt areal regulert til naturvernformål ved regulering av et bolig- område.				
Trøgstad	Trøgstad Fort	usikkert	usikkert	under utarb.	
Hobøl	ingen				
Eidsberg	ingen				
Skiptvet	Område innenfor reg.plan Kirkengen	"Salte-leir- bakke" (ravine) med grunnavannsut- sig, viktig lokalitet for vilt og fugl	1,9 daa	2001	Det foreligger regulering til friområ- der og enkelte fortidsminner m.m. De fleste planene er over 10 år gamle.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Østfold (13)</i>					
Halden	Nedre del av Schulze-Edelløvs- dalen		29 daa	1993	I tillegg oppgis to edelløvs- skogområder (Store deler av Remmendalen og Tistedalen nordside) som i k- planen er båndlagt for 4 år fra 2001.
	Brattøya	Barskog med sjeldne og tru- ete arter av planter og dyr	440 daa	2000	
Marker	Strandsone v/Røde- nes prestegård	Varmekjær løvskog, birke- lund	ca. 16 daa	1995	
Rømskog	ingen				
Sarpsborg	Høysand sør	Naturvern	6,1 daa	1996	
	Løkkevika	Naturvern	52 daa	2001	
	Olseng Marina	Naturvern	7 daa	2002	
	Nordre Karlsøy		12,3 daa	under utarb.	
	Stoltangen		15,9 daa	under utarb.	
Våler	ingen				Det kan bli aktuelt å bruke § 25 første ledd nr. 6 på noe areal.
<i>Akershus (16)</i>					
Nesodden	ingen				
Gjerdrum	ingen				
Eidsvoll	Del av reg.plan for Eidsvollsbygningen og kulturmiljø langs Andelva	Kulturmiljø, vegetasjons- belte	ca. 17,5 daa	under utarb.	
Lørenskog	Losbydalen spesialområde	Landskap, bmf.	6 186 daa	under beh.	Deler av området foreslås regulert til naturvernområde sjø og vassdrag og som mark- og vegetasjonsvern (gjelder raviner og vassdragsnære områder).
Aurskog- Høland	ingen				Har flere områder fredet etter nl.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Akershus (16)</i>					
Rælingen	Båthavn ved Henrik Sørensenveg	Våtmark	18,1 daa	1996	Forholdsvis store områder er fredet som naturreservat.
Hurdal	Gjøding	Våtmarksområde, elvedelta	60 daa	1998	
Enebakk	ingen				I k.planens arealdel er 20 000 daa avsatt til viktige vann og vassdrag (m/buffersone) for bmf.
Sørum	Styggdalen	Biologisk mangfold	33 daa	1999	
Nittedal	Område innenfor golfbane på Aas gård		30-50 daa	under beh.	Områder med verdifull natur er hittil i hovedsak avsatt som friområder. Aktuelt å benytte spes.omr. naturvern til regulering av områder med et stort mangfold eller sjeldne/truete arter, særlig i tilknytning til større utbyggingsområder. Kommunen benytter i to tilfeller makeskifte med kommunal skog. Det vil bli tinglyst servitutt om skjøtsel som ivaretar biologiske verdier.
Bærum					Alle reguleringene er blitt hovedsakelig utløst av en større reg.plan knyttet til bebyggelse.
	Grini v/Ankerv. Haslumskogen	Bl.a. viktige bekkedrag	1 665 m ²	1980	
			3 410 m ²	1984	Fordelt på tre naturvernomr.
	Steinbruddet på Steinshøgda		1 695 m ²	1986	
	Sleiverud		3 869 m ²	1986	
	Granfosslinjen	Rike kulturlandskaps-sjøer	751 m ²	1987	Fordelt på to naturvernomr.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Akershus</i> (16)					
	Ostøya	Rike kultur- landskaps- sjøer, strand- eng og strand- sump, ur- skog/gammel- skog, kalk- skog, kalkrike strandberg, kalkrike enger, rik edelløvskog	282 982 m ²	1988	Fordelt på ni naturvernomr.
	Sandvika nord	Bl.a. rike kul- turlandskaps- sjøer	10 430 m ²	1989	Fordelt på tre naturvernomr.
	Trulsrudmarka, adkomstvei		2 274 m ²	1990	
	Trulsrudmarka		7 208 m ²	1991	Fordelt på to naturvernomr.
	Strømstangen, søn- dre del	Bl.a. hekke- lokaliteter for sjøfugl	19 423 m ²	1994	Fordelt på seks naturvernomr.
	Emma Hjort-området	Bl.a. viktige bekkedrag	44 282 m ²	1995	Fordelt på fire naturvernomr.
	Nordre Nes		3 313 m ²	1995	
	Turvei mellom Isiv- eien Kjaglidalsveien		13 299 m ²	1995	Fordelt på to naturvernomr.
	Fossveien med omgi- velser	Bl.a. rik edel- løvskog og viktige bekke- drag	4 288 m ²	1997	Fordelt på fire naturvernomr.
	Ny kirkegård i Østre Bærum v/Godthåp		16 783 m ²	1997	Fordelt på 13 naturvernomr.
	Snarøykilen		1 430 m ²	1997	Fordelt på to naturvernomr.
	Del av Krydsby gård		4 790 m ²	1998	
	Lommedalen skole og idretts-anlegg		3 387 m ²	1998	
	Tjernmyrområdet	Rike kultur- landskaps- sjøer	20 917 m ²	1998	
	Fossum terrasse		4 212 m ²	1998	
	Seterstuveien - sala- manderdam	Dammer	2 241 m ²	2000	Fordelt på to naturvernomr.
	Haga golfbane	I hovedsak viktige bekke- drag og gråor- heggeskog	111 533 m ²	2000	Fordelt på 31 naturvernomr. (varierer fra 7 til 40441 m ²)

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Akershus (16)</i>					
	Tanumveiområdet	Bl.a. store gamle trær, dammer og rikere sumpskog	8 319 m ²	2000	Fordelt på åtte naturvernomr.
	Skallum	Bl.a. rike kurlandskaps-sjøer	9 874 m ²	2000	Fordelt på åtte naturvernomr.
	Ropern	Dammer	9 055 m ²	2000	
	Del av Jarmyra		3 587 m ²	2001	
	Del av Kolsås-Dælivann lvo. mv.		27 576 m ²	2001	Fordelt på to naturvernomr.
	Borkenholm, ny ungdomsskole		1 815 m ²	2002	
Fet	ingen				
Asker	Askerbrubakken	Bekkedrag, lokal verneverdi	1,0 daa	2001	Besvarelsen er begrenset til et utvalg planer som er digitalisert, og gjelder 158 av i alt 270 nyere planer (etter 1986). Tot ant gjeldende reg.planer er 645. "Spesialområde natur" er i første rekke benyttet der området allerede er vernet etter naturvernloven, i tilfeller hvor områdene rundt reguleres til andre formål. Seks slike områder oppgis.
	Sørvestre hjørne av Leangbukta	Gruntvannsomr., lokal vernev.	20,9 daa (sjøomr.)	1996	Skogbruk tillatt, men reguleringsbest. stiller krav til skjøtsel av hensyn til artsrik vegetasjon.
	Vetrekroken	Tre felter med 7,4 daa edelløvsog, lokal verneverdi		1991	
Vestby	Son golfbane	Botanikk, fugl, ca. 200 daa insekter, sopp		2001	
Nannestad	Reg.plan for hestesportsenter/travbane	Vilttrekk, bmf.	135 daa	2000	
	Kringlerdalen	Vegetasjonsvern	ca. 14 daa	2000	
	Reg.plan for gjenbruksstasjon, bio-brensel og kommunal virksomhet	Lite berørt, godt utviklet ravine-område. Nøkkelbiotop	ca. 88 daa	2000	

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Akershus</i> (16)					
Skedsmo	Sogna	Rike kultur- landskaps- sjøer – våtmarksomr. m. zoo. inter- esse	98 350 m ²	1991	Kommunen har i tillegg startet pro- sess med regulering av deler av Lei- relvområdet som spes.omr. etter pbl. Prosessen har stoppet noe opp, i påvente av en avklaring av mulig- hetene for golfbane i området.
	Riksvei 159 Dynea – Fetveien	Del av område med krok- sjøer, flom- dammer og meandre- rende elve- parti	21 537 m ²	1993	
	Geoparken	Geologiske verdier	12 548 m ²	1992	
	Rolf Olsens vei	Rik edelløv- skog	763 m ²	1987	
	Løken (friluftsom- råde – naturpark)	Oppfylt ravineomr.		1995	
<i>Oslo</i> (1)					
Oslo	Ljanselvdalen verneområde	Naturtyper, friluftsliv, rekreasjon	ikke beregnet.	under utarb.	Elvestrekning ca. 6–7 km. I tillegg kommer tilgrensende arealer.
	Nedre Vettakollen	Dam - stor og liten salaman- der	500 m ²	under utarb.	Reg.planen vil inkludere spesialom- råde naturvern. I tillegg til oppgitt areal kommer buffersone 10–200 m.
	Møllesvingen 20	Dam - stor og liten salamander	2 900 m ²	under utarb.	
<i>Hedmark</i> (18)					
Folldal	ingen				
Hamar	Furuberget vest (regulert til spes.omr. skogbruk/bevaring)	Sopparten <i>Hyphodontia juniperi</i>	69 daa	1997	I tillegg vil vernet gi et betydelig til- skudd til reservat noe lenger syd når det gjelder ivaretagelse av den type bmf. man finner i kalkfurusko- gen her.
	Vang grustak (spes.omr. naturvern)	stor og liten salamander	12 daa	2001	Kommunen oppgir i tillegg å ha 7 områder fredet etter nl.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Hedmark (18)</i>					
Løten	ingen				To store omr. er i k.planen båndlagt som fredet naturvernområde (myr og barskog).
Tynset	ingen				
Nord-Odal	ingen				I k.planen er fire omr. båndlagt etter § 20-4, første ledd nr. 4 for vern etter nl. Ett av vernevedtakene er gjennomført, for de tre andre omr. er det pbl. som "verner" dem i overskuelig framtid.
Engerdal	ingen				
Rendalen	ingen				
Åsnes	Losmyra naturvern- område	Eksentrisk høgmyr/fugle- liv	1 860 daa	1991	
Elverum	ingen				
Tolga	ingen				Biomangfoldkartlegging pågår. Kan bli aktuelt å benytte seg av slik regulering, men i lite omfang.
Os	ingen				Storparten av de viktigste områdene for bmf. er vernet etter nl. (29% av kommunens areal)
Kongsvin- ger	Vingersjøen nord	Sump/beite- landskap/ flommark, ras- telokalitet, 6 rødlistede karplanter	50 daa (?)	under utarb.	I tillegg er Kongsvinger festning regulert til spes.omr. bevaring kul- turvern. Dette er et interessant område for flora i kulturlandskaps- sammenheng. Sørenden av Vinger- sjøen er et interessant flommarks- område som er vernet i form av ver- neplan for kommunalt vannverk.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Hedmark (18)</i>					
Ringsaker	ingen				Nevner flere reg.planer der deler av arealet er regulert etter § 25 til bl.a. klimavernsoner, vegetasjonsbelter rundt vassdrag, landskapselementer, kulturverdier mv. (Reg.planer for Brummundal sentrum, Fjellstad gård, Møllergården m.fl., bl.a. på Sjusjøen).
Grue	ingen				Oppgir fire omr. vernet etter nl.
Eidskog	ingen				
Våler	ingen				I k.planen er Gjerdåsen avsatt som "administrativt fredet område" – fullstendig vern mot bebyggelse og skogbruk.
Stange	foreløpig ingen				I gjeldende k.plan er flere omr. båndlagt for regulering til naturvern. Gjelder eikeskog på Temmen, edelløvsog ved Strandlykkja kapell, grusforekomster på Sotenodden, fornminner på Sotenodden og kalkkrygger på Ottestad. Foreløpig uregulert, da det for noen av områdene er innledet godt samarbeid med grunneiere for gjennomføring av nødvendige skjøtselstiltak for å ta vare på naturverdier.
Sør-Odal	ingen				
<i>Oppland (21)</i>					
Sør-Aurdal	ingen				
Østre Toten	ingen				Har vurdert muligheten for nasjonalt viktig kalkfuruskogområde, men ønsker ikke påta seg erstatningsansvar. LNF-status.
Lesja	Kvitmyrin	Våtmark	ca. 5 km ²	1991	Oppgir i tillegg tre omr. som i dag ligger innenfor omr. vernet etter nl. I arbeidet med k.delplan for Lesjaskogvatnet foreslås noen LNF-omr. der verneverdiene gjelder våtmarksområder.
	Dørtjønnin	Geologi	ca. 3 km ²	1991	
	Asbjørnsdalen	Geologi	ca. 64 km ²	1991	
	Vetahaugen	Geologi	ca. 8 km ²	1991	

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Oppland (21)</i>					
	Lordalen	Geologi	ca. 16 km ²	1991	
	Vålåflye	Geologi	ca. 16 km ²	1991	
Søndre Land	ingen				Har i k.plan benyttet § 20-4, første ledd nr. 5 for å bevare omr. med elveperlemusling og flere gyteomr. for Randsfjordørret.
Dovre	ingen				
Vestre Toten	ingen				Har på bakgrunn av kartlegging av bmf. gitt flere omr. betegnelsen LNF-omr., sone D = særlig verdifulle naturområder.
Nordre Land	ingen				Har i gjeldende k.plan knyttet bestemmelser til § 20-4, første ledd nr. 5 for å sikre gyteplasser for Randsfjordørreten i Dokkavassdraget.
Lom	Juvvassområdet	Kvartærgeologi/polygon-mark	ca. 7 500 daa	1998	
	Medalen (del av Bøverdalen)*	Vassdrag i vpl. IV - elveører	ca. 180 daa	1998	* Disse planene er utarbeidet for å avklare forholdet bruk/vern i vassdrag med masseuttak. Vassdragene Bøvra og Finna inngår i vpl. IV for vassdrag. Biologisk mangfold har ikke blitt spesielt trukket frem i noen av disse planene - heller ikke i planen for Juvassområdet.
	Kvandalsvoll (Bøverdalen)*	Vassdrag	ca. 15 daa	1998	
	Galdebygde (Bøverdalen)*	Vassdrag	ca. 10 daa	1998	
	Bøvermunningen*	Vassdrag	ca. 85 daa	1998	
	Lauva*	Vassdrag (del av Finna)	ca. 9 daa	1998	
	Borgasanden (Bøverdalen)*	Vassdrag (Bøvra)	ca. 80 daa	1998	
	Privat reg.plan, del satt av som spes.omr. kulturlandskap	Gårdstun, ver-nete og verneverdige hus	18 daa	2001	
Sel	ingen				Oppgir fire omr. vernet etter nl.
Nord- Aurdal	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Oppland</i> (21)					
Skjåk	Aurmo naturvern- område	Genetisk avart av vanlig furu	57,5 daa	2001	
Etnedal	ingen				
Gjøvik	Viken/Rambekkvika	Naturlig sand- strand og til- hørende vegetasjons- belte	ca. 40 daa (halvp. i vann)	2000	I k.planen er fem områder angitt som verdifulle naturområder, men disse er ikke regulert.
Sør-Fron	ingen				
Nord-Fron	Samsgarden/Snubb- moen (Skåbu)	Kvartærgeo- logi	4 513 daa	1990	
	Vinstra nord (Gud- brandsdals-lågen)	Strandsone, vannareal	22 daa	1997	Kombinert spes.omr. naturvern og friluftsliv, omfatter bare vannstreng.
Lunner	foreløpig ingen				I gjeldende k.plan er elleve omr. opp- ført i tekstdelen som bevaringsver- dige, hovedsakelig knyttet til bmf. (f.eks. våtmarksomr., kransalgjesjøer og ulike veg.typer). Det kan være aktuelt å regulere disse områdene til spes.omr. naturvern i videre plan- arbeid.
Gran	ingen				Etter bmf. kartlegging kan det bli aktuelt å vurdere planformålet. Vil- kårene knyttet til erstatning gjør det til en tung prosess både politisk og praktisk. Har brukt § 20-4 nr. 5 (omr. for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag) i k.planens arealdel.
Øystre Slidre	ingen				
Lilleham- mer	Lågendeltaet	Natur/land- skap, dyreliv og vegetasjon		1987	
	Jørstadmoen nord	Fuglefred- ningsområde	1,5 daa	1992	
Øyer	ingen				
Vang i Valdres	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Buskerud (9)</i>					
Hole	ingen				Ett område regulert til klimavernsone.
Hemsedal	Fjellstølane og Holstein sameige	Større område 24 km ² uberørt av vesentlige inn-grep		1988	Ligger inntil landskapsvernområde i Hydalen og inntil drikkevannsforsyning
	Rjukandefossen	Vakker foss - viktig rekr.omr./ turistattr. Områder med stort bmf. Kulturminner.	82 daa	1995	
Drammen	Langemyrdammen	Biomangfold - fugl	75 daa	1998	Største antall fuglearter i Drammen.
	Stordammen	Gruntvannsomr., ender/vadefugl	ca. 20 daa	1998	Begge områdene ligger inne i kommuneplanens arealdel 1998-2010.
Sigdal	ingen				Mer enn 300 km ² nedbørsfelt er vernet ihht. RPR for vernete vassdrag, og kommunen praktiserer bygge- og anleggsforbud i 100 m sonen. Ett naturreservat og tre foreslåtte verneområder i kommunen.
Flesberg	ingen				
Nes	ingen				
Nore og Uvdal	ingen				
Nedre Eiker	ingen				
Ringerike	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Vestfold (10)</i>					
Tjøme	Bustangen	Gruntvanns- omr./lokal verneverdi	20 daa	1998	
	Tangenkilen	Gruntvanns- omr./lok.-reg. verneverdi	180 daa	1998	
	Hagakilen	Gruntvanns- omr./lokal verneverdi	50 daa	1998	
	Mostranda	Gruntvanns- omr./lokal verneverdi	10 daa	1998	
	Ottersti	Gammel løv- skog/lokal verneverdi	60 daa		
Andebu	Vestby	Skogreservat	ca. 40 daa	1996	Ikke definert som reservat, men avsatt i gjeldende reg.plan. Kommunen eier teigen med det formål at skogen skal stå urørt. Administrativt vern er planlagt. Oppgir også to områder vernet etter nl.
Holme- strand	ingen				
Hof	ingen				
Svelvik	Blindsandodden	Eldre kystfu- ruskog	11 daa	1995	
	Bryggåsen	Eldre kystfu- ruskog	33 daa	1995	
	Ebbestadvannet nordomr.	Stor variasjon av arter. Meget verne- verdige iflg. barskograp- port 1990	192 daa		
	Nedre Hellumseter- vann	Viltbiotop/ gammel furu- skog	131 daa	1997	
	Knemsbekken elve- delta	Elvedeltaom- råde	16 daa	1998	
	Mølledalens sør	Edelløvs- skog- område, rikt	37 daa	1999	
Lardal	Berganmoen	Torvmyr	200 daa	1993	

