



Naturmangfoldloven kapittel II

Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk



Naturmangfoldloven kapittel II

Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Innhold

1.	Innledning	5
2.	oversikt over naturmangfoldloven kapittel II	6
3.	Forvaltningsmål for økosystemer, naturtyper og arter (§§ 4 og 5).....	8
3.1	Innledning	8
3.2	Innholdet i forvaltningsmålene.....	9
3.3	Forvaltningsmålene i praksis.....	9
4.	Generell aktsomhetsplikt (§ 6)	12
4.1	Innledning	12
4.2	Når gjelder aktsomhetsplikten - forholdet til tillatelser	12
4.3	Innholdet i aktsomhetsplikten	13
4.4	Forholdet til særskilte bestemmelser om aktsomhetsplikt.....	15
4.5	Virkninger av brudd på aktsomhetsplikten.....	15
5.	Bruk av de miljørettslige prinsippene (§ 7)	17
5.1	Prinsippene er retningslinjer som skal legges til grunn ved saksforberedelse og avgjørelse	17
5.2	Hva er "naturmangfold"?.....	19
5.3	Utøving av offentlig myndighet, tildeling av tilskudd og forvaltning av fast eiendom	22
5.3.1	Utøving av offentlig myndighet, herunder tildeling av tilskudd	22
5.3.2	Forvaltning av fast eiendom	22
5.4	Krav til sammenheng mellom vedtak/tilskudd/forvaltning og påvirkning av natur - "berører"	23
5.5	Noen særlige spørsmål	23
5.5.1	Saksforberedende myndighet som skriver tilråding	23
5.5.2	Delte beslutninger/beslutninger i flere ledd	24
5.5.3	Avslag på annet grunnlag enn naturmangfold	26
5.5.4	Klagebehandling på annet grunnlag enn naturmangfold.....	27
5.5.5	Myndighetsutøvelse som har utelukkende positiv virkning på natur	27
5.6	Krav til begrunnelse.....	27
5.7	Konsekvenser av brudd på § 7	29
5.8	Sjekkliste § 7.....	30
6.	Kunnskapsgrunnlaget (§ 8).....	31
6.1	Innledning	31
6.2	Hvilket naturmangfold kan påvirkes av beslutningen?	31
6.2.1	Bygge på vitenskapelig kunnskap om hvilket naturmangfold som kan påvirkes av beslutningen.....	31
6.2.1	Legge vekt på erfaringsbasert kunnskap.....	34
6.2.2	Mangelfull kartlegging av områder.....	36
6.2.3	Hvilket naturmangfold man skal være særlig oppmerksom på.....	37
6.2.4	Beslutninger påvirker ikke nødvendigvis alt naturmangfold i området	38
6.2.5	Beslutninger kan påvirke naturmangfold også utenfor planområdet.....	38
6.3	Kunnskap om tilstanden til naturmangfoldet (arters bestandssituasjon og naturtypers utbredelse og økologiske tilstand)	40
6.4	Hvilke effekter har beslutningen på naturmangfoldet?	41
6.5	Nærmere om ulike planer etter plan- og bygningsloven.....	47

6.6	Noen særlige spørsmål	48
6.6.1	Når må man innhente ny kunnskap?	48
6.6.2	Hvem bestemmer når det foreligger nok kunnskap og om vurderingene er gode nok?	49
6.6.3	Hvilken betydning har det at det er gjennomført konsekvensutredning?..	49
6.7	Videre vurderinger	50
6.8	Sjekkliste kunnskapsgrunnlaget	51
7.	Økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10)	52
7.1	Innledning	52
7.2	Hvilke forhold er relevante ved vurdering av § 10?	53
7.3	Geografisk avgrensning	58
7.4	Forholdet til forvaltningsmålene i §§ 4 og 5.....	59
7.5	Tiltak, aktiviteter og andre påvirkningsfaktorer bakover i tid og fremover i tid	60
7.5.1	Innledning.....	60
7.5.2	Påvirkninger bakover i tid	60
7.5.3	Påvirkninger fremover i tid	61
7.5.4	Særlig om presedens	61
7.6	Sjekkliste økosystemtilnærming og samlet belastning	62
8.	Føre-var-prinsippet (§ 9)	63
8.1	Innledning	63
8.2	Når føre-var-prinsippet får anvendelse.....	64
8.2.1	Føre-var-prinsippet får bare anvendelse når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap	64
8.2.2	Det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfold.....	65
8.3	Bruk av føre-var-prinsippet	66
8.4	Sjekkliste føre-var-prinsippet	68
9.	Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11)	69
10.	Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)	71
11.	Avveining mellom hensyn til naturmangfold og andre samfunnsinteresser	74
11.1	Innledning.....	74
11.2	Betydningen av de miljørettslige prinsippene ved avveining mellom ulike interesser	75
11.3	Resultatet av avveiningen	75
11.4	Særlig om naturmangfoldloven § 14.....	76
11.5	Eksempler på avveininger mellom naturmangfold og andre samfunnsinteresser	77
	VEDLEGG 1: SKJEMA FOR SAKSGANG	83
	VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER KILDER TIL KUNNSKAP OM NATURMANGFOLD.....	84

1. INNLEDNING

Hver dag treffer forvaltningen enkeltvedtak, fastsetter forskrifter, tildeler tilskudd eller utøver offentlig myndighet på annen måte. Dette påvirker naturmangfold i større eller mindre grad. Vedtak og annen myndighetsutøvelse skjer på grunnlag av mange ulike regelverk, i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. Reglene om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven kapittel II får anvendelse når offentlig myndighetsutøvelse berører naturmangfold.

I januar 2012 utga daværende Miljøverndepartementet en veileder for kapittel II (T-1514). Veilederen ga en innføring i praktisk bruk av bestemmelsene, særlig rettet mot saksbehandlere i offentlig forvaltning.

I tiden fra januar 2012 har vi fått mer erfaring med bruk av bestemmelsene. Multiconsult har også, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, gjennomført en erfaringsinnhenting om praktiseringen av naturmangfoldloven. I undersøkelsen fikk departementer, direktorater, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, kommuner og organisasjoner anledning til å komme med innspill basert på sine erfaringer med bruk av bestemmelsene i kapittel II, utforming av veilederen mv. Innspillene fra erfaringsinnhenting, sammen med andre innspill på bruk av reglene, gir nå et godt grunnlag for å revidere veilederen.

En rekke andre forvaltningsorganer har også utarbeidet veiledere som omtaler naturmangfoldloven kapittel II. Blant disse er Landbruksdirektoratets veileder om praktisk bruk av naturmangfoldloven ved behandling av skogsaker og Statens vegvesens V712 om konsekvensanalyser.

Veilederen gir eksempler på hvordan man kan vurdere prinsippene i vedtak. Noen eksempler er rent fiktive. Andre eksempler tar utgangspunkt i formuleringer i vedtak fra virkeligheten, men er omarbeidet, forkortet eller lignende for å illustrere et poeng. De er da anonymisert. Atter andre er eksempler fra virkeligheten som gjengis slik de er skrevet i vedtaket.

Klima- og miljødepartementet
Mars 2016

2. OVERSIKT OVER NATURMANGFOLDLOVEN KAPITTEL II

Kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

§ 4:	Forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer
§ 5:	Forvaltningsmål for arter
§ 6:	Generell aktsomhetsplikt
§ 7:	Prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12
§ 8:	Kunnskapsgrunnlaget
§ 9:	Føre-var-prinsippet
§ 10:	Økosystemtilnærming og samlet belastning
§ 11:	Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
§ 12:	Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder
§ 13:	Kvalitetsnormer for naturmangfold
§ 14:	Vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Mange lover og forskrifter har regler om forskjellige typer tiltak, inngrep og bruk som berører naturmangfold. Offentlig myndighetsutøvelse som berører natur skjer altså ikke først og fremst ved bruk av naturmangfoldloven, men ved bruk av andre lover. Eksempler på slike lover er energiloven, akvakulturloven, plan- og bygningsloven, jordloven, forurensningsloven, vannressursloven, lakse- og innlandsfiskloven og havressursloven.

Naturmangfoldloven kapittel II inneholder alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Bestemmelsene gjelder ved all myndighetsutøvelse som berører naturmangfold, uavhengig av om myndighetsutøvelsen skjer i medhold av naturmangfoldloven eller andre lover eller regler.

Klima- og miljødepartementet har ansvar for bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II. Miljødirektoratet og fylkesmennene har en viktig oppgave med å informere og veilede om bruken av bestemmelsene og etterstrebe at vurderingene som foretas, ligger på riktig nivå.

I kapittel II finner vi forvaltningsmålene for arter og naturtyper i §§ 4 og 5. Forvaltningsmålene omtales nærmere i *kapittel 3* i denne veilederen.

Paragraf 6 oppstiller en generell aktsomhetsplikt overfor naturmangfold. Aktsomhetsplikten gjelder for alle, både offentlige myndigheter og private. Se *kapittel 4* for en beskrivelse av aktsomhetsplikten.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at de miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder ved tildeling av tilskudd, samt ved forvaltning av fast eiendom. Paragraf 7 reiser en rekke

problemstillinger om anvendelsesområdet til de miljørettslige prinsippene. Disse beskrives i *kapittel 5*.

De miljørettslige prinsippene omfatter kunnskapsgrunnlaget (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9), prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10), prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11) og prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftmetoder (§ 12).

Prinsippene er saksbehandlingsregler som skal sikre at naturmangfold blir vurdert ved myndighetsutøvelse som berører natur. Prinsippene skal, sammen med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, integreres i vurderingene etter sektorlover (herunder naturmangfoldloven) og plan- og bygningsloven.

De miljørettslige prinsippene omtales i *kapitlene 6 til 10*. Skjema for saksgang er tatt inn i **vedlegg 1**.

Etter naturmangfoldloven § 13 kan Kongen fastsette kvalitetsnormer for naturmangfoldet, blant annet om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype. Det er foreløpig bare fastsatt én kvalitetsnorm (villaks) og bestemmelsen er dermed ikke så praktisk for målgruppen til denne veilederen og omtales ikke nærmere.

Av § 14 følger det at tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser. Bestemmelsen omtales i *kapittel 11*, sammen med en beskrivelse av avveining mellom ulike samfunnsinteresser etter annet lovverk.

3. FORVALTNINGSMÅL FOR ØKOSYSTEMER, NATURTYPER OG ARTER (§§ 4 OG 5)

§ 4. (forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer)

Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det er rimelig.

§ 5. (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Forvaltningsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede organismer.

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

3.1 Innledning

Forvaltningsmålene oppstiller som overordnet mål at naturtyper, økosystemer og arter i norsk natur skal ivaretas.

Målene må ses i sammenheng med GrL § 112. Grunnlovsbestemmelsen sier at "[e]nhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten".

Forvaltningsmålene har betydning når forvaltningen lager regler, ved tolkning av innholdet i regler og ved utøvelse av skjønn, både etter naturmangfoldloven og andre lover som berører naturmangfold. Herunder kan forvaltningsmålene få betydning for tolkning og bruk av aktsomhetsplikten i § 6 og de miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12.

Målene utgjør ingen absolutt skranke for hva slags vedtak forvaltningen kan treffe. Hensynet til naturmangfold må veies mot andre viktige samfunnsinteresser. Forvaltningsmålene har altså ikke høyere rang enn andre lovregler, og det forvaltningsorganet som behandler saken, kan komme til at de samfunnsmessige hensynene for å gjennomføre et tiltak er så sterke at tiltaket bør tillates selv om det gjør det vanskeligere å nå forvaltningsmålene.

3.2 Innholdet i forvaltningsmålene

Målet i §§ 4 og 5 om ivaretagelse innenfor naturtypens eller artens naturlige utbredelsesområde, omfatter hele den geografiske sonen (i Norge) der det er naturlig at en art eller en naturtype finnes. En art kan ha flere leveområder innenfor sitt utbredelsesområde.

Så langt det er nødvendig for å nå mål om ivaretagelse på lang sikt og levedyktige bestander i naturlig utbredelsesområder, skal også artens økologiske funksjonsområder ivaretas. Dette omfatter leveområder og andre områder med særlig funksjon for artens livssyklus, for eksempel hekkeområder og gyteområder.

Også artenes genetiske mangfold skal ivaretas. Dette omfatter både genetisk mangfold mellom ulike bestander og innenfor en bestand. For eksempel kan det for en planteart være genetiske forskjeller mellom planter som vokser ved stranden og planter av den samme arten som vokser i innlandet. Villaksbestandene er genetisk forskjellige for hvert vassdrag. I praksis innebærer dette at det i noen tilfeller ikke vil være nok å vurdere forvaltningsmålet i forhold til selve arten, men at forvaltningsorganet som behandler saken også må se på om tiltaket vil gjøre det vanskeligere eller umulig å nå forvaltningsmålet for en enkelt bestand.

3.3 Forvaltningsmålene i praksis

Når forvaltningen behandler en sak, må den vurdere om beslutningen kan medføre at det blir vanskeligere eller umulig å nå forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter.

I denne vurderingen er det først og fremst truede arter og naturtyper som er relevante. Tilsvarende bestander av arter som er truet. Truede arter og naturtyper omfatter kategoriene kritisk truet, sterkt truet og sårbar. Se nærmere i punkt 6.3.

Jo mer truet naturmangfoldet som berøres av et tiltak er, jo lettere vil tiltaket komme i konflikt med forvaltningsmålene. For små vannkraftverk er eksempelvis retningslinjene at kraftverk som kommer i konflikt med arter som er kritisk truet eller sterkt truet, ikke kan påregne konsesjon.

Når man vurderer forholdet til forvaltningsmålene, har det også betydning hvor omfattende det aktuelle inngrepet er og hvor mye naturmangfold inngrepet berører. Hvis et tiltak for eksempel ødelegger eller forringer veldig mange lokaliteter av en naturtype, kan tiltaket gjøre det vanskeligere å nå forvaltningsmålet selv om naturtypen, på tidspunktet for vurderingen, ikke er truet. Dette bør man være oppmerksom på hvis man har mange saker som gjelder samme type inngrep i samme type natur eller når man lager en samlet plan for én type tiltak (for eksempel energisaker). Det er også relevant hvis vedtak kan få presedensvirkninger, som medfører en bit-for-bit forringelse av samme type naturmangfold over tid.

Vurderingen må også se hen til kvaliteten på naturmangfoldet som ødelegges eller forringes. Hvis forekomstene som ødelegges, er blant de kvalitativt beste forekomstene av naturtypen, må dette tillegges vekt i vurderingen.

Hvis et forvaltningsorgan skal treffe et vedtak som kan virke inn på om forvaltningsmålet nås, bør organet ta hensyn til forvaltningsmålet og organet bør unngå at vedtaket får et innhold som gjør det vanskeligere å nå forvaltningsmålet.

Hvis man har nådd eller nærmer seg grensen for hva en art eller en naturtype kan tåle og et tiltak ytterligere vil redusere bestanden av arten eller naturtypen, bør dette være et svært tungtveiende moment i vurderingen av om et tiltak skal gjennomføres eller ikke.

Eksempler på saker der det ikke ble gitt tillatelse til inngrep eller der hensynet til forvaltningsmålet førte til endringer i prosjekter for å redusere den negative påvirkningen på det aktuelle naturmangfoldet:

- Veitrasé på riksvei 174 på Hitra ble lagt om for ikke å komme i konflikt med hekkelokalitet for hubro (sterkt truet).
- Reguleringsplan i Tvedestrand ble ikke stadfestet fordi et byggefelt truet forvaltningsmålet for sommerfuglarten klippeblåvinge (sterkt truet).



Klippeblåvinge (sterkt truet). Foto: Christian Steel, Sabima

- Reguleringsplan for Øya Nord i Vefsn kommune ble ikke stadfestet fordi planen ville komme i konflikt med forvaltningsmålet for algearten nordlandsglattkrans (sterkt truet). Miljøverndepartementet uttalte blant annet:

"Dersom reguleringsplanen for Øya blir gjennomført, vil lokaliteten av nordlandsglattkrans gå tapt, fordi leveområdet blir lagt under utfyllingen. Ettersom det bare er åtte registrerte levedyktige populasjoner i Norge, vil tap av én lokalitet medføre større sjanse for at arten dør ut. Miljøverndepartementet mener derfor at en realisering av planen vil virke svært negativt på den samlede belastningen for nordlandsglattkrans som i dag allerede er kategorisert som sterkt truet (EN) i henhold til Norsk rødliste av 2010." ... "En regulering som planlagt er ikke forenlig med nasjonale mål og naturmangfoldloven § 5 om forvaltningsmål for arter."

- Planområdet for vindpark på Skinansfjellet ble noe redusert av hensyn til hubro (sterkt truet). Olje- og energidepartementet uttalte blant annet:

"Departementet viser til at den samlede vindkraftutbyggingen i bjerkreimsområdet berører flere kjente og antatte hubrotterritorier. Selv om de øvrige vindkraftprosjektene ligger i god avstand fra kjente reirplasser, kan utbyggingene berøre ukjente reirplasser og redusere potensialet for nyetableringer. Departementet finner derfor at påvirkningen av de aktuelle hubrolokalitetene nord for planområdet til Skinansfjellet kan ha betydning for omfanget av den totale belastningen den samlede utbyggingen har på hubrobestanden i området, og dermed også mulighetene til å nå forvaltningsmålet for arten, jf. nml. § 10 og § 5. Med utgangspunkt i hubroens status som sterkt truet finner departementet at usikkerhet med hensyn til hvilke virkninger utbyggingen kan få tilsier at føre-var-prinsippet, jf. nml § 9, ilegges betydelig vekt. På denne bakgrunn har departementet kommet til at det vil være nødvendig med følgende innskrenkning i planområdet NVE har lagt til grunn for Skinansfjellet vindkraftverk:

"Det skal ikke plasseres turbiner nord for strekningen (fra øst mot vest): fra topp 261 ved Hagavatn, via nordspissen på Store Buskavatnet til nordspissen av Torstjørna".

Som det følger av teksteksemplet over, kan vurderingen av forvaltningsmålene ofte henge tett sammen med vurderingen av den samlede belastningen på arten eller naturtypen. Se nærmere om dette i kapittel 7.

4. GENERELL AKTSOMHETSPLIKT (§ 6)

§ 6. (generell aktsomhetsplikt)

Enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

4.1 Innledning

Bestemmelsen oppstiller en alminnelig aktsomhetsplikt overfor naturmangfold. Aktsomhetsplikten gjelder for "enhver". Det omfatter offentlige myndigheter og private, både enkeltpersoner og foretak.

For forvaltningen får aktsomhetsplikten betydning ved faktiske handlinger. Aktsomhetsplikten gjelder ikke når offentlige myndigheter treffer vedtak. Da skal hensynet til naturmangfold ivaretas ved vurderinger etter §§ 8 til 12.

Forvaltningen har også ansvar for å veilede andre om aktsomhetsplikten og sanksjonere brudd på aktsomhetsplikten. Dette ansvaret ligger primært hos Fylkesmannen. Andre forvaltningsorganer har ikke en selvstendig plikt til å veilede om aktsomhetsplikten eller følge opp brudd på bestemmelsen. Ofte vil det imidlertid være kommunen som får henvendelser fra private og det vil være kommunen som blir gjort klar over konkrete brudd på aktsomhetsplikten. En operativ bruk av bestemmelsen, forutsetter derfor at kommunene er godt kjent med innholdet i aktsomhetsplikten og at det er god kommunikasjon og samhandling mellom fylkesmenn og kommuner.

4.2 Når gjelder aktsomhetsplikten - forholdet til tillatelser

Aktsomhetsplikten har betydning for aktiviteter som ikke er regulert av en tillatelse fra offentlig myndighet eller ved lov/forskrift. Eksempler på slike aktiviteter er motorferdsel og terrenginngrep som ikke er søknadspliktige.

Hvis det er gitt tillatelse fra det offentlige til et tiltak eller en aktivitet, vil aktsomhetsplikten være oppfylt når vedkommende handler i samsvar med tillatelsen. Da har offentlige myndigheter gjort en vurdering av naturverdiene i forbindelse med at tillatelsen ble gitt. Det samme gjelder de som handler i tråd med en lov/forskrift som regulerer den aktuelle aktiviteten/virksomheten. Når offentlige myndigheter utformer vedtak, er det derfor viktig å være klar over at innholdet i vedtaket kan få betydning for tiltakshavers aktsomhetsplikt.

Aktsomhetsplikten gjelder likevel for forhold som ikke uttrykkelig er regulert i tillatelsen eller forskriften. Hvis det for eksempel er gitt tillatelse til bygging av en hytte i utmark, gjelder aktsomhetsplikten ved frakt av materialer til byggeplassen.

Hvis forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede eller er vesentlig endret, kan aktsomhetsplikten også få anvendelse. For eksempel hvis tiltakshaver får ny kunnskap om naturverdier eller ny kunnskap om skadevirkninger av tiltaket. Det må i så fall dreie seg om kunnskap som tiltakshaver kjenner til eller burde kjenne til.

4.3 Innholdet i aktsomhetsplikten

Aktsomhetsplikten innebærer at den som skal utføre en aktivitet må gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende av den aktuelle aktiviteten.

Hvis det er gitt veiledning fra offentlige myndigheter som er fagmyndighet på området og vedkommende har handlet i tråd med denne veiledningen, vil aktsomhetsplikten normalt være oppfylt.

Aktsomhetsplikten forutsetter at man tar hensyn til synlige naturverdier som er alminnelig kjent. For eksempel at det i et lokalmiljø befinner seg et rovfuglreir i et furutre eller at en dam er leveområde for en bestand av stor salamander.

I noen grad forutsetter aktsomhetsplikten også at de som skal utføre en aktivitet finner frem til informasjon som er tilgjengelig hos offentlige myndigheter (eksempelvis fylkesmannen eller kommunen) eller som er gjort tilgjengelig av offentlige myndigheter (eksempelvis i Naturbase eller Miljøstatus).



Foto: Jostein Sandvik

I hvor stor grad man plikter å ta hensyn til slik informasjon, vil avhenge av hvor stor påvirkning aktiviteten kan ha på naturmangfold. Det har også betydning hvem som utfører aktiviteten. Det forventes mer av offentlige myndigheter og profesjonell næringsvirksomhet enn av privatpersoner.

Aktsomhetsplikten medfører aldri plikt til å foreta ny kartlegging av naturmangfold.

Når den som skal utføre en aktivitet, har gjort seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende, må vedkommende gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.

Mange aktiviteter kan medføre en viss påvirkning av naturmangfold. Aktsomhetsplikten tar ikke sikte på å unngå enhver skade på naturmangfold, bare skade i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5.

Aktsomhetsplikten pålegger i utgangspunktet ingen å utføre en bestemt type aktivitet, men regulerer bare i hvilken grad man plikter å avstå fra aktivitet eller virksomhet som kan skade naturmangfold i strid med forvaltningsmålene for arter og naturtyper.

Aktsomhetsplikten kan imidlertid medføre en plikt til å begrense skade fra noe man har ansvar for, for eksempel ansvar for å forhindre lekkasje av giftige stoffer fra installasjoner.

Hva som er "rimelig" for å unngå skade vil avhenge av flere forhold:

- hvilke naturverdier som kan ta skade (f. eks. hvor truet naturmangfoldet er)
- hvor stor risikoen er for skade
- hvor stor skaden blir og om den blir varig
- fordelene ved aktiviteten (nytteformålet),
- kostnadene ved å ta hensyn til naturverdiene
- om aktiviteten er nødvendig eller om man kan oppnå samme resultat på en måte som ikke skader naturverdiene
- hvor god og tilgjengelig informasjon offentlige myndigheter har gitt



Mørk jordhumle. Foto: Wikipedia

En sak om belgisk mørk jordhumle illustrerer avveiningen av de ulike momentene i en rimelighetsvurdering:

Belgisk mørk jordhumle har blitt brukt til å bestøve planter i kommersielle drivhus. Miljødirektoratet kom i 2013 til at bruk av utenlandsk mørk jordhumle i drivhus som ikke er rømningssikre, er i strid med aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Bakgrunnen er at utenlandske humler kan overføre genetisk materiale til humler av samme art som hører hjemme i Norge, fortrenge andre humlearter og overføre smittsomme sykdommer og parasitter. Bruk av humlen var imidlertid bare i strid med aktsomhetsplikten i perioden fra 16. februar til 14. november. Mellom 15. november og 15. februar er tilgangen på humler av norsk opprinnelse mindre og risikoen for rømning

lavere. Etter en helhetsvurdering ble bruk av utenlandske humler derfor ansett for å være greit i denne perioden.