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Vestfold</i> (10)					
Sande	ingen				Fire skogsområder er administrativt vernet. Disse utgjør totalt 1330 daa.
Sandefjord	Holmen	Intakt lav- landsmyr, dammer, amfi- bier	97,4 daa	2002	
	Lahellefjordens bunn	Brakkvanns- delta, rikt fugleliv	257 daa	arb. påbeg.	
	Askelund/Galten Hamburgkilen	Kvartærgeo- logi, strand- sump, skog	119 daa	arb. påbeg.	
Re	Våle prestegård/Våle sykehjem		ca. 110 daa	1999	
Nøtterøy	Øhrebukta	Strandsone	84 daa	1989	58 daa i sjø
	Teieskogen	Vernet skog	103 daa	under utarb.	
	Mallaåsen	Skog/kolle	3 daa	2000	
	Brattås	Bøkeskog	70 daa	1994	
	Strengsdalvannet	Vann og myr- område	142 daa	1995	37 daa i sjø
	Aråsbukta	Sivområde	26 daa	1995	13 daa i sjø
	Ulvøbukta	Sivområde	25 daa	1995	16 daa i sjø
	Brevikbukta	Sivområde	28 daa	2000	12 daa i sjø
Oserød	Skog/kolle	21 daa	2002		
<i>Telemark</i> (11)					
Notodden	ingen				Vil i k.planens arealdel legge inn registrering av bmf som dekker de mest utbyggingstruete områdene i kommunen. Formål: LNF, områdene gis retningslinjer for bevaring.
Siljan	ingen				
Kragerø	ingen				
Porsgrunn	Marmorbruddet	Kalkfuru- skog, fredede plantearter	17 095 m ²	1990	Del av reg.plan.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Telemark</i> (11)					
	Flere små arealer i reg.plan Hvalenområ-vet det	Ikke beskrevet	tot. 19 182 m ²	1998	Reguleringsformål "Bevaring av vegetasjon" uten underliggende bruksformål. Noen av omr. skal tilplantes i hht. reguleringsbest., og disse gir ingen føringer som passer med "naturvern". Fem andre planer inneholder delområder med "spesialområde vegetasjonsvern", men bestemmelsene likner ikke på tilsvarende for naturvernområder.
Vinje	ingen				
Skien	Røymyr-Gulset	Ombrotroft myrkompleks	12,3 daa	2000	
	"Katteberget"-Venstøihøgda	Geologiske formasjoner	1,9 daa	2001	
	Kjerringteigen	Viktig område for flora og fauna	1,8 daa	1999	
Tinn	foreløpig ingen				I k.plan for Rjukan-Gausta området legges det opp til at et nasjonalt viktig område for biomangfold (A-område) skal reguleres til spes.omr. naturvern.
Tokke	ingen				
Kviteseid	ingen				
Bø	ingen				
Sauherad	Haukvik/Vaalanes på Akkerhaugen	Edelløvsskog, potensielt 10-20 rødlistearter	20-25 daa	under beh.	Del av reg.plan. Innehar flere svært gamle og store lindekjemper. Noe usikkerhet når det gjelder formålskategori.
<i>Aust-Agder</i> (12)					
Tvedestrand	ingen				
Bygland	ingen				Mye vernet etter nl.
Birkenes	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Aust-Agder</i> (12)					
Vegårshei	Storelva/Ubergsvann	Våtmark/ fugleområde	35 daa	1989	Siste 500 m. av elv med bredde samt utløpssona i Ubergsvann.
Bykle	ingen				Oppgir fem omr. vernet etter nl., hvorav Setesdal-Vesthei lvo. dekker 60 % av kommunen.
Gjesdal	ingen				
Risør	Kvernhusholmen Utløp Hammerkjenn- bekken	Hekkebiotop Svartorbiotop	3 daa	2002	
			10 daa	1998	
Åmli	ingen				Oppgir seks naturreservater vernet etter nl. og avsatt i kommuneplanen.
Froland	ingen				Agder-Telemark skogeierforening har laget forslag til miljøplaner for alle medlemmenes skogarealer i Froland. Planene forutsetter at 79 medlemmer til sammen verner 3 740 daa i 10 år for fortsatt å kunne stå som leverandør av tømmer til foreningen.
Valle	ingen				Oppgir to omr. vernet etter nl.
Grimstad	Moåsen Morviksanden E18 Temse-Arendal grense	Vernesoner for eksisterende vegetasjon Oreskog langs bekkefar Leveomr. for salamander	6,5 daa	1988	
			7,2 daa	1996	
			15,4 daa	1995	
Lillesand	Hæstadneset Kassenkanalen Nedre Tingsaker Storemyr industriom- råde Høvåg kirkested	Natur, kultur		1994	
				1993	
				2002	
				2002	
				1997	
<i>Vest-Agder</i> (9)					
Åseral	ingen				
Sirdal	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Vest-Agder (9)</i>					
Mandal	foreløpig ingen				I et par planer som er under arbeid/ behandling er det forslag om regule- ring til naturvern.
Kristian- sand	Sidebekker til Otra, Høiebekken, Strais- bekken, Glattetrebek- ken samt geologiske forekomster	Gytebekker for laks/sjør- ret, vegeta- sjon, geolo- giske fore- komster	171 daa	1995	
	Nodøyna	Svartor- strandskog	6 daa	1995	
	Prestebekken	Natur og kul- tur	30 daa	1997	
	Eftevåg	Våtmarksom- råde	49 daa	1997	
	Fidjekilen Dvergsnestjønn	Vegetasjon Vegetasjon, våtmark, stein- gjerder	ca. 22 daa 33 daa	1994 1990	
	Buvannsområdet	Landskap	420 daa	1998	I tillegg er to områder båndlagt i k.plan ifm. verneplan IV for vass- drag.
Søgne	Søylekilen, Oftenes		10 daa	2002	Bemerker at spes.omr. naturvern også brukes for å verne landskaps- bilde
	Leirkilen, Aaros		10 daa	2001	
Hægebo- stad	ingen				
Vennesla	ingen				
Farsund	ingen				
Flekkefjord	ingen				
<i>Rogaland (17)</i>					
Hjelmeland	ingen				
Sola	ingen				
Tysvær	ingen				I k.planen er verdifulle naturområ- der avmerket som LNF-N områder.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Rogaland</i> (17)					
Klepp	Jakobskråna	Geologisk for- masjon	ca. 50 daa	1997	Spesialområde naturvern, men ikke på grunn av bmf.
Strand	Svinesholmane	Hekkeomr./ oppholdssted for sjøfugl	ca. 70 daa	2001	Landområde ca 11,5 daa, resten sjø.
	Litleholmen	Hekkeomr./ oppholdssted for sjøfugl	ca. 35 daa	2001	Landområde ca. 1,9 daa, resten sjø.
					Strand kommune har også vurdert en verdifull svartorsumpskog, men vern av dette er ikke vedtatt, da det ikke finnes økonomiske midler ved eventuelt erstatningskrav.
Lund	ingen				
Sokndal	ingen				
Haugesund	Røyrvatnet	Våtmark, fugleliv	99,4 daa	2000	
	Jodalen	Stor salaman- der	1,2 daa	2000	
	Løkatvatnet	Våtmark	60,7 daa	1999	
Karmøy	Melstokke	Edelløvskog	160 daa	2000	For alle områdene inkluderer oppgitt areal også andre reguleringsformål enn spes.omr. naturvern.
	Bøvatn Indre Vikevågen	Våtmark Gruntvanns- område	75 daa ca. 140 daa	1998 under utarb.	
Suldal	ingen				Det vil bli lagt mer vekt på avsetting til friluftsområde mv. enn kategorien naturvern.
Forsand					Oppgir fire områder vernet etter nl.
Eigersund	ingen				En del områder er båndlagt i k.plan.
Bjerkreim	ingen				Nord-østre side Ørdsalsvann (4 000 daa) er avsatt i k.plan 2002.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Rogaland</i> (17)					
Vindafjord	ingen				Har merket av to sjøfuglreservater, ett våtmarksomr. og ett vernet vassdrag i k.plan.
Gjesdal	ingen				Oppgir at det kan være et problem når biomangfoldverdier står mot f.eks. jord-/skogbruksutnytting eller kraftutbygging.
Stavanger	ingen				
Time	Njåskogen	Fugleliv	ca. 15 daa	1995	Arealene regulert til spes.omr. naturvern er del av større reg.plan.
	Serigstad	Våtmark	ca. 10 daa	under utarb.	I tillegg oppgis et regulert område innenfor Søndre Frøyland lvo. og fuglefredningsområde.
<i>Hordaland</i> (20)					
Etne	Etneosen	Elvedelta – sjøfugl/ vadere/ kantvegetasjon/ sumpskog	ca. 114 daa	under beh.	Forslag utlagt til offentlig ettersyn. Oppgir også et område vernet etter nl. og regulert i tillegg.
Stord	ingen				Oppgir ett omr. som er sammenfallende med reservat vernet etter nl. At ikke flere omr. er regulert skyldes manglende faglig dokumentasjon/politisk skepsis til vern av privateide områder.
Osterøy					Oppgir ett omr. vernet etter nl.
Samnanger	ingen				
Lindås	ingen				Har gjennom k.planen ”forsterket” LNF-områder mht. bmf. (rødlistearter).
Jondal	ingen				
Fedje					Oppgir fire omr. vernet etter nl.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Hordaland (20)</i>					
Meland	Mjukebakkane	Edelløvsskog	ca 20 daa	2001	Bratt løvskogli ned mot fjorden, boligområde ovenfor.
Granvin	ingen				Boimangfoldkartlegging nettopp slutført. Det kan bli påfølgende reguleringsplanarbeid etter vedtatt k.plan.
Vaksdal	Nesheimsvatnet	Våtmarksre- servat	112 daa	1995	
Austrheim	ingen				
Eidfjord	ingen				
Fjell	ingen				
Voss	Myrkdalsdeltaet	Våtmark (fugl)	150 daa	1998	
	Lundarosen	Våtmark (fugl)	ca. 25 daa	1997	
	Melsvatnet	Våtmark (fugl)	ca. 30 daa	under utarb.	
Austevoll	ingen				
Ølen	ingen				Har ett naturreservat. Boimangfold- og naturtypekartlegging pågår.
Kvam	ingen				
Bergen	Apeltunvassdraget	Vassdrags- natur		1998	Spes.omr. naturvern
	Laksevåg, Alvøen- Kongshavn-Ramsvik	Landskap		1994	Spes.omr. landskapsvernområde
Askøy	ingen				
Tysnes	ingen				Biomangfoldkartlegging ferdig des. 2002.
<i>Sogn og Fjordane (13)</i>					
Gloppen	ingen				Rikelig med areal venet eller fore- slått vernet etter nl.
Jølster	ingen				
Stryn	Storeleira	Elvedelta	ca. 1,5 daa	1999	
	Kjeldeflata	Rest av elve- delta	ca. 3 daa	1999	

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Sogn og Fjordane</i> (13)					
	Loen	Elveos, strandeng, hekkolonni for måker	44 daa	1989	(Oppgitt av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane).
Leikanger	ingen				
Solund	ingen				
Eid	ingen				
Flora	ingen				
Sogndal	ingen				
Gaular	ingen				
Aurland	Omr. mellom Svabruai og Bellsbrui i Vassbygdi (i reg.plan for Vassbygdi sør)	Oppvekstomr. for anadrom fisk	ca. 7 500 m ²	1999	
Lærdal	ingen				Reguleringsplan for Lærdalsøyri (15 daa sentrumsareal m/strandeng, del av elvedelta, voksested for sjelden plante; fjøreknapp) fra 1988 ble opphevet i 1992. Er omregulert til friluftsområde i tilknytning til "Villakssenteret". (Kilde: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.)
Gaular	ingen				
Luster	Heggmyrane	Fin gammel furuskog	30 daa	under utarb.	
<i>Møre og Romsdal</i> (19)					
Vanylven	ingen				
Ørsta	Hustadneset naturvernrområde	Almeskog	ca. 55 daa	1995	
	Del av reg.plan gjerde (industriomr.) regulert til spes.omr. friluftsliv	Mels-Myr/vassdrag, dels elveperlemusling	ca. 140 daa		

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Møre og Romsdal (19)</i>					
	Molladalen natur og friluftsområde	Friluftsliv/ unike land- skapsverdier			
	Flere små områder i mange planer regu- lert til spes.omr. natur og friluftsliv	Kantskog langs vass- drag o.l.			
Gjemnes	Høgsetleira (del av)	Strandeng/ gruntvanns- område	ca. 15 daa	1986	
Herøy	ingen				Har brukt § 20-4 nr. 4 for båndleg- ging av områder som er vernet etter nl.
Rindal	ingen				Krav om utløsning etter pbl. setter ofte stopper for slike planer.
Ålesund	ingen				
Hareid	ingen				
Fræna	Farstadsanden (også vern etter nl.)	De nordligste sanddyner av sørlig type i verden	148+41 daa	2002 (sjø/land)	Spes.omr. naturvern benyttet for å legge til rette for bade- og friluftsak- tiviteter i tillegg til naturvern. Gren- sene sammenfaller med grenser satt i forbindelse med verneplan for havstrand og elveos. Reg.plan egen- godkjent før sentralt vernevedtak. For spes.omr. naturvern gjelder ver- neplanens forskrifter.
Kristian- sund	ingen				
Molde	foreløpig ingen				Har i kommunedelplan for Molde- marka båndlagt området Meknak- ken-Arsdalen (reg./nasj. verneverdi) med tanke på utarbei- delse av reg.plan. Formål naturvern og friluftsliv enten hver for seg eller i kombinasjon. Mål å ivareta natur- skogpreg. Området er på 5 000 daa.
Halsa	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Møre og Romsdal (19)</i>					
Stordal	ingen				Oppgir ett naturreservat vernet etter nl.
Volda	ingen				Oppgir tre sjøfuglområder som i kystsoneplan 1994 er båndlagt for framtidig vern etter nl.
Aure	Aureelva (inngår i reg.plan for sentrum)	Elvedelta,	9 370 m ²	1996	
Tingvoll	Del av Bøifoten felt	hytte-Lokale botaniske/ornitologiske	7,1 daa	1997	
Frei	Fugløya	Sjøfugl	220 daa	under beh.	
Averøy	ingen				Oppgir Kårvåg - LNF verneomr/myrreservat (ca 850 daa), avsatt 1986
Tustna	ingen				
Skodje	ingen				
<i>Sør-Trøndelag (16)</i>					
Roan	ingen				
Orkdal	Råbygdfjæra	Strandenger,	281 daa	1993	
	Nebbmælen	rastepl. vade-fugl Sjøareal, raste-plass/område for vannfugl	51 daa	1991	
Osen	Buholmen/Sandholmen	Sjøfugl	500 daa	1994	
	Svesøya	Sjøfugl	281 daa	1994	
	Sønnaholmen	Sjøfugl	62 daa	1994	
Agdenes	ingen				
Bjugn	ingen				
Meldal	ingen				Kan endre seg på bakgrunn av bmf.rapport.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Sør-Trøndelag</i> (16)					
Oppdal	ingen				53 % av kommunens areal er vernet i medhold av nl.
Klæbu	ingen				
Rissa	Velta naturvernområde	Rik edelløvs- skog. 119 karplantear- ter registrert, hvorav enkelte sjeldne. Store forekomster av blåveis og kusymre			Botanisk interessante omr. reg. til naturvernformål, øvrige deler til frilutslivsformål. Kommunen vil ikke selv sette i gang reguleringsarbeid med tanke på bevaring, men dersom det fremmes reguleringsplaner på eiendommer som berører verneverdige lokaliteter eller søkes om tiltak som krever reguleringsplan, vil det bli vurdert om spesialområde naturvern vil være egnet reguleringsformål.
Åfjord	ingen				
Rennebu	ingen				
Hemne	ingen				
Trondheim	Spes.omr. landskaps- vern v/Brennebukta	Edelløvs- skog	6 daa	1996	Verdi for biologisk mangfold er et viktig kriterium for avgrensning av grønnstruktur i byen. Grønnstruktur er lagt inn i k.planens arealdel. Formål: § 20-4.1 Byggeområde eksisterende grønnstruktur (arealer som er regulert til ulike grønne formål) og Byggeområde framtidig grønnstruktur (arealer i byggeområder som i fremtiden skal være ubebygde pga. grønne verdier).
	Spes.omr. friluftsliv, Leangenbukta	Sjøfugl/våt- mark		1975	
	Spes.omr. landskaps- vern, Rye	Kulturland- skap		1985	
	Spes.omr. naturvern, Belvedere	Edelløvs- skog/ blandingsskog	ca. 120 daa	2000	
Malvik	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Sør-Trøndelag</i> (16)					
Melhus	ingen				I kommunedelplaner inngår det eller vil det inngå retningslinjer eller planbestemmelser som til en viss grad ivaretar biologisk mangfold. Egen kommunedelplan for differensiert forvaltning av Gaula under utarbeidelse, jf. RPR for vernede vassdrag.
Selbu	ingen				
<i>Nord-Trøndelag</i> (17)					
Leka	ingen				
Inderøy	ingen				
Mosvik	ingen				
Flatanger	ingen				
Frosta	ingen				
Høylandet	ingen				
Namdalseidingen					
Levanger	ingen				
Leksvik	Ratvikdalen boligfelt - område Knabben i Vanvikan	Vegetasjonsvern, viktig botanisk	3,46 daa	2001	
Verran	ingen				
Grong	ingen				Åtte områder vernet etter nl. er båndlagt i arealplan.
Namsskogan	ingen				
Lierne	ingen				
Verdal	ingen				
Overhalla	ingen				Oppgir tre reservater vernet etter nl.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Nord-Trøndelag (17)</i>					
Røyrvik	ingen				Oppgir sju områder vernet etter nl.
Namsos	Strandli naturvern- område	Strandeng	80,4 daa	1993	
	Bjørumstranda	Våtmark	82 daa	1995	
	Rv769 Spillum-Nam- dalsvegen	Våtmark	101,2 daa	2002	
<i>Nordland (22)</i>					
Fauske	ingen				Oppgir tre områder som også er ver- net som naturreservat.
Bindal	ingen				
Leirfjord	ingen				
Vefsn	ingen				
Hemnes	ingen				Naturverdier er hovedelement i vur- deringen ved bl.a. klassifisering av LNF-omr. i kat. 1 og 2.
Meløy	ingen				Kommuneplan under revisjon. For- slag om å båndlegge sjøfuglområde med tanke på å få regulert dette til naturvernformål.
Tjeldsund	ingen				
Alstahaug	ingen				
Gildeskål	ingen				I k.planens arealdel er det satt av tre naturområder i sjø (pbl. § 20-4 første ledd nr. 5) og sju LNF-områder der Natur er dominerende (to av disse omfatter både land og sjø). Disse kommer i tillegg til områder som er eller er foreslått vernet etter nl.
Rødøy	ingen				
Andøy	ingen				
Steigen	ingen				

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Nordland (22)</i>					
Træna	ingen				I arealplaner for de forskjellige øyene i kommunen, er områder "regulert båndlagt" med formål kulturminner og vern av sjø/vassdrag (kaste og låsettingsplass, gyte- og oppvekstplass).
Herøy	Prestegarden - områdefredning rundt Helgelandskatedralen			1987	Oppgir også tre områder vernet etter nl.
Rana	Straumholmen	Fugleliv, hek- keclass (dun- vær)	ca 70 daa	1995	I tillegg kommer flere naturområder som er båndlagt i k.planens arealdel (§ 20-4 nr. 4) og sjøområder angitt som "naturområder" (§ 20-4 nr. 5)
	Moholmen	Fugleliv	ca. 15 daa	2002	
Lurøy	ingen				Har fire områder i kystverneplan Nordland.
Brønnøy	ingen				
Nesna	ingen				Biomangfoldkartlegging ikke avsluttet. Oppgir tre naturreservater, samt tre regulerte friluftsområder.
Vevelstad	ingen				Det er planlagt vern av store deler av Vistenfjorden med tilhørende fjellheier – vil svare til ca. 75 % av kommunens totalareal. Har pr. i dag ett naturreservat.
Narvik	ingen				
Sortland	foreløpig ingen				En del omr. (26) er merket av som NF-omr. i arealplanen. Dette er lokalt verneverdige naturvern-, vilt- og friluftsomr. Kystsoneplan under utarbeidelse, fire områder foreslås vernet.
Værøy	ingen				Oppgir fire verneområder i kystverneplanen.

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Troms (5)</i>					
Sørreisa	ingen				
Bardu	Viken	Verdifull vann- fuglbiotop		beh. nov. 2002	Omfatter Vika i Barduelva og en sone rundt på land.
Lyngen	ingen				
Harstad	ingen				
Dyrøy	ingen				
<i>Finnmark (9)</i>					
Gamvik	Nedre del/utløpet av Mehammelva	Sjø/vassdrag	77 daa	1999	Regulert til "naturvernområde i sjø/ vassdrag". Inngår i reg.plan for industriområde.
	Område langs Mehammelva	Elveside og topp av elve- forbygning fra 1928-30	4 daa	1999	Regulert til "bevaringsområde for anlegg av historisk og kulturell verdi". Inngår i samme regulerings- plan som området ovenfor.
	Område i Mehamn sentrum	Steinkai fra århundreskif- tet	0,7+0,7 daa (land/sjø)	2000	Regulert til "bevaringsområde for anlegg av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi". Bestemmel- sen omfatter vegetasjon. Denne skal ikke skades eller fjernes.
Hammer- fest	ingen				
Hasvik	ingen				Har i k.planen båndlagt flere omr. av hensyn til naturvern. Disse er ver- net eller foreslått vernet etter nl.
Alta	Aronnes–Heggeli	Kroksjøer	10 646 m ²	1992	
	Solbakken–Korsfjord	Rik løvskog	475 m ²	1984	
	Melsvika strandsone	Strandeng	14 317 m ²	1992	
	Vina Bollo	Vassdrags- vern	308 097 m ²	1994	
	Transfarelvmoen	Furumo mot sjøen	244 446 m ²	1996	
	Gamleveien– Øksfjordbotn	Kulturminne	33 539 m ²	1997	
	Regpl for g/s-veg Alta	Ravineland- skap	10 777 m ²	1999	
	Arnebyvann hytte- område–Kviby	Generelt naturvern	20 259 m ²	1984	

Tabell 9.1 Oversikt over svar innkommet i utvalgets undersøkelse høsten 2002 om bruk av plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr. 6.

Fylke/ kommune	Omr. reg. til spes.omr. naturvern ^a	Verneverdier	Areal	År	Merknader
<i>Finnmark (9)</i>					
	Fista–Masi naturvernområde	Vassdragsna- tur og vilt	8 187 daa	1998	
	Kvibystranda natur- og friluftsområde	Strandeng og vassdragsvern	11 366 m ²	under beh.	
Vadsø	Vadsøya naturreser- vat		0,3 km ²	1996	Inngår i reg.plan. To reservater ver- net etter nl. er avsatt i k.planens are- aldel.
Sør-Varan- ger	foreløpig ingen				Har flere planer under utarbeidelse hvor det er foreslått områder avsatt til spes.omr. naturvern.
Loppa	Sør-Tverfjord elva i Sør-Tverfjord	Vassdrag			Oppgir i tillegg et reservat vernet etter nl.
Lebesby	ingen				Oppgir tre reservater vernet etter nl.
Vardø	ingen				Oppgir fire omr. vernet etter nl. og to varig fredete elver.

Forkortelser:

- nl. – naturvernloven
- pbl. – plan- og bygningsloven
- spes.omr. – spesialområde
- reg.plan – reguleringsplan
- k.plan – kommuneplan
- bmf. – biologisk mangfold
- lvo. – landskapsvernområde
- vpl. – verneplan

^a dels også andre reguleringsformål

Vedlegg 10**Oversikt over forpliktelser i internasjonale avtaler, rødlistestatus og vernestatus i Norge***Utarbeidet av sekretariatet*

I tabell 10.1 til 10.4 er det gjort en sammenstilling av forpliktelsene etter Bernkonvensjonen, Bonnkonvensjonen og CITES og av norsk rødlistestatus og vernestatus i Norge for pattedyr, fuglearter, karplanter og virvelløse dyr. Hva konvensjonsforpliktelsene innebærer fremgår av kap. 13.3.2, 13.3.3 og 13.3.4. Til sammenligning er det også inn tatt hvilke arter som omfattes av EUs naturverndirektiver, selv om Norge ikke er bundet av disse direktivene. For nærmere omtale av habitatdirektivet og fugledirektivet, se vedlegg 8.