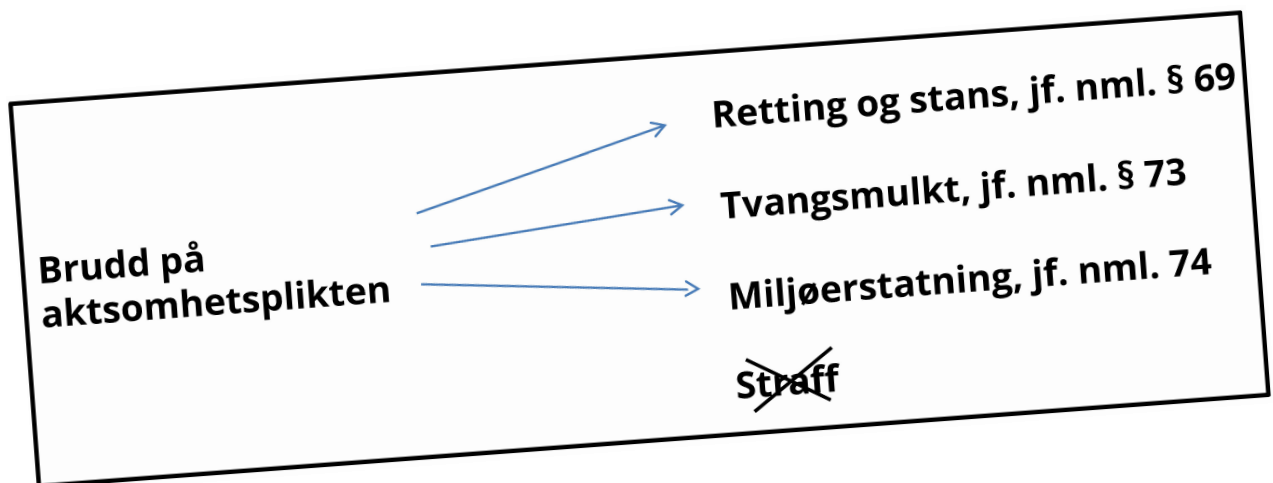
4.4 Forholdet til særskilte bestemmelser om aktsomhetsplikt

Aktsomhetsregler knyttet til virksomhet som kan påvirke natur, finnes også i andre lover, blant annet vannressursloven § 5 første ledd, jordloven § 1 tredje ledd, skogbruksloven § 4 første ledd annet punktum, akvakulturloven § 10 samt naturmangfoldloven §§ 28 (utsetting av fremmede arter), 53 første ledd (inngrep i utvalgte naturtyper) og § 15 første ledd annet punktum (skade på viltlevende dyr).

Slike bestemmelser om aktsomhetsplikt kan supplere eller presisere aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Noen bestemmelser er mer omfattende eller har strengere rettsvirkninger enn § 6. Da vil disse gå foran den generelle aktsomhetsplikten. Hvis særbestemmelsene er mindre omfattende eller har mindre strenge rettsvirkninger, får § 6 selvstendig betydning.

4.5 Virkninger av brudd på aktsomhetsplikten

Brudd på aktsomhetsplikten kan gi grunnlag for sanksjoner.



Fylkesmannen kan gi pålegg om stans, retting eller avbøtende tiltak, jf. naturmangfoldloven § 69. Retting kan for eksempel være aktuelt ved uaktsom gjenfylling av dam som er leveområde for stor salamander. Pålegg om stans kan være aktuelt hvis en aktivitet ikke opphører selv om forvaltningen har vurdert at aktiviteten er i strid med aktsomhetsplikten. I saken om bruk av fremmede humler i norske veksthus (se punkt 4.3) ble det ikke fattet vedtak etter § 69, men det ble opplyst at brudd på aktsomhetsplikten kunne medføre pålegg om stans av import og bruk av humlene.

Fylkesmannen kan også treffe vedtak om tvangsmulkt etter § 73. I praksis vil nok ikke dette være veldig aktuelt, med mindre brudd på aktsomhetsplikten skjer som en vedvarende overtredelse.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan også gi grunnlag for pålegg om miljøerstatning etter § 74. Dette vil normalt bare være aktuelt ved nevneverdig skade på naturmangfold, for eksempel hvor grunneier hogger en hul eik eller et tre med kongeørnrede på tross av informasjon fra myndighetene. Myndighet etter bestemmelsen ligger hos Miljødirektoratet.

Brudd på aktsomhetsplikten er ikke straffbart.

5. BRUK AV DE MILJØRETTLIGE PRINSIPPENE (§ 7)

§ 7. (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

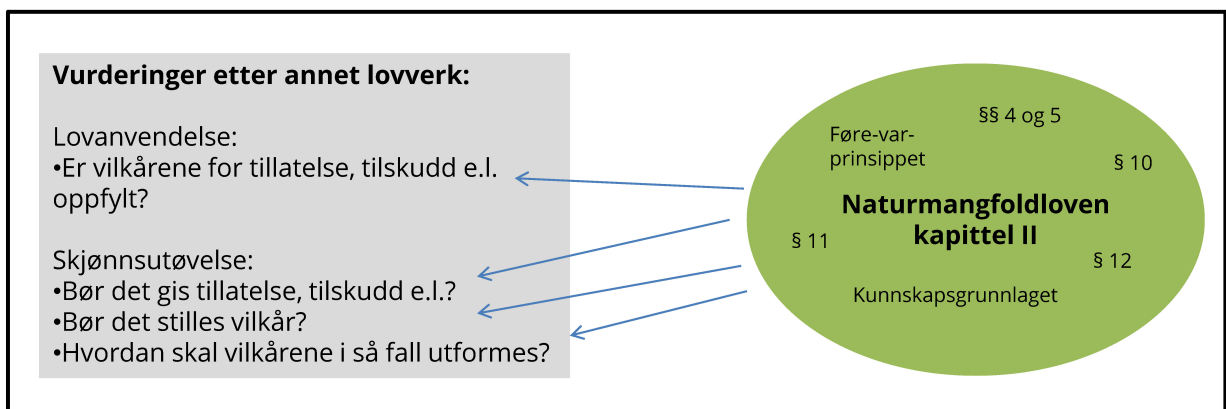
5.1 Prinsippene er retningslinjer som skal legges til grunn ved saksforberedelse og avgjørelse

De miljørettslige prinsippene angir vurderinger som skal gjøres når forvaltningen utøver myndighet som berører naturmangfold, enten dette skjer etter naturmangfoldloven eller andre lover.

Prinsippene får anvendelse både i enkeltsaker og ved utarbeidelse av regelverk, planer mv. som berører naturmangfold.

Reglene bidrar til at vurderingene av naturmangfold blir mer synlige og strukturerte. Prinsippene i §§ 8 til 12 er i hovedsak nøytrale. De krever ikke at man kommer til et bestemt resultat.

De miljørettslige prinsippene skal legges til grunn både ved saksforberedelse og når man treffer beslutninger. Som det fremgår av illustrasjonen under, kan vurderingene etter naturmangfoldloven kapittel II ha betydning både når man vurderer om vilkårene for å tillate et tiltak, tildele tilskudd og lignende er oppfylt (lovanvendelse), når man vurderer om det bør gis tillatelse, tilskudd eller lignende (skjønnsutøvelse) og ved vurderingen av om det bør stilles vilkår/hvordan vilkårene bør utformes.



Ved *lovanvendelse* kan prinsippene ha betydning når man fastlegger hvilket innhold en rettsregel har og om regelen får anvendelse i et konkret tilfelle. Etter akvakulturloven § 6

første ledd bokstav a er det for eksempel et vilkår for å gi tillatelse til akvakultur at det er "miljømessig forsvarlig". I vurderingen av om et tiltak er miljømessig forsvarlig, må man blant annet bygge på kunnskap om hvilket naturmangfold som berøres av tiltaket og hvordan naturmangfoldet påvirkes (§ 8), man må vurdere den samlede belastningen på naturmangfoldet (§ 10) og man må legge til grunn føre-var-prinsippet hvis det ikke er tilstrekkelig kunnskap og det er fare for vesentlig skade (§ 9). Man må også vurdere om krav til alternativ lokalisering, ulike driftsmetoder eller teknikker har betydning for om tiltaket vil være miljømessig forsvarlig (§§ 11 og 12).

Ved *skjønnsutøvelsen* bidrar prinsippene til å synliggjøre verdien av naturmangfold. Vekten av naturmangfold vil variere fra sak til sak. Den avhenger blant annet av i hvilken grad et tiltak påvirker natur, hvilket naturmangfold som berøres og hvilke andre samfunnshensyn som gjør seg gjeldende. Se nærmere om denne avveiningen i kapittel 11.

Det er viktig at prinsippene trekkes inn tidlig i saksgangen og integreres i vurderingene etter sektorregelverket. Vurdering av de miljørettslige prinsippene bør ikke tilføyes på slutten av drøftelsen, etter at man har konkludert om et tiltak kan og bør tillates etter et regelverk. Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge eller redusere konflikter mellom natur og andre samfunnsinteresser, ved at man i en fase med flere valgmuligheter kan gå for løsninger med mindre konflikt, foreta tilpasninger og gjennomføre avbøtende tiltak. Tidlig vurdering vil dermed ofte også gi raskere fremdrift i prosjekter.

Bestemmelsene i §§ 8 til 12 er ikke vedtakshjemler. Tillatelser, avslag, tilskudd mv. gis med hjemmel i annen lovgivning, herunder andre bestemmelser i naturmangfoldloven.

Prinsippene gir heller ikke hjemmel for å fastsette vilkår knyttet til en tillatelse. Adgangen til å stille vilkår vil ofte følge av loven som hjemler vedtaket. For eksempel følger det av forurensningsloven § 16 at det i tillatelse gitt etter forurensningsloven kan settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper mv., herunder vilkår om beskyttelses- og rensiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid. Etter konsekvensutredningsforskriftene skal vedtaksmyndigheten fastsette vilkår for å klargjøre, overvåke og avbøte vesentlige negative virkninger av tiltaket for natur.

Adgang til å stille vilkår kan også følge av alminnelig forvaltningsrettslig vilkårs lære (ulovfestet). Da kreves blant annet at vilkåret er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som er relevante for vedtaket (saklig sammenheng) og at vilkåret ikke er for inngripende (forholdsmessighet).

Når det foreligger hjemmel for å fastsette vilkår, vil de miljørettslige prinsippene ha betydning ved vurdering av om vilkår skal stilles og ved den nærmere utforming av vilkårene, innenfor rammene av hjemmelsgrunnet. Se nærmere om dette i kapittel 10 (§ 12).

5.2 Hva er "naturmangfold"?

De miljørettslige prinsippene skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse som berører naturmangfold. Naturmangfold er i § 3 bokstav i definert som:

"biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning".



Biologisk mangfold er mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse. Det omfatter også naturtyper.

Kystregnskog er en fuktig granskog som huser flere sjeldne og utryddings-truede lavarter. Naturtypen finnes bare i kyststrøkene i Trøndelag og sør i Nordland.

Foto: Arnodd Håpnes, Naturvernforbundet

Landskapsmessig mangfold er mangfoldet av landskapstyper. En landskapstype er en ensartet type landskap med fellestrekk i innhold, sammensetning og landform. Landskapstyper kan være basert både på de store landformene (fjord, dal, fjell, kyst m.v.) og på landskapets innhold og egenskaper på et mer detaljert geografisk nivå (tettbygd nedskåret fjordlandskap, kupert strandflate med jordbruk mv.).



Ravinelandskap. Foto: Anders Aarstad CC BY C ND 2.0



Geologisk mangfold er variasjonene i berggrunn, mineraler, løsmasser, landformer og prosessene som skaper dem. Det geologiske mangfoldet gir også grunnlag for biologisk og landskapsmessig mangfold.

Plastiske landformer i berget er typisk for områder der isen har beveget seg hurtig. Foto: www.ngu.no

I forhold til de miljørettslige prinsippene, er det primært betydningen av landskap og geologi som en del av økosystemene som er relevant. Eksempler på landskapsmessig mangfold med slik betydning er ravinedaler, korallrev og våtmarksmassiver. Geologisk mangfold som har betydning som en del av økosystemer, er for eksempel variasjon av kalkinnhold i berggrunnen, variasjon i jordtyper og grusavsetninger og forekomster av naturtyper som jordpyramider og grotter. Prinsippene får ikke anvendelse ved rene estetiske eller visuelle virkninger på landskap eller geologi. Hensynet til opplevelsesverdi og friluftsliv vil gjennomgående ivaretas av andre vurderinger etter sektorregelverket.

Naturmangfold omfatter ikke domestiserte planter og dyr, som nytteplanter og husdyr. Tamrein regnes ikke som naturmangfold.

Naturmangfold omfatter heller ikke menneskeskapte arealer, som asfalterte plasser, kirkegårder og lignende. Det kan imidlertid finnes seg naturmangfold i menneskeskapte arealer, for eksempel hule eiker i en park. Menneskeskapte arealer kan også være leveområde eller annet funksjonsområde for naturmangfold. Eksempelvis bruker den nær truede fuglearten fiskemåke industriområder i Listerregionen som hekkeområde. Måkene legger reirene sine på takene av industribygg og på midlertidige hauger av steinmalm. Det menneskeskapte industriområdet er dermed hekkeområde for biologisk mangfold.

Naturmangfold

BIOLOGISK MANGFOLD

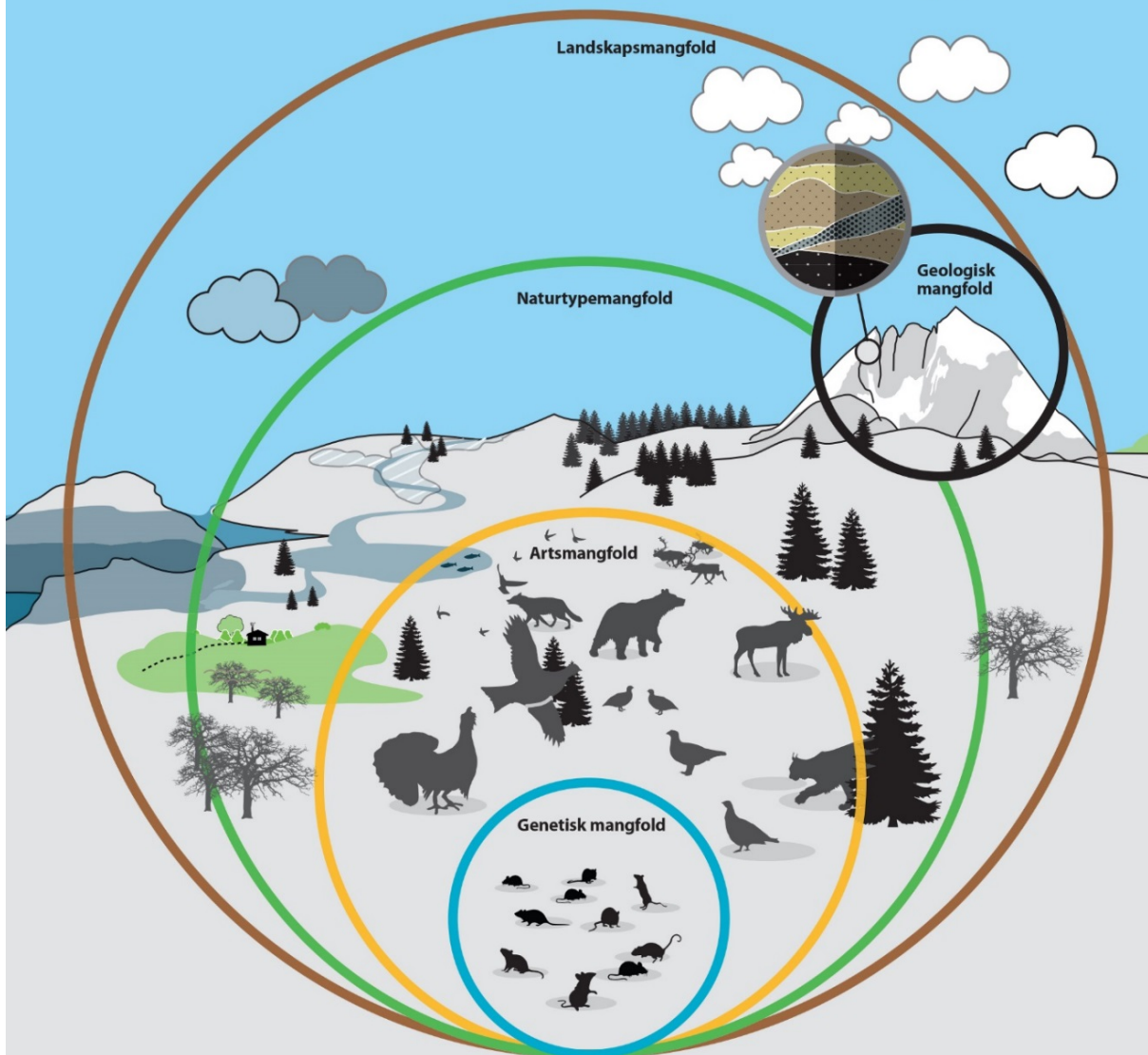
Genetisk mangfold
Genetisk variasjon innenfor en art

Artsmangfold
Variasjon av arter

Naturtypemangfold
Variasjon av leveområder

Landskapsmangfold
Variasjon av landskapstyper

Geologisk mangfold
Variasjon i berggrunn, løsmasser og terrengformer, samt geologiske prosesser



5.3 Utøving av offentlig myndighet, tildeling av tilskudd og forvaltning av fast eiendom

De miljørettslige prinsippene får anvendelse ved utøving av offentlig myndighet, herunder tildeling av tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom.

5.3.1 Utøving av offentlig myndighet, herunder tildeling av tilskudd

Offentlig myndighet utøves først og fremst ved enkeltvedtak, fastsetting av forskrifter og tildeling av tilskudd. Men prinsippene skal også vurderes ved beslutninger som ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, for eksempel fastsetting av regionale planer, statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger.

Prinsippene skal legges til grunn ved tildeling av tilskudd som berører naturmangfold. Tilskudd kan berøre naturmangfold fordi aktiviteten eller inngrepet det gis tilskudd til, påvirker naturmangfold. Hvis tiltaket det søkes tilskudd til, er godkjent etter annet regelverk, kan det være nok å vise til vurderingen av prinsippene i dette vedtaket, se punkt 5.5.2.

Prinsippene får ikke anvendelse ved prosessledende beslutninger (beslutninger som treffes under saksbehandlingen).

Prinsippene gjelder ikke når forvaltningen unnlater å følge opp tiltak som er omfattet av meldeplikt.

Når en beslutning har utelukkende positiv effekt for naturmangfold, er det ikke nødvendig å bruke prinsippene, se punkt 5.5.5.

5.3.2 Forvaltning av fast eiendom

Forvaltning av fast eiendom omfatter offentlige myndigheters forvaltning og bruk av egen fast eiendom. Det gjelder også når statsforetak og selskaper opprettet ved særlov forvalter egen fast eiendom, men ikke øvrige aksjeselskaper og annen offentlig heleid virksomhet som etter organisasjonsform er åpen for privat eierskap. Prinsippene får ikke anvendelse når offentlige stiftelser forvalter fast eiendom.

Forvaltning av fast eiendom kan for eksempel være vedlikehold av infrastruktur, som sprøyting av jernbanetrasé eller områder rundt rullebane på flyplass, fjerning av vegetasjon, kantslått samt grøfting/drenering som overvannshåndtering.

Det skal alltid foretas en vurdering av de miljørettslige prinsippene når man forvalter fast eiendom på en måte som kan berøre naturmangfold. Plikten til at vurderingene skal fremgå av beslutningen, vil avhenge av om beslutningen er skriftlig eller bygger på et skriftlig grunnlag. Hvis den gjør det, skal vurderingene fremgå. Hvis beslutningen er muntlig eller på annen måte formløs, er det ikke krav til at vurderingene fremkommer noe sted. I slike tilfeller kan aktsomhetsplikten i § 6 få betydning. Forvaltningsorganer bør derfor ha rutiner for internkontroll som gjør det mulig å ettergå også formløse beslutninger som påvirker natur.

5.4 Krav til sammenheng mellom vedtak/tilskudd/forvaltning og påvirkning av natur – "berører"

Offentlig myndighetsutøvelse, tilskudd og forvaltning av fast eiendom som "berører" naturmangfold omfatter fysiske inngrep i naturen, som oppføring av bygninger, veier, kraftledninger, drenering, sprøyting, forurensende utslipp mv. Det omfatter også utforming av regler som regulerer slike inngrep. Prinsippene får også anvendelse på mer midlertidige påvirkning av natur, ved for eksempel motorferdsel.

For at prinsippene skal få anvendelse, må det foreligge en konkret og direkte årsakssammenheng mellom utøvingen av myndighet/tildeling av tilskudd/forvaltning av fast eiendom og påvirkning av naturmangfold. Det er ikke nok at en beslutning teoretisk eller hypotetisk kan påvirke naturmangfold. Påvirkningen av naturmangfold må heller ikke være for avledet.

Ved vedtak om endring av hjemmelsforhold eller justering av eiendomsgrenser, er sammenhengen mellom vedtaket og påvirkningen av natur ikke konkret nok til at prinsippene får anvendelse. Vedtakene berører ikke i seg selv naturmangfold. Eksempler på slike saker er deling av jord- og skogbrukseieendom, fradeling av tilleggsareal i LNFR-område og fradeling av festetomter. Tilsvarende gjelder for fredning etter kulturminneloven som ikke endrer eksisterende situasjon.

Ved håndheving og sanksjonering av beslutninger/regler som berører naturmangfold, blir årsakssammenhengen mellom beslutning og naturmangfold såpass indirekte og avledet at prinsippene ikke får anvendelse. Eksempler på slike vedtak er vedtak om tvangsmulkt for å fremtvinge innretning som minsker rømningsfare i akvakulturanlegg og pålegg om overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven.

5.5 Noen særlige spørsmål

5.5.1 Saksforberedende myndighet som skriver tilrådning

Det forvaltningsorganet som treffer vedtak og tildeler tilskudd skal legge de miljørettslige prinsippene til grunn. Hvis et vedtak eller tildeling av tilskudd bygger på tilrådning fra et annet forvaltningsorgan, pålegger ikke § 7 det tilrådende organet å bruke prinsippene, fordi det tilrådende organet ikke utøver offentlig myndighet.

En slik plikt kan imidlertid følge av annet grunnlag enn naturmangfoldloven, for eksempel ved at utøvende myndighet instruerer tilrådende myndighet om å foreta vurderinger etter §§ 8 til 12. Vurdering av de miljørettslige prinsippene vil normalt anses som en del av oppgaven med å skrive en tilrådning, da det sikrer at forholdet til naturmangfold blir tilstrekkelig opplyst og at hensynet til naturmangfold blir integrert og avveid i vurderingen som leder frem mot en avgjørelse.

Hvis det tilrådende organet har foretatt vurderinger av §§ 8 til 12, kan det organet som treffer vedtak eller tildeler tilskudd i mange tilfeller nøye seg med å vise til eller ta inn vurderingene som det tilrådende organet har gjort.

Man kan for eksempel bruke følgende formulering:

“Xx har mottatt tilråding i saken fra Yy. Tilrådingen inneholder en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget i saken og vurdering av øvrige prinsipper i naturmangfoldloven §§ 9 til 12. Xx slutter seg til disse vurderingene og legger dem til grunn i det følgende.”