Tabell 10.1 gir en oversikt over *pattedyr* i Norge som omfattes av en eller flere av konvensjonene om vern av arter som Norge har sluttet seg til, eller som omfattes av EUs habitatdirektiv. Det er i tillegg tatt med en oversikt over artenes status på den norske rødlisten,¹ og hvorvidt de er omfattet av fredningsprinsippet i norsk rett. Arter som

Norge har reservert seg mot er merket med "Reserv." etter listestatus. Når det gjelder artene omfattet av Bernkonvensjonen, er det for enkelte arter kun middelhavsbestanden (M) som er listet.

Tabell 10.2 tar utgangspunkt i *fuglearter* som finnes på den norske rødlisten. Bern- og Bonnkonvensjonenes lister omfatter flere arter.

Tabell 10.3 omfatter *karplanter* i Norge som omfattes av CITES og Bernkonvensjonen, og angir hvilken status artene har på den nasjonale rødlisten og status for fredning i Norge. Som et eksempel er det for planter også undersøkt om flere norske arter ville vært underlagt regulering enn det som følger av Bernkonvensjonen, dersom Norge hadde vært forpliktet av habitatdirektivet.

Tabell 10.4 omfatter *virvelløse dyr* i Norge som omfattes av Bernkonvensjonen, og angir hvilken status artene har på den nasjonale rødlisten og status for fredning i Norge.

¹ Direktoratet for naturforvaltning 1999b.

Tabell 10.1 Pattedyr i Norge som omfattes av CITES, Bern- eller Bonnkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Ikke jaktbar ^a	CITES	Bern	Bonn	EUs habitatdirektiv
Bever (<i>Castor fiber</i>)	-	-	-	III	-	II ¹ , IV ¹
Bjørkemus (<i>Sicista betulina</i>)	DM	X	-	II	-	IV
Bjørn (<i>Ursus arctos</i>)	V	X	II	II	-	II* ¹ , IV ¹
Brandtflaggermus (<i>Myotis brandtii</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Bredøreflaggermus (<i>Barbastella barbastellus</i>)	DM	X	-	II	II	II, IV
Børsteflaggermus (<i>Myotis nattereri</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Dvergflaggermus (<i>Pipistrellus pipistrellus</i>)	DM	X	-	III	II	IV
Ekorn (<i>Sciurus vulgaris</i>)	-	-	-	III	-	-
Fjellrev (<i>Alopex lagopus</i>)	E	X	-	II	-	II* ² , IV ²
Gaupe (<i>Lynx lynx</i>)	DM	-	II	III	-	II, IV
Grevling (<i>Meles meles</i>)	-	-	-	III	-	-
Ilder (<i>Mustela putorius</i>)	DM	X	-	III	-	V
Jerv (<i>Gulo gulo</i>)	R	X	-	II	-	II*, IV

Tabell 10.1 Pattedyr i Norge som omfattes av CITES, Bern- eller Bonnkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Ikke jaktbar ^a	CITES	Bern	Bonn	EUs habitatdirektiv
Langøreflaggermus (<i>Plecotus auritus</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Lappspissmus (<i>Sorex caecutiens</i>)	DM	X	-	III	-	-
Liten dvergspissmus (<i>Sorex minutissimus</i>)	DM	X	-	III	-	-
Mår (<i>Martes martes</i>)	-	-	-	III	-	V
Oter (<i>Lutra lutra</i>)	DM	X	I	II	-	II, IV
Piggsvin (<i>Erinaceus europaeus</i>)	DM	X	-	III	-	-
Skimmelflaggermus (<i>Vespertilio murinus</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Skjeggflaggermus (<i>Myotis mystacinus</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Storflaggermus (<i>Nyctalus noctula</i>)	R	X	-	II	II	IV
Svartrotte (<i>Rattus rattus</i>)	Ex	X	-	-	-	-
Taigaspissmus (<i>Sorex isodon</i>)	DM	X	-	-	-	-
Trollflaggermus (<i>Pipistrellus nathusii</i>)	DM	X	-	II	II	IV
Ulv (<i>Canis lupus</i>)	E	X	II	II	-	II* ³ , IV ³ , V ⁴
Vannflaggermus (<i>Myotis daubentonii</i>)	-	X	-	II	II	IV
<i>Havområdene</i>						
Blåhval (<i>Balaenoptera musculus</i>)	R	X	I	II	I	IV
Blåsel/storkobbe (<i>Erignathus barbatus</i>)	-	X	-	III	-	V
Delfin (<i>Delphinus delphis</i>)	-	X	II	II	II NØ+	IV
Finnhval (<i>Balaenoptera physalus</i>)	DM	X	I Reserv	II Reserv	-	IV
Grindhval (<i>Globicephala melaena</i>)	-	X	II	II	II NØ	IV
Grønlandshval (<i>Balaena mysticetus</i>)	E	X	I	II	I	IV
Grønlandssel (<i>Pagophilus groenlandicus</i>)	-	-	-	III	-	V
Havert (<i>Halichoerus grypus</i>)	-	-	-	III	II Ø	II, V
Hvithval (<i>Delphinapterus leucas</i>)	-	X	II	III	II	IV
Klappmyss (<i>Cystophora cristata</i>)	-	-	-	III	-	V
Knølhval (<i>Megaptera novaeangliae</i>)	DM	X	I	II	I	IV
Kvitnos (<i>Lagenorhynchus albirostris</i>)	-	X	II	II	II NØ	IV
Kvitskjeving (<i>Lagenorhynchus acutus</i>)	DM	X	II	II	II NØ	IV
Narhval (<i>Monodon monocerus</i>)	DM	X	II	II Reserv	II	IV
Nebbhval (<i>Mesoplodon ampullatus</i>)	DM	X	I	III	II	IV
Nise (<i>Phocoena phocoena</i>)	DM	X	II	II	II NØ+	II, IV
Nordkaper (<i>Eubalaena glacialis</i>)	Ex	X	I	II	I	IV
Seihval (<i>Balaenoptera borealis</i>)	DM	X	I Reserv	II M	-	IV
Spekkhogger (<i>Orcinus orca</i>)	-	X	II	II Reserv	II	IV
Spermhval (<i>Physeter macrocephalus</i>)	-	X	I Reserv	II M	-	IV

Tabell 10.1 Pattedyr i Norge som omfattes av CITES, Bern- eller Bonnkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Ikke jaktbar ^a	CITES	Bern	Bonn	EUs habitatdirektiv
Spisshval (<i>Mesoplodon bidens</i>)	DM	X	II	II	-	IV
Steinkobbe (<i>Phoca vitulina</i>)	DM	-	-	III	II ØV	II, V
Tumler (<i>Tursiops truncatus</i>)	-	X	II	II	II NØ+	II, IV
Vågehval (<i>Balaenoptera acutorostrata</i>)	-	-	I Reserv	II M	-	IV
Svalbard						
Hvalross (<i>Odobenus rosmarus</i>)	DM	X	III	II	-	
Isbjørn (<i>Ursus maritimus</i>)	DM	X	II	II	-	
Ringsel (<i>Phoca hispida</i>)	-	-	-	III	-	V
Øvrige hvalarter (<i>cetacea</i>)				III		

a. Det vil si at arten faller inn under fredningsprinsippet og det er ikke åpnet for jakt.

* - arten inngår i habitatdirektivet som en prioritert art.

1 – foruten svensk og finsk populasjon

2 – foruten finsk populasjon

3 – foruten finsk populasjon, spansk og gresk populasjon bare delvis.

4 – spansk og gresk delpopulasjon som ikke er med i annex II og IV.

Tegnforklaringer Bonnkonvensjonen:

N = Nordsjøen

Ø = Østersjøen

NØ+ = Nordsjøen, Østersjøen, Middelhavet, Svartehavet og noen andre regioner

V = Vadehavet

Tabell 10.2 Fuglearter på den norske rødlisten som omfattes av CITES, Bern- eller Bonnkonvensjonen eller inngår i EUs fugledirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Ikke jaktbar ^a	CITES	Bern	Bonn	EUs fugledirektiv
Bergand (<i>Aythya marila</i>)	DM	X	-	III	II	II/2, III/2
Dobbeltbekkasin (<i>Gallinago media</i>)	DC	X	-	II	II	I
Dverggås (<i>Anser erythropus</i>)	E	X	-	II	I	I
Dverglo (<i>Charadrius dubius</i>)	R	X	-	II	II	-
Dvergspett (<i>Dendrocoptes minor</i>)	DC	X	-	II	-	-
Engelsk gulerle (<i>Motacilla flava</i> spp. <i>flavissima</i>)	E	X	-	II	-	-
Fiskeørn (<i>Pandion haliaetus</i>)	R	X	II	III	II	I
Fjellerke (<i>Eremophila alpestris</i>)	V	X	-	II	-	-
Fjellmyrløper (<i>Limicola falcinellus</i>)	DC	X	-	II	II	-
Glente (<i>Milvus milvus</i>)	Ex	X	II	-	-	I
Gråspett (<i>Picus canus</i>)	DC	X	-	II	-	I
Havelle (<i>Clangula hyemalis</i>)	DM	-	-	III	II	II/2
Havørn (<i>Haliaeetus albicilla</i>)	DC	X	I	III	I	I
Hortulan (<i>Emberiza hortulana</i>)	E	X	-	III	-	I
Hubro (<i>Bubo bubo</i>)	V	X	II	II	II	I
Hvitbrystlo (<i>Charadrius alexandrinus</i>)	Ex	X	-	II	II	I

Tabell 10.2 Fuglearter på den norske rødlisten som omfattes av CITES, Bern- eller Bonnkonvensjonen eller inngår i EUs fugledirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Ikke jaktbar ^a	CITES	Bern	Bonn	EUs fugledirektiv
Hvittryggspett (<i>Dendrocopos leucotos</i>)	V	X	-	II	-	I
Hønsenhauk (<i>Accipiter gentilis</i>)	V	X	II	III	II	-
Jaktfalk (<i>Falco rusticolus</i>)	V	X	I	II	II	I
Klippedue (<i>Columba livia</i>)	Ex	X	-	III	-	II/1
Kongeørn (<i>Aquila chrysaetos</i>)	R	X	II	III	II	I
Kornspurv (<i>Miliaria calandra</i>)	Ex	X	-	III	-	-
Lappfiskand (<i>Mergus albellus</i>)	R	X	-	II	II	I
Lappugle (<i>Strix nebulosa</i>)	R	X	II	II	-	I
Lerkefalk (<i>Falco subbuteo</i>)	R	X	II	II	II	-
Lomvi (<i>Uria aalge</i>)	V	X	-	III	-	-
Lunde (<i>Fratercula arctica</i>)	DC	X	-	III	-	-
Myrhauk (<i>Circus cyaneus</i>)	R	X	II	III	II	I
Myrrikse (<i>Porzana porzana</i>)	R	X	-	II	II	I
Nattravn (<i>Caprimulgus europaeus</i>)	DM	X	-	II	-	I
Nordlig sildemåke (<i>Larus fuscus</i> ssp. <i>fuscus</i>)	E	X	-	-	-	II/2
Rapphøne (<i>Perdix perdix</i>)	Ex	X	-	III	-	II/1, III/1
Sangsvane (<i>Cygnus Cygnus</i>)	R	X	-	II	II	I
Sjørre (<i>Melanitta fusca</i>)	DM	X	-	III	II	II/2
Skjeand (<i>Anas clypeata</i>)	R	X	-	III	II	II/1, III/2
Skogdue (<i>Columba oenas</i>)	V	X	-	III	-	II/2
Slagugle (<i>Strix uralensis</i>)	R	X	II	II	-	I
Smålom (<i>Gavia stellata</i>)	DC	X	-	II	II	I
Snøugle (<i>Nyctea scandiaca</i>)	V	X	II	II	-	I
Stjertand (<i>Anas acuta</i>)	R	X	-	III	III	II/1, III/2
Storlom (<i>Gavia arctica</i>)	DC	X	-	II	II	I
Svartand (<i>Melanitta nigra</i>)	DM	-	-	III	II	II/2, III/2
Svarthalespove (<i>Limosa limosa</i>)	R	X	-	III	II	II/2
Sædgås (<i>Anser fabalis</i>)	DC	X	-	III	-	II/1
Sørlig gulerle (<i>Motacilla flava</i> ssp. <i>flava</i>)	E	X	-	II	-	-
Sørlig myrsnipe (<i>Calidris alpina</i> ssp. <i>schinzi</i>)	E	X	-	II	II	I
Teist (<i>Cephus grylle</i>)	DM	X	-	III	-	-
Topplerke (<i>Galerida cristata</i>)	Ex	X	-	III	-	-
Trane (<i>Grus grus</i>)	DM	X	II	II	II	I
Trelerke (<i>Lullula arborea</i>)	R	X	-	III	-	I
Vandrefalk (<i>Falco peregrinus</i>)	V	X	I	II	II	I
Vannrikse (<i>Rallus aquaticus</i>)	R	X	-	III	-	II/2
Vendehals (<i>Jynx torquilla</i>)	V	X	-	II	-	-
Vepsevåk (<i>Pernis apivorus</i>)	DC	X	II	II	II	I
Åkerrikse (<i>Crex crex</i>)	E	X	-	II	II	I

a. Det vil si at arten faller inn under fredningsprinsippet og det er ikke åpnet for jakt.

Tabell 10.3 Karplanter i Norge som omfattes av CITES eller Bernkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norskrød- liste	Fredet i Norge	CITES	Bern	EUs habitat- direktiv
Aurlandsrabarbra (<i>Rheum rhaponticum</i>)			-	I	
Drakehode (<i>Dracocephalum ruyschiana</i>)		foreslått fredet	-	I	
Dvergarve (<i>Arenaria humifusa</i>)	R		-		II, IV
Dvergress (<i>Coleanthus subtilis</i>)	Ex		-	I	II, IV
Dvergmarinøkkel (<i>Botrychium simplex</i>)	E	X	-	I	II, IV
Evjeslirekne (<i>Persicaria foliosa</i>)	V		-		II, IV
Fettblad (<i>Liparis loeselii</i>)	Ex		-	I	II, IV
Finnmarksnøkleblomst (<i>Primula nutans</i>)			-		II, IV
Fjellnøkleblom (<i>Primula scandinavica</i>)			-		II, IV
Fjellvalmue (<i>Papaver radicum ssp. hyperboreum</i>)			-		II, IV
Flytegro (<i>Luronium natans</i>)	E	X	-	I	II, IV
Grårublomst (<i>Draba cinerea</i>)	V		-		II, IV
Høstmarinøkkel (<i>Botrychium multifidum</i>)		X	-	I	
Hengegress (<i>Arctophila fulva</i>)	V		-		II, IV
Honningblomst (<i>Herminium monorchis</i>)	E	X	II		
Huldregress (<i>Cinna latifolia</i>)			-		II, IV
Huldrenøkkel (<i>Botrychium matricariifolium</i>)	DC	X	-	I	
Hvitkurle (<i>Leucorchis albida ssp. albida</i>)	DC		II		
Knottblomst (<i>Microstylis monophyllos</i>)	E	X	II		
Kolavalmue (<i>Papaver lapponicum</i>)	V	X	-	I	
Korshesterumpe (<i>Hippuris tetraphylla</i>)	R		-		II, IV
Kveinhavre (<i>Trisetum subalpestre</i>)	V	X	-	I	II, IV
Lappsolie (<i>Ranunculus lapponicus</i>)	R		-		II, IV
Læstadiusvalmue (<i>Papaver laestadianum</i>)	R	X	-		II, IV
Marisko (<i>Cypripedium calceolus</i>)	DC	X	II	I	II, IV
Masimjelt (<i>Oxytropis deflexa ssp norvegica</i>)	R	X	-	I	
Mykt havfruegress (<i>Najas flexilis</i>)	E	X	-	I	II, IV
Myrsildre (<i>Saxifraga hirculus</i>)	R	X	-	I	II, IV
Nordlandsrørkvein (<i>Calamagrostis chalybaea</i>)			-		II, IV
Oslosildre (<i>Saxifraga osloensis</i>)			-		II, IV
Polarflokk (<i>Polemonium boreale</i>)	E	X	-	I	
Purpurkarse (<i>Braya purpurascens</i>)	V	X	-	I	
Rosekarse (<i>Braya linearis</i>)			-		II, IV
Russearve (<i>Moehringia lateriflora</i>)	R		-		II, IV
Russeburkne (<i>Displazium sibiricum</i>)	R		-		II, IV
Russegress (<i>Arctagrostis latifolia</i>)	R		-		II, IV
Rød skogfrue (<i>Cephalanthera rubra</i>)	V	X	II		
Sandnellik (<i>Dianthus arenarius</i>)			-		II, IV
Sibirnattfiol (<i>Platanthera obtusata ssp. oligantha</i>)	R	X	II	I	II, IV
Sibirstjerne (<i>Aster sibiricus</i>)	E	X	-	I	

Tabell 10.3 Karplanter i Norge som omfattes av CITES eller Bernkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norskrød- liste	Fredet i Norge	CITES	Bern	EUs habitat- direktiv
Småjonsokblomst (<i>Silene furcata</i> ssp. <i>angustiflora</i>)	V	X	-	I	II, IV
Snøfrytle (<i>Luzula arctica</i>)			-		II, IV
Sudetlok (<i>Cystopteris sudetica</i>)	V		-		
Svartkurler (<i>Gymnadenia nigra</i>)	V	X	II		
Teppesaltgress (<i>Puccinellia phryganodes</i>)			-		II, IV
Tinderublomst (<i>Draba cacuminum</i>)	R		-		II, IV
Øvrige orkide-arter (<i>Orchidaceae</i>)			II		

Tabell 10.4 Virvelløse dyr i Norge som omfattes av Bernkonvensjonen eller inngår i EUs habitatdirektiv

Art	Status på norsk rødliste	Fredet i Norge	Bern	EUs habitat- direktiv
<i>Biller</i>				
Eremitten (<i>Osmoderma eremita</i>)	Ex?		II	II*, IV
Kjempevannkalv (<i>Dytiscus latissimus</i>)		X	II	II, IV
Sinoberbille (<i>Cucujus cinnaberinus</i>)	E	X	II	II, IV
(<i>Graphoderus bilineatus</i>)	DC	foreslått fredet		II, IV
<i>Sommerfulger</i>				
Apollo-sommerfugl (<i>Parnassius apollo</i>)	DC	X	II	IV
Herosommerfugl (<i>Coenonympha hero</i>)	V	X	II	IV
Mnemosynesommerfugl (<i>Parnassius mnemosyne</i>)	V	X	II	IV
<i>Libeller</i>				
Grå torvlibelle (<i>Leucorrhinia albifrons</i>)	V	X	II	IV
Torvlibelle (<i>Leucorrhinia pectoralis</i>)	R	X	II	IV
Vannliljetorvlibelle (<i>Leucorrhinia caudalis</i>)	V	X	II	IV
<i>Storkreps</i>				
Edelkreps (<i>Astacus astacus</i>)	DC		III	V
<i>Igler</i>				
Legeigle (<i>Hirudo medicinalis</i>)	R	X	III	V

Vedlegg 11**Arter som er gitt en form for beskyttelse etter gjeldende rett**

Utarbeidet av sekretariatet

Tabell 11.1

Arter som ved positivt vedtak er totalfredet mot enhver form for uttak	Arter fredet etter fredningsprinsippet uten at det er åpnet for jakt	Arter fredet etter fredningsprinsippet, men hvor det er tillatt jakt, fangst eller fiske ved positivt vedtak	Arter der det er truffet vedtak som begrenser (i tid, antall og/eller rom) uttak som i utgangspunktet er tillatt på et generelt grunnlag
Naturvernloven	Viltloven	Viltloven	Lakse- og innlandsfiskloven
<i>Ferskvannsarter</i> Kjempevannkalv (<i>Dytiscus latissimus</i>) Legeigle (<i>Hirudo medicinalis</i>)	<i>Landpattedyr</i> Alle arter som det ikke er jakttid på, se vedlegg 12	<i>Landpattedyr</i> Jaktbare pattedyr, se vedlegg 12	<i>Ferskvannsarter</i> Elveperlemusling (<i>Margaritifera margaritifera</i>) Ferskvannskreps (<i>Astacus astacus</i>)
<i>Land- og vannarter</i> Grå torvlibelle (<i>Leucorrhinia albifrons</i>) Torvlibelle (<i>Leucorrhinia pectoralis</i>) Vannliljetorvlibelle (<i>Leucorrhinia caudalis</i>)	<i>Fugler</i> Alle arter som det ikke er jakttid på, se vedlegg 12	<i>Fugler</i> Jaktbare fugler, se vedlegg 12	Saltvannsfiskeloven
<i>Landlevende insekter</i> Apollosommerfugl (<i>Parnassius apollo</i>) Herosommerfugl (<i>Coenonympha hero</i>) Mnemosynesommerfugl (<i>Parnassius mnemosyne</i>) Sinoberbille (<i>Cucujus cinnaberinus</i>)	<i>Krypdyr</i> Buorm (<i>Natrix natrix</i>) Firfisle (<i>Lacerta viviparia</i>) Hoggorm (<i>Vipera berus</i>) Slettsnok (<i>Coronella austriaca</i>) Stålorm (<i>Anguis fragilis</i>)	Lakse- og innlandsfiskloven Laks (<i>Salmo salar</i>) Sjørøye (<i>Salvelinus alpinus</i>) Sjørret (<i>Salmo trutta</i>)	<i>Sjøpattedyr</i> Grønlandssel (<i>Pagophilus groenlandicus</i>) Havert (<i>Halichoerus grypus</i>) Klappmyss (<i>Cystophora cristata</i>) Ringsel (<i>Phoca hispida</i>) Steinkobbe (<i>Phoca vitulina</i>) Vågehval (<i>Balaenoptera acutorostraya</i>)
<i>Planter</i> Bergjunker (<i>Saxifraga paniculata</i>) Bittergrønn (<i>Chimaphila umbellata</i>) Dvergmarinøkkel (<i>Botrychium simplex</i>) Dvergtistel (<i>Cirsium acaule</i>) Finnmarksvineblom (<i>Senecio integrifolius</i>) Fjellvalmue (<i>Papaver radicum</i>) Flueblomst (<i>Ophrys insectifera</i>) Flytegro (<i>Luronium natans</i>) Gul hornvalmue (<i>Glaucium flavum</i>)	<i>Amfibier</i> Damfrosk (<i>Rana lessonae</i>) Frosk (<i>Rana temporaria</i>) Liten salamander (<i>Triturus vulgaris</i>) Padde (<i>Bufo bufo</i>) Spissnutet frosk (<i>Rana arvalis</i>) Stor salamander (<i>Triturus cristatus</i>)		<i>Fisk*</i> Blåkeveite (<i>Reinhardtius hippoglossoides</i>) Brisling (<i>Sprattus sprattus</i>) Hyse (<i>Melanogrammus aeglefinus</i>) Kolmule (<i>Mocromesistius potassou</i>) Lodde (<i>Mallotus villosus</i>) Makrell (<i>Scomber scombrus</i>) Reker (<i>Pandalus borealis</i>) Rognkjeks (<i>Cyclopterus lumpus</i>) Rødspette (<i>Pleuronectes platessa</i>) Sei (<i>Pollachius virens</i>) Sild (<i>Clupea harengus</i>) Torsk (<i>Gadus morhua</i>) Uer (<i>Sebastes marinus</i>)

Tabell 11.1

Arter som ved positivt vedtak er totalfredet mot enhver form for uttak	Arter fredet etter fredningsprinsippet uten at det er åpnet for jakt	Arter fredet etter fredningsprinsippet, men hvor det er tillatt jakt, fangst eller fiske ved positivt vedtak	Arter der det er truffet vedtak som begrenser (i tid, antall og/eller rom) uttak som i utgangspunktet er tillatt på et generelt grunnlag
Hestekjørvel (<i>Oenanthe aquatica</i>)			<i>Krepsdyr og skjell</i>
Hjortetunge (<i>Phyllitis scolopendrium</i>)			Haneskjell (<i>Chlamys islandica</i>)
Honningblomst (<i>Herminium monorchis</i>)			Hummer (<i>Homarus gammarus</i>)
Huldreblomst (<i>Epipogium aphyllum</i>)			Kongekrabbe (<i>Paralithodes camtschaticus</i>)
Huldrenøkkel (<i>Botrychium matricariifolium</i>)			
Hvitmure (<i>Potentilla rupestris</i>)			
Hvit skogfrue (<i>Cephalanthera longifolia</i>)			
Høstmarinøkkel (<i>Botrychium multifidum</i>)			
Jærtistel (<i>Serratula tinctoria</i>)			
Kammarimjelle (<i>Melampyrum cristatum</i>)			
Knottblomst (<i>Microstylis monophyllos</i>)			
Kolavalmue (<i>Papaver lapponicum</i>)			
Kveinhavre (<i>Trisetum subalpestre</i>)			
Læstadiusvalmue (<i>Papaver laestadianum</i>)			
Marisko (<i>Cypripedium calceolus</i>)			
Masimjelt (<i>Oxytropis deflexa</i> underart <i>norvegica</i>)			
Misteltein (<i>Viscum album</i>)			
Mosesildre (<i>Saxifraga hypnoides</i>)			
Mykt havfruegress (<i>Najas flexilis</i>)			
Myrflangre (<i>Epipactis palustris</i>)			
Myrsildre (<i>Saxifraga hirculus</i>)			
Narrmarihånd (<i>Orchis morio</i>)			
Parykknoppurt/ skjeggknoppurt (<i>Centaurea phrygia</i> alle underarter)			
Polarflokk (<i>Polemonium boreale</i>)			
Purpurkarse (<i>Braya purpurascens</i>)			
Rød skogfrue (<i>Cephalanthera rubra</i>)			
Sibirnatthiol (<i>Platanthera obtusata</i> ssp. <i>oligantha</i>)			

Tabell 11.1

Arter som ved positivt vedtak er totalfredet mot enhver form for uttak	Arter fredet etter fredningsprinsippet uten at det er åpnet for jakt	Arter fredet etter fredningsprinsippet, men hvor det er tillatt jakt, fangst eller fiske ved positivt vedtak	Arter der det er truffet vedtak som begrenser (i tid, antall og/eller rom) uttak som i utgangspunktet er tillatt på et generelt grunnlag
Sibirstjerne <i>(Aster sibiricus)</i> Skredmjelt (<i>Oxytropis campestris</i> ssp. <i>scotica</i>) Småjonsokblom (<i>Silene furcata</i> ssp. <i>angustiflora</i>) Strandmarihånd <i>(Dactylorhiza purpurella)</i> Strandtorn <i>(Eryngium maritimum)</i> Svalbardvalmue <i>(Papaver dahlianum)</i> Svartkurle (<i>Nigritella nigra</i>) Søstermarihånd <i>(Dactylorhiza sambucina)</i> Tatarsmelle (<i>Silene tatarica</i>) Trådbregne <i>(Pilularia globulifera)</i> Vannkjeks (<i>Berula erecta</i>)			
Saltvannsfiskeloven			
Makrellstørje <i>(Thunnus thynnus)</i>			
alle sel- og hvalarter med unntak for steinkobbe <i>(Phoca vitulina)</i> , havert (<i>Halichoerus grypus</i>), ringsel (<i>Phoca hispida</i>) og grønlandssel (<i>Pagophilus groenlandicus</i>) ** klappmyss <i>(Cystophora cristata)</i> og vågehval <i>(Balaenoptera acutorostrata)</i>			

* Regulering av fiske etter visse arter saltvannsfisk gjennom kvoter gis ved årlig forskrift.

** Fredning for ett år om gangen.

Vedlegg 12**Høstbare arter etter gjeldende rett**

Utarbeidet av sekretariatet

Tabell 12.1 Høstingstid og område varierer

Fuglearter	Landpattedyr	Virvelløse dyr på land	Planter på land	Sjøpattedyr	Andre arter i saltvann	Arter i ferskvann
Brunnakke (<i>Anas</i>)	Bever	Alle arter, med unntak for de som er fredet etter naturvernloven, jf. vedlegg 11	Alle arter, med unntak for de som er fredet etter naturvernloven, jf. vedlegg 11	<i>Svalbard</i>	Alle arter med unntak for makrellstørje	Alle arter med unntak for de som er fredet etter naturvernloven, jf. vedlegg 11
Enkeltbekkasin (<i>Gallinago gallinago</i>)	(<i>Castor fiber</i>)			Ringsel		
Fasan (<i>Phasianus colchicus</i>)	Beverrotte (<i>Myocastor coypus</i>)			(<i>Phoca hispida</i>)		
Fiskemåke (<i>Larus canus</i>)	Bisamrotte (<i>Ondrata zibethicus</i>)			Storkobbe (<i>Erignathus barbatus</i>)		
Fjellrype (<i>Lagopus mutus</i>)	Dåhjort (<i>Cervus dama</i>)					
Grågås (<i>Anser anser</i>)	Ekorn (<i>Sciurus vulgaris</i>)			<i>Vesterisen og Østisen-Grønlands-sel</i>		Edelkreps (<i>Astacus astacus</i>)
Gråmåke (<i>Larus argentatus</i>)	Elg (<i>Alces alces</i>)			(<i>Pagophilus groenlandicus</i>)		Elveperlemusling (<i>Margaritifera margaritifera</i>)
Gråtrost (<i>Turdus pilaris</i>)	Gaupe (kvote) (<i>Lynx lynx</i>)			Klappmyss (<i>Cystophora cristata</i>)		etter særskilt tillatelse
Havelle (<i>Clangula hyemalis</i>)	Grevling (<i>Meles meles</i>)					
Heilo (<i>Pluvialis apricaria</i>)	Hare (<i>Lepus timidus</i>)			<i>Norskekysten</i>		
Hetemåke (<i>Larus ridibundus</i>)	Hjort (<i>Cervus elaphus</i>)			Alle arter etter særskilt tillatelse		
Jerpe (<i>Bonasa bonasia</i>)	Kanin (<i>Oryctolagus cuniculus</i>)					
Kanadagås (<i>Branta canadensis</i>)	Muflon (<i>Ovis musimon</i>)					
Kortnebbgås (<i>Anser brachyrhynchus</i>)	Mår (<i>Martes martes</i>)					
Krikkand (<i>Anas crecca</i>)	Rødrev (<i>Vulpes vulpes</i>)					
Krykkje (<i>Rissa tridactyla</i>)	Røyskatt (<i>Mustela erminea</i>)			Vågehval (<i>Balaenoptera acutorostrata</i>)		
Kråke (<i>Corvus corone</i>)	Rådyr (<i>Capreolus capreolus</i>)					
Kvinand (<i>Bucephala clangula</i>)	Sørhare (<i>Lepus capensis</i>)					
Laksand (<i>Mergus merganser</i>)	Villrein (<i>Rangifer tarandus</i>)					
Lirype (<i>Lagopus lagopus</i>)						
Nøtteskrike (<i>Garrulus glandarius</i>)	Jakttid hele landet hele året					
Orrfugl (<i>Tetrao tetrix</i>)						
Ravn (<i>Corvus corax</i>)	Mink (<i>Mustela vison</i>)					
Ringdue (<i>Columba palumbus</i>)	Mårhund (<i>Nyctereutes procyonides</i>)					
Rugde (<i>Scolopax rusticola</i>)	Villsvin (<i>Sus scrofa</i>)					
Rødvingetrost (<i>Turdus iliacus</i>)						

Tabell 12.1 Høstingstid og område varierer

Fuglearter	Landpattedyr	Virvelløse dyr på land	Planter på land	Sjø- pattedyr	Andre arter i salt- vann	Arter i ferskvann
Siland (<i>Mergus serrator</i>)						
Skjære (<i>Pica pica</i>)						
Stokkand (<i>Anas platyrhynchos</i>)						
Storfugl (<i>Tetrao urogallus</i>)						
Storskarv (<i>Plalacrocorax carbo</i>)						
Stripegås (<i>Anser indicus</i>)						
Svartand (<i>Melanitta nigra</i>)						
Svartbak (<i>Larus marinus</i>)						
Toppand (<i>Aythya fuligula</i>)						
Toppskarv (<i>Plalacrocorax aristotelis penelope</i>)						
Ærfugl (<i>Somateria mollissima</i>)						

Kilde: Forskrift 11. februar 2002 nr. 149 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra 1. april 2002 til og med 31. mars 2007, forskrift 24. juni 2002 nr. 712 om høsting på Svalbard, forskrift 11. februar 2003 nr. 150 om regulering av fangst av sel i Vesterisen og Østisen i 2003, forskrift 24. juli 1998 nr. 745 om forbud mot å fiske makrellstørje, forskrift 27. november 1992 nr. 877 om åpning for fiske etter anadrome laksefisk, forskrift 30. desember 1992 nr. 1230 om fangst av elveperlemusling.

Vedlegg 13

Arter som etter gjeldende rett kan felles uavhengig av jakttidsbestemmelser dersom de gjør skade eller vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon

Utarbeidet av sekretariatet

Tabell 13.1

Arter som uten særskilt tillatelse kan felles av eier/bruker/rettighetshaver dersom de gjør skade av vesentlig økonomisk betydning	Arter som kan felles etter tillatelse fra kommunen dersom de gjør skade	Arter som kan felles etter tillatelse fra fylkesmannen dersom de gjør skade	Arter som kan felles etter tillatelse fra Direktoratet for naturforvaltning dersom de gjør skade
<i>Fugler</i>	<i>Fugler</i>	<i>Fugler</i>	Andre viltarter etter særskilte regler
Bydue (<i>Columba livia var. domestica</i>)	Bokfink (<i>Fringilla coelebs</i>)	Hønehauk (<i>Accipiter gentilis</i>)	
Fiskemåke (<i>Larus canus</i>)	Bjørkefink (<i>Fringilla montifringilla</i>)	Knoppsvane (<i>Cygnus olor</i>)	
Gråmåke (<i>Larus argentatus</i>)	Dompap (<i>Pyrrhula pyrrhula</i>)	Kongeørn (<i>Aquila chrysaetos</i>)	
Gråspurv (<i>Passer domesticus</i>)	Flaggspett (<i>Dendrocopus major</i>)	Kortnebbgås (<i>Anser brachyrhynchus</i>)	
Gråtrost (<i>Turdus pilaris</i>)	Grønnfink (<i>Carduelis chloris</i>)	Makrellterne (<i>Sterna hirundo</i>)	
Hetemåke (<i>Larus ridibundus</i>)	Grønnspekk (<i>Picus viridis</i>)	Rødnebbterne (<i>Sterna paradisaea</i>)	
Kråke (<i>Corvus corone cornix</i>)	Grågås (<i>Anser anser</i>)	Spurvehauk (<i>Accipiter nisus</i>)	
Måltrost (<i>Turdus philomelos</i>)	Gråhegre (<i>Ardea cinerea</i>)	Pattedyr	
Ravn (<i>Corvus corax</i>)	Gulspurv (<i>Emberiza citrinella</i>)	Flaggermus (<i>Chiroptera</i>)	
Ringdue (<i>Columba palumbus</i>)	Kaie (<i>Corvus monedula</i>)	Oter (<i>Lutra lutra</i>)	
Rødvingetrost (<i>Turdus iliacus</i>)	Kanadagås (<i>Branta canadensis</i>)	Viltarter utenom ordinær jakttid dersom disse vesentlig reduserer andre arters reproduksjon	
Skjære (<i>Pica pica</i>)	Kjøttmeis (<i>Parus major</i>)		
Svartbak (<i>Larus marinus</i>)	Kornkråke (<i>Corvus frugilegus</i>)		
Svarttrost (<i>Turdus merula</i>)	Krykkje (<i>Rissa tridactyla</i>)		
	Laksand (<i>Mergus merganser</i>)		
	Pilfink (<i>Passer montanus</i>)		
	Siland (<i>Mergus serrator</i>)		
	Storskarv (<i>Plalacrocorax carbo</i>)		
	Stær (<i>Sturnus vulgaris</i>)		
	Svartspett (<i>Dryocopus martius</i>)		
	Tjeld (<i>Haematopus ostralegus</i>)		
	Toppskarv (<i>Plalacrocorax aristotelis</i>)		
	Ærfugl (<i>Somateria mollissima</i>)		
<i>Pattedyr</i>			
Grevling (<i>Meles meles</i>)	<i>Pattedyr</i>		
Hare (<i>Lepus timidus</i>)	Ekorn (<i>Sciurus vulgaris</i>)		
Mink (<i>Mustela vison</i>)	Kanin (<i>Oryctolagus cuniculus</i>)		
Mår (<i>Martes martes</i>)			
Rødrev (<i>Vulpes vulpes</i>)	Hijakt på rødrev (<i>Vulpes vulpes</i>) dersom denne forårsaker vesentlig skade på beitende bufe		
Røyskatt (<i>Mustela erminea</i>)			

Kilde: Forskrift 1. september 1997 nr. 1000 om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon. Gitt med hjemmel i viltloven §§ 14 og 14a.

Vedlegg 14**Gjeldende lover av betydning for introduksjoner av fremmede arter***Utarbeidet av sekretariatet*

Dette vedlegget inneholder en oversikt over viktige bestemmelser i gjeldende rett om introduksjoner av fremmede arter. Lovene omtales i kronologisk rekkefølge. Oversikten er ikke uttømmende.

Lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. (sjødyktighetsloven)

Det vises til omtalen i vedlegg 7 til utredningen. Loven har regler om skadelige stoffer, men det er usikkert i hvilken grad levende marine organismer omfattes av begrepet. Sjødyktighetsloven er for tiden under alminnelig revisjon. Det vurderes endringer i sjødyktighetsloven bl.a. med tanke på regulering av ballastvann.

Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern

Skogbruksloven er beskrevet generelt i vedlegg 7.

Skogbruksloven § 17 siste ledd hjemler bl.a. forskrift "om regulering av frø- og planteforsyningen i skogbruket". Slik forskrift er gitt ved forskr. 1. mars 1996 nr. 291 om skogfrø og skogplanter.

Forskriften om skogfrø og skogplanter regulerer produksjon, omsetning og bruk av skoglig formeringsmateriale (frø, planter og plantedeler) (§ 2 annet ledd). Omsetning av alt skoglig formeringsmateriale krever etter forskriften godkjenning av departementet (§ 5-1 første ledd). Mynligheten er delegert til Det norske skogfrøverk på Hamar. All omsetning av skoglig formeringsmateriale skal registreres i et nasjonalt register (§ 5-1 annet ledd).

Ved import av skoglig formeringsmateriale skal det være utstedt et godkjent sertifikat, som skal følge materialet (§ 5-2). Kriterium for godkjenning er blant annet at materialet skal være best mulig tilpasset lokalklimaet. Sertifikatet skal bl.a.

gi opplysninger om treslag og proveniens, produksjonsland, innsamlingssted og opprinnelsessted.

Forskriften har overordnede "bruksregler" som sier at:

- det skal brukes skoglig formeringsmateriale som er best mulig tilpasset lokalitetens klima, jordbunnsforhold o.a.
- materialet må være testet for herdighet og vekstrytme dersom det er usikkerhet om klimatilpasningen
- det bør i størst mulig utstrekning brukes materiale som har lokal opprinnelse
- flytting av treslag og provenienser skal utføres med varsomhet. Det skal tas hensyn til bl.a. lokale klimavariasjoner, høyde over havet og sankeområdenes grenser

(§ 6-1).

Spesielle regler for flytting av provenienser av gran, furu og løvtrær (hhv. §§ 6-2, 6-3 og 6-4) har medført at bruk av utenlandske provenienser av norske treslag er sterkt redusert de senere årene. Det er kun lov å gå ut over disse reglene dersom det i området ikke finnes egnete treslag eller provenienser, eller materialet er vesentlig bedre. Slik bruk anses ut fra en landbruksfaglig vurdering aktuelt ved skogreisning langs kysten og ved juletre- og pyntegrøntproduksjon (§ 6-6).

Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern

Naturvernloven inneholder ikke bestemmelser som eksplisitt regulerer introduksjon av fremmede arter, men vernebestemmelsene inneholder ofte forbud mot innføring av nye plante- eller dyrearter. Schei¹ har i forbindelse med sin avhandling om fremmede arter gjennomgått av vernebestemmel-

¹ Schei, Andreas. "Biologisk forurensning", Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2004, Miljørettslige studier nr. 24, Universitetet i Oslo.

ser for ulike vernekategorier. Gjennomgåelsen viser at alle nasjonalparkene har forskrifter som forbyr innførsel av nye plante- og dyrearter. Vernebestemmelsene for naturreservater opprettet de senere årene har normalt forbud mot innføring av nye plante- og dyrearter, mens bestemmelsene for tidligere opprettede reservater i varierende grad har et slikt forbud. Vernebestemmelsene for landskapsvernområder varierer på dette punkt; enkelte har generelle forbud mot introduksjoner av fremmede arter, andre ikke. I forskriftsmalen for landskapsvernområder forbys innførsel av nye plantearter.

Inntroduksjon av fremmede organismer kan gjennom vernebestemmelsene også rammes av andre restriksjoner, så som generelle bestemmelser om fredning av dyre- og plantelivet, eller spesifikke forbud mot for eksempel treslagskifte.

Vernebestemmelsene vil, selv om de har et forbud mot innførsel av nye arter, ikke være til hinder for utsetting av arter i tilgrensende områder. Slike utsatte arter vil i neste omgang kunne vandre inn i verneområdet.

Lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern

Loven gjelder levende pattedyr, fugler, padder, frosk, salamander, krypdyr, fisk og krepsdyr (§ 1). Loven inneholder bl.a. forbud mot å benytte levende dyr til agn eller åte (§ 8 nr. 3).

Regler om introduksjoner finnes i forskr. 20. november 1976 nr. 3 om forbud mot at fremmedartede (eksotiske) dyr innføres, omsettes eller holdes som husdyr, selskapsdyr eller i fangenskap på annen måte. Det er i forskriften satt forbud mot at fremmedartede (eksotiske) dyr innføres, omsettes eller holdes som husdyr, selskapsdyr eller i fangenskap på annen måte (§ 1), med visse unntak.

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester

Produktkontrollloven kommer til anvendelse på "tilvirkning, herunder utprøving, innførsel, omsetning, bruk og annen behandling av produkt" (§ 2 første ledd). Med produkt forstås "råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag" (§ 2 annet ledd). Produktbegrepet er tolket slik at et produkt kan bestå av eller inneholde levende organismer (Ot.prp. nr. 8 (1992–93) s. 94). Således vil f.eks. produkter til bekjempelse av planteskadegjør-

rere som består av eller inneholder insekter, omfattes av lovens produktbegrep.