Men hvis det tilrådene organet ikke har foretatt vurderinger etter §§ 8 til 12 eller vurderingene er mangelfulle, må utøvende myndighet enten foreta vurderingene selv eller be tilrådene myndighet om å foreta tilstrekkelige vurderinger av prinsippene. Tilsvarende hvis utøvende myndighet treffer et annet vedtak enn det som følger av tilrådingen og vurderingene av de miljørettslige prinsippene ikke er dekkende for vedtaket som treffes. Det er det organet som treffer vedtak eller tildeler tilskudd som har ansvaret for at § 7 er oppfylt.

Administrasjon og politiske organer i en kommune anses som ett organ. Det innebærer at innstilling fra administrasjon til politisk organ anses som saksforberedelse til avgjørelsen fra politisk organ og at prinsippene skal legges til grunn også ved utarbeidelse av innstillingen.

5.5.2 Delte beslutninger/beslutninger i flere ledd

I noen saker blir spørsmål som berører naturmangfold vurdert mer enn én gang.

Dette er for eksempel tilfelle ved:

- Søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel.
- Der et tiltak krever tillatelse etter flere regelverk, for eksempel tiltak som både krever tillatelse etter plan- og bygningsloven og utslippstillatelse etter forurensningsloven og tiltak som både krever konsesjon etter energiloven og dispensasjon fra verneforskrift. Et annet eksempel er akvakultur, der det i noen tilfeller kreves tillatelse etter fire andre regelverk, før det kan gis tillatelse etter akvakulturloven.
- Der det først gis en generell tillatelse og så en mer detaljert tillatelse, for eksempel ved energikonsesjon som følges av detaljplaner for vassdragsanlegg eller miljø-, transport- og anleggsplaner (MTA-planer) for energianlegg.
- Tildeling av tilskudd som krever forutgående tillatelse til tiltaket.

Selv om det i slike tilfeller foreligger vurderinger av de miljørettslige prinsippene i planer eller andre vedtak, må det forvaltningsorganet som treffer et vedtak, legge prinsippene til grunn for sin avgjørelse hvis avgjørelsen berører naturmangfold.

Hvis det er foretatt vurderinger av de miljørettslige prinsippene i reguleringsplan, arealplan eller vedtak fra annet eller samme forvaltningsorgan og disse vurderingene bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og for øvrig er tilstrekkelig konkrete i forhold til det omsøkte tiltaket, kan det være nok å vise til disse vurderingene. Dette forutsetter

at det er de samme faktiske forholdene som er vurdert. Man kan for eksempel bruke følgende formulering:

”De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 er vurdert i reguleringsplanen/kommuneplanens arealdel/vedtaket fra Xx. Vurderingene bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag og er tilstrekkelig konkrete og dekkende for det omsøkte tiltaket. Yy slutter seg til disse vurderingene og legger dem til grunn i det følgende.”

Det er imidlertid det forvaltningsorganet som treffer vedtaket, som er ansvarlig for at eksisterende kunnskap legges til grunn og at vurderingen av øvrige prinsipper er gode nok. Hvis det har skjedd endringer i kunnskapsgrunnlaget eller vurderingene ikke er gode nok, må organet gjøre egne vurderinger.

Hvis de vurderingene som er foretatt, er gjort på et for generelt nivå, må vurderingene også suppleres med mer konkrete vurderinger. Ved planer på ulike nivåer, vil detaljeringsnivået i overordnet eller strategisk plan gjennomgående ikke være godt nok til utarbeidelse av plan på lavere nivå. Eksempelvis vil vurderinger av de miljørettslige prinsippene i en regional plan sjelden være tilstrekkelig konkrete til at de alene kan legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplan.

Forvaltningsorganet må også foreta den konkrete avveiningen i forhold til egen sektorlov. Selv om hensynene til naturmangfold er de samme, kan avveiningen bli annerledes avhengig av hvilke andre samfunnsinteresser man avveier mot. Dette vil i mindre grad gjøre seg gjeldende i forholdet mellom kommunale planer og kommunal byggesaksbehandling og i større grad ved tiltak som krever flere tillatelser etter ulike sektorregelverk.

Man kan i noen tilfeller vente med en fullstendig vurdering av §§ 11 og 12 til senere behandling av samme sak. Hvis et tiltak krever tillatelse etter både plan- og bygningsloven og forurensningsloven, kan det for eksempel være greit å gjøre de vurderingene etter §§ 11 og 12 som hører mest naturlig hjemme i forurensningssaken, ved behandlingen etter forurensningsloven og foreta øvrige vurderinger av §§ 11 og 12 i plan- og bygningssaken. Man bør være oppmerksom på at ulike regelverk kan gi adgang til å stille ulike vilkår, slik at man ikke mister adgangen til å stille enkelte vilkår ved å utsette vurderingen til en senere avgjørelse.

I enkelte sjeldne tilfeller kan adgangen til å vurdere enkelte miljøhensyn være begrenset fordi det ligger til et spesielt fagkyndig organ å vurdere akkurat dette hensynet. Et eksempel er vurderingen av om det skal gis lokalitetsklarering etter akvakulturloven, hvor det i akvakulturlovens forarbeider er presisert at fiskehelsehensynet bare ivaretas aktivt gjennom matloven. Da vil vurderingene etter naturmangfoldloven knyttet til sykdomsspredning fra oppdrettsfisk til villfisk bli begrenset for andre involverte myndigheter.

Når et tiltak krever tillatelser etter flere regelverk og forskjellige myndigheter skal vurdere naturmangfold i forhold til sitt regelverk, kan man risikere at forskjellige myndigheter gjør ulike vurderinger av de miljørettslige prinsippene. To myndigheter kan for eksempel ha avvikende oppfatninger av om og eventuelt hvordan et tiltak vil påvirke naturmangfold, noe som kan få stor betydning ved vurderingen av om det bør gis tillatelse til et tiltak eller ikke.

En slik situasjon vil være svært uheldig. Samtidig løser ikke naturmangfoldloven problemet. Loven krever at man vurderer prinsippene i §§ 8 til 12, men gir ikke noe svar på hva disse vurderingene skal munne ut i. Hvis man havner i en slik situasjon, er eneste løsningen derfor å snakke med andre involverte myndigheter og bli enige om hva man skal legge til grunn.

5.5.3 Avslag på annet grunnlag enn naturmangfold

Noen ganger behandler forvaltningen saker som berører naturmangfold, men hvor man avslår søknad om tiltak, inngrep mv. på grunn av andre forhold enn naturmangfold. Krav til lønnsomhet i prosjektet er for eksempel ikke oppfylt eller man sier nei av hensyn til manglende budsjettmidler, trafikkikkerhet, rekkefølgekrav, naboforhold, friluftsliv eller lignende. I slike tilfeller er det ikke nødvendig å legge prinsippene i §§ 8 til 12 til grunn.

For å forklare hvorfor man ikke har vurdert de miljørettslige prinsippene (og unngå en eventuell klage på grunn av manglende begrunnelse), bør man i slike saker utkvittere prinsippene med en kort formulering:

"I og med at avslaget er begrunnet ut fra vurderinger av xx, vurderes ikke de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12."

eller

"I og med at det på grunn av xx uansett ikke er hjemmel i § yy til å gi tillatelse til tiltaket, vurderes ikke de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12."

Hvis naturmangfold brukes som ett av flere grunnlag for avslag, må man legge prinsippene til grunn. For eksempel hvis man avslår en søknad om småkraftverk dels fordi tiltaket vil ha negativ påvirkning på ål og dels fordi kraftverket vil gi lite kraft sammenlignet med andre prosjekter. Selv om naturmangfold er del av begrunnelsen, kan vurderingene av prinsippene i mange tilfeller gjøres mindre omfattende ved avslag enn når man tillater et inngrep i natur, se punkt 5.6.

Andre ganger avslår forvaltningsorganer søknad etter ett regelverk fordi søknad etter annet regelverk er avslått og tiltaket dermed uansett ikke kan realiseres. For eksempel der et byggetiltak kan skade en prioritert art og det ikke gis dispensasjon fra forskrift om

prioritert art eller ved tiltak i et verneområde som er forbudt i henhold til verneforskriften og det ikke gis dispensasjon fra verneforskriften. I slike tilfeller må det foreligge tillatelse både etter plan- og bygningsloven og etter forskrift om prioritert art/verneforskrift. Hvis organet avslår søknaden under henvisning til manglende dispensasjon fra annet regelverk, er det ikke nødvendig å vurdere prinsippene.

5.5.4 Klagebehandling på annet grunnlag enn naturmangfold

Det følger av forvaltningsloven § 34 at klageinstansen kan prøve alle sider av saken.

Hvis en klageinstans bare vurderer sider ved saken som ikke berører naturmangfold, plikter ikke organet å vurdere §§ 8 til 12. Dette kan for eksempel være tilfelle der vedtak om vindkraftverk påklages av hensyn til friluftsinnteresser eller vedtak om veiutbygging påklages av hensyn til støy i boligområde.

Det er da ikke nødvendig å kommentere at man ikke vurderer prinsippene.

Hvis klageinstansen velger å vurdere andre forhold ved saken enn det som er påklaget og naturmangfold berøres av disse vurderingene, skal prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn ved disse vurderingene. Klageinstansen velger for eksempel å se nærmere på risiko for fuglekollisjoner med vindkraftverket, selv om dette ikke er omfattet av klagegrunnlaget.

5.5.5 Myndighetsutøvelse som har utelukkende positiv virkning på natur

Ved myndighetsutøvelse som bare kan påvirke naturmangfold positivt, er det ikke nødvendig å bruke de miljørettslige prinsippene. For eksempel ved tilskudd til skjøtsel av en utvalgt naturtype eller prioritert art og ved tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer i skog.

Fordi man her gjør unntak fra regelen om at man skal vurdere prinsippene ved beslutninger som berører naturmangfold, bør man forklare kort hvorfor man ikke vurderer prinsippene:

”I og med at vedtaket/tilskuddet har utelukkende positive virkninger på naturmangfold, vurderes ikke de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12.”

Hvis myndighetsutøvelse har positiv effekt for noe naturmangfold, men kan påvirke annet naturmangfold negativt, skal man bruke prinsippene.

5.6 Krav til begrunnelse

Det følger av naturmangfoldloven § 7 siste punktum at vurderingene av prinsippene i §§ 8 til 12 skal fremgå av beslutningen. Dette innebærer en noe utvidet begrunnelsesplikt i forhold til det som følger av forvaltningsloven § 24 første ledd.

Det er ikke krav om at vurderingene skal fremgå av selve enkeltvedtaket eller selve forskriften. Vurderingene skal fremgå av avgjørelsesdokumentet som leder frem til enkeltvedtaket eller forskriften (premissene for vedtaket). I mange avgjørelser fremgår vedtak og premisser i samme dokument.

Det skal fremgå av beslutningen at man har vurdert prinsippene. Innholdet i vurderingene må også fremgå av beslutningen.

Begrunnelsesplikten skal fremme åpenhet og etterprøvbarhet. Man skal kunne se i hvilken grad naturmangfold har påvirket resultatet. Hvis man velger å tillate et tiltak på bekostning av natur eller man velger å nekte eller begrense et tiltak til fordel for natur, skal dette fremgå av premissene for vedtaket.

Det er ikke nødvendig å gjengi innholdet av bestemmelsene i §§ 8 til 12.

Loven krever heller ikke at man skriver eksplisitt at man har vurdert prinsippene i §§ 8 til 12. Det er nok at det fremgår klart av innholdet. For at det skal fremgå klarere at man har vurdert prinsippene, kan man eventuelt avrunde vurderinger med en henvisning til den aktuelle bestemmelsen, for eksempel "... jf. naturmangfoldloven § 8.". Eller man kan bruke begrepene fra naturmangfoldloven kapittel II, for eksempel "*Kunnskapsgrunnlaget* i saken bygger på..." eller "*den samlede belastningen* for arten anses derfor å være...".

Mange lover har vurderinger som i varierende grad tilsvare vurderingene etter §§ 8 til 12. For eksempel skal man etter havressursloven § 7 legge vekt på en føre-var-tilnærming og en økosystembasert tilnærming. I følge forurensningsloven § 2 skal gjennomføring av loven skje blant annet etter retningslinjer om at forurenser betaler og med utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater.

I den grad organet foretar vurderinger etter annet lovverk som helt eller delvis tilsvare vurderingene etter §§ 8 til 12, er det ikke nødvendig å foreta de samme vurderingene på nytt med henvisning til de miljørettslige prinsippene. Det er imidlertid viktig å være bevisst på om vurderingene etter annet lovverk går like langt som vurderingene etter §§ 8 til 12. Hvis de ikke gjør det, må man supplere vurderingene for å oppfylle kravene i § 7. Det kan derfor være hensiktsmessig å ta inn henvisninger til de relevante paragrafene i naturmangfoldloven for å synliggjøre at plikten i § 7 er oppfylt.

Omfanget av vurderinger og begrunnelse vil variere fra sak til sak. I store inngrepssaker og i saker som kan påvirke naturmangfold i stor grad, vil det være naturlig å foreta mer omfattende vurderinger enn ved små tiltak og inngrep som har mer marginale effekter på natur.

Forskjellene i begrunnelsen vil særlig gjøre seg gjeldende i forhold til kunnskapsgrunnlaget (§ 8) og hvor detaljert organet må redegjøre for berørt naturmangfold og påvirkninger. Men også vurderingen av samlet belastning kan gjøres

mer eller mindre omfattende, avhengig av inngrepets størrelse og konsekvenser for natur.

Omfanget av vurderingene og begrunnelsen vil også variere etter hvilket detaljnivå beslutningen befinner seg på. Vurderingen av prinsippene blir mer overordnet i en regional plan og i kommuneplanens arealdel enn i en reguleringsplan. Se mer om dette i punkt 6.5.

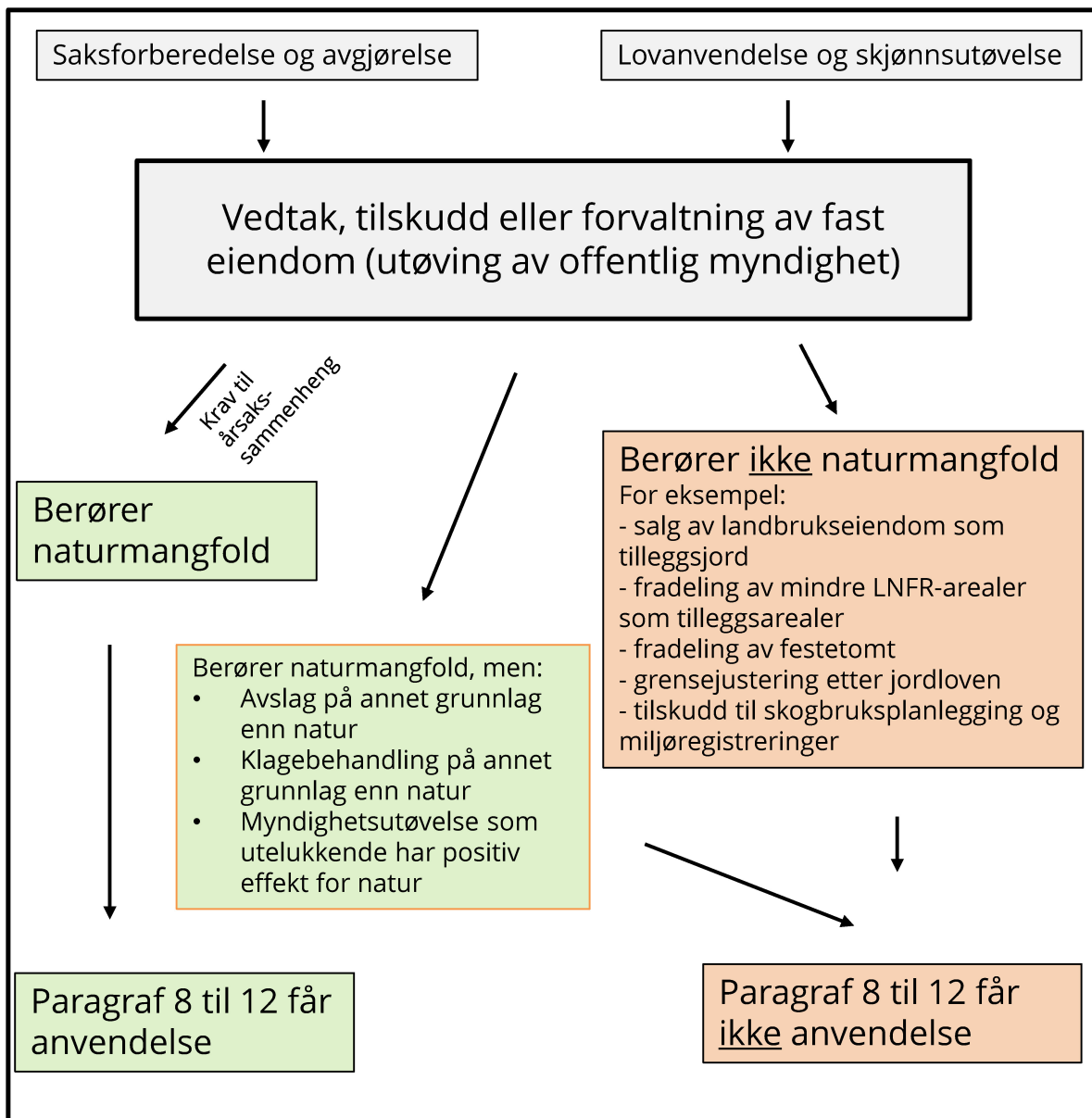
Når man avslår søknad om tiltak som ville ha hatt negative effekter på natur, kan det etter forholdene være mindre relevant å vurdere alle de miljørettslige prinsippene på samme måte som når man tillater et tiltak. For eksempel er det ikke nødvendig å vurdere samlet belastning på naturmangfoldet hvis man avslår en søknad fordi tiltaket alene har så store konsekvenser for naturmangfold at det ikke kan aksepteres. Vurdering av §§ 11 og 12 vil i mange slike tilfeller heller ikke være relevant.

5.7 Konsekvenser av brudd på § 7

Manglende begrunnelse er en saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet. En saksbehandlingsfeil vil ikke alltid føre til ugyldighet. Hvis det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, er vedtaket likevel gyldig.

Det foreligger foreløpig ingen dommer der vedtak har blitt ansett ugyldig på grunn av manglende vurdering av §§ 8 til 12. Sivilombudsmannen har uttalt seg i én sak, som gjaldt sak om oppføring av et ca. 90 kilometer langt reinsperregjerde (2011/1327). Vedtaket inneholdt ingen vurdering av §§ 8 til 12. Landbruks- og matdepartementet mente at vurderingene rent faktisk ble gjort i konsekvensutredningen og to tilleggsutredninger i saken. Sivilombudsmannen kom til at dette ikke var tilstrekkelig og at departementet måtte foreta en ny vurdering av vedtakets gyldighet.

5.8 Sjekkliste § 7



6. KUNNSKAPSGRUNNLAGET (§ 8)

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av

6.1 Innledning

Når man skal vurdere de miljørettslige prinsippene, begynner man alltid med § 8. Bestemmelsen stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag når de treffer beslutninger som berører naturmangfold.

Ved vurderingen av § 8 skal man finne ut hvilket naturmangfold som kan påvirkes av beslutningen, hvilken tilstand dette naturmangfoldet har og hvilke effekter beslutningen vil ha på naturmangfoldet. Vurderingen av disse tre spørsmålene utgjør til sammen kunnskapsgrunnlaget. Spørsmålene omtales nærmere i 6.2, 6.3 og 6.4.

Kunnskapsgrunnlaget skal gi myndighetene informasjon for å vurdere hvilken vekt man skal legge på naturmangfold. I en helhetsvurdering av hensyn for og mot et tiltak, vil det også være av betydning hvilke hensyn naturmangfold veies mot og hvilken vekt disse hensynene har. Se nærmere om slike vurderinger i kapittel 11.

I punkt 6.5 beskrives ulike planer etter plan- og bygningsloven. I punkt 6.6 drøftes når det er plikt til å innhente ny kunnskap, hvem som bestemmer når det foreligger nok kunnskap og hvilken betydning det har at det er gjennomført konsekvensutredning.

6.2 Hvilket naturmangfold kan påvirkes av beslutningen?

6.2.1 Bygge på vitenskapelig kunnskap om hvilket naturmangfold som kan påvirkes av beslutningen

Myndighetene skal, så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.

Hovedregelen er at § 8 ikke stiller krav til innhenting av ny kunnskap. Innhenting av ny kunnskap kan bare kreves unntaksvis.

Vitenskapelig kunnskap er kunnskap fremskaffet ved hjelp av vitenskapelig metode. Kunnskapen skal være objektiv og må kunne etterprøves av fagfeller. Den kan være

basert på konkrete funn og observasjoner ved for eksempel kartlegginger, overvåking eller forskning. Vitenskapelig kunnskap kan også bestå av mer alminnelig kunnskap om biologi, økologi, fysikk mv.

Vitenskapelig kunnskap kan fremgå av søknaden om å gjennomføre et tiltak eller av planforslaget. I større saker vil tiltakshaver ofte sammenstille kunnskap om naturmangfold i søknaden. I mindre saker er ikke det så vanlig.

Vitenskapelig kunnskap kan også fremgå av høringsuttalelser, for eksempel ved fastsetting av reguleringsplan eller ved opprettelse av verneområder. Uttalelser kan komme fra fagkyndige organer, som villreinnemder, fra andre myndigheter eller fra organisasjoner. Forvaltningsorganet må vurdere hvorvidt kunnskapen som legges frem, er objektiv og etterprøvable og hvilken vekt den skal tillegges.

En viktig kilde til kunnskap er ulike typer stedfestet informasjon publisert i offentlige databaser. Mange kommuner har integrert offentlige databaser i sine egne saksbehandlingssystemer. I **vedlegg 2** er det gitt oversikt over og beskrivelse av relevante nettsteder.

Offentlige databaser kan være generelle eller gjelde for spesifikke økosystemer/være sektorrelevante.

Naturbase er en generell database og inneholder i hovedsak den informasjonen forvaltningen trenger for å behandle en vanlig sak. Miljøstatus og Artskart inneholder noe informasjon som man ikke finner i Naturbase, men normalt vil det være tilstrekkelig å sjekke i Naturbase.

Hvis man behandler en sak på et område hvor det finnes egne databaser, må forvaltningen også undersøke i disse. For eksempel har www.vannmiljo.no utdypende informasjon om vannlevende arter.

Når man søker i databaser, kan man få mange ulike treff. Man kan få treff på naturmangfold som ikke påvirkes av det aktuelle tiltaket, man kan få treff på truet natur og mindre truet natur. Saksbehandler kan derfor ikke bare legge til grunn at det er gjort treff, men må vurdere om treffene er relevante for den konkrete saken.

En annen kilde til kunnskap er offentlige publikasjoner. Noen slike publikasjoner, som NOUer og stortingsmeldinger, inneholder kunnskap på mer overordnet nivå, som man normalt ikke vil kreve at et forvaltningsorgan finner frem til i konkrete saker.

Kilder til kunnskap

- Søknader
- Høringsuttalelser
- Offentlige databaser, for eksempel Naturbase og Artskart
- Offentlige publikasjoner, for eksempel rødlistene for arter og naturtyper
- Konsekvensutredninger/ kartlegginger/ rapporter

Ofte vil det foreligge konsekvensutredninger, naturmangfoldkartlegginger eller lignende rapporter om naturmangfold. Utredningene eller rapportene kan være utarbeidet i forbindelse med konkrete saker eller de kan være resultat av forskningsprosjekter finansiert av universiteter/høyskoler/museer eller av organisasjoner.

Hvis utredningen eller rapporten er utarbeidet i anledning den konkrete saken, må forvaltningsorganet som behandler saken alltid se hen til denne kunnskapen. Når det gjelder utredninger eller forskning som ikke er foretatt i anledning den konkrete saken, vil kunnskapen i noen tilfeller være gjort tilgjengelige via nasjonale datasett eller i forvaltningsorganets kartsystem/kartinnsyn. Da må kunnskapen legges til grunn av forvaltningsorganet, hvis den er relevant.