Lovens formål er å forebygge at produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende. Uttrykket "forstyrrelser i økosystemer" kom inn i loven nettopp med tanke på produkter som består av eller inneholder levende organismer (Ot.prp. nr. 8 (1992–93) s. 95).

Loven inneholder ingen generell søknadsplikt for innførsel, men pålegger den som innfører et produkt en aktsomhetsplikt som innebærer plikt til å skaffe seg kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, samt treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning (§ 3). Kongen kan med hjemmel i § 4 bl.a. treffe vedtak om innførsel av et produkt dersom dette er påkrevd for å forebygge helseskade eller miljøforstyrrelse. Slikt vedtak skal i alminnelighet treffes ved forskrift og gjelde produkter av en viss art (§ 4 tredje ledd).

Utkast til forskrift om innførsel av virvelløse dyr med hjemmel i produktkontrollloven ble sendt på høring med frist 15. november 2003.

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Det vises til omtalen i vedlegg 7 til utredningen.

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet

Viltloven § 47 regulerer innførsel av viltarter til Norge og utsetting av viltarter eller underarter som ikke fra før forekommer i distriktet. Slik innførsel eller utsetting er forbudt uten tillatelse av Direktoratet for naturforvaltning.

Bestemmelsen omfatter viltlevende landpattedyr, fugler, amfibier og krypdyr og underarter av disse. Dette dekker også f.eks. hybrider mellom vilt og husdyr som kan overleve i vill tilstand og har et potensiale til å danne viltlevende bestander i norsk natur. "Utsetting" omfatter også utsetting i innhegning, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 27.

Ved avgjørelser etter viltloven § 47 skal det legges vekt på viltloven formålsbestemmelse i § 1, der det i første punktum heter at "viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares". Også neste

punktum i § 1 om at ”innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv” kan få betydning. Selv om den etter ordlyden er knyttet til høsting, vil hensynet til særlig landbruksnæringen kunne få betydning ved avgjørelser om innførsel eller utsetting, forutsatt at det skjer innenfor rammene i først punktum.

Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv.

Loven regulerer først og fremst høsting av marine arter, jf. omtalen i utredningen kap. 13.4.4.3. Men loven har også et generelt forbud mot å sette ut organismer og levende rogn i fjorder og havområder uten departementets tillatelse (§ 4 siste ledd). Tillatelse kan etter bestemmelsen gis ved forskrift for visse organismer og for bestemte områder eller ved enkeltvedtak.

Saltvannsfiskeloven har også en bestemmelse om pålagt utsetting. Etter loven § 11 skal levedyktig fisk fanget i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven straks slippes på sjøen.

Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv.

Loven er beskrevet i vedlegg 7 til utredningen og omtales ikke nærmere her. Av betydning for sykdomsforebyggende tiltak er særlig forskr. 18. desember 1998 nr. 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften). Forskriften er også hjemlet i matloven (§ 33 jf. § 36).

Forskriften om etablering og drift av oppdrettsanlegg inneholder bestemmelser som pålegger innehaver å ha ajourført beredskapsplan med tanke på hvordan en fremtidig rømming kan begrenses og gjenfangst effektiviseres (§ 25 nr. 1). Innehaver har videre plikt til å drive regelmessig overvåkingsfiske for å oppdage eventuelle rømninger, plikt til å varsle dersom fisk rømmer og plikt til å foreta gjenfangst av rømt fisk (§ 25 nr. 2 og nr. 4). Gjenfangstplikten begrenses til anleggets nærområde som defineres til sjøområdet inntil 500 meter fra anlegget, og opphører når det er åpenbart at den rømte fisken ikke lenger befinner seg i nærområdet. Dersom mulighetene for å få gjenfanget rømt fisk tilsier det, kan Fiskeridirektoratets regi- onkontor i samråd med fylkesmannen utvide eller innskrenke gjenfangstpliktens omfang i tid og geografisk utstrekning.

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv.

Loven regulerer innførsel og utsetting i vassdrag, fjorder og havområder, samt kultiveringstiltak, jf. §§ 8, 9 og 10. Bestemmelsene om utsetting gjelder levende anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk og kreps. Innførselsreguleringen gjelder i tillegg til dette også levende næringsdyr for fisk. Ved forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 er innførselsbestemmelsen dessuten gjort gjeldende for alle andre ferskvannsorganismer (§ 1). Tilsvarende utvidelse ble for utsetting i vassdrag gjort ved forskr. 11. november 1993 nr. 1020 (§ 1).

Innførsel og utsetting av slike organismer som nevnt, er ikke tillatt uten særskilt tillatelse. Tillatelse kan gis ved forskrift eller enkeltvedtak (§§ 8 annet ledd og 9 annet ledd). I utsettingstillatelsen kan det bl.a. settes vilkår om I utsettingstillatelsen skal det settes vilkår om:

1. hvilke stammer som skal benyttes
2. produksjonssted for utsettingsmaterialet
3. utsettingsmaterialets opprinnelse og kvalitet
4. antall individer, utsettingssted og -tid
5. plikt til varsling før utsetting for kontroll av utsettingsmaterialet og utsettingen (forskr. 11. november 1993 nr. 1020 § 5).

Forbudet mot utsetting gjelder ikke for utsetting i oppdrettsanlegg eller kultiveringsanlegg med gyldig tillatelse etter lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v., eller lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. (forskr. 11. november 1993 nr. 1020 § 1 annet ledd).

Unntatt fra innførselsforbudet er arter som utelukkende skal holdes i lukkede akvarier, jf. forskr. 18. desember 1992 nr. 1174 § 1. Direktoratet for naturforvaltning kan likevel fastsette forbud mot import til akvarier av arter som kan leve og formere seg i Norge om de blir sluppet fri, og for arter som omfattes av internasjonale konvensjoner eller er fredet i sine naturlige leveområder (§ 2).

Loven krever også tillatelse for kultiveringstiltak for anadrome laksefisk og innlandsfisk (§ 10). Også denne bestemmelsen er gjort gjeldende for andre ferskvannsarter, jf. forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 § 1. Det er gitt forskrift med hjemmel i loven § 10 tredje ledd, som stiller krav om tillatelse for å etablere eller drive ”anlegg, dam eller innhegning for klekking, produksjon eller oppbevaring av anadrome laksefisk, innlandsfisk og kreps for senere utsetting i naturen” (forskr. 30. desember 1992 nr. 1232 § 1 første ledd). Unntatt er anlegg som utelukkende produserer fisk for kommersielt havbeite og kultiveringsanlegg som har fått tillatelse etter oppdrettsloven.

Ved avgjørelser om innførsel, utsetting eller kultivering etter lakse- og innlandsfiskloven gjelder lovens formålsbestemmelse som veiledende for skjønntøvelsen. Etter § 1 er lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder, samt andre ferskvannsorganismer, forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares.

Lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven)

Loven regulerer all bruk og framstilling av genmodifiserte organismer, samt stoffer og produkter som består av eller inneholder slike organismer. Utsetting er bare tillatt med godkjenning fra departementet (Miljøverndepartementet, delvis delegert til Direktoratet for naturforvaltning), jf. § 10 første ledd. Dette gjelder i utgangspunktet også for import og omsetning (§ 9). Utsetting av genmodifiserte organismer kan bare godkjennes når det ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger. Ved avgjørelsen skal det dessuten legges vesentlig vekt på om utsettingen har samfunnsmessig nytteverdi og er egnet til å fremme en bærekraftig utvikling (§ 10 annet ledd).

Søknader om godkjenning av utsetting skal inneholde en konsekvensutredning for å klarlegge risikoen for helse- og miljømessige skadevirkninger samt andre følger av utsettingen (§ 11). Innholdet i og behandlingen av konsekvensutredninger er regulert i forskr. 20. august 1992 nr. 816 om konsekvensutredning etter genteknologiloven.

Det gitt egne regler om transport, jf. forskr. 13. november 1998 nr. 1066 om transport og import av genmodifiserte organismer. I henhold til forskriften kreves det ikke særskilt godkjenning av import når visse krav er oppfylt, særlig med hensyn til merking og emballasje. Skal produktet omsettes, kreves imidlertid særskilt tillatelse for det.

Formålet med loven er å sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger (§ 1).

Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite

Lovens formål er å bidra til at havbeite kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom kystnæring (§ 1). Havbeite er betegnelsen på

lovlig utsetting av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder med tanke på gjenfangst til næringsformål (§ 2). Slik utsetting krever alltid tillatelse fra departementet (§ 3). Tillatelse kan ikke gis dersom det er fare for skadevirkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller sykdomsspredning (§ 3 annet ledd).

Tiltakshaveren har plikt til gjenfangst av den utsatte arten (§ 6), samt oppryddingsplikt ved opphør av virksomheten (§ 7). Oppryddingsplikten innebærer at miljøforholdene i området så langt det er mulig skal gjenopprettes, herunder at de utsatte organismene skal gjenfanges.

Det er fastsatt nærmer forskrift om havbeite, forskr. 28. august 2003 nr. 1110 om tildeling og drift ved havbeiteverksemd (havbeiteforskrifta). Forskriften oppstiller i § 7 noen ufravikelige vilkår for havbeitetillatelser:

- tillatelse kan ikke gis hvis det er fare for skadevirkninger på folkehelse eller miljø, herunder skade på det biologiske mangfold
- tillatelse kan bare gis til utsetting av havbeitedyr som er stedegne
- søkeren skal kunne dokumentere miljøtilstanden på lokaliteten

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

Matloven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann (§ 2 første ledd første punktum). Loven omfatter også "alle forhold vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte".

Loven hjemler nærmere regulering av innførsel, utsetting og omsetting av fremmede arter på en rekke områder. Aktuelle bestemmelser i loven er bl.a.

- varslingsplikt ved bl.a. mistanke om fare for miljøskadelige innsatsvarer
- skadebegrensningsplikt (§ 6 tredje ledd)
- hjemmel til å gi forskrift om godkjenning, innhold og kvalitet mv. av innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, animalske biprodukter med mer (§ 9)
- hjemmel for forbud eller begrensning av import, omsetning og bruk av varer omfattet av loven (§ 12)
- aktsomhetsplikt, varslingsplikt og forskriftshjemmel for å unngå fare for utvikling eller

- spredning av planteskadegjørere (§§ 6 annet ledd og 18 første ledd)
- aksomhetsplikt, varslingsplikt og forskriftshjemmel for å unngå fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom (§§ 6 annet ledd og 19 første ledd)
 - forbud mot omsetting eller flytting av planter når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 18 annet ledd)
 - forbud mot omsetting eller flytting av dyr hvis det er grunn til mistanke om smittsom sykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 19 annet ledd)
 - opplysningsplikt og plikt til å bistå ved kontroll (§§ 13 og 14).

Formål med matloven er "å sikre helsemessige trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon". Loven skal videre "fremme god plante- og dyrehelse" (annet ledd). Disse hensyn skal vektlegges både ved forskriftsutforming og når det blir truffet enkeltvedtak i henhold til loven eller forskrift med hjemmel i loven. Noen av lovens bestemmelser vektlegger enkelte hensyn spesielt. Bl.a. har loven bestemmelser om næringsmiddeltrygghet (§ 16) og innsatsvaretrygghet (§ 17), men kriteriene knyttet til disse bestemmelsene er helseskadelighet eller uegnethet for konsum, ikke miljørisiko.

Om begrepet "miljøvennlig produksjon" sies det i forarbeidene til loven at "miljøhensynet er særlig relevant for reguleringen av primærproduksjonsleddet, men vil også omfatte den øvrige del av produksjonskjeden" (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) kap. 15, merknader til § 1, s. 133). Hensynet til vilt-

voksende plantearter og frittlevende bestander ivaretas ifølge proposisjonen av alternativet "å fremme god dyre- og plantehelse" (kap. 7.1.4, s. 60). I proposisjonen sies det også at "lovens overordnede målsetning må være hensynet til forbrukernes helse" (s. 60).

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i loven eller med hjemmel i lover som ble avløst av matloven. Matloven § 36 annet ledd sier at forskrifter som er gitt med hjemmel i slike lover, fortsatt gjelder inntil de blir opphevet.

Forskrifter som har betydning for introduksjoner av fremmed organismer er:

- Forskrift 18. desember 1998 nr. 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften)²
- Forskrift 31. desember 1998 nr. 1484 om tilsyn og kontroll ved innførsel og utførsel av levende dyr, annet avlsmateriale og animalsk avfall innen EØS, og ved innførsel av levende dyr fra land utenfor EØS
- Forskrift 13. september 1999 nr. 1052 om såvarer
- Forskrift 18. oktober 1999 nr. 1163 om tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland
- Forskrift 1. desember 2000 nr. 1333 om planter og tiltak mot planteskadegjørere
- Forskrift 14. oktober 2003 nr. 1239 om dyrehelsemessige vilkår ved omsetning og innførsel av akvakulturdyr og akvakulturprodukter
- Forskrift 26. juli 2004 nr. 1138 om plantevernmidler

² Se også omtalen av oppdrettsloven.

Vedlegg 15

Utvikling i bruk av kulturminneloven § 15 annet ledd

Utarbeidet av sekretariatet i samarbeid med Riksantikvaren

Fredet 1981: Jonas Lunds hus og hage, Eikvåg i Farsund

Det første hageanlegget som ble fredet etter § 15, var hagen ved Jonas Lunds hus fra 1770-årene i Eikvåg i Farsund kommune. Bygningen ligger innerst i bukten i Eikvåg med terrassert hageanlegg bakover. Ifølge fredningsbrevet fra Miljøverndepartementet av 10. juli 1981 omfatter fredningen hageanlegget "i en utstrekning som følger eiendomsgrensen". En større del av hagen som var solgt fra eiendommen i 1957, ble derved ikke med i fredningen. Selv om bygningen er inngående beskrevet i fredningsbrevet, gis det her ingen videre beskrivelse av hageanlegget eller begrunnelse for at det er tatt med i § 15-fredningen. Riksantikvarens arkiv inneholder heller ikke noen nærmere redegjørelse for fredningen av hageanlegget. I et kort bakgrunnsnotat fra 1981 heter det at huset har "en naturlig tilhørighet til sine nære omgivelser (terrasse med have og ...)".

Fra grunneieren foreligger det imidlertid en grundig beskrivelse av anlegget i form av kart, skisser og fotografier. Hageanlegget ligger i stigende terreng sør for huset og består av et system av terrasser med trapper mellom, lagt opp av naturstein. Nåværende eiendomsgrense følger stort sett kanten av øverste terrasse. Eierens beskrivelse viser også hva det frasolgte området inneholder: tuften etter et lysthus og fire trær lengre unna, satt i firkant som en parallell til dem Jonas Lunds yngre bror Jochum plantet foran sin bolig på torget i Farsund. De fire trærne på torget ble senere Farsunds bymerke.

Grunnen til at hageanlegget ble tatt med i § 15-fredningen av Jonas Lunds hus, kan med andre ord ikke ha vært det menneskepåvirkete biologiske mangfoldet i hagen, det vil si vegetasjonen, men hagens spesielle arkitektur, det vil si terrassene og deres sammenheng med huset. Terrassene nevnes også særskilt i vedtaket. Selv ikke den markerte komposisjonen med de fire trærne var viktig nok til å bli fredet. For øvrig forteller

fotografiene at det på det tidspunktet faktisk var en god del trevegetasjon på begge sider av huset, mens det på terrassene bare var gras, bortsett fra et par gamle frukttrær.

Fredet 1982: Sigrid Undsets hjem Bjerkebæk, Lillehammer

Bjerkebæk med bygninger og hage ble fredet av Miljøverndepartementet etter kulturminneloven § 15 ved vedtak av 22. desember 1982. Begrunnelsen var at "hovedbygningen, topografien og hageanlegget utgjør en helhet som viser situasjonen tilnærmet slik den var da Sigrid Undset levde." Hele anlegget ble i Riksantikvarens brev til Miljøverndepartementet av 23. februar 1981 karakterisert som "et genuint personalhistorisk monument over en av våre største forfattere", og dermed definert som et fredningsverdig kulturminne som kvalifiserte for fredning etter § 15. Sigrid Undsets store interesse for hagen og noen detaljer i anlegget er også beskrevet i fredningsbrevet.

Likevel mangler også i denne saken en fullgod beskrivelse av den fredningsverdige hagen og "topografien" for øvrig. Bare i innstillingen fra rådmannen i Lillehammer kommune til formannskapet (1980) kommer det til syne en forståelse av hva en fredning av hele eiendommen etter § 15 vil innebære: "Da fredningen i dette tilfelle også omfatter utvendige anlegg, antas vedlikeholdsplikten og kravet om godkjenning av endringer også å gjelde denne delen av anlegget." Noen nærmere bestemmelser for vedlikehold og godkjenning av endringer ser likevel ikke ut til å ha blitt utarbeidet.

Den 26. oktober 2000 vedtok Riksantikvaren å endre fredningen for eiendommen fra § 15 til § 19. Hovedbegrunnelsen var at "det ikke er tilstrekkelig grunnlag [for] å anvende § 15 på hele området". Samtidig ble det dermed rom for å sette opp et servicebygg i nordenden av eiendommen, slik alle parter var enige om da fredningssaken startet, også Riksantikvaren. Departementet vedtok likevel i 1982 å anvende bare § 15, og dermed kunne ikke en slik utbygging finne sted.

Spørsmålet om hvorvidt det var synet på hva som var fredningsverdig i henhold til § 15 som var endret siden 1982, eller de praktiske vurderingene når det gjaldt servicebygget, får stå åpent. Hovedpoenget med dette eksemplet er å vise hvordan § 15 i 1982 ble anvendt for å frede anlegget som helhet, det vil si som et udelelig kulturminne, men uten å gi nærmere retningslinjer for håndteringen av området omkring bygningene.

Fredet 1985: Borgestad i Skien

Fredningssaken startet allerede i 1968 på grunn av en reguleringsplan om utvidelse av Gunnar Knudsens vei som ville ødelagt Borgestadalleen, plantet av Gunnar Knudsen i 1920. Familien Borgestad fremmet derfor forslag om fredning av alleen. Da fredningen ble vedtatt i 1985, ble hele den 450 m lange alleen langs Gunnar Knudsens vei og hele gårdsbebyggelsen på Borgestad (totalt 11 bygninger) omfattet av § 15. Det omkringliggende jordbruksområdet og hagen ble fredet etter daværende § 21 (nåværende § 19), uttrykt slik i departementets fredningsbrev av 30. september 1981: "Fredningen etter § 21 omfatter et område omkring bebyggelsen og alleen."

I denne saken er det altså ikke 1700-tallshagen som fredes etter § 15, men den ca. 150 år yngre, praktfulle alleen. Riksantikvarens fredningsforslag overfor departementet inneholder en beskrivelse av hagen, men uten at vegetasjonen nevnes. I uttalelsen heter det bl.a.: "Hageanlegget i det vestlige, fallende terrenget mot elva har ennå bevart sin barokke hoveddisposisjon. (...) Det nåværende anlegget representerer (...) 300 års hagekunst." Denne beskrivelsen er likevel utelatt i departementets brev, som ikke nevner hagen i det hele tatt. Riksantikvaren foreslår heller ikke hagen fredet etter § 15, bare Borgestadalleen.

Riksantikvarens beskrivelse av alleen er i sin helhet gjengitt i departementets fredningsbrev. Etter en forklaring av treslagene i alleen (bøk, hestetakanje og noen få eiker), heter det bl.a.: "Valget av tresorter var betinget av at trærne skulle kunne fornyes uten at alleen ville virke uferdig. Ettersom trærne er plantet med 10 meters avstand, har trærne vide, runde kroner hvor forgreningen starter lavt nede på stammen. Både når det gjelder sammenhengende lengde på trekkene og trærnes individuelle tilstand og utvikling er den enestående i landssammenheng. Den har således også stor verdi fra forstmessig synspunkt."

Dette er trolig det lengste Riksantikvaren mente å kunne gå i retning av å beskrive et biologisk element som gjenstand for en § 15-fredning.

Beskrivelsen er likevel i hovedsak visuell, det vil si at det er trærnes antall, planteavstand og form, og dermed alleens utseende og virkning som anses å være fredningsverdig. Den forstmessige verdien det vises til, har med produksjon av trær å gjøre, og ikke med trærnes eventuelle naturlige tilhørighet i distriktet.

Områdefredningen begrunner Riksantikvaren slik: "For å bevare alleens og anleggets virkning i denne eneste grønne lungen mellom tettbebyggelsen i Skien og Porsgrunn, ønsker Riksantikvaren å frede et område rundt kulturminnene etter § 21." Det vil dermed si at 1700-tallshagen ikke er regnet som et selvstendig kulturminne, på tross av sin "barokke hoveddisposisjon". Den besto og består fortsatt i hovedsak av en midtgang (i dag med busker på begge sider), parallelle sideakser med haseltunneller, og en klipt granhekk som skille mellom prydhagen og nyttehagen. Selv om det i midtaksen er to små nivåforskjeller som tas opp av trappelepp på to-tre trinn, finnes det ikke i denne hagen noen overordnede arkitektoniske trekk bygd opp av steinmurer slik som i Eikvåg. Det ser ut til at en av grunnene til at man avsto fra fredning av Borgestadshagen etter § 15, var at hovedstrukturen i hagen besto av vegetasjonselementer. Vernemyndighetene hadde ingen erfaring med å lage skjøtselsregler for slike fredningsobjekter, og mente antakelig også at fredningsbestemmelsene som ble vedtatt for området ga tilstrekkelig vern for hagen.

Når det gjaldt behandlingen av de fredete bygningene, viste departementet til kulturminneloven §§ 16-20 (fra 1993 §§ 15a-18). For alleen og området ellers ble det vist til fredningsbestemmelsene. Her slås det fast i pkt. I at formålet med områdefredningen er "å bevare gårdens og alleens virkning i landskapet". I pkt. II heter det: "Eksisterende vegetasjon innenfor området skal søkes bevart." Dette er den eneste bestemmelsen som kan gjelde hagen. Det sies altså ikke noe om hvordan gammel hagevegetasjon kan skjøttes, bare at den skal bevares. I et utdypende svar til et spørsmål fra byplansjefen i november 1984, sier Riksantikvaren at selv om det bare er alleens trær som blir sikret gjennom § 15, bør "øvrige trær og annen vegetasjon i området i størst mulig grad søkes bevart. Dette er spesielt viktig når det gjelder trærne i randsonen og alleen mellom Gunnar Knudsens veg og tunet." Igjen er det den visuelle virkningen av vegetasjonen som skal sikres, mens de konkrete skjøtselsrådene uteligger, også for hagen.

Når det gjelder alleen, gir pkt. III et par nærmere regler for håndteringen. Det settes forbud mot tynning eller nedskjæring av trær uten for-

håndsgodkjenning av Riksantikvaren. Dessuten gis det konkrete retningslinjer bl.a. for nødvendig avstand fra trærnes røtter når det gjelder grøfting og lignende arbeider, og forbud mot forurensning. Heller ikke dette punktet gir nærmere råd om skjøtsel av trærne i alleen i overensstemmelse med deres alder og biologiske krav til vokseforhold, noe som er en forutsetning for et vellykket resultat. I pkt. V er likevel forvaltningen av fredningsbestemmelsene og tilsynet med det fredete området tillagt Riksantikvaren. Det er ikke brakt på det rene i hvilken grad Riksantikvaren er blitt forelagt skjøtselfsspørsmål i årene etter 1985.

Fredet 1992: Villa Riise, Hamar

Riksantikvaren fredet eiendommen Villa Riise fra 1935 og den omkringliggende hagen med hjemmel i kulturminneloven § 15 ved vedtak 28. desember 1992. I dette fredningsvedtaket presiserer vernemyndigheten at kravet om forhåndsgodkjenning av antikvariske myndigheter når det gjelder alle endringer utover vanlig vedlikehold, også gjelder hageanlegget.

I tillegg til den inngående beskrivelsen av husets eksteriør og interiør i saksframstillingen, gis også en kortfattet beskrivelse av hagen, uten at man går nærmere inn på hva "lave vekster og blomster" langs huset omfatter. Var det på fredningstidspunktet fortsatt planter fra 1930-tallet i bedene, eller var de skiftet ut? Det opplyses heller ikke om hva "den opprinnelige vegetasjonen av trær og busker" inneholder. Beskrivelsen påpeker at et hovedtrekk ved den funksjonalistiske arkitekturen i Norge nettopp var integreringen av bygningene i naturterreng. Villa Riise er et godt eksempel på dette, samtidig som hagen også inneholder opparbeidete bruksflater med "flat plen og skiferganger". Med et større innhold av viltvoksende innenlandske vekster vil kravene til skjøtsel i deler av hagen være mindre enn i en fullstendig opparbeidet hage, i alle fall annerledes, uten at dette tas opp i fredningsdokumentet.

Også Villa Riise ble gjenstand for en omgjøring når det gjaldt fredningshjemmel, ved at det nordøstre hjørnet i 1998 ble fredet etter § 19 i stedet for 15. Eierne ønsket å bygge en kårbolig på tomte og leie ut hovedhuset, en løsning som ville sikre videre økonomisk grunnlag for vedlikehold av den fredete eiendommen. Selv om hele hagen var fredet, fant Riksantikvaren det nå forsvarlig å differensiere de ulike delene av hagen når det gjaldt bevaringsverdi. Den nordøstre delen av eiendommen ble beskrevet som "minst sårbar i forhold til opplevels- og dokumentasjonsverdien av det funksjo-

nalistiske anlegget", uten at det verken av kartet eller i teksten gikk fram at det dreide seg om en nyttehage. I mellomkrigstida skulle enhver hage helst gi rom for nyttevekster som grønnsaker, bær og frukt, og for mange var dette hagens viktigste funksjon. Stilmessig hadde trolig ikke bærhagen ved Villa Riise en spesiell funksjonalistisk utforming, men av bestemte årsaker fantes den der.

Eksemplet Villa Riise viser likevel at viljen og evnen til å se hus og hage som en helhet som kan fredes etter kulturminneloven § 15 og behandles deretter, er utviklet videre. Oppmerksomheten omkring hagen og plantene i den dreier seg likevel først og fremst om den visuelle og stilmessige virkningen, og ikke om utvalget av planter og deres krav til skjøtsel. Men selv om den opprinnelige beskrivelsen av hageanlegget er summarisk, er den i alle fall med.

Fredet 2000: Stillesholmen i Lier

Riksantikvaren fredet eiendommen Stillesholmen og en bit av den tilstøtende Mellbyholmen med hjemmel i kulturminneloven § 15 ved vedtak av 17. januar 2000. Stillesholmen er et lystgårdsanlegg med hovedbygning og hageanlegg fra andre halvdel av 1700-tallet. Den østre delen av hagen ligger på Mellbyholmens grunn. Fredningssaken tok lang tid, og i varselet om oppstart i 1996 foreslo Buskerud fylkeskommune å frede hovedbygningen etter § 15 og hagen etter § 19. Årsaken til at dette ble endret slik at fredningen etter § 15 nå omfatter hele eiendommen, var "hagens høye egenverdi", som gjorde fredning etter § 15 til et relevant og ønskelig virkemiddel. Fredningsbrevet inneholder både en klar målsetting om å bevare hagen sammen med huset, fredningsbestemmelser som også omfatter hagen, og en beskrivelse som forklarer topografien og nevner de viktigste treslagene i anlegget. Med dette vedtaket er det dermed gjort ytterligere framskritt når det gjelder å sikre de viktigste elementene i en fredet hage, vegetasjonen medregnet, og spesifisere retningslinjer for hvordan dette skal gjøres.

Målsettingen for fredningen lyder slik: "Fredningen av hageanlegget skal både sikre hagens nåværende karakter når det gjelder topografi og beplantning av trær og busker. Fredningen skal også sikre de vitenskapelige interessene som er knyttet til hagens historie ved å ivareta gjenværende fysiske spor." Dette viser for det første at lystgården ses som en helhet av hus og hage. Videre er det ikke bare den visuelle virkningen, men også de vitenskapelige interessene som skal sikres, noe som viser en bedre forståelse for en

gammel hages kildeverdi. Dette kommer også til uttrykk i fredningsbestemmelsene pkt. 8, der det settes forbud mot alt som kan motvirke formålet med fredningen, bl.a. inngrep i terrenget.

Når det gjelder vegetasjonen, heter det i pkt. 7 i fredningsbestemmelsene: "Fjerning av trær og busker og andre tiltak som vil kunne endre hageanleggets karakter i vesentlig grad er ikke tillatt. Når det blir nødvendig å fornye trær og busker, skal samme type trær og busker benyttes. Eventuelle fysiske spor etter tidligere faser i hagens utvikling skal ivaretas." Dette vil kunne sikre at det utvalget av trær og busker som fantes på fredningstidspunktet, ikke forsvinner, og at spor etter tidligere vegetasjonsbruk blir tatt vare på, for eksempel stubber. I beskrivelsen av hagen legges det også vekt på å få med hvilke treslag det dreier seg om: bjørk, eik, lønn og gran, og et lindelysthus. Disse trærne er store og gamle. I fylkeskommunens vurdering, som er gjengitt i fredningsbrevet,

heter det at "hovedbygningen med hagen rundt kan oppleves uten nyere inngrep av noe slag." Det tyder derfor på at de store trærne på eiendommen er en del av den autentiske beplantningen i hageanlegget, og at det er lagt vekt på dette i vurderingen av verneverdien til eiendommen. Om det er klarlagt at det er de opprinnelige trærne som fortsatt står, eller man bare antar at det er slik, nevnes ikke i brevet.

I tillegg finnes det trær som er plantet til erstatning for felte trær. Det finnes også flere mindre trær og uspesifiserte busker som neppe har "særlig høy alder". Det ville likevel vært av interesse å vite mer om denne uspesifiserte busk- og trevegetasjonen, om det her fantes etterkommere av hagens planter eller innvandret vill vegetasjon. Hvorvidt det finnes stauder eller løkplanter som er bevart på eiendommen, får vi heller ikke vite, og fredningsbestemmelsene kan tyde på at disse i så fall ikke er vernet.

Vedlegg 16**Utdrag fra det museumsetiske regelverk vedtatt av The International Council of Museums (ICOM)***Utarbeidet av sekretariatet*

ICOM er en NGO (Non-Governmental Organisation) med formell tilknytning til UNESCO og har konsultativ status ved FNs økonomiske og sosiale råd. Organisasjonen ble stiftet i 1946 og har idag ca 15 000 medlemmer i 139 land. Både museumsinstitusjoner og personer som arbeider ved museer kan være medlemmer. Den internasjonale generalkonferanse, som avholdes hvert tredje år, er organisasjonens høyeste myndighet.

ICOMs arbeide foregår i nasjonale og internasjonale komiteer. En nasjonal komitee omfatter alle ICOM-medlemmer i et land. Disse komiteene fungerer svært forskjellig ut fra de spesifikke forhold i vedkommende land. Det er for tiden 105 nasjonale komiteer; Norsk ICOM er en av dem.

ICOMs museumsetiske regelverk ble enstemmig vedtatt av ICOMs 15. generalforsamling i Buenos Aires, Argentina, 4. november 1986 og endret av den 20. generalforsamlingen i Barcelona, Spania, 6. juli 2001.

Utdrag fra regelverket følger nedenfor.

”1 Innledning

ICOMs museumsetiske regelverk er en intern museumsfaglig grenseoppgang. Det fastsetter minimumsstandarder for adferd og yrkesutøvelse alle museumsansatte over hele verden bør etterstrebe. Samtidig fastsetter det klare mål for hva publikum kan forvente av de museumsansatte. Selv om regelverket ikke kan gå foran vedtatte lover, kan det gi en slags halv-offentlig presedens der lovverket er uklart eller ikke dekker foreliggende forhold.

Som lovverket påvirkes etikken av samfunnsendringer så vel som av utviklingen innen faget. Dette gjelder særlig museene, fordi deres samfunnsmessige bidrag er utvidet fra forskning til utdanning, fritidssysler og turisme, og til å fremme kulturell identitet. I tillegg har vi i en del land sett omfattende endringer i løpet av de to siste tiårene når det gjelder å overføre offentlige tjenester til det private og kommersielle markedet, samt etableringen av spesialiserte serviceinstitusjoner for museene.

Slike endringer kan omskape et fagområde. Alle som deltar i dokumentasjon og formidling av natur- og kulturarven bør kunne finne et felles faglig knutepunkt i dette reviderte museumsetiske regelverket. Medlemskap i ICOM innebærer en tilslutning til regelverket.

3.2 Anskaffelse av ulovlig materiale

Ulovlig handel med kulturgjenstander og *naturhistorisk* materiale fremmer rasering av historiske kulturminner, etniske kulturer og biologiske miljøer og oppfordrer til tyveri på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Den setter utrydningstruede arter innen flora og fauna i fare, strider mot FN-konvensjonen om vern av biologisk mangfold (1992) og er i strid med grunnideen om en nasjonal og internasjonal kulturarv. Museer bør ta inn over seg raseringen av kultur- og naturmiljøer og kunnskapstapet som følger av den ulovlige handelen. Museumsansatte må erkjenne at det er høyst uetisk for et museum å støtte denne illegale handelen på noen måte, direkte eller indirekte.

Et museum skal aldri anskaffe en gjenstand eller et eksemplar, verken gjennom oppkjøp, som gave, innlån, arv eller i bytte, med mindre styret og den ansvarlige faglige medarbeideren er overbevist om at museet får gyldig hjemmel til den. Museet må på alle måter forsikre seg om at objektet ikke er ulovlig ervervet i opprinnelseslandet eller ulovlig utført fra dette eller fra et annet mellomliggende land hvor det har vært i lovlig eie (inklusive museets eget land). At museet utviser behørig aktsomhet i så måte, innebærer at objektets fulle historie fra oppdagelses- eller produksjonstidspunktet skal være kartlagt før anskaffelse vurderes.

I tillegg til de nevnte foranstaltningene, skal ikke et museum i noe tilfelle anskaffe objekter som styret eller ansvarlige medarbeidere har skjellig grunn til å tro har sammenheng med urettmessig, uvitenskapelig eller forsettelig ødeleggelse eller skade av oldtidsminner, arkeologiske eller geologiske funn, naturlige voksesteder, eller innebærer manglende rapporte-

ring av funnet til eier eller besitter av landområdet eller til rette rettslige eller statlige myndighet.

Et museum skal heller ikke, verken direkte eller indirekte, erverve biologisk eller geologisk materiale som er innsamlet, solgt eller på annen måte overdratt i strid med lokale, nasjonale, regionale eller internasjonale lover om naturvern eller som er i strid med lover for bevaring av naturarven, eller er i strid med internasjonale avtaler som gjelder i museets eget land eller i andre land.

En faglig konflikt kan foreligge dersom et museum sterkt ønsker en tilvekst som mangler opplysninger om proveniens. Når en anskaffelse overveies, må det imidlertid være avgjørende at det kan skaffes lovlig hjemmel til objektet. I meget sjeldne tilfeller kan et objekt uten proveniens inneha et iboende og så enestående erkjennelsesmessig innhold at det vil være i samfunnets interesse å bevare det. En slik oppdagelse vil antakelig ha internasjonal betydning og anskaffelsen skal avgjøres av spesialister innen angjeldende fagområde. Avgjørelsen skal fattes uavhengig av nasjonale eller institusjonelle hensyn, alene til fagområdets beste. Avgjørelsen skal være begrunnet.

3.3 Feltarbeid og innsamling

Museer bør ta en ledende rolle i kampen for å stoppe utarming av verdens naturhistoriske, arkeologiske, etnografiske, historiske og kunstneriske ressurser. Ethvert museum skal utvikle retningslinjer som tillater at det utfører sin innsamlingsvirksomhet innenfor rammen av de gjeldende nasjonale og internasjonale lover og avtaleforpliktelser innen området, og med rimelig sikkerhet for at framgangsmåten følger ånden og intensjonen i både nasjonal og internasjonal innsats for å beskytte og fremme natur- og kulturarven.

Feltarbeid, innsamling og utgraving skal bare utføres i samsvar med vertslandets lover og forskrifter. Før planlegging av feltarbeid og innsamling tar til, skal det gjennomføres forundersøkelser, prosjektpresentasjon og rådslagning med rette myndigheter og mulige interesserte museer og vitenskaplige institusjoner i vertslandet eller undersøkelsesområdet. Denne rådslagningen skal bringe på det rene

om den foreslåtte aktiviteten er lovlig og vitenskaplig og forskningsmessig berettiget. Den skal inkludere en prosedyre for å dele innsamlet informasjon og forskningsresultater med rette fagmyndighet i vertslandet.

Alt feltarbeid må utføres på en slik måte at alle deltakere handler lovlig og forsvarlig når de innhenter data og prøver, og at de motarbeider uetiske, ulovlige og destruktive handlinger så langt som praktisk mulig. Der feltarbeidet berører et levende samfunn eller dets kulturarv bør innsamlingen bare foretas med et informert og felles samtykke, uten utbytting av eiere eller informanter. Det må utvises stor aktsomhet i å respektere det berørte samfunnets ønsker. Dette bør være overordnet andre hensyn.

...

4.1 Samlingens permanente status

Nesten alle typer museer har som hovedoppgave å samle objekter og bevare dem for fremtiden. I dette ligger en meget sterk føring mot avhending av noe materiale museet har påtatt seg eieransvar for. Enhver avhending fra den faste samlingen, det være seg som gave, bytte, salg eller kassasjon, krever en meget grundig museumsfaglig avveining og bør bare godkjennes av styret etter at faglige og eventuelt juridiske råd er vurdert nøye.

Det kan være aktuelt å gi enkelte spesialiserte institusjoner særskilt behandling, som museumsgårder og -bedrifter som viser historiske produksjonsmetoder, enkelte undervisningsmuseer og formidlingssentre. Museer og andre institusjoner som viser fram levende biologisk materiale, som for eksempel akvarier og botaniske og zoologiske hager, kan finne det nødvendig å anse at deler av samlingen er erstattelige og fornybare. I andre tilfeller kan destruktive analysemetoder for å skaffe fram nye kunnskaper resultere i tap av deler av prøvematerialet. Museet har en klar etisk plikt til å sikre at slike handlinger ikke er til skade for overlevelsesmulighetene på lang sikt for eksempel materialet som undersøkes, vises fram eller benyttes, og at en grundig rapport om alle slike aktiviteter oppbevares permanent som del av samlingsdokumentasjonen.

...”

Vedlegg 17**Miljøombud i naturmangfoldloven?***Notat fra førsteamanuensis Ole Kristian Fauchald, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo***1 Generelt om ombudsordninger**

Et ombud er en person som opptrer uavhengig med det formål å ivareta visse nærmere definerte hensyn. Ombudet kan gis ulike oppgaver, eksempelvis knyttet til vurdering av saksbehandling i enkeltsaker, ivaretagelse av interesser som har behov for talspersoner, kontroll med forvaltningens virksomhet, deltagelse i offentlig debatt og bidra med informasjon og synspunkter i forbindelse med høringer. Uttalelser som et ombud måtte komme med vil være av en anbefalende eller saksopplysende karakter. Uttalelsene er ikke bindende for dem de er rettet til.

Det finnes ombudsordninger av generell karakter, slik som sivilombudsmannen, og ombudsordninger som er spesialiserte innenfor særlige saksfelt, slik som barneombudet. I Norge har vi følgende statlige offentlige ombud: Ombudsmannen for forsvaret (1952), Sivilombudsmannen (1963), Forbrukerombudet (1972), Likestillingsombudet (1978) og Barneombudet (1981). I tillegg finnes det følgende lokale ombud: pasientombud på fylkesnivå (1984, lovfestet i 1999) og eldreombud på kommunenivå (forsøksordning 1998-2002, videreført som frivillig ordning). Vi kan skille mellom to typer av sentrale offentlige ombud: Ombud som velges og er direkte underlagt Stortinget, det vil i praksis si Sivilombudsmannen, og ombud som oppnevnes av og administrativt er en del av forvaltningen ("forvaltningsombud"), det vil si de øvrige av de sentrale ombudene.

Også innenfor private og offentlige virksomheter og organisasjoner kan det finnes ombudsordninger, slik som verneombud og helse-, sikkerhets- og miljøombud. Mange av disse ordningene oppfyller imidlertid ikke kravet til uavhengighet fra den institusjonen de er satt til å kontrollere.

Ombudsordninger kan bli benyttet for ulike formål:

1. Uavhengig kontrollinstans. Gjennom å ta imot klager og ta opp saker på eget initiativ kan ombudene kontrollere at regelverk følges opp et-

- ter intensjonene i enkeltsaker og at saksbehandling skjer på en forsvarlig måte.
2. Styrke rettssikkerheten for enkeltpersoner. Det er kostbart for enkeltpersoner og samfunnet å bruke domstolene til å overprøve forvaltningens avgjørelser. Sivilombudsmannen utgjør i denne sammenheng en instans som kan ivareta enkeltpersoners behov for å få sine saker vurdert av en uavhengig instans på en lite kostnadskrevende måte.
3. Konfliktløser og -forebygger. Gjennom å klargjøre faktum og foreslå løsninger vil et ombud ha mulighet til å forebygge og løse konflikter før de tilspisser seg for eksempel for domstolene.
4. Bidra til Stortingets kontroll med forvaltningens utføring av oppgaver. Ombudet kan ha en viktig og selvstendig funksjon i å undersøke forvaltningens oppfølging av Stortingets vedtak, det være seg lovvedtak eller plenarvedtak.
5. Styrke visse hensyn eller interesser. Dette kan være ønskelig på områder der interesser som blir målbåret av svake parter står overfor interesser som blir målbåret av sterke parter, slik som enkeltpersonens interesser mot de interesser offentlige myndigheter skal ivareta, forbrukers interesser mot store selskapers interesser, pasienters interesser mot sykehusenes interesser, eller barns interesser mot voksnes interesser.

De sentrale ombudene har forskjellige roller å fylle. Mens Sivilombudsmannen først og fremst skal være en uavhengig kontrollinstans og konfliktløser, samt styrke rettssikkerheten for enkeltpersoner, skal Barneombudet i første rekke styrke og representere barnets interesser. Likestillingsombudet og Forbrukerombudet kommer her i en mellomposisjon. Ingen av de eksisterende ombudene er satt til å ivareta hensyn som står sentralt under naturmangfoldloven, slik som vern om biologisk landskapsmessig eller geologisk mangfold, vern om naturen av hensyn til naturen selv eller

fremtidige generasjoner, eller ivaretagelsen av allmennhetens interesser i bevaring av genetisk materiale som en fellesressurs.