Hvis kunnskapen ikke er gjort søkbar i en database, vil man normalt ikke kreve at forvaltningsorganet leter frem slike utredninger eller rapporter. Når organet har kjennskap til utredningene, for eksempel fordi utredningen ble levert til samme organ eller det dreier seg om en rapport som er alminnelig kjent i fagmiljøet, må organet imidlertid legge kunnskapen til grunn. I saker med potensielt store konsekvenser for naturmangfold, vil § 8 etter forholdene også kunne medføre at forvaltningsorganet undersøker med Fylkesmann og/eller kommune om det finnes kartlegginger eller rapporter som kan være relevante for saken.

Hvilken vekt man legger på kunnskapen som kommer frem i slike utredninger og rapporter, vil avhenge av kvaliteten på arbeidet, hvor oppdatert og relevant den er for saken og hvordan den forholder seg til kunnskap fra andre kilder. Denne vurderingen må gjøres konkret.

Under er et eksempel på en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget hvor det ikke ble gjort funn av relevant naturmangfold i området:

“Naturbase viser at det i området ikke er registrert arter av stor forvaltningsmessig interesse som påvirkes av tiltaket. Det er heller ikke gjort funn i Artskart. Det er ikke registrert utvalgte naturtyper eller naturtyper kartlagt etter DN-håndbok 13.”

I neste eksempel ble det gjort funn av naturmangfold og gitt en mer omfattende beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget:

”Ingen viktige leveområder for de truede eller nær truede artene påvirkes av tiltaket gjennom direkte arealbeslag. Truede og nær truede arter som kan bli negativt påvirket av tiltaket omtales under:

Rødlisteart	Kategori	Naturtypelokalitet
Myrtelg	EN – sterkt truet	Snipetjern – ikke gjenfunnet i 2011. Siste registrering fra før 2000 i følge naturtypekartleggingen i Oppegård utført av Skog & Landskap. Muligens kan det være en forveksling med vasstelg siden funnet av myrtelg ikke ligger på Artskart.
Vasstelg	EN – sterkt truet	Snipetjern – stor forekomst i 2011 på flere dellokaliteter.
Rankstarr	VU – sårbar	Snipetjern – registrert i perioden 1992-2006. Ble sett etter i 2011, men ikke gjenfunnet. Trolig fremdeles til stede.
Nikkebrønse	VU - sårbar	Kapelldammen – 2005. Trolig intakt forekomst.
Elvemusling	VU - sårbar	Elvemusling skal ha blitt borte fra Roåsbekken i 1954 da bekken ble senket og kraftig forringet (Karl Olaf Løkenhagen pers.medd). Elvemusling er registrert videre oppstrøms av tiltaket i vassdraget ved Rullestad tjern naturreservat i 1996 (Artskart, NINA).
Ål	CR – kritisk truet	Tidligere registrert i vassdraget ved Roåsbekken. Arten var tidligere vanlig i alle vassdrag i regionen. Dagens status for arten er mindre kjent.
Åkerrikse	CR – kritisk truet	Åkerrikse synger enkelte år i fulldyrket mark ved Endsjø/Roås gård.

6.2.1 Legge vekt på erfaringsbasert kunnskap

Det følger av § 8 annet ledd at myndighetene skal legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Erfaringsbasert kunnskap er altså kunnskap som har oppstått gjennom bruk av og samspill med naturen og som er overlevert over generasjoner. Erfaringsbasert kunnskap tar særlig sikte på kunnskap om naturmangfold knyttet til bruksmåter i primærnæringer. Det kan for eksempel være lokal kunnskap om naturmangfoldet i en fjord, etablert ved generasjoners observasjoner og bruk av fjorden. Det kan dreie seg

om kunnskap om arters tilholdssted, gyteplasser, vandringer, adferd, hvordan arten virker sammen med andre arter og hvordan de påvirkes av vær og klima. Slik kunnskap kan blant annet være relevant når man vurderer etablering av oppdrettsanlegg i en fjord.

Et annet eksempel på erfaringsbasert kunnskap, er kunnskap om hvordan man i generasjoner har forvaltet og brukt en bestemt type natur, ved høsting, beite og slått og hva denne bruken har betydd for artsmangfoldet. Slik kunnskap kan blant annet være relevant ved vurdering av hvilken bruk man skal tillate i et verneområde og når man vurderer ulike former for skjøtsel av en naturtype.



Tradisjonelt skjøttet slåttemark. Slåttemarker tilhører våre mest artsrike naturtyper og utgjør viktige habitat for bl.a. karplanter, sopp, insekter og fugler. Slåttemarkene ble tradisjonelt slått med lett redskap og gresset bakketørket eller hesjet. Tørking av gress er en viktig del av skjøtselen, da det gir frøene tid til å modnes, samt frørisling i enga når høyet samles og kjøres vekk.

Foto: Per Vesterbukt/NIBIO

Erfaringsbasert kunnskap kan i noen tilfeller være samlet og nedtegnet, men ofte er den ikke det. Myndighetene kan få slik kunnskap ved å ta kontakt med befolkningen i området, tradisjonelle næringer, bygdelag, historielag mv. I praksis vil dette ofte skje ved at saker sendes på høring til de organisasjonene som antas å kunne ha denne kunnskapen. I plansaker skal forslag legges ut til offentlig ettersyn, som blant annet er en arena for å spille inn slik kunnskap.

Hvis det foreligger relevant erfaringsbasert kunnskap, skal forvaltningen legge vekt på den. Dette kan særlig være aktuelt i samiske områder. Myndighetene skal bare legge vekt på kunnskap som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Erfaringsbasert kunnskap omfatter bare kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer. Enkeltpersoners observasjoner rundt svingninger i småfuglbestanden er dermed ikke erfaringsbasert kunnskap etter § 8. Det er heller ikke forvaltningens egen kunnskap som er opparbeidet ved behandling av saker. Denne kunnskapen kan likevel være relevant i en sak, jf. forvaltningsloven § 17s plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

6.2.2 Mangelfull kartlegging av områder

Det er viktig å være oppmerksom på at ikke all natur i Norge er kartlagt. Hvis man søker i databaser uten å finne noe naturmangfold, betyr det derfor ikke nødvendigvis at det ikke er naturmangfold der som bør tas hensyn til.

Det er stor geografisk variasjon mellom områder når det gjelder mengden av informasjon og kvaliteten på informasjonen (forskjeller i dekningsgrad). Disse variasjonene skyldes ofte forskjeller i kartleggingsinnsats, prioriteringer og tilgang til ressurser og har dermed ikke sammenheng med områdenes reelle verdi i forhold til naturmangfold. For eksempel er dekningsgraden ofte større i pressområder nær byer og tettsteder enn den er i utmarksområder. På grunn av dette kan det være usikkerhet knyttet til bruk av eksisterende informasjon for vurdering av arealers verdi og ved prioritering mellom arealer.

Det fremgår ikke av offentlige databaser hvorvidt og eventuelt i hvilken grad et område er kartlagt. Fylkesmannen vil imidlertid ofte ha oversikt over dette.

Hvis man vurderer *tiltak med potensielt lite konsekvenser for naturmangfold*, kan det være greit å legge til grunn det som finnes av kartfestet informasjon i Naturbase og andre relevante kartinnsynsløsninger. Hvis man har mer kunnskap, må den selvfølgelig legges til grunn, men man vil normalt ikke kreve at forvaltningsorganet som behandler saken, kontakter Fylkesmann/kommune eller andre for å finne mer kunnskap om området.

I saker med risiko for store negative påvirkninger for natur, bør forvaltningsorganet derimot undersøke med Fylkesmannen og/eller kommunen om det foreligger kunnskap om naturmangfold i det aktuelle området som ikke fremgår av Naturbase eller andre kartinnsynsløsninger.

I tilfeller hvor det helt mangler kartfestet informasjon, kan forvaltningsorganet som behandler saken håndtere kunnskapsmangelen ved å foreta en enkel befaringsreise med Fylkesmann/kommune samt lokale organisasjoner fra natur- og næringsssiden for å undersøke om det er truet eller annen verdifull natur i det aktuelle området. Dette er egentlig innhenting av ny kunnskap og som hovedregel ikke påkrevet etter naturmangfoldloven, men det kan være en praktisk måte å håndtere kunnskapsmangel på. Det kan også forhindre at man kommer i en føre-var-situasjon.

Kommunen kan også be forslagsstiller sørge for at det gjennomføres naturkartlegging og at funnene fra kartleggingen inngår i planbeskrivelsen. Dette kan avklares i oppstartsmøte for planarbeid. Se http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/planlegging/veiledning_til_plansystemet/Behandling-av-reguleringsplaner/. Enighet i oppstartsmøtet bør nedtegnes i referat fra oppstartsmøtet og være førende for det videre planarbeidet.

Ved bruk av kartfestet informasjon, må forvaltningsorganet være oppmerksom på at ofte er ikke hele leveområdet til en art lagt inn i databasen. Nærliggende funn av en art

kan dermed også være relevant for et planområde, fordi arten kan ha planområdet som del av sitt leveområde. Dette kan for eksempel ofte være tilfelle for sommerfuglarter. Stedbundne arter kan også være utbredt over et større område enn det som er avmerket i kartinnsynsløsninger. Forvaltningen må derfor vurdere om nærliggende funn kan være aktuelle for planområdet. I plansaker (detaljplan) kan kommunen for eksempel gjøre forslagsstiller oppmerksom på en slik problemstilling og be om at et foretas undersøkelser/kartlegging i felt. Enighet nedtegnes i referat fra oppstartsmøte.

Tilgang på nok arealer med egnede leveområder, er avgjørende for å ta vare på mangfoldet av arter. Ensidig fokus på eksisterende stedfestet informasjon vil på sikt kunne forsterke den negative trenden for arter som påvirkes negativt av arealendringer og tap av leveområder. Et område som ikke har stedfestet informasjon om truet natur, men som fremstår uten store arealinngrep eller andre vesentlige påvirkninger, vil ha potensial for å romme viktige livsmiljøer. I slike tilfeller bør dette fremgå av kunnskapsgrunnlaget og kunne være et argument for å unngå inngrep i området, for eksempel ved å velge alternativ lokalisering.

6.2.3 Hvilket naturmangfold man skal være særlig oppmerksom på

Ved bruk av de miljørettslige prinsippene, er man ofte mest oppmerksom på truet natur eller natur som av andre grunner krever spesiell beskyttelse. Grunnen til dette er at det gjennomgående anses som mer alvorlig når et tiltak påvirker en truet art eller naturtype negativt enn når et tiltak påvirker annen, mer hverdagslig natur.

Kunnskapsgrunnlaget i § 8 er imidlertid ikke begrenset til truet naturmangfold eller natur som av andre grunner krever spesiell beskyttelse.

Også naturmangfold av lokal eller regional betydning er relevant. For eksempel hvis anleggelse av en ny vei ødelegger en lokalt viktig viltkorridor. Selv om rådyr, elg og annet vilt som bruker denne korridoren ikke er truet eller av annen grunn krever at man tar spesielle hensyn til den, skal kunnskapen om viltkorridoren og dens betydning for viltet legges til grunn som en del av kunnskapsgrunnlaget.

Ved naturmangfold av lokal eller regional betydning, vil det være avgjørende hva forvaltningen har av kunnskap. Man vil ikke kreve at forvaltningen gjør store anstrengelser for å finne frem til slik kunnskap, men man plikter å legge vekt på det man vet og eksisterende kunnskap som man enkelt kan innhente.

Eksempel på en beskrivelse av naturmangfold av lokal eller regional betydning:

”Det er en trekkvei for elg og rådyr i området ved Roås/Endsjø gård, jf. Naturbase og viltforvalter i Ski kommuneskoger. Det er ikke gjort konkrete tellinger av vilttrekk i området, men det blir ført påkjørselsstatistikk for Fv. 152 som går parallelt med jernbanen på denne strekningen. I perioden 2009-2011 ble det påkjørt 10 rådyr og ingen elg i området ved Roås-Ense. Det er ikke registrert noen påkjørsler på jernbanen i dette området.

I kommuneplanen for Ski kommune, vedtatt 22.06.2011, er det også vist en hensynssone som omfatter viktig vilttrekk i et øst-vestgående belte over Roås gård. Dette er nord for tunellpåhugget til Follobanen, men hensynssonen vil berøres både av et nytt godsspor og planlagt anleggsområde på Kvakestad.”

Man kan også tenke seg at et inngrep vil ødelegge natur over et stort geografisk område eller at hele økosystemer vil gå tapt. Selv om dette naturmangfoldet ikke er truet eller på annet måte unikt, må det fremgå av vurderingen at arter eller naturtyper vil gå tapt i et stort område eller at hele økosystemer vil bli ødelagt. Dette er forhold som forvaltningsorganet vil være kjent med.

6.2.4 Beslutninger påvirker ikke nødvendigvis alt naturmangfold i området

Kunnskapsgrunnlaget krever ikke at man innhenter kunnskap om all natur i et område, bare det som er relevant for den aktuelle beslutningen.

Bygging av en flyplass vil for eksempel påvirke stedbundne arter som blir ødelagt av rullebane, bygninger mv. I tillegg kan det påvirke fugl, villrein mv. I en slik sak vil trolig det meste naturmangfoldet som befinner seg i planområdet, være relevant i vurderingen.

En kraftlinje vil derimot ofte berøre relativt lite naturmangfold, tatt i betraktning hvor stort planområdet for en slik linje kan være. Arealbeslagene er begrenset og tiltaket vil primært påvirke fugl. Da kan vurderingen av kunnskapsgrunnlaget innledningsvis avgrenses til det naturmangfoldet som er relevant i forhold til dette tiltaket, før man får videre og vurderer dette naturmangfoldet nærmere. Under et eksempel på en slik avgrensning:

”Vurdering av konsekvenser for naturmangfold ved bygging av kraftledninger av denne størrelsen knytter seg i hovedsak til risiko for fuglekollisjoner og direkte arealbeslag i områder og naturtyper med rik og sårbar vegetasjon.”

6.2.5 Beslutninger kan påvirke naturmangfold også utenfor planområdet

Det er viktig å være oppmerksom på at et tiltak også kan påvirke natur utover der tiltaket fysisk finner sted. Influensområdet kan i noen tilfeller være større enn planområdet. Dette gjelder for eksempel avrenning fra anleggsområder til tiliggende vassdrag.

Fra Hordaland er det et eksempel på hvordan sprenging og gravearbeider lenger opp i nedbørsfeltet førte til at jord- og steinpartikler havnet i en sidebekk til Mjåtveitelva, langt unna tiltakets planområde.



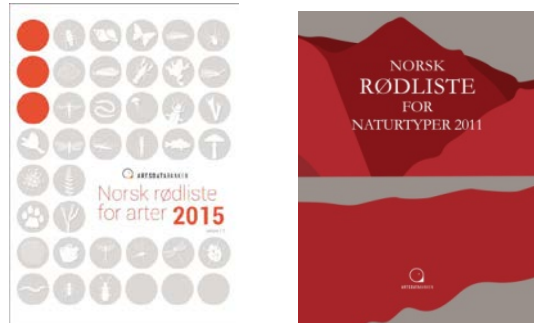
Tilslamming av Mjåtveitelva. Elvemusling. Foto: Magnus Johan Steinsvåg/Fylkesmannen i Hordaland

Effekten av disse utbyggingsaktivitetene, trolig også kombinert med avrenning fra landbruk og kloakk, var i dette tilfellet dramatisk. Stein- og jordpartiklene la seg på elvebunnen og reduserte oksygentilgangen til unge elvemuslinger som lå nedgravd på bunnen. Det finnes skriftlige kilder som omtaler elvemusling i Mjåtveitelva helt tilbake til år 1720. I dag er hele bestanden i elva utryddet. Elvemusling er kategorisert som sårbar (VU) på rødlisten.

Eksempler på andre tiltak som påvirker natur utover der tiltaket fysisk finner sted, er endring av leveområder ved drenering, grunnvannslekkasje fra tunneler og tiltak som kan påvirke trekkende fugl (vindturbiner, kraftledninger og flyplasser).

6.3 Kunnskap om tilstanden til naturmangfoldet (arters bestandssituasjon og naturtypers utbredelse og økologiske tilstand)

Informasjonen man henter fra ulike databaser og rapporter, må så holdes opp mot rødlistene for arter og naturtyper.



Beskrivelsen av tilstanden til naturmangfold skal si noe om hvor alvorlig det er at naturmangfoldet blir utsatt for en påvirkning. Tilstanden til arter og naturtyper reflekteres i hovedsak av rødlistekategoriseringen. Rødlistene deler artene og naturtypene inn i ulike kategorier, rangert etter hvor høy risiko det er for at de skal dø ut i norsk natur:

- CR - Kritisk truet (ekstremt høy risiko for å dø ut i løpet av de neste 50 år)
- EN - Sterkt truet (svært høy risiko for å dø ut i løpet av de neste 50 år)
- VU - Sårbar (høy risiko for å dø ut i løpet av de neste 50 år)
- NT - Nær truet (nær ved å oppfylle kriteriene for CR, EN eller VU)

Arter som har livskraftige bestander havner ikke på rødlisten, men får kategorien livskraftig (LC).

Rødlistestatus til arter og naturtyper fremgår av www.artsdatabanken.no og ved treff på de enkelte artene og naturtypene i Naturbase. Det kan være litt varierende i hvilken grad andre dokumenter/rapporter inneholder tilsvarende informasjon, men konsekvensutredninger vil gjennomgående opplyse om rødlistestatus for berørte arter og naturtyper. Andre kilder til kunnskap om tilstand til naturmangfold, kan være handlingsplaner, faggrunnlag, forvaltningsplaner og andre fagrapporter.

I tillegg til selve kategoriseringen, inneholder rødlistene informasjon om hvorvidt tilstanden til en art eller naturtype er stabil eller om utviklingen er negativ eller positiv. En art kan for eksempel ha negativ bestandsutvikling fordi den utsettes for én eller flere negative påvirkningsfaktorer, uten at den ennå har fått status som truet. Tilsvarende kan en art ha positiv bestandsutvikling som ennå ikke har gitt seg utslag i lavere truethetskategori. En art kan videre ha en veldig lav bestand uten å ha status som truet, fordi den negative utviklingen har "flatet" ut og bestanden ikke er kritisk lav. Slik informasjon vil fremgå av rødlistene. Negativ eller positiv utvikling og andre forhold som

ikke reflekteres i rødlistekategoriseringen, må tas i betraktning når man vurderer tilstanden til en art eller naturtype.

En beskrivelse av tilstanden til naturmangfold kan for eksempel gjøres slik:

"Storlom er kategorisert som nær truet (NT) på norsk rødliste 2010. Norsk bestand er vurdert til 4000-10000 reproduserende individer, og ifølge Artsdatabanken ser bestanden ut til å være stabil."

eller

"Bregnearten myrtelg(EN) er registret i åtte fylker. Det finnes trolig 50-100 lokaliteter i Norge. Den er gjenfunnet i ca. 50 % av kommunene hvor arten er registret før 1980. Det er få lokaliteter i Follo. Gjersjøen, Gjersåbruåsen og Snipetjern er eneste kjente lokaliteter i Follo, i følge Artskart. Det er flere store og stabile lokaliteter i verneområder i Oslo og Akershus. Myrtelg er ikke registrert i området de senere år."

6.4 Hvilke effekter har beslutningen på naturmangfoldet?

Neste skritt blir å vurdere hvilke effekter beslutningen vil ha på naturmangfoldet. Dette er et veldig viktig punkt, som mange utelater. Det hjelper lite å vite hva slags natur som finnes i området og som kan påvirkes av en beslutning, hvis man ikke vet om og eventuelt hvordan beslutningen vil påvirke denne naturen.

De viktigste påvirkningsfaktorene er beskrevet i rødlistene for arter og naturtyper. Artsdatabankens publikasjon "Miljøforhold og påvirkninger for rødlistearter" (<http://www.artsdatabanken.no/rodlistedearter/pavirkningsfaktorer>) sammenstiller kunnskap som kan være nyttig ved forvaltningen av truede og nær truede arter. Den er også en kilde til kunnskap om hvilke forhold artene lever i og hvilke påvirkningsfaktorer som virker negativt inn på arters bestandsutvikling.

Konsekvenser for natur vil ofte også fremgå av konsekvensutredninger, andre sakkyndige rapporter, forskningsprosjekter og høringsuttalelser.



Arealendringer, forurensning, klimaendringer, fremmede organismer og overhøsting anses som de fem største menneskeskapte påvirkningsfaktorene på naturmangfold.

Arealendringer er den faktoren som påvirker flest arter. Dette omfatter særlig fysiske inngrep som bygging av boliger, næringsbygg og veier. Men også arealendring knyttet til skogdrift samt gjengroing som følge av opphør av beite/slått, er viktige påvirkningsfaktorer.

Den tydeligste effekten av arealendringer er når et område endres så mye at det ikke lenger er egnet som leveområde for en art. Hvis dette er en arealtype det finnes lite av, vil det kunne påvirke en arts risiko for å dø ut. For naturtyper kan arealbeslag føre til at forekomster av naturtypen ødelegges eller forringes.

En rekke mindre åpenbare effekter av arealendringer kan imidlertid også påvirke en art negativt og over tid føre til at arter forsvinner. Eksempler på slike endringer er forringelse av kvaliteten på området (habitatet) i form av endret solinnstråling, endret fuktighet, dårligere tilgang på næring, dårligere mulighet til å finne skjul mv.

Et annet eksempel er oppsplitting av leveområder (fragmentering). Når man skal vurdere effektene på naturmangfold, bør man vurdere hvilken betydning blant annet

avstand mellom mulige leveområder for artene samt størrelsen og tilstanden til disse arealene kan ha for naturmangfoldet. Fragmentering av arters leveområder kan være en utfordring både for mattilgang, reproduksjon og genetisk depresjon (innavl).

Forurensning kan virke direkte og medføre akutt død, men det er vanligere at virkningene er mindre akutte og medfører redusert evne til reproduksjon og redusert overlevelse, for eksempel på grunn av endret kvalitet på leveområder (tilførsel av nitrogen eller spredning av partikler i vannmasser).

Prognoser for klimaendringer tilsier at det vil bli høyere gjennomsnittstemperaturer, mer nedbør og mer ekstremvær. Effektene av klimaendringer kan være direkte, ved at endrede forhold overstiger arters og naturtypers toleranse for temperatur eller fuktighet. Effektene kan også være indirekte, ved dårligere næringstilgang eller konkurranse med/fortrenging av nye arter.

Fremmede arter kan blant annet påvirke naturmangfold ved at de tar føden fra stedeegne arter, ved at stedeegne arter blir føde for fremmede arter eller ved at fremmede arter har med seg smitte som overføres til norsk naturmangfold. På det nåværende tidspunkt anses ikke fremmede arter generelt for å være en stor påvirkning på truede og nær truede arter i Norge, men enkelte arter gjør stor skade. Påvirkningen kan også øke ved klimaendringer. Risikovurderinger av fremmede arter fremgår av Artsdatabankens publikasjon "Fremmede arter i Norge – med norsk svarteliste" (2012).



Mink ble introdusert i Norge på 1920-tallet og har spredt seg til hele landet. Arten er blant annet et problem fordi mink dreper og spiser sjøfugl.
Foto: Morten Ekker

Overhøsting innebærer at man høster mer enn naturen tåler. Dette kan for eksempel skje ved jakt eller fiske. De fleste arter i Norge påvirkes ikke negativt av overhøsting.

Det er ofte vanskelig å identifisere én enkelt årsak til at arter eller naturtyper har negativ utvikling. Ofte vil det være flere faktorer som sammen er årsak til utviklingen.

I mange tilfeller er det enkelt å vurdere hvilken effekt en beslutning vil ha på naturmangfoldet. Hvis man legger en vei eller et byggefelt der det befinner seg en forekomst av en naturtype, er det for eksempel ingen tvil om at effekten av beslutningen er at forekomsten blir ødelagt (hvis den ikke flyttes til et annet sted). Tilsvarende for arter som fysisk befinner seg i planområdet (plantearter, lavarter mv).