Nært beslektet med forvaltningsombudene er visse tilsynsordninger. Disse er imidlertid i sterkere grad en integrert del av forvaltningen og underordnet dennes styring. Graden av forvaltningsmessig styring variere en del. For eksempel har Datatilsynet generelt hatt en mer uavhengig posisjon enn Statens forurensningstilsyn.

2 Er det behov for et miljøombud?

Alle de fem formålene som er nevnt ovenfor vil kunne være aktuelle for et miljøombud. Imidlertid faller saker på miljøområdet inn under Sivilombudsmannens generelle kompetanse. Målene om å styrke rettssikkerheten for enkeltpersoner og å løse konkrete konflikter vil derfor i det vesentlige kunne ivaretas ved klage til Sivilombudsmannen.

De vesentlige oppgaver for et miljøombud vil følgelig kunne ligge i rollen som konfliktforebygger, kontroll med forvaltningens utføring av oppgaver, samt å styrke miljøhensyn i ulike sammenhenger. Et vesentlig spørsmål vil være om det finnes andre organer i Norge som i tilstrekkelig grad ivaretar disse oppgavene. Det sentrale spørsmål i denne sammenheng vil være hvorvidt de aktuelle organene har en tilstrekkelig uavhengighet av forvaltningen og politiske organer, ettersom det er denne uavhengigheten som i første rekke skal ivaretas av et ombud.

Før det foretas en vurdering av om andre organer har tilstrekkelig uavhengighet, vil det være av interesse å klarlegge behovet for uavhengighet på miljøområdet. Her er det flere momenter som kan trekkes frem:

1. Det skjer i stor grad et uformelt samarbeide mellom private interessenter og offentlige regulerende myndigheter på miljøområdet. Dette kan illustreres ved forhandlinger av avtaler om å nå visse miljømål for enkeltstående eller grupper av virksomheter. Fordelen med slike avtaler er at de gir fleksibilitet og øker muligheten for å finne gjensidig akseptable løsninger. Ulempen er at miljøinteresser kan bli skadelidende.
2. Mens miljøinteresser ut fra hvilket miljøgode det er snakk om i noen sammenhenger vil ha god tilgang på sterke talspersoner, for eksempel dersom forurensning fra produkter eller virksomheter innebærer alvorlig helsefare, vil de i andre sammenhenger kunne mangle slike talspersoner, for eksempel ved ødeleggelse av leveområder for amfibier. I tillegg må tidspers-

pektivet tas i betraktning. De miljømessige interessene til kommende generasjoner, jf. målet om bærekraftig utvikling og Grunnloven § 110 b, har liten tilgang på slike talspersoner.

3. I betydelig grad forutsettes det at næringsspesifikke organer forutsettes å ivareta miljøhensyn innenfor sine ansvarsområder. Slike organer vil ofte innhente sin informasjon og synspunkter fra aktører innenfor næringen og i stor grad basere sine avgjørelser på dette materialet. Eksempler på dette er bruken av miljøkonsekvensanalyser der det er opp til virksomheten selv å sørge for utarbeidelse av slike, jf. plan- og bygningssloven kap. VIIa.
4. Organer som er under politisk styring og kontroll vil i stor grad måtte ivareta dagsaktuelle politiske prioriteringer fremfor langsiktige økologiske eller miljømessige hensyn.
5. En betydelig del av ansvaret for avgjørelser av betydning for miljøet er delegert til kommunalt nivå. Det kan være fare for at langsiktige eller nasjonale miljøhensyn blir prioritert lavt i møte med for eksempel sterke lokale næringsinteresser. Det er også i mange kommuner mangelfull kompetanse på miljøspørsmål.

I forvaltningssammenheng preges miljøområdet av sterk politisk og forvaltningsmessig styring. Dette gjelder på både statlig og lokalt nivå. Eksempelvis har miljøverndepartementet sterk styring med Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennenes miljøavdeling. På lokalt nivå vil særlig kommunestyret kunne utøve avgjørende innflytelse på vedtakene. Samlet innebærer dette at det på miljøområdet kan være behov for et forvaltningsmessig og politisk uavhengig organ som ivaretar hensynet til å fremskaffe relevant informasjon og synspunkter.

Utviklingen for det biologiske mangfoldet og de langsiktige miljøutfordringene vi står overfor, inklusive utfordringer knyttet til klimaendringer, indikerer at det ikke bare vil være behov for å utvikle nye virkemidler for å bevare biologisk mangfold, men at det også vil være behov for å ta nye institusjonelle grep på dette området. Et miljøombud vil kunne fylle oppgaver som i liten grad er ivarettet av andre organer i dag.

3 Bruk av miljøombud internasjonalt og i andre land

Miljøombud innenfor verdensbanksystemet, anbefalt opprettet på nasjonalt nivå av regionale utviklingsbanker.

Boks 17.1 Artikkel II fra avtalen om opprettelse av The International Ombudsman Centre for the Environment and Development

The objectives of the OmCED shall be to encourage sustainable development practices and decision-making processes through the following core functions

1. Non-adversarial complaint investigation, emphasising informal and speedy resolution of grievances in situations of perceived unsustainable practices.
2. Facilitation / mediation in actual conflicts.
3. Preventive and early-warning analysis and advice in potential conflicts pertaining to sustainable development.

3.1 Internasjonalt

Det har vært initiativer internasjonalt for å etablere et felles miljøombud.¹ Dette var også et tema norske myndigheter vurderte før miljøkonferansen i Johannesburg i 2002. Imidlertid er det foreløpig ikke kommet frem noe formelt forslag om dette i internasjonale mellomstatlige organisasjoner. I 2000 gikk to av de mest sentrale frivillige miljøorganisasjonene, World Conservation Union (IUCN, en organisasjon der også en lang rekke stater er medlemmer) og Earth Council Foundation sammen om å etablere The International Ombudsman Centre for the Environment and Development (OmCED).² Både folkegrupper og regjeringer har henvendt seg til OmCED med forespørsler om assistanse til å løse problemer og konflikter (se boks 17.1). Det er inngått samarbeidsavtaler mellom OmCED og nasjonale ombudsmenn i Costa Rica og Honduras.

De internasjonale finansinstitusjonene har vært opptatte av å bedre ivaretagelsen av miljøhensyn i sine prosjekter. Dette har for Verdensbankens vedkommende blitt ivaretatt gjennom etableringen av et inspeksjonspanel i 1993 som kan motta klager fra de som berøres av prosjekter som finan-

sieres av Verdensbanken. I tillegg er det etablert et ombud som har særlig ansvar for sosiale og miljømessige problemstillinger under International Finance Corporation og Multilateral Investment Guarantee Agency.³

3.2 Nasjonalt

Etter hvert har en rekke land opprettet egne institusjoner som er benevnt som ombud eller har ombudslignende karakter som supplement til den eksisterende miljøforvaltningen. På nasjonalt plan har blant annet Canada, Filippinene, Nederland, New Zealand, Tyskland og USA slike ordninger. I tillegg finnes det enkelte eksempler på opprettelse av egne miljøombud på lokalt - eller delstatsnivå. Nedenfor følger en omtale av ombudene i New Zealand, som har hatt et miljøombud over en lang periode, Canada, der det er opprettet et eget miljøombud som er knyttet opp mot parlamentets revisjonssystem, og USA, der miljøombudet har vært omstridt og har fått sterkt redusert betydning.

I New Zealand har et miljøombud vært i funksjon siden 1986 (Parliamentary Commissioner for the Environment).⁴ Opprettelsen skjedde samtidig med vedtagelsen av en omfattende miljølovgivning. Miljøombudet har kompetanse til å undersøke og rapportere på alle saker der miljøet kan bli eller har blitt negativt påvirket (se boks 17.2). Ombudet kan rapportere sine funn og avgi anbefalinger, men har ikke myndighet til å fatte rettslig bindende avgjørelser. Ombudet skisserer selv to hovedroller for sin virksomhet; å vurdere om miljørelaterte forvaltningssystemer er egnet til å ivareta eller bedre miljøkvaliteten, og å undersøke borgeres klager på myndighetenes vedtak av relevans for miljøet. I tillegg har Miljøombudet skissert tre støttefunksjoner; å formidle og bearbeide informasjon til private aktører, å vurdere myndighetenes oppfyllelse av deres ansvar for miljøet, og å gi råd til relevante komiteer i parlamentet i miljøspørsmål. Ombudet har utarbeidet en virksomhetsplan for perioden 2003-2007 der en rekke satsingsområder er identifisert. På disse områdene gjennomfører ombudet en omfattende prosess i forbindelse med utarbeidelse av større rapporter som i økende grad omhandler systemiske årsaker til miljøproblemer. Miljøombudets forhold til Miljøverndepartementet er regulert i en egen avtale (Memorandum of Understanding). Forholdet til de nasjonale revisjonsmyndigheter preges av samarbeide om prosjekter basert på prosedyrer som

¹ Se eksempelvis Report on the Thematic Roundtable Promoting Sustainable Development in a Globalizing World, Background Paper No. 2 fra sekretariatet for World Summit on Sustainable Development, 2002, der følgende forslag ble fremmet: "Establish an Ombudsman under the auspices of the United Nations, who would be authorized to enquire into and report on failure to implement international law in areas outside national jurisdictions."

² Se <http://www.omced.org/>.

³ Se <http://www.cao-ombudsman.org/>.

⁴ Se <http://www.pce.govt.nz/index.htm>.

Boks 17.2 Utdrag fra kapittel 16 i New Zealands miljølov av 1986

Functions of Commissioner

- 1) The functions of the Commissioner shall be
 - a) With the objective of maintaining and improving the quality of the environment, to review from time to time the system of agencies and processes established by the Government to manage the allocation, use, and preservation of natural and physical resources, and to report the results of any such review to the House of Representatives and to such other bodies or persons as the Commissioner considers appropriate:
 - b) Where the Commissioner considers it necessary, to investigate the effectiveness of environmental planning and environmental management carried out by public authorities, and advise them on any remedial action the Commissioner considers desirable:
 - c) To
 - i. Investigate any matter in respect of which, in the Commissioner's opinion, the environment may be or has been adversely affected, whether through natural causes or as a result of the acts or omissions of any person or body, to an extent which the Commissioner considers warrants investigation; and
 - ii. Advise, where necessary, the appropriate public authority and any other person or body the Commissioner thinks appropriate of the preventive measures or remedial action which the Commissioner considers should be taken; and
 - iii. Report the results of the investigation to the House of Representatives:
 - d) At the request of the House of Representatives or any select committee of the House of Representatives, to report to the House or committee on any petition, Bill, or other matter before the House or committee the subject-matter of which may have a significant effect on the environment:
 - e) On the direction of the House of Representatives, to inquire into any matter that has had or may have a substantial and damaging effect on the environment, and to report the results of the inquiry to the House:
 - f) To undertake and encourage the collection and dissemination of information relating to the environment:
 - g) To encourage preventive measures and remedial actions for the protection of the environment.
- ...
- 3) The Commissioner shall have, in relation to any such inquiry, and any report on the results of the inquiry, the same immunities and privileges as are possessed by a District Court Judge in the exercise of the Judge's civil jurisdiction.

tar sikte på å identifisere saker og emner av felles interesse. Miljøombudet har i underkant av 20 fulltidsstillinger. I OECDs vurdering av miljøombudet ble det uttalt at det utgjorde en viktig institusjonell nyvinning som innebar en bedret ansvarliggjøring av forvaltningen i miljøraker på alle nivåer.

I Canada var provinsen Ontario tidlig ute med å vedta en egen lov om miljørettigheter i 1994. Som en del av denne loven ble det etablert et eget miljøombud (Environmental Commissioner).⁵ Dette miljøombudet har følgelig sitt grunnlag i egen miljølovgivning. På nasjonalt nivå ble ideen om et miljøombud (Commissioner of the Environment and Sustainable Development) fulgt opp på en litt annen måte. Her ble ombudet opprettet som et

ledd i revisjonen av riksrevisjonslovgivningen i 1995 (se boks 17.3).⁶ Opprettelsen var begrunnet med behovet for sterkere innsats fra forvaltningens side på miljøområdet. Ombudet er lokalisert sammen med kontoret for den canadiske riksrevisjonen, og fungerer delvis som en del av denne. Mandatet for ombudet omhandler i hovedsak fire områder; overvåkning av forvaltningens oppfølging av strategier for bærekraftig utvikling, revisjon av forvaltningens oppnåelse av miljømål, behandling av klager fra offentligheten og utarbeidelse av en årlig rapport om miljø og bærekraftig utvikling til parlamentet.

⁵ Se <http://www.eco.on.ca/>.

⁶ Se http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/cesd_cedd.nsf/html/menu8_e.html.

**Boks 17.3 Utdrag fra kapitlet om bærekraftig utvikling i
Canadas Auditor General Act fra 1995**

21. 1 The purpose of the Commissioner is to provide sustainable development monitoring and reporting on the progress of category I departments towards sustainable development,
22. (1) Where the Auditor General receives a petition in writing from a resident of Canada about an environmental matter in the context of sustainable development that is the responsibility of a category I department, the Auditor General shall make a record of the petition and forward the petition within fifteen days after the day on which it is received to the appropriate Minister for the department.
- (2) Within fifteen days after the day on which the Minister receives the petition from the Auditor General, the Minister shall send to the person who made the petition an acknowledgement of receipt of the petition and shall send a copy of the acknowledgement to the Auditor General.
- (3) The Minister shall consider the petition and send to the person who made it a reply that responds to it, and shall send a copy of the reply to the Auditor General
23. (1) The Commissioner shall make any examinations and inquiries that the Commissioner considers necessary in order to monitor
- (a) the extent to which category I departments have met the objectives, and implemented the plans, set out in their sustainable development strategies laid before the House of Commons under section 24; and
- (b) the replies by Ministers required by subsection 22(3).
- (2) The Commissioner shall, on behalf of the Auditor General, report annually to the House of Commons concerning anything that the Commissioner considers should be brought to the attention of that House in relation to environmental and other aspects of sustainable development, including
- (a) the extent to which category I departments have met the objectives, and implemented the plans, set out in their sustainable development strategies laid before that House under section 24;
- (b) the number of petitions recorded as required by subsection 22(1), the subject-matter of the petitions and their status ...
24. (1) The appropriate Minister for each category I department shall cause the department to prepare a sustainable development strategy for the department and shall cause the strategy to be laid before the House of Commons ...

I USA har man hatt en lang tradisjon med oppnevning av miljøombud både på føderalt (Ombudsman of the Environmental Protection Agency) og regionalt nivå. Det lengst fungerende miljøombudet, Robert J. Martin, fungerte fra 1992 til 2002. Etter en kontroversiell omorganisering av miljøombudet i 2002 ble ombudet innlemmet i Environmental Protection Agency Office of Inspector General. Miljøombudet hevdet at en slik omorganisering ville frata ombudet dets uavhengighet, og søksmål mot staten ble reist blant annet av ombudet. Mens den nåværende ordningen er sterkt begrenset, nærmest ikke-eksisterende,⁷ var ordningen frem til 2002 ganske omfattende. Frem til omorganiseringen var ombudet en uavhengig institusjon som skulle motta klager og forespørsler om informasjon under nærmere angitt miljølovgivning. Videre kunne ombudet på selvstendig grunn-

lag foreta undersøkelser og på bakgrunn av disse avgi uttalelser om faktiske forhold og avgi ikke-bindende anbefalinger til miljømyndighetene. De hendelser som fant sted i USA i 2002 viser betydningen av å etablere et uavhengig miljøombud dersom man er av den oppfatning at det er visse grunnleggende miljømessige verdier som må gis forrang uavhengig av de til enhver tid skiftende politiske prioriteringer. Uten en slik uavhengig institusjon viser utviklingen i USA at det i visse situasjoner kan bli vanskelig for borgere og media å fremme

⁷ Se <http://www.epa.gov/oigearth/ombudsman-hotline.htm>. Omorganiseringen av miljøombudet ble av presidenten i USAs ombudsmannsforening i en skriftlig redegjørelse for Kongressen beskrevet som "a textbook example of how administrators will interfere with the operation of internal agency ombudsman." Et lovforslag om å styrke miljøombudet har stoppet opp i en komité i Representantenes hus der det ikke har skjedd noe siden sommeren 2003.

sine synspunkter overfor forvaltningen og å få innblikk i virkningene av den politikk som føres på miljøområdet.

4 Hvilke oppgaver kan legges til et miljøombud?

4.1 Avgrensning mot andre organers arbeidsområder

Et miljøombuds oppgaver må for det første avgrenses mot de oppgaver som ivaretas av andre ombud, særlig Sivilombudsmannen og Forbrukerombudet. Etter sivilombudsmannslovens § 6 kan enhver som mener å ha vært "utsatt for urett" fre den offentlige forvaltnings side bringe en klage til Sivilombudsmannen. Dette betyr at klager over at vedtak lider av personelle, prosessuelle eller innholdsmessige mangler kan bringes inn for Sivilombudsmannen, forutsatt at den som bringer inn klagen har vært "utsatt for urett". I kravet om at klageren må ha vært utsatt for urett ligger en begrensning i hvilke saker en person kan bringe inn for Sivilombudsmannen. I hvilken grad personer eller organisasjoner kan klage over vedtak der de selv ikke eller i ubetydelig grad er berørt er uklart. Videre er det etter Sivilombudsmannens instruks § 5 et vilkår at klageren først skal ha uttømt klagemuligheter i forvaltningen. Sivilombudsmannen har imidlertid en mulighet til å ta opp saker på eget initiativ. På denne bakgrunn må det antas at Sivilombudsmannen vil ha en utstrakt mulighet til å ta til behandling miljøsaker, men det kan tenkes tilfeller der Sivilombudsmannen vil velge ikke å ta saken til behandling. Det kan følgelig være aktuelt å gi miljøombudet kompetanse til å behandle enkeltsaker som faller utenfor klageretten som følger av sivilombudsmannsloven § 6.

Forbrukerombudet skal ivareta forbrukeres interesser overfor næringsdrivende. I den grad slike interesser er sammenfallende med ivaretagelse av miljøhensyn, vil det ikke være hensiktsmessig å også gi miljøombudet kompetanse til å behandle sakene.

Oppgavene til et miljøombud bør ikke i særlig grad overlappes med de oppgaver som skal ivaretas av eksisterende statlig og kommunal forvaltning, inklusive relevante tilsyns- og oppsynsordninger. Dette innebærer i hovedsak at et miljøombud skal begrense seg til å vurdere saker ut fra et miljøperspektiv, mens andre organer skal foreta en overordnet og politisk vurdering av sakene. Videre bør oppgavene til et miljøombud avgrenses mot oppgavene til forsknings- og utredningsinstitusjoner.

Dette innebærer at et miljøombud i det vesentlige må basere seg på informasjon som fremskaffes av andre.

Et miljøombud bør ikke gis oppgaver som gjør at det overlapper med frivillige miljøorganisasjoner. Dette innebærer at et miljøombud må legge stor vekt på uavhengighet og integritet, samt prioritere saker som ellers får liten oppmerksomhet i media.

Endelig bør et miljøombuds oppgaver avgrenses mot de oppgaver som hører inn under Riksrevisjonens ansvarsområde. Riksrevisjonen utfører visse kontrolloppgaver knyttet til Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak, men det er begrenset Riksrevisjonens kompetanse på miljøområdet er begrenset, og Riksrevisjonens prioritet av arbeidsoppgaver gjør at det i begrenset grad gjennomføres noen jevnlig og grundig undersøkelse av Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak på miljøområdet.

4.2 Oppgaver i forhold til gjennomføring av enkelte bestemmelser i naturmangfoldloven

Et miljøombud etter naturmangfoldloven vil ha som hovedoppgave å fremme lovutkastets generelle og mer konkrete mål. Dette kan formuleres selvstendig knyttet til en bestemmelse om miljøombud, for eksempel i form av å skulle "fremme langsiktige interesser knyttet til biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold overfor det offentlige og private, og følge med på utviklingen av statusen for miljøet med et særlig fokus på slikt mangfold". Alternativt kan målet formuleres ved en referanse til de mål som kommer til uttrykk i lovutkastet.

Enkelte lovbestemmelser i utkastet er av en art som overlater stor frihet til forvaltningen og private parter, som for eksempel bestemmelsene om bevaringsmål, miljøprinsipper og aktsomhetsplikt. Disse bestemmelsene har på den ene side et potensiale til å bli viktige virkemidler for å nå lovens mål. På den annen side tyder erfaring med bruk av slike bestemmelser i annen lovgivning, inklusive naturvernloven, på at de kan forbli bestemmelser som i hovedsak tjener en symbolsk funksjon. Det er viktig at loven inneholder mekanismer som sikrer en effektiv gjennomføring og oppfølging av disse bestemmelsene. Videre bør det etableres ordninger som i størst mulig grad praktiseres enhetlig over tid, særlig fordi skader på det biologiske mangfoldet i mange tilfeller kan være uopprettelige eller svært kostbare å gjenopprette. Nedenfor følger en oversikt over hvilke bestemmelser i utkastet dette gjelder. Det bemerkes at behovet for

en egen mekanisme for å sikre gjennomføring gjør seg gjeldende i ulik grad for de forskjellige bestemmelsene.