Andre ganger kan effektene av et tiltak være mer usikre. Havørn kan for eksempel påvirkes negativt av vindturbiner og dø hvis de flyr inn i en turbin. Det kan imidlertid være usikkert hvor mange havørn som vil fly inn i den aktuelle vindturbinen. Utsetting av en fremmed organisme kan være skadelig for naturmangfold ved spredning, men det kan være usikkert om den fremmede organismen vil klare å spre seg under norske forhold og eventuelt hvor stort omfang en spredning vil kunne få. Usikkerhet om effektene av et tiltak, kan medføre at føre-var-prinsippet får anvendelse, se punkt 8.2.1.

Beskrivelsen av et tiltaks effekt på naturmangfold kan være mindre omfattende eller mer omfattende avhengig av hvor kompleks saken er. En enkel beskrivelse av effekten på naturmangfold kan for eksempel se slik ut:

"Hvis reguleringsplanen for Xx blir gjennomført, vil lokaliteten av nordlands-glattkrans gå tapt, fordi leveområdet blir lagt under utfyllingen. Ettersom det bare er åtte registrerte levedyktige populasjoner i Norge, vil tap av én lokalitet medføre større risiko for at arten dør ut."

eller

"Drenering av grunnvannstand vil ha liten påvirkning på lokalitetene ved tilstrekkelige tetttiltak."

eller

"Gaula er et av landets beste laksevassdrag og strekningen mellom Håggåtunnelen og Skjerdingstad er blant de viktigste gytestrekningene for laksen i vassdraget. Miljødirektoratet har påpekt at fundamenteringen av en bro over Gaula vil kunne endre strømforhold i elva og kantvegetasjonen og dermed endre gyteforholdene for laksen."

Eksempel på en noe mer omfattende beskrivelse av effektene:

"Når det gjelder effekten av tiltaket, er det usikkert om økosystemene i de to lokalitetene Rødkleivhytta V 2 og Mælum Ø kan opprettholdes for resten av lokalitetene selv om de ikke blir direkte berørt av utbyggingen, mens for der utbyggingen vil skje, vil økosystemet gå tapt. Tiltaket vil gjøre inngrep i disse forekomstene av naturtypen og vil med sikkerhet redusere forekomstens utbredelse betraktelig og kanskje helt. Effektene av tiltaket er dermed usikre, men det er klart at inngrepet vil ha en negativ effekt. Hvorvidt lokalitetene kan opprettholdes som økosystem er usikkert."

eller

”Hubro er sårbar for menneskelige forstyrrelser, særlig i hekkeperioden, og økt menneskelig aktivitet i et hekkeområde kan medføre fortregning. Området Berg-Melvasslia-SlørdalenÅstfjorden ligger mellom tre planlagte vindkraftverk med nettilknytning, og det bygges i tillegg ny FV 714 gjennom området. Etter NVEs vurdering kan disse tiltakene samlet medføre virkninger for hubroene i området. Vurderingen bygger blant annet på NOFs GPS-studie, som viser at hubroen kan bruke fjellområdene til jakt. Det er registrert aktivitet opptil 20 kilometer fra hekkelokaliteten.

Virkningene for hubro kan omfatte forstyrrelser i anleggs- og driftsperiodene, samt kollisjon med kraftledningene. Adkomstveiene og nettilknytningen til de enkelte vindkraftverkene planlegges imidlertid ikke i dette området. Videre har de planlagte kraftledningene i området en spenning på 132 kV og 420 kV. Kraftledninger med et slikt spenningsnivå medfører ingen fare for elektrokusjon, som er den viktigste risikoen når det gjelder hubro og kraftledninger. Det er etter NVEs vurdering ingen betydelig økt risiko for hubrodød som følge av tiltakene, men økt aktivitet både i anleggs- og driftsperiodene kan medføre at hubroene fortregnes fra området. Dette kan påvirke den lokale hubrobestanden. Samtidig vil NVE påpeke at den nye FV 714 gjennom Snillfjord vil legges om ved hekkelokalitetene, og at det er gitt tillatelse til å fjerne den eksisterende 66 kV-ledningen som går langs veien. Dette kan være positivt for hubro i området. Det er etter NVEs vurdering likevel en viss risiko for påvirkning på den lokale bestanden.”



Foto: Jan Ove Gjershaug

Beskrivelse av naturmangfold og effekter kan også skje ved bruk av tabell:

Område	Verdi og omfangsbeskrivelse	Konsekvens
Høgenhei SV	<p>Verdi: Sørvendte berg og rasmark/kalkskog (verdi A). Lysåpen skog, kalkrike berg og rasmarker med stort artsmangfold og forekomst av mange truede arter. <u>Stor verdi.</u></p> <p>Omfang: Arealbeslag i forbindelse med bygging av tunnel, men så lenge ikke inngrepet går vesentlig høyere i terrenget enn dagens tunnel vurderes omfanget som <u>lite negativt.</u></p>	Ubetydelig til liten negativ (0/-)
Stokkevannet V	<p>Verdi: Evjer, bukter og viker (C). Takrør – og sjøsivaks strandsump med svartorstrandskog/svartorsumpskog. <u>Middels verdi.</u></p> <p>Omfang: Inngrep i bukta i den nordlige delen av lokaliteten, hvor fyllingsutslagved rampe for fylkesvei inn i kryss slår ut i lokaliteten. Behov for omfattende inngrep for å sikre stabilitet. Hele buffersonen til våtmarksmiljø vil forsvinne. Sørliche delen av lokaliteten bevares uten inngrep, men omfanget vurderes som <u>middels til stort negativt</u> p.g.a. inngrep i den mest verdifulle (nordlige) delen.</p>	Middels negativ (..)
Hydal SV	<p>Verdi: Rik edelløvsog; store gamle trær (B). Kantsone med titalls grove og vitale asker samt et par grove eiker. Eldre lågurt- og blåbæreikeskog med noe rik bakke, dominans av blåbæreikeskog. <u>Middels til stor verdi.</u></p> <p>Omfang: Arealbeslag deler lokaliteten i to, og berører de mest verdifulle partiene. Betydelig areal berøres i anleggsperioden, og vil forringe lokaliteten permanent. Tap av viktige strukturer og forekomster av rødlistearter tilsier <u>stort negativt omfang.</u></p>	Stor negativ (...)
Hydal	<p>Verdi: Rik edelløvsog (A). Mosaikkpreget lokalitet. Alm-lindeskog, med noe grov alm og lind. Ospesuksesjoner med mye død osp, blant annet lys hårkjuke (VU). Oraskeskog i bekkedal. Flere rødlistearter. <u>Stor verdi.</u></p> <p>Omfang: Stort permanent arealbeslag i sentrale og viktige deler av denne svært viktige lokaliteten inkludert betydelig irreversibel påvirkning av naturmiljøet i anleggsbeltet gir stort negativt omfang. Viktige naturmiljøer med flere registreringer av rødlistearter vil forsvinne og restarealene vil miste verdi på grunn av tap av viktige kvaliteter og ugunstige kanteffekter (ugressinnvandring, klimatisk påvirkning etc.). Både geometri, omfang av regulert veggrunn og midlertidig anleggsområde er snevret inn til et minimum, som reduserer tapet av verdifullt naturmangfold. Men omfanget vurderes likevel som <u>stort negativt</u> da naturverdiene som berøres er så store og lokalitetens verdi fremstår som betydelig svekket etter inngrepet.</p>	Stor negativ til meget stor negativ (.../....)

6.5 Nærmere om ulike planer etter plan- og bygningsloven

Planmyndigheten har som utgangspunkt ansvar for at hensynet til naturmangfold og kravene i naturmangfoldloven kapittel II blir ivaretatt i planutforming og planbehandling. Det innebærer blant annet at kunnskap om økosystemer, naturtyper og arter, antatte virkninger av planen på naturmangfoldet, alternativ lokalisering, samlet belastning og avbøtende tiltak, i nødvendig grad bør inngå tidlig i planarbeidet. Der det er krav om planprogram, skal disse forholdene tas inn som tema i planprogrammet i nødvendig grad, og konsekvensene for naturmangfoldet skal framgå av planbeskrivelsen.

Vurderingene etter §§ 8 til 12 skal gjøres på alle plannivåer. Omfanget av vurderingene vil imidlertid variere avhengig av plannivå og hvor sterke føringer planen gir for fremtidig arealdisponering som har konsekvenser for naturmangfold. På regionalt nivå vil vurderingene gjennomgående være mer overordnet enn ved reguleringsplaner.

Regionale planer skal legges til grunn for regionale organs virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Gyldig planvedtak forplikter offentlige myndigheter til å følge opp og gjennomføre planen. Hvis det er knyttet en regional planbestemmelse etter § 8-5 til planen, kan det ikke iverksettes nærmere angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som vil være i strid med planen, uten samtykke.

Kommuneplanens arealdel fastsetter hovedtrekkene i framtidig arealdisponering og gir rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og hvilken ny arealbruk som kan settes i verk. I tillegg angir planen viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene. Kommunen kan detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser. Kommuneplanens arealdel er mer konkret og detaljert enn regional plan. Vurderingene etter naturmangfoldloven kapittel II må derfor som hovedregel være langt grundigere på dette plannivået enn på regionalt nivå.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet *reguleringsplan* (område- og detaljregulering) for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6. Reguleringsplaner som berører naturmangfold skal som et utgangspunkt behandles grundig. Særlig gjelder dette der reguleringsplanen gir små valgmuligheter for å senere kunne ta hensyn til naturmangfold.

For regionale planer og kommuneplanens arealdel vil vurderingene etter naturmangfoldloven kapittel II inngå som en del av konsekvensutredningene som skal gjennomføres etter plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd. Det samme gjelder for reguleringsplaner som faller inn under kravet om konsekvensutredninger i denne

bestemmelsen. Konsekvensutredningen skal gi et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere og vektlegge bestemmelsene i naturmangfoldloven. Se også punkt 6.6.3.

Eksempler på planer og planvedtak der naturmangfoldloven er brukt, ligger blant annet på Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider om planlegging: www.planlegging.no.

6.6 Noen særlige spørsmål

6.6.1 Når må man innhente ny kunnskap?

Hovedregelen er at § 8 ikke stiller krav om innhenting av ny kunnskap. Innhenting av ny kunnskap kan bare kreves unntaksvis.

Konsekvensutredningsforskriftene har egne hjemler for innhenting av ny kunnskap. I saker der det er foretatt konsekvensutredning, vil det være mer naturlig å kreve innhenting av ny kunnskap med hjemmel i disse forskriftene enn å bruke naturmangfoldloven § 8. I slike saker, er krav om innhenting av ny kunnskap en forutsigbar følge av høringen, som tiltakshaver kan ta i betraktning ved planlegging av fremdrift i saken.

Det følger av § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfold.

I denne rimelighetsvurderingen må man blant annet vurdere:

- hvor store er de potensielle effektene på naturmangfoldet
- har man indikasjoner på at man mangler kunnskap
- omfanget av og verdien av tiltaket (økonomien i prosjektet)
- kostnadene ved innhenting av ny kunnskap
- hvor mye kunnskap som allerede foreligger/er innhentet

Basert på disse momentene, vil innhenting av ny kunnskap særlig være aktuelt ved tiltak med et visst skadepotensial der det foreligger indikasjoner på at tiltaket vil få negative konsekvenser for nærmere angitt truet natur.

Det er altså ikke bare store og høyt profilerte prosjekter som kan utløse krav om innhenting av ny kunnskap. Det er potensialet for uopprettelig skade på natur som er avgjørende, ikke nødvendigvis sakens omfang.

Forvaltningen kan også innhente ny kunnskap utover det som følger av lovens krav. Slik kunnskapsinnhenting tidlig i planleggingen av et prosjekt kan bidra til bedre planlegging og raskere gjennomføring av prosjekter ved å unngå eller begrense konflikter med naturmangfold på et senere tidspunkt i prosjekteringen.

Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfold og/eller effekter på naturmangfold, følger det av føre-var-prinsippet at det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. I en slik situasjon bør forvaltningen vurdere å

informere tiltakshaver om at det kan være bedre å innhente mer informasjon for å utelukke en usikker følge.

I noen saker stilles det vilkår om etterundersøkelser, altså innhenting av kunnskap etter at vedtak treffes. Innhenting av ny kunnskap etter § 8 omfatter bare kunnskap før vedtak treffes, så vilkår om etterundersøkelser må eventuelt stilles med hjemmel i annet lovverk, eksempelvis energiloven.

6.6.2 Hvem bestemmer når det foreligger nok kunnskap og om vurderingene er gode nok?

Det er det forvaltningsorganet som avgjør saken, som bestemmer når det er nok kunnskap. Hvis parter, organisasjoner eller andre forvaltningsorganer er uenige i vurderingen, må vurderingen bestrides ved klage til overordnet organ, klage til Sivilombudsmannen eller ved å prøve vedtakets gyldighet for domstolen. Eventuelt ved å fremme innsigelse, hvis det er grunnlag for det.

Miljømyndighetene har en rådgivende rolle ved tolkning av de miljørettslige prinsippene og et generelt ansvar for å søke en enhetlig anvendelse av prinsippene på tvers av sektorer.

6.6.3 Hvilken betydning har det at det er gjennomført konsekvensutredning?

De miljørettslige prinsippene retter seg mot offentlige myndigheter (og unntaksvis private som utøver offentlig myndighet), mens reglene om konsekvensutredninger, retter seg mot tiltakshaver eller forslagsstiller. Samtidig ligger konsekvensutredningen, og høringen av denne, til grunn når myndighetene foretar vurderinger etter naturmangfoldloven og tar stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak skal gjennomføres.

En konsekvensutredning skal oppfylle prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12. Først sendes forslag til planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram på offentlig høring (hvordan konsekvensutredning skal gjennomføres, hva som skal utredes mv.). I høringen skal organisasjoner og berørte myndigheter spille inn hvilke temaer som skal belyses i konsekvensutredningen, herunder om det er behov for innhenting av ny kunnskap. På bakgrunn av høringen vurderes om det er behov for innhenting av mer kunnskap (feltundersøkelser og lignende).

Konsekvensutredning utarbeides så på grunnlag av plan- eller utredningsprogrammet. Deretter sendes konsekvensutredningen på høring sammen med planforslaget eller søknaden (tiltaket). Også i denne høringen, kan det komme innspill om behov for mer kunnskap. Ansvarlig myndighet kan unntaksvis pålegge tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon av bestemte forhold der konsekvensutredningen ikke anses dekkende.

Etter at denne prosessen er ferdig, kan man som den klare hovedregel legge til grunn at utredningen oppfyller kunnskapsgrunnlag i § 8.

Noen ganger trekker prosjekter ut i tid og konsekvensutredningen blir gammel. KU-regelverket gir ikke grunnlag for å pålegge tiltakshaver eller forslagsstiller å vurdere om kunnskapsgrunnlaget kan ha endret seg etter at konsekvensutredningen ble gjennomført. Naturmangfoldloven § 8 pålegger imidlertid offentlige myndigheter å legge til grunn eksisterende kunnskapsgrunnlag på tidspunktet for avgjørelsen. I slike tilfeller må dermed myndighetene selv undersøke om det har skjedd endringer.

Hvis planområdet eller omfanget av tiltaket har endret seg etter at konsekvensutredningen ble gjennomført, må ansvarlig myndighet påse at konsekvensene av endringene blir redegjort for før det fattes vedtak i saken, jf. konsekvensutredningsforskriftene §§ 11 og 14.

6.7 Videre vurderinger

Hvis man, etter å ha vurdert kunnskapsgrunnlaget, finner at beslutningen ikke berører naturmangfold i nevneverdig grad, vil man som hovedregel kunne avslutte vurderingen av de miljørettslige prinsippene. Dette kan for eksempel gjøres slik:

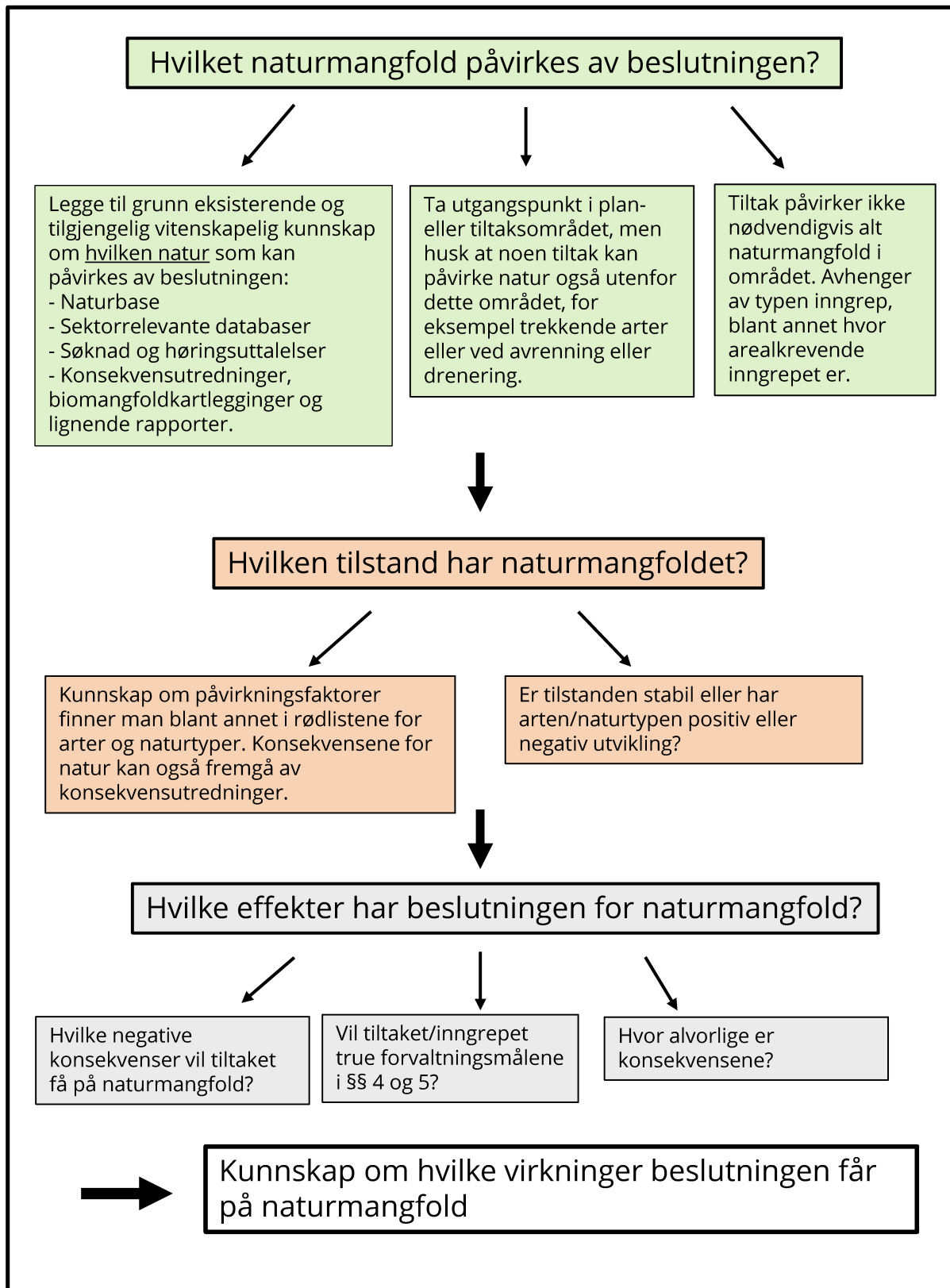
“Tiltaket/inngrepet påvirker ikke naturmangfold i nevneverdig grad, jf. naturmangfoldloven § 8. Det foretas derfor ingen vurdering av §§ 9 til 12.”

eller

“Planområdet omfatter i hovedsak en grusbane og noe trevegetasjon. Selv om planforslaget i liten grad berører naturmangfold, er det foretatt søk i Naturbase og Artskart. Det fremkommer at det ikke er registrert prioriterte arter, truede eller nær truede arter, utvalgte naturtyper eller truede eller nær truede naturtyper i planområdet. Det er heller ikke opplysninger i saken som tyder på at det kan finnes slike arter eller naturtyper i planområdet som ikke er fanget opp av ovennevnte registreringer. Dermed er det heller ikke påvist effekter av tiltaket på naturmangfold. I og med at naturmangfold i liten grad berøres av planforslaget og det ikke kan påvises effekter av planen på verdifull natur, legger Xx til grunn at det ikke er nødvendig å foreta vurderinger av §§ 9 til 12.”

En slik avgrensning mot videre vurderinger vil normalt bare være aktuelt ved mindre tiltak. Hvis beslutningen berører naturmangfold, går man videre og vurderer de øvrige miljørettslige prinsippene.

6.8 Sjekkliste kunnskapsgrunnlaget



7. ØKOSYSTEMTILNÆRMING OG SAMLET BELASTNING (§ 10)

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

7.1 Innledning

Hvilket naturmangfold som påvirkes av beslutningen og hvordan naturmangfoldet påvirkes, har man allerede funnet frem til ved vurderingen etter § 8. Denne påvirkningen kan beskrives som plan- eller tiltaksvirkningen. Formålet med § 10 er å se denne virkningen i sammenheng med andre effekter på det samme naturmangfoldet (altså det naturmangfoldet man avgrenset ved vurderingen etter § 8). Da får man sumvirkningen eller den samlede belastningen på naturmangfoldet.

Ett enkelt tiltak får ikke alltid stor betydning for naturmangfoldet. Heller ikke noen få tiltak. Hvis det blir mange tiltak av samme art, som påvirker det samme naturmangfoldet, kan den samlede belastningen av tiltakene imidlertid bli stor. Tilsvarende kan den samlede belastningen av det konkrete tiltaket, andre typer tiltak og andre påvirkningsfaktorer være større enn påvirkningen av det konkrete tiltaket alene.

For å få kunnskap om effektene på naturmangfold, må man derfor også se hen til den samlede belastningen på naturmangfoldet. Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning skal sikre at de ulike påvirkningsfaktorene ses i sammenheng og at den totale belastningen på arter, naturtyper og økosystemer ikke overstiger tålegrensen i §§ 4 og 5. En ny belastning kan medføre at man nærmer seg en kritisk tålegrense for naturmangfoldet. Prinsippet skal også motvirke en bit-for-bit-svekkelse av naturmangfold og gradvis forvitring av arters leveområder.

Økosystemtilnærmingen innebærer at inngrep som berører for eksempel én art, ikke bare kan vurderes i forhold til denne arten. Man må også vurdere om effektene på arten kan påvirke det økosystemet som arten inngår i. Bortfall av en art fra et leveområde kan for eksempel få konsekvenser for andre arter, ved at arten fungerer som føde for andre arter eller bidrar til pollinering.

Vurderingen av samlet belastning er derfor viktig for opprettholdelse av økosystemfunksjoner. Økosystemfunksjoner må opprettholdes slik at økosystemene er robuste og i stand til å møte ulike påvirkninger. Det må tas særlig hensyn til arter som man er kjent med at har spesielt stor betydning for ulike økosystemfunksjoner. Økosystemfunksjoner er også viktige for at økosystemene skal levere økosystemtjenester (naturgoder).

Bestemmelsen gir imidlertid ikke bare anvisning på en økosystemtilnærming. Vurdering av samlet belastning skal også foretas i forhold til enkeltarter og enkeltnaturtyper.

Kunnskap om samlet belastning skal legges til grunn når forvaltningen utformer regler, vurderer bruk av regler og veier ulike samfunnshensyn mot hverandre i en skjønnsmessig vurdering av om man bør tillate et inngrep eller ikke. Vurderingen etter § 10 kan føre til at hensynet til naturmangfoldet veier tyngre enn det ville ha gjort ved en vurdering av § 8 alene. Dette fordi konsekvensene for naturmangfoldet kan være større når man ser den samlede belastningen på natur enn når man ser effekten fra bare tiltaket.

Bestemmelsen taler også for at man gjennom overordnet arealplanlegging og andre planer, vurderer tålegrensen for det naturmangfoldet som typisk berøres av en type tiltak, i stedet for å vurdere hvert enkelt tiltak for seg. Ved vurdering av småkraftverk, behandles for eksempel ofte flere prosjekter i samme område under ett, som en pakkebehandling. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere samlet belastning. Utarbeidelse av vannforvaltningsplaner er et annet eksempel på operasjonalisering av økosystemtilnærming og samlet belastning.

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning bør vurderes *før* man vurderer føre-var-prinsippet. Føre-var-prinsippet angir hvordan man skal håndtere usikkerhet. Denne usikkerheten kan knytte seg til hvilket naturmangfold som påvirkes av den aktuelle beslutningen og/eller hvilken effekt beslutningen vil ha på naturmangfoldet (§ 8). Men det kan også knytte seg usikkerhet til hvilke andre tiltak og faktorer som kan påvirke naturmangfoldet og hvordan denne påvirkningen vil bli (§ 10). Oversikt over eventuell usikkerhet, har man altså ikke før man har vurdert både § 8 og § 10.

7.2 Hvilke forhold er relevante ved vurdering av § 10?

Vurderingen av samlet belastning omfatter for det første andre tiltak/inngrep av samme art. Hvis man for eksempel vurderer en søknad om akvakulturanlegg, må man se hen til andre akvakulturanlegg som kan påvirke samme naturmangfold. Finner man at tillatelse til akvakulturanlegg vil få negative konsekvenser for vill anadrom laksefisk i en nærmere angitt fjord med tilhørende vassdrag, skal man vurdere hvilke ytterligere belastninger i form av andre akvakulturanlegg den ville anadrome laksefisken i denne fjorden/vassdraget har blitt, blir og vil bli utsatt for.

For det andre omfatter vurderingen andre typer tiltak/inngrep. For eksempel:

- Konsekvensene for marine arter ved etablering av et akvakulturanlegg, vil avhenge av i hvilken grad bestandene som påvirkes av dette anlegget, også er påvirket av for eksempel overhøsting og/eller spredning av fremmede organismer.
- Når man vurderer hvilken betydning gravearbeider vil få for elvemusling i nærliggende vassdrag, må man se hen til om dette vassdraget er påvirket av andre forhold som virker negativt på elvemusling, som avrenning fra landbruk og utslipp av kloakk eller annen forurensning.

- Ved vurdering av en veitrasé som kan påvirke villrein, må man også se hen til om andre tiltak har eller kan ha en negativ effekt på villreinen. Dette kan være hyttefelt, vannkraftverk, motorferdsel og andre tiltak eller aktiviteter som kan bidra til å fragmentere villreinens leveområde.

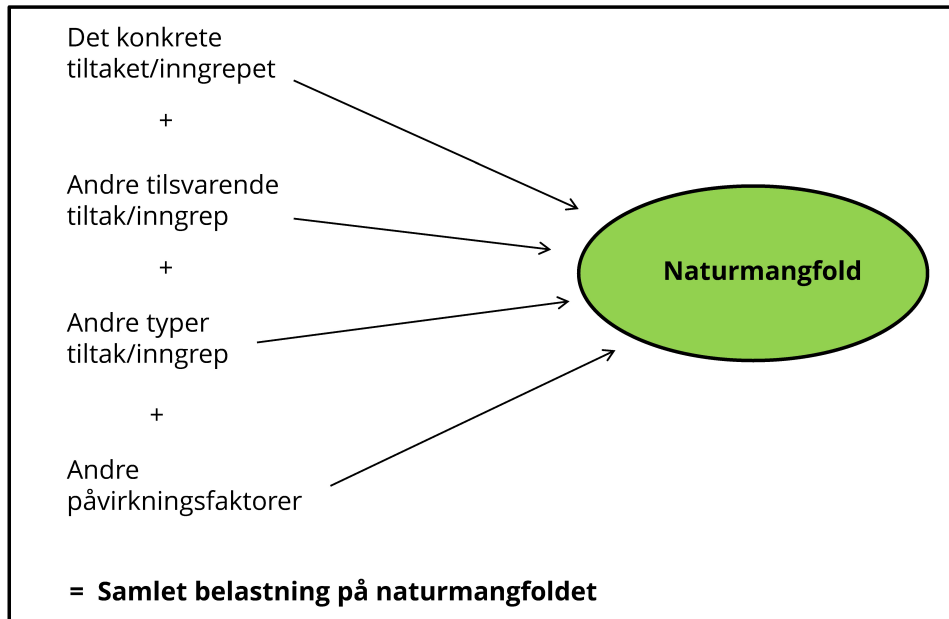


Villrein er sårbare for fragmentering av leveområder. Foto: Erik Ydse

For det tredje er det relevant å se hen til andre påvirkningsfaktorer. Andre påvirkningsfaktorer kan for eksempel være klimaendringer, som temperaturøkninger, tørke og flom. Det har de senere årene vært en betydelig økning i antallet arter som påvirkes negativt av klimaendringer.

Endringene er relevant i en vurdering av samlet belastning når de gir seg konkrete utslag i forhold til det naturmangfoldet som vurderes, typisk ved at de påvirker en arts levevilkår. Temperaturøkning har for eksempel ført til en økning av rødrevens leveområde, noe som er en negativ påvirkningsfaktor for fjellrev fordi rødrev og fjellrev konkurrerer om føde og hi. Ved vurdering av inngrep som kan påvirke fjellrev, er det relevant å se hen til dette. Et annet eksempel kan være tørke som gir mindre mattilgang for en art og dermed gjør arten mer sårbar for andre påvirkninger.

Andre påvirkningsfaktorer enn klimaendringer, kan være svingninger i bestander av arter som den aktuelle arten er avhengig av, for eksempel som føde. For å ta fjellrev igjen, er den avhengig av smågnagere. I perioder med lite smågnagere, blir det matmangel og fjellreven vil da være særlig utsatt ved andre negative påvirkninger.



Vurderingene av andre påvirkningsfaktorer, gjelder både faktorer bakover i tid, samtidige påvirkninger og fremtidige påvirkninger. Se nærmere om dette i punkt 7.5.

Hvis det ikke er andre påvirkningsfaktorer utover det aktuelle tiltaket, kan beskrivelsen gjøres enkel:

"Det aktuelle naturmangfoldet påvirkes ikke av andre tiltak/inngrep eller av andre påvirkningsfaktorer, jf. naturmangfoldloven § 10."

Eller som i eksempelet under, som gjaldt tillatelse til innsamling av insekter i naturreservat og hvor det var få eller ingen negative påvirkninger på disse insektbestandene utover den aktuelle innsamlingen:

"Insekter og edderkoppdyr må samles inn som hele individer. Det antas likevel at de aller fleste bestander tilknyttet skog i en klimaksfase, også av truede og nær truede arter, er levedyktige i området fordi det er få eller ingen negative påvirkninger av utenforstående faktorer slik som menneskelig aktivitet, jf. § 10 om samlet belastning. Innsamling av enkeltindivider vil dermed ikke påvirke bestandene i nevneverdig grad."

Når naturmangfoldet påvirkes av andre forhold enn bare tiltaket, blir vurderingen nødvendigvis mer omfattende. Som i eksemplet under, som gjaldt samlet belastning på hubro ved vurdering av et vindkraftverk:

”Det er etter NVEs vurdering sannsynlig at Tellenes vindkraftverk vil berøre et leveområde for hubro. Dersom et slikt leveområde også berøres av Titania gruver og ny fylkesvei 44 kan den samlede belastningen medføre at den lokale bestandsutviklingen blir påvirket. ... Det er i tillegg flere vindkraftprosjekter i området som berører leveområder for hubro. Selv om vindkraftverk trolig ikke medfører stor kollisjonsrisiko for hubro, kan vindkraftverkene med kraftledninger medføre forstyrrelse. Ved en storstilt utbygging av vindkraftverk i Rogaland og Vest-Agder kan det tenkes at den regionale bestandsutviklingen kan påvirkes. NVE legger imidlertid til grunn at hubrobestanden i store deler av regionen er mettet. ... NVE vil i den samlede avveien av virkninger ikke legge mye vekt på virkninger for den regionale bestandsutviklingen, da det etter NVEs vurdering ikke er sannsynlig at planområdet er et særlig viktig område for den regionale bestanden av hubro. Den lokale bestanden kan bli påvirket av flere tiltak, og dette vil tillegges noe vekt.”

Vurderingene av samlet belastning vil gjennomgående være mer omfattende ved linjeinngrep (for eksempel kraftlinjer) enn ved punktinnrep (for eksempel næringsbygg). Vurdering av en flere kilometer lang kraftlinje innebærer at man må vurdere naturmangfold over et stort område. Eksemplet på neste side viser NVEs vurdering av samlet belastning i en sak om bygging og drift av ca. 15,5 kilometer lang 132 kV kraftledning mellom Øye transformatorstasjon og Austadvika transformatorstasjon i Flekkefjord kommune.

Eksemplet viser også at selv ved lineære inngrep, blir vurderingen av samlet belastning håndterlig når man avgrenser vurderingen til faktorer som kan påvirke samme naturmangfold som det som påvirkes av det aktuelle tiltaket/inngrepet. Når andre tiltak og inngrep påvirker annet naturmangfold enn det som påvirkes av det aktuelle tiltaket, er det ikke nødvendig å konkretisere og beskrive disse tiltakene eller inngrepene nærmere. Det er tilstrekkelig å skrive at tiltakene påvirker annet naturmangfold enn det som påvirkes av det omsøkte inngrepet.

"NVE har følgende kraftledningsprosjekter til behandling i de berørte kommunene:

- Likestrømsledning mellom Norge og Tyskland
- Spenningsoppgradering av to eksisterende 300 kV ledninger mellom Fedal og Tonstad til 420 kV, med nye transformatorstasjoner i begge ender
- Ny 132 kV-ledning Øye-Austadvika
- Riving av 66 kV-ledning Øye-Sira

NVE har tidligere gitt konsesjon til spenningsoppgradering av eksisterende 300 kV ledning mellom Kristiansand og Fedal. Eventuelle tilknytningsledninger for større produksjonsanlegg, kommer i tillegg.

For vurdering av virkninger for naturmangfold i den enkelte sak, se egne vurderinger. Det er særlig virkninger av likestrømsledningen mellom Norge og Tyskland og etablering av ny transformatorstasjon ved Hestesprangvatnet i Kvinesdal som er relevant for vurdering av samlet belastning på naturmangfold for Øye-Austadvika, da traseen for Øye-Austadvika krysser traseen for Nord. Link i området ved Kalandsvatnet og ledningen er planlagt sløyfet innom Kvinesdaltransformatorstasjon. Ved gjennomgang av disse sakene, ser NVE at det er følgende rødlistede arter som kan bli påvirket av ett eller flere av disse prosjektene: Hubro, storlom, fiskeørn og hønsehauk.

Det er særlig fiskeørn som vil kunne bli påvirket av den samlede belastningen av eksisterende ledning Fedal —Åna-Sira, Nord. Link og Øye-Austadvika. Det er eventuell fortrenkning som følge av anleggsarbeid, og økt kollisjonsrisiko som vil kunne påvirke denne arten.

Dersom alle ledningsprosjektene blir realisert blir det totalt 46 kilometer mer kraftledninger i Flekkefjord, Sirdal og Kvinesdal kommuner enn i dag. Dette vil medføre økt kollisjonsrisiko for fugl, særlig gjelder dette der regionalnettsanlegg etableres parallelt med sentralnett, da linene vil ligge i forskjellig høyde.

Det er flere planer om kraftledninger og transformatorstasjoner i området, men da det ikke er registrert rødlistede arter eller viktige naturtyper i området ved Kvinesdal transformatorstasjon vurderer NVE at oppgraderingen av Fedal-Tonstad med ny Kvinesdal transformatorstasjon, og ny 132 kV Øye- Austadvika, ikke vil påvirke den samlede belastningen på naturmangfoldet i dette området. NVE har foran i kapitlet vurdert at ny 132 kV Øye-Austadvika ikke medfører vesentlige negative virkninger for naturmangfoldet på sikt, bortsett fra noe økt kollisjonsrisiko for omtalte fuglearter langs traseen.

Ved bygging av 15,5 kilometer kraftledning mellom Øye og Austadvika gjøres den eksisterende 22,5 kilometer lange 66 kV-ledningen mellom Øye og Sira overflødig. Det betyr at det totalt sett blir ca. 7 kilometer kortere kraftledningstrasé enn i dag. NVE har ikke oversikt over eventuelle fuglelokaliteter langs eksisterende ledning, men sannsynlighetene taler for at færre antall kilometer ledning vil redusere kollisjonsfare for fugl.

I området rund Hestesprangvannet og Raustad vil de ulike tiltakene forsterke hverandre. Det er imidlertid ikke registrert viktige naturtyper eller arter her.

Vannkraftverk

... Med hensyn til forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5 innebærer kraftverkene og ledningen forskjellige påvirkningsfaktorer som i det vesentlige vil ha virkninger for helt ulike arter og funksjoner i økosystemet. Vannkraftverk påvirker i hovedsak flora og fauna tilknyttet eller i umiddelbar nærhet av vannstrengen som berøres. NVE mener på bakgrunn av dette at bygging av vannkraftverk ikke direkte vil forsterke virkningen av kraftledningen og at det dermed ikke oppstår sumvirkninger av tiltakene.

Vindkraftverk

NVE har en melding om Buheii vindkraftutbygging i Kvinesdal kommune med en total produksjon på 284 GWh til behandling, og har meddelt konsesjon til Kvinesheia vindkraftverk med 190GWh ny produksjon i samme kommune. Dette vedtaket er påklaget og er per dags dato til behandling hos Olje- og energidepartementet. På grensen mellom Flekkefjord, Kvinesdal og Sirdal kommuner er Tonstad vindkraftverk på høring med total produksjon på 622 GWh. Søknad om Siragrunnen offshore vindkraftverk med total produksjon på 700 GWh er på høring i Flekkefjord og Sokndal kommune, og Skorveheia vindkraftverk i Flekkefjord kommune med en total produksjon på 95 GWh er til behandling. Det er også meldt to vindkraftverk i Flekkefjord kommune, Stemmeheia og Håskogheia, med total produksjon på 470 GWh. Kvinesheia vindkraftverk planlegges ca. fire kilometer sørøst for Øye transformatorstasjon, mens Stemmeheia og Skorveheia planlegges henholdsvis ca. fire og fem kilometer vest for Austadvika transformatorstasjon. De andre kraftverkene ligger mellom 15 og 25 kilometer fra omsøkte kraftledning. En eventuell etablering av de planlagte vindkraftverkene, sammen med den omsøkte kraftledningen vil samlet sett kunne øke kollisjonsfaren for fugl, herunder rødlistede arter i området.

For vurdering av samlet belastning etter naturmangfoldloven § 10 har NVE presisert at det i Vest- Agder er planlagt en rekke utbygginger av vannkraft, vindkraft og elektriske anlegg. NVE vurderer at eksisterende og nye vannkraftverk ikke direkte vil forsterke virkningen av kraftledninger. Etablering av ytterligere kraftledninger utover Øye-Austadvika sammen med eventuell etablering av vindkraftverk vil kunne øke kollisjonsfaren for omtalte fuglearter."

7.3 Geografisk avgrensning

Geografisk er vurderingen avgrenset til påvirkninger på det naturmangfoldet som befinner seg innenfor beslutningens influensområde. Dette omfatter det stedbundne naturmangfoldet som berøres av beslutningen (økosystemet med arter og naturtyper).

Det omfatter også arter som bruker området i bestemte perioder av året, for eksempel til hekking, gyting eller til trekk og som berøres i den forbindelse.

Hvis anlegging av en vei påvirker en forekomst av en naturtype, vil vurderingen av samlet belastning være avgrenset til andre tiltak og påvirkningsfaktorer som kan påvirke denne forekomsten av naturtypen. Da er det i utgangspunktet ikke relevant å se hen til om andre forekomster av naturtypen andre steder i landet påvirkes av andre veier, boligbygging eller lignende. Unntak gjelder når det er fare for at forvaltningsmålet for en naturtype eller art ikke nås, se under i pkt. 7.4.

Hvis anlegging av en vei derimot berører en villreinstamme, må vurderingen av den samlede belastningen på denne villreinstammen omfatte tiltak, inngrep og påvirkningsfaktorer i hele leveområdet til stammen. Det kan omfatte veier og andre infrastrukturtiltak, hyttefelt, forstyrrelser av motorferdsel mv. i et større geografisk område.

Tilsvarende gjelder for fuglearter. Sjøfugl blir for eksempel påvirket av mange faktorer som ofte befinner seg utenfor plan- eller tiltaksområdet. Årsakene til nedgangen hos mange sjøfuglbestander er sammensatte. Blant annet er redusert næringstilgang på grunn av fiske og reduserte oppvektsområder for fisk, viktige elementer i den samlede belastningen for sjøfugl, selv om disse påvirkningsfaktorene kan finne sted langt unna det konkrete tiltaket. Næringsmangel gjør også sjøfugl mer sårbare for predasjon og marin forsøpling. I vurderingen av den samlede belastningen på sjøfugl, må man se hen til slike faktorer i den grad de er kjent for forvaltningen.

For vannlevende arter der det eksakte leveområdet er ukjent, kan det være nødvendig å vurdere påvirkningsfaktorer på andre tilsvarende økosystemer (vassdrag) som bestanden i det aktuelle vassdraget kan bruke som leveområde.

7.4 Forholdet til forvaltningsmålene i §§ 4 og 5

Hvis et tiltak berører en art eller naturtype på en slik måte at tiltaket kan gjøre det vanskeligere eller umulig å nå forvaltningsmålene for arten eller naturtypen (§§ 4 og 5), er det ikke nok bare å vurdere konsekvensene for arten eller naturtypen i planområdet/influensområdet. Da må man også vurdere påvirkningen på arten/naturtypen/økosystemet regionalt og eventuelt på landsbasis. Denne vurderingen skjer formelt etter §§ 4 og 5, men i praksis vil det være naturlig å vurdere dette i forbindelse med samlet belastning.

En vurdering av påvirkningen på en art, en naturtype eller et økosystem regionalt eller nasjonalt, vil særlig være aktuelt der man har mange tilsvarende inngrep som påvirker det samme naturmangfoldet, for eksempel ved storskala utbygging av vindkraftanlegg, småkraftanlegg eller akvakulturanlegg, der samme art eller naturtype påvirkes negativt ved hvert enkelt av disse anleggene og de samlede konsekvensene av en slik utbygging kan være at arten eller naturtypen blir så svekket regionalt eller nasjonalt at det blir vanskeligere å nå forvaltningsmålene for arten eller naturtypen. I slike tilfeller vil det

være hensiktsmessig å utarbeide en overordnet plan eller strategi, der man foretar en vurdering av hvor stor samlet belastning som vil være akseptabel for arten eller naturtypen og planlegger utbygging på grunnlag av det.

7.5 Tiltak, aktiviteter og andre påvirkningsfaktorer bakover i tid og fremover i tid

7.5.1 Innledning

Det følger av § 10 at forvaltningsorganet skal legge vekt på påvirkningsfaktorer som økosystemet "er" eller "vil bli" utsatt for. Dette omfatter tidligere, nåværende og fremtidige påvirkninger.

7.5.2 Påvirkninger bakover i tid

Når det gjelder tidligere påvirkninger, altså påvirkninger bakover i tid, vil noen tiltak og inngrep være reflektert i den nåværende bestandssituasjonen til artene og/eller naturtypene. Hvis for eksempel en art er truet, så vil det normalt være en konsekvens av tidligere påvirkninger. Inngrepene vil da indirekte være tatt hensyn til ved vurderingen av § 8. Andre inngrep vil ikke være reflektert i bestandssituasjon og/eller tilstand. I hvilken grad tidligere påvirkninger er reflektert i nå-tilstanden, vil avhenge både av typen inngrep, typen natur og hvor langt tilbake i tid inngrepet har skjedd. For et forvaltningsorgan kan det være vanskelig å foreta denne vurderingen.

Som hovedregel kan forvaltningen derfor legge til grunn at tidligere inngrep er reflektert i nå-tilstanden.

Unntak gjelder for tidligere saker innenfor eget forvaltningsområde. I den grad sakene har betydning for den samlede belastningen på det aktuelle naturmangfoldet, bør organet vurdere belastningen ved disse inngrepene. Hvis en kommune for eksempel vurderer en søknad om mudringstillatelse i et bløtbunnsområde, må kommunen se hen til tidligere mudretillatelser som berører samme område. Og ved søknad om ny kraftledning må organet vurdere belastningen fra tidligere kraftledninger som berører det samme naturmangfoldet. I slike tilfeller vil både tidligere inngrep, berørte arter/naturtyper og påvirkningsfaktorer være kjent for forvaltningsorganet, slik at det vil være greit å vurdere i hvilken grad tidligere inngrep er relevant eller ikke i vurderingen av samlet belastning.

Ved store inngrepssaker som potensielt kan ha stor påvirkning på natur, bør forvaltningsorganet også i rimelig grad vurdere andre vesentlige belastninger som har hatt stor påvirkning på samme naturmangfold. Dette vil være påvirkninger av en slik størrelsesorden at organet vil være kjent med dem og med konsekvensene for det aktuelle naturmangfoldet. I praksis vil dette ofte være tiltak innenfor forvaltningsorganets eget saksområde, se over. Men det kan også være andre typer store samfunnsinngrep (som store infrastrukturtiltak) eller andre vesentlige belastninger (som forsuring av vassdrag).

7.5.3 Påvirkninger fremover i tid

Når det gjelder vurderingen av fremtidige inngrep/tiltak, må organet se hen til søknader organet selv har til behandling som kan påvirke det samme naturmangfoldet. Søknaden om mudring i et viktig bløtbunnsområde må for eksempel vurderes opp mot andre tilsvarende søknader kommunen har til behandling.

I den grad organet har kunnskap om saker som er under behandling hos andre forvaltningsorganer eller tillatelser som er innvilget av andre organer, men ennå ikke realisert, skal organet legge vekt på disse. Dette vil typisk være store og viktige samfunnsmessige tiltak. Mindre saker som er til behandling hos andre offentlige myndigheter eller tillatelser som er innvilget og som organet ikke har kunnskap om, forventes det ikke at forvaltningsorganet skaffer seg kjennskap til.

For andre fremtidige påvirkningsfaktorer, som klimaendringer som ennå ikke har inntruffet og dermed ikke påvirker naturmangfoldet per i dag, må man legge til grunn prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt, både med tanke på endringens natur og med tanke på effekten av en slik endring (se punkt 7.2 om klimaendringer). Hvis det er sannsynlighetsovervekt for at klimaendringer vil få negative konsekvenser for det berørte naturmangfoldet, må dette tas i betraktning ved vurderingen av den samlede belastningen på naturmangfoldet.