Bestemmelsene om bevaringsmål i §§ 4 og 5 definerer mål skal nås gjennom en mengde forskjellige tiltak som dels er inntatt i selve loven, slik som § 13 om miljøkvalitetsnormer, og som dels følger av annen lovgivning annen lovgivning knyttet til utnyttelse av naturressurser. Målene som defineres i §§ 4 og 5 kan bli tilsidesatt der de ikke lar seg forene med sterke nærings- eller utbyggingsinteresser. Dette kan komme av at miljømålene har svake talspersoner sammenlignet med tunge nærings- eller utbyggingsinteresser, og at forvaltningen eller politiske organer ut fra foreliggende informasjon velger å prioritere disse interessene i enkeltsaker. Utvalget har i kapittel 6 i utredningen pekt på overordnede trender som påvirker biologisk mangfold. Det er summen av enkeltsaker og enkelthendelser som på sikt utgjør en trussel mot det biologiske mangfoldet. Dette gjør det ønskelig å innføre mekanismer i naturmangfoldloven som kan bidra til å sikre en samlet og effektiv oppfølging av miljømålene. Et miljøombud vil kunne spille en sentral rolle for å sikre slik oppfølging. Særlig vil dette kunne være knyttet til å bringe frem synspunkter på og informasjon om de langsiktige konsekvensene for bevaringsmålene av relevante tiltak og beslutninger.

Bestemmelser om aktsomhetsplikt på generelt nivå er omhandlet i utkastets § 6, og finnes konkretisert med tanke på med hensyn til utsetting eller spredning av fremmede organismer i § 27, utvalgte naturtyper i § 51, og uttak eller utnyttning av genetisk materiale i § 56. Et tema av stor betydning i forhold til slike aktsomhetsnormer er muligheten til å følge dem opp. Ordinært vil dette måtte skje ved hjelp av påtalemyndighet og domstoler, samt gjennom forvaltningens virksomhet. Erfaring fra de fleste generelle aktsomhetsnormer er at de lett kan bli stående som fanebestemmelser med relativt beskjeden virkning i praksis. Et eksempel på dette er naturvernloven § 1 tredje ledd. På denne bakgrunn er det nærliggende å gi et miljøombud oppgaver knyttet til oppfølging av bestemmelsene om aktsomhetsplikt. Dette vil gi en oppfølging som ikke er har klare rettslige implikasjoner, ettersom miljøombudets uttalelser ikke vil være rettslig bindende. Avgjørelsene vil likevel kunne ha stor reell betydning for ulike aktørers opptreden. Det er en slik oppfølging som vil kunne være nyttig i forhold til den type generelle og skjønnspregete bestemmelser som aktsomhetspliktbestemmelsene er. Gjennom ombudets praksis vil det etter hvert kunne utvi-

kles en generell oppfatning av innholdet i aktsomhetsplikten som kan vinne generell aksept, og det kan også etter hvert bli mer aktuelt å påberope seg bestemmelsene for domstolene i saker av alvorlig art. En slik praksis vil også kunne bidra til å øke forutberegneligheten for private og offentlige aktører.

Utkastet inneholder regler om prinsipper i §§ 8-12. Dette er prinsipper som dels retter seg til private, og dels til offentlige myndigheter. Prinsippene er generelle, og det kan være vanskelige å anvende dem i praksis. Prinsippene vil være aktuelle både ved avgjørelser av enkeltsaker og ved utforming av generelle vedtak. Det er forutsatt at prinsippene skal følges opp i forbindelse med vedtak under nærings- eller ressurslovgivning. Det kan tenkes at prinsippene ikke blir vektlagt i tråd med intensjonen i naturmangfoldloven, dels på grunn av mangelfull informasjon, og dels på grunn av mangelfull kunnskap om prinsippene. Dette vil særlig kunne være et problem ved vedtak i kommunale organer. Et miljøombud vil gjennom uttalelser kunne bidra til klargjøring av prinsippenes generelle funksjon og anvendelighet i enkeltsaker. Uttalelsene kan også bidra til å spre informasjon og kunnskap om prinsippene, noe som kan bidra til effektiv oppfølging.

4.3 Oppgaver knyttet til ikke-bruk av kompetanse

Lovutkastet inneholder en rekke bestemmelser som overlater til forvaltningens skjønn å avgjøre om det skal gjøres bruk av kompetansen til å fatte vedtak. Eksempler kan være beslutninger om ikke å gi forskrift om at en bestand skal anses som en prioritert art etter § 23, om ikke å gjennomføre midlertidig vern etter § 42, eller om ikke å iverksette tiltak for å ivareta allmennhetens interesser i at genetisk materiale består som en felles ressurs etter § 57. I slike tilfeller vil det ikke være mulig å få overprøvet forvaltningens beslutning om å unnlate å bruke kompetansen. Et miljøombud kan gis mulighet til å uttale seg om forvaltningens beslutning om å unnlate å bruke sin kompetanse i enkeltsaker. Imidlertid vil det være viktigere for miljøombudet å avgi generelle uttalelser om forvaltningens ikke-bruk av kompetanse og hvilke konsekvenser dette får for oppnåelse av lovens mål. Slike uttalelser kan gis på grunnlag av henvendelser fra allmennheten og på grunnlag av undersøkelser initiert av miljøombudet selv.

Tilsvarende synspunkter gjør seg gjeldende i forhold til annen lovgivning på områder som har stor betydning for biologisk mangfold. Dette kan

illustreres ved den avgjørelse av Høyesterett som er gjengitt i Retstidende 2003 side 1630. Denne saken dreide seg dels om hvilken kompetanse forvaltningen hadde til å iverksette tiltak for å stanse hogst i et område som var vurdert som verneverdig, jf. skogbrukslovens § 16, og dels om domstolene kunne nekte grunneieren å hogge i skogen når forvaltningen hadde unnlatt å bruke sin kompetanse.

4.4 Oppgaver knyttet til høringer

Lovutkastets § 7 inneholder en bestemmelse om kunnskapsgrunnlag for myndighetsutøving som berører det biologiske mangfoldet. Bestemmelsen gjelder alle slike beslutninger, ikke bare de som fattes under naturmangfoldloven. Et miljøombud vil kunne sitte inne med kunnskap, informasjon og synspunkter som kan være av stor betydning for ulike typer beslutninger, det være seg utarbeidelse av ny lovgivning, utferdigelse av forskrifter eller enkeltvedtak i henhold til eksisterende lovgivning, forslag til budsjettvedtak, eller strategiske politiske beslutninger for eksempel i forbindelse med planer eller programmer.

Det vil være naturlig at miljøombudet blir høringsinstans i de tilfeller der beslutninger antas å kunne ha vesentlig betydning for biologisk mangfold eller miljøet mer generelt. Miljøombudet vil i slike saker kunne bidra til sakens opplysning og til fremskaffelse av et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det bør være opp til miljøombudet å vurdere om det finner det hensiktsmessig å avgi uttalelse. Dette innebærer at miljøombudet ikke bør ha noen selvstendig plikt til å samle inn eller generere informasjon eller kunnskap, men at ombudet bør ha en oppgave i å sørge for at kunnskap, informasjon og synspunkter som det sitter inne med blir nyttiggjort i relevante beslutningsprosesser.

4.5 Oppgaver i forhold til andre lover

I punkt 2 er det fremhevet at særlig langsiktige interesser knyttet til biologisk mangfold vil mangle sterke og uavhengige talspersoner. Ettersom det er slike interesser som skal vernes gjennom naturmangfoldloven, vil det være naturlig å knytte en miljøombudsordning opp mot denne loven. Som antydnet ovenfor innebærer dette imidlertid ikke at oppgavene til et miljøombud bør begrenses til de temaer som er regulert direkte i naturmangfoldloven. Eksempelvis vil utslippstillatelser etter forurensningsloven eller tillatelser til arealbruk etter plan- og bygningsloven kunne være gjenstand for vurdering av et miljøombud. Det vil likevel være

naturlig for et miljøombud å ha et hovedfokus på virkninger av slike vedtak for biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold.

Et miljøombud bør ha et særlig ansvar for å ivareta de generelle prinsippene og målene som er formulert i Grunnloven § 110 b om at naturens produksjonsevne og mangfold skal bevares, og at disse godene skal bevares for kommende generasjoner. I denne sammenheng må hensynet til kommende generasjoner vektlegges. På dette punktet kan et miljøombud være virke stabiliserende i forhold til skiftende politiske prioriteringer, og bidra til at langsiktige hensyn ivaretas.

4.6 Oppgaver knyttet til forbrukerspørsmål

I punkt 3.1 ble det nevnt at et miljøombuds oppgaver bør avgrenses mot Forbrukerombudets oppgaver. Når det gjelder forbrukerspørsmål er det reglene i markedsføringsloven (1972 nr. 47) §§ 2 og 3 om forbud mot villedende og utilstrekkelig markedsføring og § 8a om forbud mot etterlignende kjennetegn som medfører fare for forveksling, som kan være av særlig interesse for et miljøombud. Markedsrådet kan etter lovens § 12 forby en handling i strid med bestemmelsene dersom et slikt forbud tilsies av hensyn til forbrukerne. Forbrukerombudet har etter § 13 tilsynsmyndighet, og har etter § 14 mye av den samme vedtakskompetansen som Markedsrådet. Loven hovedformål er vern av den enkelte forbrukers direkte interesser. Loven er ikke i så stor grad tilpasset situasjoner der markeds mekanismer brukes til å sikre allmenne interesser, slik som for eksempel gjennom miljømerkeordninger.

Spørsmålet er hvordan man kan sikre at hensyn til biologisk mangfold blir betryggende integrert og prioritert i relevante ordninger. Mer konkret kan dette dreie seg om hvordan man kan sikre seg at merkeordninger som benyttes for å gi signal om at produkter eller tjenester er "miljøvennlige" også er en garanti for at produktet eller tjenesten bidrar positivt til bevaring av biologisk mangfold, eller at de i det minste ikke innebærer noen trussel mot biologisk mangfold. I hovedsak dreier dette seg om sikring av kvaliteten på de kriterier som benyttes for å tildele merket eller sertifiseringen, og sikring av kvaliteten på den prosessen som finner sted i forbindelse med tildelingen eller opprettholdelsen av merket eller sertifiseringen.

Det kan være nyttig å skille mellom de ordninger der biologisk mangfold automatisk vil være en sentral del av grunnlaget for ordningen, slik som ordninger innenfor skogbruk og fiskeri, og ordninger der biologisk mangfold normalt vil

være én blant mange andre faktorer, slik som ordninger knyttet til miljømerking av industriprodukter. Ordninger for økologisk landbruk vil befinne seg i en mellomposisjon i denne sammenheng. I de førstnevnte tilfellene vil utformingen og praktiseringen av ordningen i stor grad være avhengig av avveiningen mellom hensynet til økonomi i næringen og hensynet til biologisk mangfold. Her vil en sentral oppgave bestå i å sikre gode prosesser og rammer som gjør at alle interesserte parter får delta på en tilfredsstillende måte. Videre vil en oppgave kunne være å være å ta stilling til påstander om at visse miljøhensyn ikke er tilstrekkelig ivaretatt i ordningene. På denne måten kan man unngå en utvikling av ordninger som "seiler under falskt flagg", og som på lengre sikt kan undergrave forbrukernes tillitt til merkeordninger.

For merkeordninger der biologisk mangfold vil være en av mange faktorer vil oppgaven for et miljøombud kunne knyttes til å bidra til utvikling av prosesser som gir sikkerhet for at hensynet til biologisk mangfold blir ivaretatt på de ulike stadiene i merkeordningen, eksempelvis ved første gangs utarbeidelse av merkekriterier, ved avtaler med sertifiseringsselskaper, og ved etterfølgende revisjon av merkekriteriene. Miljøombudets oppgave vil i slike tilfeller være å unngå at hensynet til biologisk mangfold blir oversett og at andre hensyn alene blir bestemmende for om produkter kvalifiserer for miljømerket.

4.7 Oppgaver knyttet til internasjonalt miljø samarbeid

Miljøområdet er preget av utstrakt internasjonalt samarbeid. Som det fremgår av utredningens kapittel 10 finnes det en lang rekke internasjonale forpliktelser av rettslig eller politisk karakter knyttet til vern av biologisk mangfold. Eksempelvis sto Norge på verdensstoppmøtet for miljø og utvikling i Johannesburg i bresjen for en gruppe land som vedtok en politisk forpliktelse om å stanse nasjonalt tap av biologisk mangfold innen år 2010. Miljøområdet er et av de områdene i internasjonalt samarbeid der det skjer en betydelig utvikling i en stor mengde internasjonale fora, og der det kan være viktig å ha en uavhengig instans som kan følge med på nasjonal gjennomføring av internasjonale forpliktelser, og på myndighetenes rapportering til internasjonale organer. Et miljøombud kan gjennom sine uttalelser bidra til at norske myndigheter følger opp de rettslige og politiske vedtak. I tillegg vil et miljøombud kunne ha en rolle å spille i forhold til internasjonale ord-

ninger for innsamling, bearbeiding og formidling av informasjon.

5 Kunnskapsgenerering og formidling

Miljøområdet er preget av en situasjon der det er relativt stor usikkerhet knyttet til tilgjengelig informasjonen. I tillegg er mye miljøinformasjon vanskelig tilgjengelig fordi den er komplisert eller teknisk avansert. Endelig er det slik at private aktører i stor grad vil være prisgitt den informasjon det offentlige til enhver tid sørger for at er tilgjengelig. I utkastet er problemstillinger knyttet til kunnskapsgrunnlaget for avgjørelser omhandlet i § 7.

I en slik situasjon kan det være nyttig å ha en institusjon som er uavhengig og som har stor faglig integritet, som kan gi uttrykk for velbegrunnede synspunkter på kvaliteten på den kunnskap som foreligger og behov for økt kunnskap. Et miljøombud vil kunne ivareta en slik rolle. Slik sett vil miljøombudet kunne utgjøre et knutepunkt mellom private parter, forskningsmiljøer, bedrifter og det offentlige. Når et miljøombud uttaler seg om kvaliteten på kunnskap som foreligger, vil dette kunne være på grunnlag av kunnskap innhentet fra relevante forskningsmiljøer som av ombudet er ansett for å ha sterk faglig integritet.

I Norge er det tradisjon for at forvaltningen selv utfører utredningsarbeid, eller setter slikt arbeid bort til uavhengige institusjoner. Som erfaringen fra New Zealand viser (se punkt 3.2 over), kan det være aktuelt å gi et miljøombud visse utredningsoppdrag. Imidlertid bør det ikke legges opp til at et miljøombud selv skal foreta vitenskapelige undersøkelser ettersom det allerede foreligger institusjoner med betydelig kompetanse. Utredninger fra et miljøombud vil typisk kunne være bestå i vurdering og anbefalinger vedrørende virkemiddelbruk.

6 Deltakelse i offentlig debatt

Offentlig debatt er viktig på miljøområdet. I hvilken utstrekning det vil foregå en debatt på dette området vil i stor grad avhenge av frivillige organisasjoners og enkeltpersoners vilje og evne til å sette saker på dagsorden, på offentlige myndigheters vilje til å bidra til debatten, og på medias prioritering av saker. Det vil kunne være noe tilfeldig om noen vil bringe frem temaer knyttet til langsiktige virkninger for biologisk mangfold. Debattene vil lett kunne preges av temaer som anses som populære eller fengende av mediene,

og som lett kan generere oppmerksomhet til den virksomhet aktørene for tiden ønsker oppmerksomhet omkring. Eksempelvis er det nærliggende å anta at et departement ønske at miljødebattene skal foregå på områder der departementet har gjort en god innsats, og at miljøorganisasjoner vil ønske at debatten skal foregå på et område som kan generere inntekter for organisasjonen. Det vil være vanskelig å bringe frem til debatt temaer som av mediene og aktørene oppfattes som perifere i forhold til deres interesser, men som likevel må sies å ha stor betydning for biologisk mangfold. Forskere spiller en vesentlig rolle for å gi en økt temabredde i miljødebatter.

Et miljøombud vil kunne spille en viktig rolle i forbindelse med miljødebatter. Ombudet vil kunne generere debatter på områder der andre aktører ikke har evne eller vilje til å bidra. Videre vil ombudet kunne bidra med synspunkter og perspektiver som ikke bringes frem av andre deltakere i pågående debatter. Endelig kan miljøombudet bidra til debattenes faglige kvalitet gjennom å fremme godt begrunnede synspunkter.

7 Institusjonell tilhørighet for et miljøombud

Det vil være naturlig å opprette et miljøombud som et forvaltningsombud i likhet med Forbrukerombudet, Likestillingsombudet og Barneombudet. Som erfaringene fra USA viser (se punkt 3.2 over) vil det være påkrevet å sikre miljøombudet en stor grad av uavhengighet av miljøforvaltningen. Derfor vil det være naturlig at et miljøombud oppnevnes av Stortinget, mens Regjeringen får fullmakt til å fastlegge de mer detaljerte prosessuelle og institusjonelle regler innenfor de rammer som loven oppstiller.

Et alternativ til et miljøombud vil kunne være å opprette en egen avdeling under Riksrevisjonen for miljøspørsmål slik som man har gjort i Canada (se punkt 3.2 over). En slik avdeling ville kunne få et eget mandat etter naturmangfoldloven, og kunne operere på grunnlag av egne prosessuelle regler som i tilfelle kunne ivareta behovet for interaksjon med publikum. En slik ordning vil knytte et miljøombud sterkere opp mot Stortinget enn dersom det opprettes som et forvaltningsombud. Videre spørsmål som en slik alternativ organisering vil reise er ikke nærmere vurdert.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

Et miljøombuds oppgaver vil være begrensede, og de bør ikke unødig overlape med de oppgaver og roller som ligger til andre organer og organisasjoner. Dette vil innebære at et miljøombud bør være en liten institusjon. Til sammenligning kan nevnes at Barneombudet og Forbrukerombudet rår over en stab på henholdsvis ca. 15 og 25 personer.

Det må antas at et miljøombud vil kunne innebære besparelser og gevinster i et samfunnsøkonomisk perspektiv, idet det vil bidra til realiseringen av målet om en bærekraftig utvikling. Videre kan et miljøombud bidra til å redusere konfliktnivået i miljøsaker, og det kan bidra til redusert behov for bruk av domstoler til å løse slike konflikter. Et miljøombud vil kunne opprettes som en prøveordning.

9 Forslag til bestemmelse

Det finnes mange tilnæringsmåter til utformingen av en bestemmelse om et miljøombud. Det viktigste i denne sammenheng må være å finne en avgrensning av arbeidsoppgaver som passer godt inn i den norske forvaltningstradisjonen. Etersom Sivilombudsmannen har betydelig kompetanse til å håndtere enkeltsaker, inklusive miljøsaker, bør behandling av enkeltsaker ikke være noen høyt prioritert oppgave for et miljøombud. Imidlertid vil Sivilombudsmannens kompetanse til en viss grad være begrenset, og det kan derfor være grunn til å gi et miljøombud visse oppgaver knyttet til klager i konkrete saker.

Hvis vi sammenligner de oppgaver det vil være naturlig å legge til et miljøombud med de oppgaver eksisterende ombud i Norge har, vil det være størst paralleller mellom et miljøombud og barneombudet. Grunnen til dette er at et miljøombud, i likhet med barneombudet, primært skal operere på et generelt plan for ivaretagelsen av visse spesifiserte hensyn. Imidlertid vil det være større grunn for et miljøombud til å inngå i en rolle som en slags "forvaltningsrevisor".

For å synliggjøre og konkretisere hvordan en bestemmelse om miljøombud kan integreres i naturmangfoldloven, er det nedenfor utarbeidet et utkast til en bestemmelse. I tråd med det som er anført ovenfor er utkastet modellert på relevante bestemmelser i barneombudsloven. Utkastet søker å ivareta de synspunkter som har kommet frem ovenfor. Det vil være naturlig å plassere en bestemmelse om miljøombud i lovens kapittel VIII.

§ X (miljøombud)

Stortinget oppnevner for 4 år om gangen et miljøombud.

Ombudet har til oppgave å fremme langsiktige interesser knyttet til biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold overfor det offentlige og private, og skal følge med på utviklingen av statusen for miljøet med et særlig fokus på ivaretagelse av slikt mangfold.

Ombudet skal særlig:

- a) påse at denne lovs bestemmelser om bevaringsmål, aktsomhetsplikt og prinsipper følges,
- b) bidra til at lovgivning til vern om miljømessige interesser blir fulgt, med et særlig fokus på temaer knyttet til biologisk mangfold,
- c) bidra til at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om statusen for miljøet og relevante miljømessige trusler, med et særlig fokus på biologisk mangfold,
- d) ivareta miljømessige interesser i samband med planlegging og utredning, med et særlig fokus på langsiktige konsekvenser for biologisk mangfold,
- e) bidra til at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de internasjonale rettslige forpliktelser Norge har påtatt seg og de internasjonale politiske dokumenter Norge har sluttet seg til,
- f) foreslå tiltak som kan styrke miljømessige interesser med et særlig fokus på biologisk mangfold,

- g) fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom næringsinteresser og miljømessige interesser
- h) påse at produkter og tjenester ikke misvisende markedsføres som miljøvennlige, og
- i) delta aktivt i debatter i media om miljømessige temaer.

Ombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Ombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til handling.

Enhver plikter å gi Ombudet de opplysninger Ombudet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter denne bestemmelsen. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt tidsfrist. Ombudet skal ikke bringe videre opplysninger som er unntatt fra offentlighet etter §§ 11 og 17 i miljøinformasjonsloven. Tvist om anvendelsen av disse reglene kan bringes inn for tingretten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse.

Ombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under Ombudets arbeidsområde etter denne lov og etter Instruks for Miljøombudet. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsene skal rettes til.

Kongen fastsetter en alminnelig instruks for Ombudets organisasjon og saksbehandling. For øvrig utfører Ombudet sine oppgaver selvstendig og uavhengig.