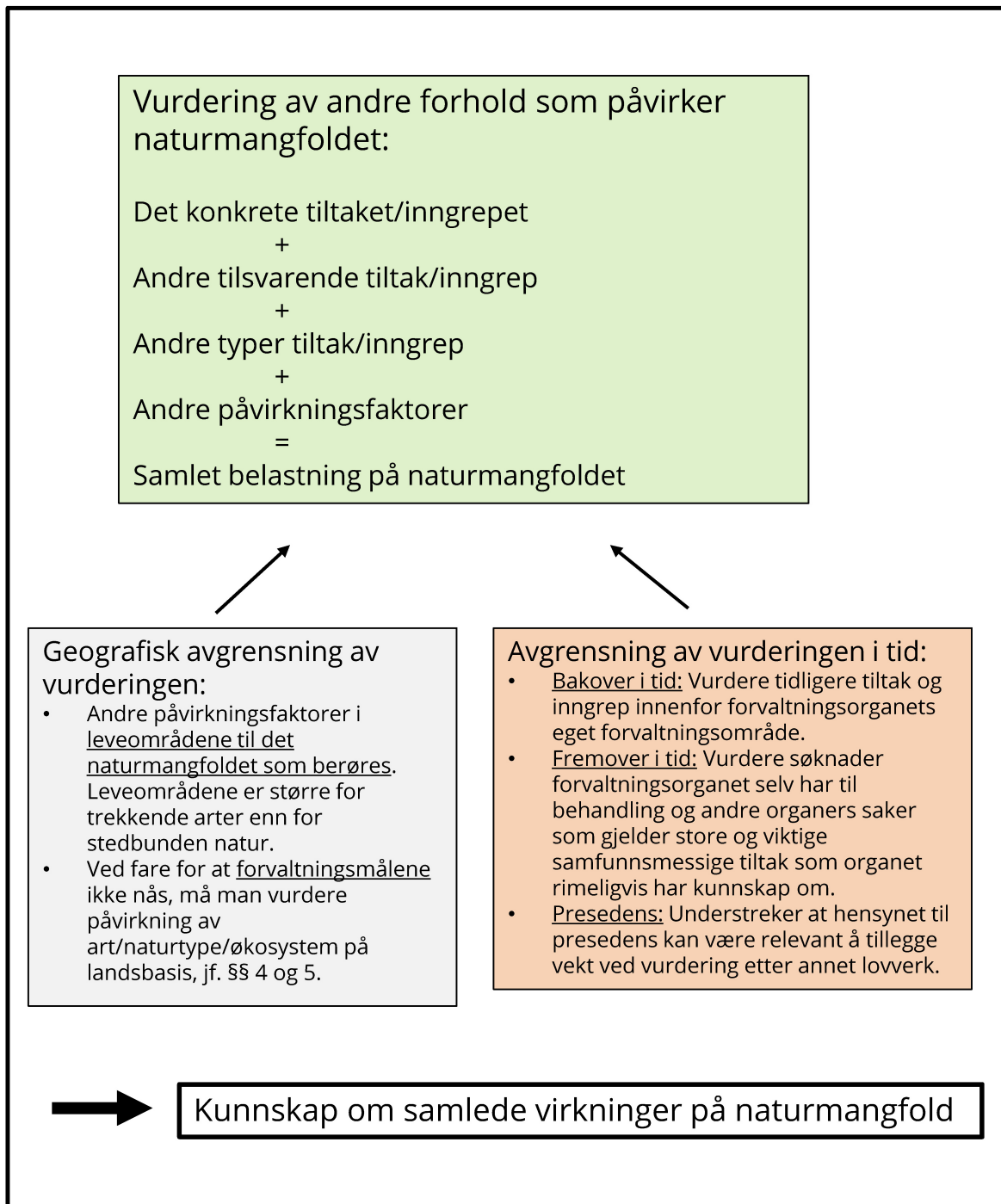
7.5.4 Særlig om presedens

Det følger av forarbeidene til § 10 at myndighetene også skal vurdere hvor mange tilsvarende tiltak som kan være aktuelle og hvilken effekt disse tiltakene samlet vil ha på naturmangfoldet. Hvor mange akvakulturanlegg kan det for eksempel være aktuelt å etablere i et område og hvilken effekt vil det ha på naturmangfoldet om alle disse anleggene blir etablert.

Der det kan bli vanskelig å si nei til et tilsvarende prosjekt av presedenshensyn, kan det tilsi at man sier nei også til det første omsøkte inngrepet, hvis den samlede belastningen av alle forventede inngrep vil bli for stor. Presedens vil i mange tilfeller være en del av vurderingen etter sektorloven.

For noen sektorer, for eksempel energi- og vassdragssektoren, er praksis imidlertid at samlet belastning tillegges stadig større vekt ettersom tålegrensen for den enkelte art eller naturtype nærmer seg. Da vil tillatelse i én sak ikke medføre større sannsynlighet for tillatelse i neste sak i det samme området, snarere tvert imot. Når man nærmer seg tålegrensen kan selv en liten virkning fra et prosjekt være for mye, selv om større virkninger fra tilsvarende prosjekter har blitt akseptert tidligere. I slike tilfeller tillegges ikke presedenshensyn noen vekt.

7.6 Sjekkliste økosystemtilnærming og samlet belastning



8. FØRE-VAR-PRINSIPPET (§ 9)

§ 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 naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

8.1 Innledning

Når man treffer beslutninger som kan påvirke naturmangfold, er utgangspunktet at beslutningsgrunnlaget skal være så godt som mulig, jf. § 8. Likevel kan det i en del tilfeller være tvil om konsekvensene for natur.

Usikkerhet kan skyldes manglende kunnskap om hvilke naturverdier som blir berørt, for eksempel hvilke arter som finnes i området. Det kan også skyldes manglende kunnskap om hvordan det aktuelle tiltaket vil påvirke disse naturverdiene og/eller manglende kunnskap om den samlede belastningen på naturverdiene. Usikkerhet kan forekomme selv om kunnskapsgrunnlaget i § 8 er oppfylt.

Hvis man ikke har nok kunnskap, oppstår spørsmålet om hvordan man skal forholde seg til denne usikkerheten. Skal man legge til grunn at tiltaket vil skade en bestemt art, selv om man er usikker på om arten finnes i området og om den faktisk vil påvirkes av tiltaket? Skal man legge til grunn at arten ikke finnes i området eller ikke vil bli påvirket? Eller skal man ta arten i betraktning, men ta mindre hensyn til den enn man ville ha gjort hvis man visste sikkert? Føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan forvaltningen skal håndtere slik usikkerhet.

Føre-var-prinsippet gjelder i to situasjoner:

- Ved vedtak når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap (første punktum).
- Av eget tiltak når det foreligger en risiko for alvorlig og irreversibel skade på naturmangfold (annet punktum).

Etter første punktum blir prinsippet en retningslinje ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse når et forvaltningsorgan treffer vedtak. Annet punktum tar særlig sikte på situasjoner hvor myndighetene overveier tiltak for å ivareta naturmangfold. For eksempel der forvaltningen vurderer å sette i verk tiltak mot spredning av fremmede organismer, prioritering av en art, fiskeribegrensninger eller forbud mot farlige stoffer. Da følger det av annet punktum at mangel på kunnskap ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å foreta slike tiltak. Det er § 9 første punktum som er mest aktuell for målgruppen for denne veilederen. Veilederen konsentreres derfor i det følgende om denne delen av bestemmelsen.

Føre-var-prinsippet tillegges ikke vekt i seg selv. Prinsippet angir i stedet hva man skal legge til grunn når det er usikkert om naturmangfoldet vil bli skadet eller usikkerhet om hvor stor skade inngrepet vil medføre. Da skal man ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Hva dette innebærer, vil avhenge av hvor stor sannsynlighet det er for at en mulig skade vil inntre.

8.2 Når føre-var-prinsippet får anvendelse

Føre-var-prinsippet får ikke anvendelse i alle saker. Det er ikke et prinsipp som skal legges til grunn "for sikkerhets skyld". To forutsetninger må være til stede for at prinsippet skal få anvendelse:

- Det foreligger ikke tilstrekkelig kunnskap om naturmangfold og/eller virkningene på naturmangfold
- Det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet

8.2.1 Føre-var-prinsippet får bare anvendelse når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap

Føre-var-prinsippet får bare anvendelse når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfold og/eller virkningene på naturmangfold.

Etter § 8 skal forvaltningsorganet legge til grunn eksisterende og tilgjengelig kunnskap om naturmangfold og virkninger av inngrepet, bruken mv. på natur. Tilsvarende vil vurderingen etter § 10 avdekke om naturmangfoldet påvirkes av andre forhold, slik at den samlede belastningen på naturen blir større enn effekten av inngrepet isolert skulle tilsi.

Hvis det ikke er usikkerhet om noen av disse forholdene, kan man legge kunnskapen om natur og virkninger til grunn for lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Da får ikke føre-var-prinsippet anvendelse, selv om konsekvensene for natur kan være alvorlige. Da må man foreta en avveining mellom fordeler og ulemper ved tiltaket og blant annet vurdere tiltaket opp mot forvaltningsmålene.

Hvis det foreligger tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet og virkningene på naturmangfoldet, kan man for eksempel skrive:

"Etter Xxs vurdering foreligger det tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet og virkninger på naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet får dermed ikke anvendelse, jf. naturmangfoldloven § 9."

Det er viktig å være oppmerksom på at det kan være mangel på tilstrekkelig kunnskap selv om kunnskapsgrunnlaget i § 8 er oppfylt. Paragraf 8 er som hovedregel oppfylt når man har funnet frem til og lagt til grunn eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Hvis et område ikke er kartlagt kan § 8 være oppfylt samtidig som kunnskapen ikke er tilstrekkelig. Da kan man være i en situasjon hvor man må vurdere føre-var-prinsippet. Det samme gjelder hvis det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om et inngreps virkning på naturmangfold.

En viss grad av usikkerhet knyttet til kunnskap om naturmangfold og/eller virkninger på natur vil imidlertid kunne gjøre seg gjeldende i mange saker. Per i dag er deler av norsk natur ikke tilstrekkelig kartlagt. Sammenhengene i naturen er også kompliserte, noe som gjør at konsekvensene av et inngrep kan være usikre.

Føre-var-prinsippet brukes ikke ved generell eller hypotetisk usikkerhet.

Når det gjelder usikkerhet om *hvilket naturmangfold som berøres av et tiltak eller inngrep*, er det en forutsetning for bruk av føre-var-prinsippet, at man kan bygge på funn eller observasjoner som gir grunnlag for en reell risikovurdering. Det er med andre ord ikke sånn at generell usikkerhet knyttet til manglende kartlegging av et område, medfører at et organ må vurdere føre-var-prinsippet. Det må foreligge indikasjoner på at konkrete arter eller naturtyper vil berøres av inngrepet. Disse indikasjonene må også ha støtte i fagkunnskap. En slik indikasjon kan for eksempel være funn av en forekomst av en naturtype, som normalt er leveområde for én eller flere truede arter. Funnet av naturtypen vil da være en indikasjon på at disse artene finnes der. En enkelt observasjon av et eksemplar av en art kan etter omstendighetene også være en indikasjon, hvis observasjonen er etterprøvable og arten kan berøres av tiltaket.

Når det gjelder *virkinger av tiltak eller inngrep* på natur, stiller dette seg noe annerledes. Her må virkningene som oftest vurderes på bakgrunn av generell økologisk kunnskap, faglig forankrede antakelser og/eller observasjoner eller erfaringer fra lignende steder/situasjoner. Man kan ikke kreve at det foreligger konkrete funn som underbygger usikkerheten. Hvis generell økologisk kunnskap, faglige forankrede antakelser og/eller lignende erfaringer tilsier at det er usikkerhet om virkningene av inngrepet på natur, kan føre-var-prinsippet dermed få anvendelse.

8.2.2 Det skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfold

Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Om en skade er "vesentlig", avhenger av en konkret vurdering av blant annet hvor omfattende virkningene vil bli, om skaden er varig eller forbigående og hvor truet eller på annen måte verdifullt naturmangfoldet som kan bli utsatt for skade er.

Skaden vil lettere anses som vesentlig ved skade på truet eller nær truet natur. Det samme gjelder natur som har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge (25 prosent eller mer av den europeiske bestanden er i Norge). For naturtyper vil ødeleggelse av forekomster i de fleste tilfeller være irreversibel, og dermed ofte vesentlig. Etablering av fremmede arter i norsk natur vil i seg selv være vesentlig.

Skade som gjør det vanskeligere å nå eller opprettholde forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, vil alltid anses som vesentlig skade.

Hvis et inngrep kan skade flere arter eller flere naturtyper eller omfanget av skaden på én art eller én naturtype er veldig stort, vil skaden kunne anses som vesentlig selv om naturen som skades ikke i seg selv er truet, nær truet eller Norge har et spesielt ansvar for den.

Tilsvarende hvis et inngrep kan få store negative effekter for en bestand av en art eller for en art eller naturtype lokalt, selv om arten/naturtypen i seg selv ikke er truet eller lignende.

8.3 Bruk av føre-var-prinsippet

Hvis det er stor sannsynlighet for vesentlig skade, vil føre-var-prinsippet medføre at man legger til grunn at et inngrep vil skade naturmangfold, selv om det ikke kan konstateres sannsynlighetsovervekt for at slik skade vil inntre. Hensynet til naturmangfold tillegges altså like stor vekt som om man hadde sannsynliggjort at inngrepet ville skade natur. Hvis det for eksempel er stor sannsynlighet for at en bestand av en truet art vil bli utryddet av tiltaket, skal hensynet til bestanden av denne arten da tillegges like stor vekt som om man hadde hatt faktisk kunnskap om at den ville bli utryddet. Da kan man for eksempel konkludere slik (etter en nærmere drøftelse):

"Etter Xxs vurdering medfører tiltaket stor sannsynlighet for vesentlig skade på den kritisk truede fuglearten åkerrikse. Selv om det knytter seg noe usikkerhet til hvor store negative effekter tiltaket vil få for arten, legger Xx dermed til grunn at tiltaket vil få store negative konsekvenser for arten, jf. naturmangfoldloven § 9."

I slike tilfeller kan resultatet bli et annet senere, hvis man innhenter ytterligere kunnskap og denne kunnskapen viser at det ikke er sannsynlig at arten vil bli vesentlig skadet. I innsigelsessak om sommerfuglarten klippeblåvinge i Tvedestrand, tok for eksempel daværende Miljøverndepartementet innsigelse mot reguleringsplan til følge selv om det ikke var gjort bekreftede funn av klippeblåvinge i selve planområdet. Det fulgte samtidig av vedtaket at området kan bygges helt eller delvis ut hvis ny kartlegging gir grunnlag for det.

Hvis det er mindre sannsynlighet for vesentlig skade, vil virkningene for natur tillegges noe mindre vekt enn man ville ha gjort ved sikker kunnskap. Samtidig skal hensynet til naturmangfold tillegges større vekt enn om inngrepet overhodet ikke hadde hatt virkninger for naturmangfoldet. Føre-var-vurderingen kan da for eksempel avsluttes på denne måten:

"Etter Xxs vurdering medfører tiltaket en viss sannsynlighet for skade på den kritisk truede fuglearten åkerrikse. Sannsynligheten er ikke så stor at det kan legges til grunn at tiltaket vil få store negative konsekvenser for arten. Hensynet til en mulig risiko for vesentlig skade på arten må likevel tas i betraktning når hensynet til naturmangfold veies mot andre samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 9."

Føre-var-prinsippet kan også tilsi at det stilles vilkår til tillatelse eller at tillatelsen utformes på en slik måte at den forebygger eller avbøter skade på natur, jf. naturmangfoldloven §§ 11 og 12. Hvis det er risiko for at en bestemt driftsmetode eller lokalisering kan påføre naturmangfold vesentlig skade, kan føre-var-prinsippet for eksempel tilsi at man ikke gir tillatelse til denne driftsmetoden eller lokaliseringen, eventuelt stiller vilkår som kompenserer for skaderisikoen eller reduserer risikoen for skade. Man kan for eksempel skrive:

"Etter Xxs vurdering medfører tiltaket risiko for skade på den sårbare arten elvemusling. Selv om det knytter seg en viss usikkerhet til omfanget av skaden på elvemusling, tilsier føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at det stilles vilkår om nok vannføring for å bidra til tilstrekkelig god vannkvalitet i vassdraget."

eller

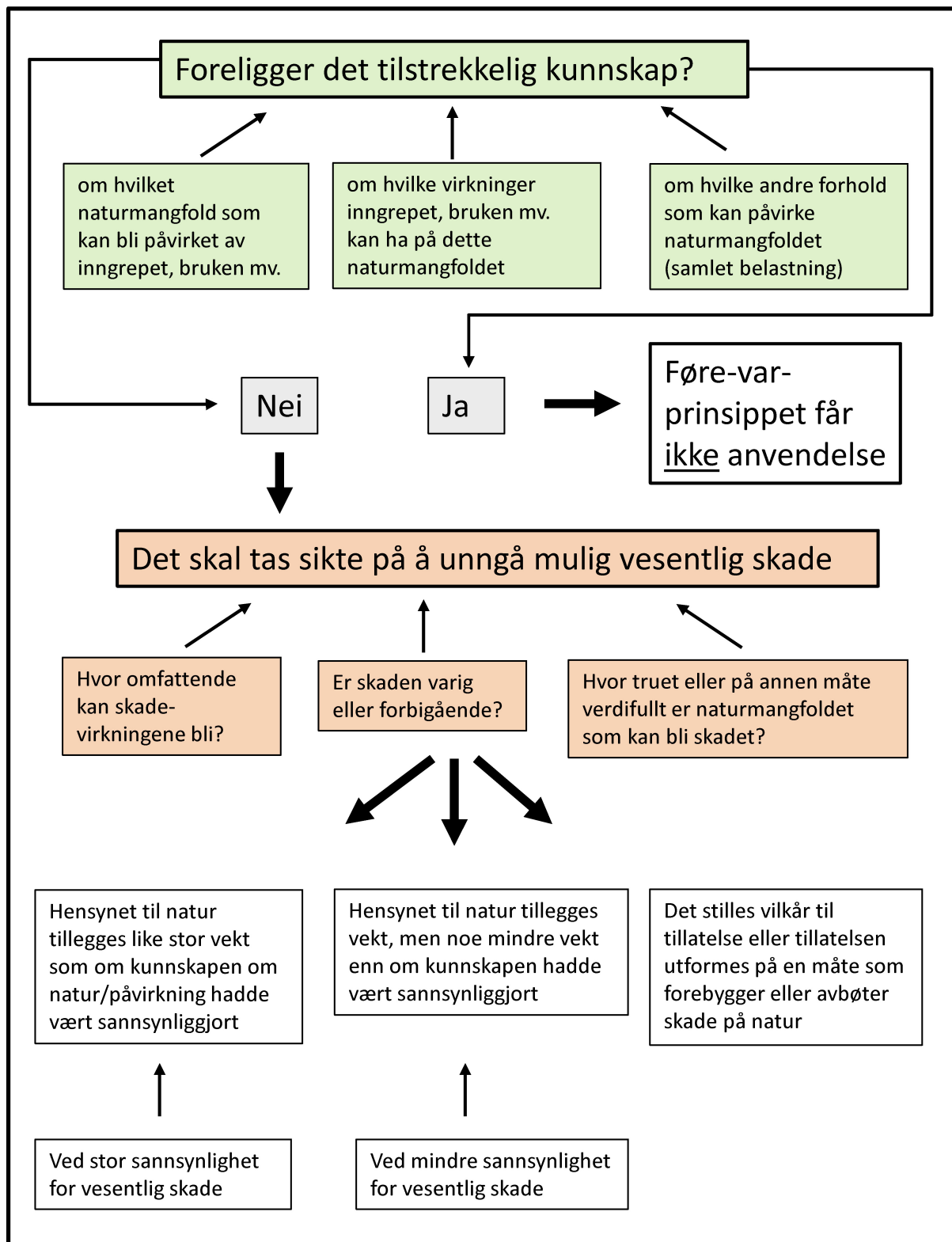
"Bekken som renner gjennom skytebaneområdet drenerer til kalksjøene Xx, som er registrert som lokalt viktig (C-område), og Yy som er registrert som svært viktig (A-område). Yy er også utvalgt naturtype. Vannprøver fra bekken viser en svak påvirkning av tungmetallene bly, kobber, nikkel og sink fra skytebanen og det er vurderes som noe usikkert hvordan videreføring av skytebanen med kulefang nær bekken, vil påvirke naturmangfoldet i vassdraget. Selv om det knytter seg en viss usikkerhet til virkningene for av tiltaket på kalksjø, tilsier føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at det stilles vilkår om overvåking av bekken slik forslått av Fylkesmannen. Det må også stilles krav til riktig oppbygging av nye kulefang."

Tiltakshaver kan også selv velge å innhente ny kunnskap, for at ikke føre-var-prinsippet og mulig risiko for negative effekter på natur, skal slå ut i tiltakshavers disfavør.

Føre-var-prinsippet gir ikke i seg selv grunnlag for å stille krav om etterundersøkelser eller annen innhenting av ny kunnskap. Men føre-var-betraktninger kan tilsi at man stiller slike vilkår etter sektorregelverket, hvis det er adgang til det.

Hvis det stilles vilkår om etterundersøkelser, overvåking mv., kan slike vilkår i noen tilfeller redusere risikoen for skade og dermed betydning av føre-var-prinsippet i en konkret sak. En forutsetning for dette er at den potensielle skaden er reversibel og at forvaltningsorganet har adgang til å omgjøre eller tilpasse vedtaket hvis man får faktisk kunnskap om negativ effekt på naturmangfold. Eventuell skade må altså kunne forhindres eller repareres i etterkant hvis betydningen av føre-var-prinsippet skal reduseres. Omgjøring av vedtak i den forstand at et forvaltningsorgan trekker tilbake en tillatelse, er nok ikke veldig praktisk, men i mange tilfeller kan det være aktuelt å tilpasse tillatelsen eller stille ytterligere vilkår om driftsmetoder mv.

8.4 Sjekkliste føre-var-prinsippet



9. KOSTNADENE VED MILJØFORRINGELSE SKAL BÆRES AV TILTAKSHAVER (§ 11)

§ 11. (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver er ikke unikt for naturmangfoldloven. Prinsippet er for eksempel godt kjent fra forurensningssektoren som prinsippet om at forurenser betaler. Mange andre lover har også lignende regler.

Bestemmelsen har betydning ved utforming av regelverk, ved tolkning av bestemmelser om tiltakshavers ansvar og ved skjønnsutøvelse og fastsetting av vilkår.

Paragraf 11 gir ikke i seg selv hjemmel for å pålegge tiltakshaver kostnader ved å hindre eller begrense skade på naturmangfold. Hjemmel må finnes i andre lover og/eller i alminnelig forvaltningsrettslig vilkårlære. Ved begunstigende tillatelser, vil det gjennomgående være adgang til å utforme tillatelsen eller stille vilkår for å hindre eller begrense skade på naturmangfold, så lenge kravene som stilles til tiltakshaver er saklige og forholdsmessige. Naturmangfoldloven § 11 kan ha betydning for tolkningen av adgangen til å sette vilkår etter sektorlover eller alminnelig vilkårlære. Dette kan være aktuelt hvis et vilkår ligger i ytterkanten av hva som anses omfattet av hjemmelsgrunlaget eller ved tvil om et vilkår etter ulovfestet vilkårlære er saklig og/eller forholdsmessig.

Når det er hjemmel for å pålegge tiltakshaver kostnader ved å hindre eller begrense skade på naturmangfold, medfører prinsippet i § 11 at forvaltningen bør bruke sin adgang til å utforme tillatelsen eller vilkårene i tråd med dette. Bestemmelsen kan for eksempel tilsi at den som gis tillatelse til å bygge et vannkraftverk, i noen tilfeller kan pålegges å dekke kostnadene ved bygging av laksetrapp eller at tillatelse etter akvakulturloven kan ledsages av vilkår om at tiltakshaver må bekoste innretninger for å redusere rømningsfaren.



Foto: Marianne Gjerv

Prinsippet omfatter kostnader til forebyggende, avvergende, avbøtende, kompensierende og gjenopprettende tiltak. Det omfatter også kostnader til innhenting av kunnskap som er nødvendig for å gjennomføre slike tiltak.

Prinsippet gjelder ikke ved all miljøpåvirkning. Kostnadene må være nødvendig for å hindre eller begrense skade på naturmangfold. Skaden må være forårsaket av inngrepet/tiltaket/bruken.

Det er viktig å merke seg at prinsippet kan få anvendelse selv om det er usikkert om tiltaket vil skade naturmangfold, hvis føre-var-prinsippet får anvendelse (se kapittel 8). Da kreves ikke sikker kunnskap for skade på naturmangfold.

Kostnadene må være knyttet til det konkrete tiltaket. I noen tilfeller vil innhenting av ny kunnskap og overvåking være relevant for å hindre eller begrense skade på naturmangfold. Hvis man for eksempel er usikker på om et tiltak vil skade en bestemt art, kan man gi tillatelse på vilkår av at det foretas nærmere undersøkelser av skadepotensialet. Da vil vilkåret være kjent og risikoen for ytterligere pålegg inkalkulert før tiltakshaver etablerer virksomheten. Hvis det så viser seg at arten skades av tiltaket, kan forvaltningen bruke den nye kunnskapen som grunnlag for å omgjøre tillatelsen eller for å stille vilkår om avbøtende tiltak. I slike tilfeller vil prinsippet i § 11 medføre at tiltakshaver bør pålegges å dekke utgiftene til slik kunnskapsinnhenting eller overvåking.

I andre tilfeller ønsker forvaltningen mer generell kunnskap om en art eller mer generell overvåking av en art på lokalt nivå, regionalt nivå eller på landsbasis. Slik kunnskap kan danne grunnlag for å vurdere lignende søknader i fremtiden. Paragraf 11 kan ikke brukes som argument for å pålegge innhenting av slik kunnskap eller slik overvåking.

Prinsippet får ikke anvendelse hvis det, ut fra tiltakets og skadens karakter, vil være urimelig at tiltakshaver dekker kostnadene. Ved denne vurderingen ser man blant annet på de økonomiske rammene for tiltaket, om skaden er typisk for tiltaket eller om den var vanskelig å forutse og i hvilken grad tiltaket kommer hele samfunnet til gode. Urimelighetsbegrensningen får trolig ikke stor selvstendig betydning ved siden av alminnelig vilkårslæres krav om at vilkår skal være saklige og forholdsmessige.

Vurderingen av § 11 vil ofte fremgå indirekte, ved at det stilles vilkår om driftsmetode, lokalisering eller lignende som det forutsettes at tiltakshaver dekker kostnaden med. Derfor omtales ofte §§ 11 og 12 samlet.

10. MILJØFORSVARLIGE TEKNIKKER OG DRIFTSMETODER (§ 12)**§ 12. (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)**

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

Prinsippet tar sikte på å unngå eller begrense skade på naturmangfold ved valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering. Prinsippet er også kjent som BAT (best available techniques), forankret i forurensningsloven § 2 nr. 3.

Valg av driftsmetoder, teknikk og lokalisering skal skje etter en samlet vurdering av naturmangfold og økonomiske forhold og gi de beste samfunnsmessige resultater. Ved vurderingen av hva som gir de beste samfunnsmessige resultater, kan det også være relevant å ta hensyn til at ivaretagelse av naturmangfold ved valg av driftsmetoder, teknikk og/eller lokalisering også kan bidra til å opprettholde økosystemtjenester/naturgoder som eksempelvis høsting av naturressurser (jakt/fiske mv.), flomdemping, erosjonsbeskyttelse, pollinering samt ivaretagelse av friluftsliv.

Bestemmelsen har betydning ved utforming av regelverk, ved tolkning av bestemmelser om tiltakshavers ansvar og ved skjønnsutøvelse og fastsetting av vilkår.

Paragraf 12 gir ikke i seg selv hjemmel for å pålegge bestemte driftsmetoder, teknikker eller lokalisering. Hjemmel må finnes i andre lover og/eller i alminnelig forvaltningsrettslig vilkårlære. Ved begunstigende tillatelser, vil det gjennomgående være adgang til å utforme tillatelse eller stille vilkår for å hindre eller begrense skade på naturmangfold, så lenge kravene som stilles til tiltakshaver er saklige og forholdsmessige. Naturmangfoldloven § 12 kan ha betydning for tolkningen av adgangen til å sette vilkår etter sektorlover eller alminnelig vilkårlære.

Når det er hjemmel for å gi pålegg om bestemte driftsmetoder, teknikker eller lokalisering, og slikt pålegg kan forhindre eller begrense skader på naturmangfold, vil prinsippet i § 12 medføre at forvaltningen bør bruke sin adgang til å utforme tillatelsen eller vilkårene i tråd med dette. Forvaltningen bør få opplyst saken best mulig med hensyn til alternative måter å gjennomføre et tiltak på. Dette gjelder særlig hvis det er grunn til å tro at tiltaket kan gjennomføres på en måte som er mindre skadelig for naturmangfoldet uten at dette kan gå nevneverdig på bekostning av tiltakets effektivitet og kostnadsramme.

Best mulig driftsmetode kan omfatte tidspunkt for aktivitet, redskapsbruk og avbøtende tiltak. I daværende Miljøverndepartementets vedtak om utvidelse av Riksvei 22 gjennom Nordre Øyeren naturreservat, ble det for eksempel stilt vilkår om amfibietunneler,

utvidelse av vannkulverten og etablering av viltpassasje. Krav til minstevannsføring ved vannkraftkonsesjoner er også eksempel på driftsmetode.

Forskriftene om konsekvensutredninger kan gi grunnlag for krav om utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Hvis man har foretatt en slik vurdering, vil det dekke inn vurderingen etter naturmangfoldloven § 12.

En vurdering av best mulig driftsmetode kan for eksempel se slik ut:

"NVE har vurdert alternativ A og A2 opp mot hverandre. I denne vurderingen har vi lagt vekt på at området der kraftledningen planlegges trolig er en del av et hubrotterritorium. Hubro er utsatt for elektrokusjon ved 22 kV-luftledninger. Omfanget av hubro i området er usikkert, og NVE legger derfor føre var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, til grunn. Etter NVEs vurdering utgjør kabling av 22 kV-linjen et godt avbøtende tiltak for hubro. Selv om alternativ A, med luftledning, er 1,5 millioner kroner dyrere enn alternativ A2, vil NVE gi konsesjon for alternativ A2 dersom det gis konsesjon for vindkraftverket. Kabling av 132 kV-linjene er kostbart, og dette er etter NVEs vurdering ikke et realistisk alternativ."

eller

"Tiltaket kan tillates hvis det tas inn en reguleringsbestemmelse om at tiltakshaver skal rapportere til Fylkesmannen hvis det gjøres funn av død fugl i planområdet. Etter senest ett års drift av vindturbinene skal kommunen i samråd med Fylkesmannen, på bakgrunn av eventuelle funn av død åkerrikse, vurdere hensiktsmessige tiltak som kan ivareta hensynet til åkerrikse, herunder stenging av vindturbinene i trekkseasonen. Vilåret er i samsvar med naturmangfoldloven §§ 11 og 12."

Best mulig teknikk kan omfatte rensemetoder, mekanismer, innsatsmetoder. Tiltakshaver pålegges for eksempel å bruke nyere teknologi, som medfører bedre rensing av utslipp.

Best mulig lokalisering kan innebære at man velger den plassering som medfører minst negative konsekvenser for naturmangfold. Man kan for eksempel velge en annen veitrasé for å unngå å ødelegge hekkelokaliteten til truet rovfugl. Eller man kan plassere en bygning et annet sted på eiendommen for å unngå å ødelegge en hul eik.

En vurdering av best mulig lokalisering kan for eksempel se slik ut:

"Xx har også lagt vekt på at det finnes alternative områder for lokalisering av hytter som ikke berører randsonen langs vassdraget i samme grad, jf. naturmangfoldloven § 12."



Amfibietunnel under vei. Foto: Christian Fischer CC BY SA 3.0

I noen tilfeller, der et tiltak er avhengig av flere tillatelser, kan det være ønske om å vurdere avbøtende tiltak og utforming av tiltaket i det siste vedtaket. Hvis en sak for eksempel krever tillatelse både etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven, kan det være ønske om å ta en grundig vurdering av eventuelle avbøtende tiltak i vedtaket etter forurensningsloven. Det er greit, forutsatt at man i det første vedtaket viser til at vurderingene vil bli foretatt i det senere vedtaket.

Det kan man for eksempel gjøre slik:

“Avbøtende tiltak og utforming av tiltaket vil spesifiseres nærmere dersom det blir gitt konsesjon. Tiltakshaver vil da være den som bærer kostnadene med tiltaket, i tråd med naturmangfoldloven §§ 11 og 12.”

Hvis avbøtende tiltak er avgjørende for effekten på naturmangfold og for om tiltaket vil være samfunnsmessig akseptabelt, bør vedtaket likevel skissere hvilke avbøtende tiltak som er nødvendige og så presisere tiltakene nærmere i det senere vedtaket.

11. AVEINING MELLOM HENSYN TIL NATURMANGFOLD OG ANDRE SAMFUNNSINTERESSER

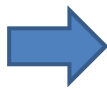
11.1 Innledning

Når offentlige myndigheter vurderer infrastrukturtiltak, strømforsyning, næringsutvikling, boligbygging mv. vil det være mange hensyn som gjør seg gjeldende både for og mot. Naturmangfold er ett av disse hensynene.

Naturmangfold vil gjennomgående være et hensyn som taler mot tiltak, inngrep og aktiviteter. Som det fremgår av illustrasjonen under kan en rekke andre hensyn trekke i samme retning, for eksempel hensyn til friluftsliv, naturopplevelse, reiseliv, kulturminner mv.

Eksempler på hensyn som kan tale mot et tiltak/inngrep:

- **Naturmangfold**
- Friluftsliv
- Rekreasjon/naturopplevelse
- Kulturminner
- Dyrevelferd
- Jakt- og fiskeinteresser
- Naturbasert næringsutvikling



Eksempler på hensyn som kan tale for et tiltak/inngrep:

- Arbeidsplasser
- Bygging av boliger/hytter
- Infrastruktur
- Strømforsyning og annen samfunnsikkerhet
- Næringsutvikling
- Behov for råstoff



Avveiningen mellom ulike samfunnsinteresser skjer etter en helhetsvurdering i medhold av den enkelte lov. Ved søknad om nydyrking, skjer for eksempel avveiningen etter jordloven. Ved vurdering av ny veistrekning skjer avveiningen etter plan- og bygningsloven. For vedtak etter naturmangfoldloven, som vern eller prioriterte arter, skjer avveiningen i henhold til naturmangfoldloven § 14.

Vekten av natur kan i noen særlige tilfeller være så stor at det ikke er forsvarlig å tillate et tiltak eller en aktivitet uavhengig av hvilke hensyn som taler for tiltaket, for eksempel hvis et tiltak fører til at en naturtype blir utryddet i Norge.

I de fleste tilfeller vil imidlertid vekten av naturmangfold være relativ. Det betyr at samme naturverdi kan ha ulik vekt avhengig av hvilke andre interesser man veier den mot. Hensynet til en truet art kan for eksempel veie tungt mot en lokal interesse av å bygge ut et hyttefelt og veie mindre tungt mot interessen av å sikre nasjonal strømforsyning. Samtidig kan hensynet til naturmangfold være utslagsgivende eller veie tungt for valg mellom ulike traseer for nasjonalt linjenett.

Hvis påvirkningen på naturmangfold gjør det vanskelig å nå eller opprettholde forvaltningsmålene for arter eller naturtyper (§§ 4 og 5), skal hensynet til artene eller naturtypene som trues tillegges stor vekt i avveiningen mot andre samfunnshensyn.

Generelt kan man si at jo mer truet eller på annen måte hensynskrevende naturmangfoldet er og jo større påvirkningen er, jo større vekt skal hensynet til naturmangfold tillegges.

Avveiningen mellom ulike interesser kan i praksis også påvirkes av politisk ideologi, av beslutningstakers rolle (helhetlig arealforvaltning eller primært ivaretagelse av en sektorinteresse) og av beslutningstakers ståsted (lokal, regional eller nasjonal forvaltning).

11.2 Betydningen av de miljørettslige prinsippene ved avveining mellom ulike interesser

De miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 sier ikke noe om hvordan man skal veie ulike samfunnsinteresser mot hverandre. Prinsippene angir en metode for å integrere hensynet til naturmangfold i beslutningsgrunnlaget.

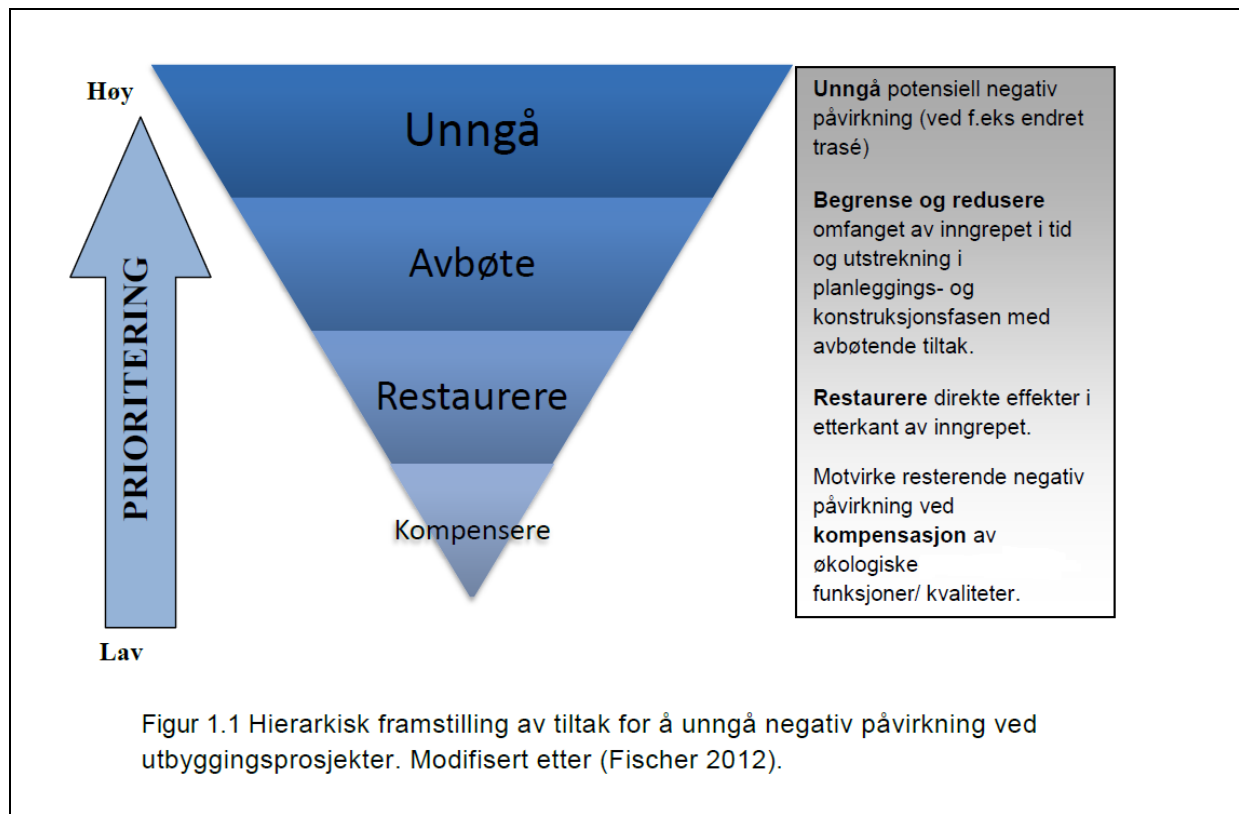
Hensynet til naturmangfold fremkommer ved bruk av de miljørettslige prinsippene, særlig §§ 8, 9 og 10, jf. §§ 4 og 5. Kunnskapsgrunnlaget i § 8 gir kunnskap om hvilke virkninger det aktuelle tiltaket eller aktiviteten får på naturmangfold, prinsippet om samlet belastning i § 10 gir kunnskap om de totale konsekvensene for naturmangfold og føre-var-prinsippet sier noe om hva man skal legge til grunn når man ikke har nok kunnskap.

11.3 Resultatet av avveiningen

Avveininger av ulike samfunnsinteresser kan resultere i at et tiltak ikke tillates fordi hensynet til naturmangfold tillegges avgjørende vekt eller at et tiltak tillates fordi en eller flere andre samfunnsinteresser tillegges avgjørende vekt.

Avveiningen trenger imidlertid ikke resultere i et enten-eller. Ofte kan naturmangfold ivaretas i større eller mindre grad ved å tilpasse tiltaket. Man kan for eksempel velge en alternativ trasé eller man kan velge en alternativ driftsmetode som reduserer de negative konsekvensene for natur.

Illustrasjonen under viser hvordan man primært bør unngå skade på naturmangfold, dernest avbøte, restaurere og kompensere. Pilen på venstre side illustrerer at vekten av natur (hvor høyt man prioriterer natur) vil ha betydning for hvilke valg man tar.



11.4 Særlig om naturmangfoldloven § 14

Bestemmelsen skiller seg fra de andre bestemmelsene i kapittel II ved at den bare har betydning for avgjørelser som treffes etter naturmangfoldloven. Første ledd gjelder forholdet til andre samfunnsinteresser. Annet ledd gjelder samiske interesser.

Første ledd skal sikre at "andre viktige samfunnsinteresser" blir tatt i betraktning når forvaltningen treffer avgjørelser etter naturmangfoldloven. Andre viktige samfunnsinteresser omfatter økonomiske, sosiale og kulturelle interesser, i tillegg til hensyn til en effektiv ressursforvaltning. Betydningen for naturmangfoldet må stå i forhold til konsekvensene for andre samfunnssektorer, lokalsamfunn og enkeltmennesker.

Bestemmelsen sier ikke noe om hvilken vekt de ulike interessene skal ha, bare at det skal skje en avveining. Avveiningen skiller seg dermed ikke fra avveininger mellom ulike interesser etter annet lovverk.

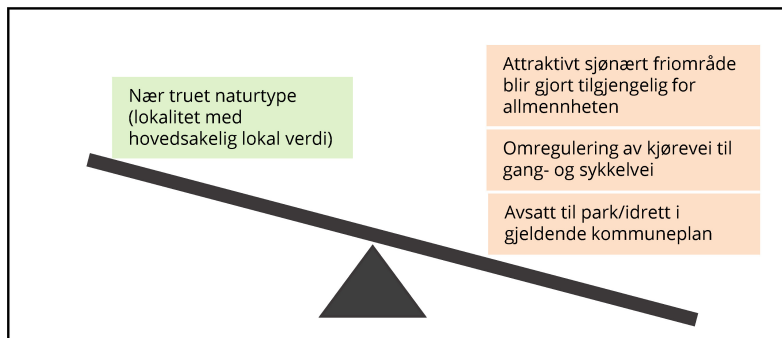
Annet ledd sikrer at samiske interesser blir tatt i betraktning ved skjønsmessige avgjørelser som berører dem direkte. Det følger også av bestemmelsen at det skal legges "tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur". En slik forpliktelse følger også av konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. At hensynet til samisk naturgrunnlag skal tillegges tilbørlig vekt, betyr ikke at hensynet nødvendigvis får avgjørende betydning. Andre hensyn kan veie tyngre.

11.5 Eksempler på avveininger mellom naturmangfold og andre samfunnsinteresser

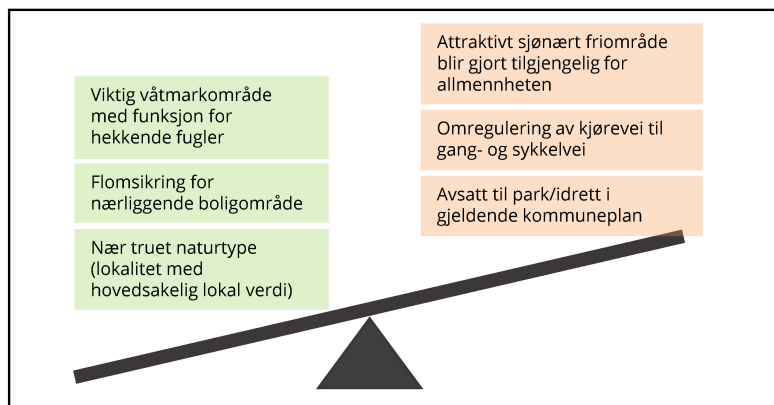
a)

”Ved vurderingen etter plan- og bygningsloven må tilrettelegging for allmennheten med formål park/idrett veies opp mot naturverdiene i planområdet. En utbygging vil kunne få negative konsekvenser for naturtypen strandeng. Strandeng er kategorisert som nær truet på Rødliste for naturtyper, men dette er en lokalitet som hovedsakelig er av lokal verdi. På den annen side er det flere hensyn som taler for at realisering av planen vil være et godt alternativ til dagens status for området. Området blir gjort tilgjengelig for allmennheten og vil fremstå som et attraktivt sjønært friområde. Planen innebærer også omregulering av eksisterende kjørevei til gang- og sykkelvei. Dessuten er området satt av til park/idrett i gjeldende kommuneplan. Hensynene for å realisere planen anses etter dette å veie tyngre enn hensynene til naturmangfold.”

Avveiningen i saken kan illustreres slik:



Man kunne tenke seg at avveiningen hadde blitt annerledes hvis for eksempel opparbeidelse av friområdet hadde medført drenering av et viktig våtmarksområde, med betydning for trekkende fugl og våtmarksområdet også hadde funksjon som flomsikring mot boligområde i nærheten. Da kunne avveiningen sett slik ut:



b)

”Når NVE vurderer om det skal gis konsesjon til et vindkraftverk, ses virkningene opp mot økonomien i prosjektet. Et godt økonomisk prosjekt vil kunne tåle større miljøkostnader sammenlignet med et dyrere prosjekt. Vindforholdene og infrastruktur- og nettilknytningskostnadene tilsier at Frøya vindkraftverk er et prosjekt med god økonomi i forhold til andre vindkraftprosjekter i Norge. Etter NVEs vurdering er Frøya vindkraftverk et godt samfunnsøkonomisk tiltak også når negative miljø- og samfunnsvirkninger tas med i regnestykket.

De viktigste negative virkningene av Frøya vindkraftverk knyttes etter NVEs vurdering til samlede visuelle virkninger og fugl. Frøya er den siste øya uten vindkraftverk av de store øyene på Trøndelags-/Nordmørskysten, og en etablering av Frøya vindkraftverk vil føre til at landskapet i området kan oppleves som dominert av vindturbiner. NVE legger til grunn at topografien tilsier at vindkraftverkene på Smøla, Hitra og Frøya samtidig kan være synlig fra en rekke steder. Dette kan også medføre virkninger for friluftsliv og reiseliv i området, særlig for reiselivet knyttet til Hurtigruten og cruiseskip.

NVE legger imidlertid til grunn at de fleste vindkraftplanene i Norge er lokalisert langs kysten, og at virkningene av vindkraftverkene i Trøndelagsområdet ikke skiller seg nevneverdig fra virkninger av vindkraftverk andre steder langs kysten.

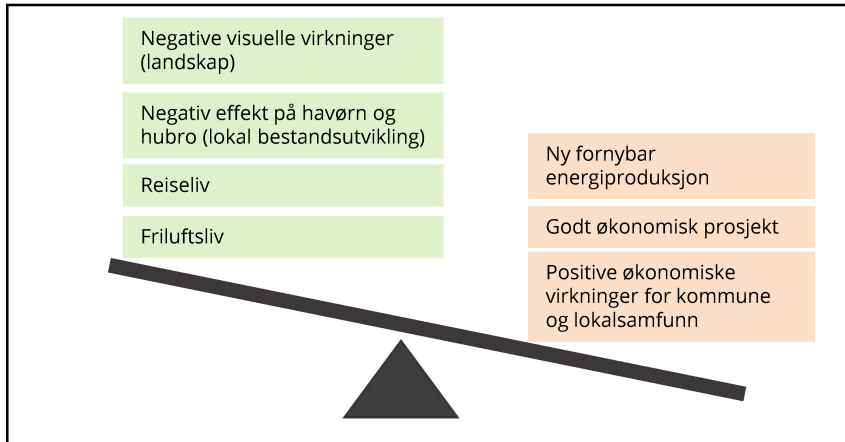
De samlede virkningene av flere vindkraftverk er viktige også når det gjelder fugl. Havørn er en norsk ansvarsart, og planene om flere vindkraftverk i regionen gjør at den samlede belastningen, jf. naturmangfoldloven § 10, for havørn i området kan medføre virkninger for den lokale bestandsutviklingen. Det er registrert flere hekkelokaliteter for havørn i og ved planområdet for Frøya vindkraftverk, og føre var-betraktninger, jf. naturmangfoldloven § 9, knyttet til samlet belastning for havørn er en del av NVEs samlede avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket. Deler av planområdet benyttes av hubro, og flere høringsinstanser mener planområdet også kan fungere som hekkeområde for arten. Føre var-betraktninger knyttet til hubro er dermed også en del av NVE avveining.

Støynivået er beregnet til å bli over Lden 45 dBA ved fem boliger. Lden 45 dBA er anbefalt grenseverdi for støy fra vindturbiner, og NVE har satt krav om at vindkraftverket skal detaljplanlegges slik at grenseverdien ikke overskrides ved disse boligene.

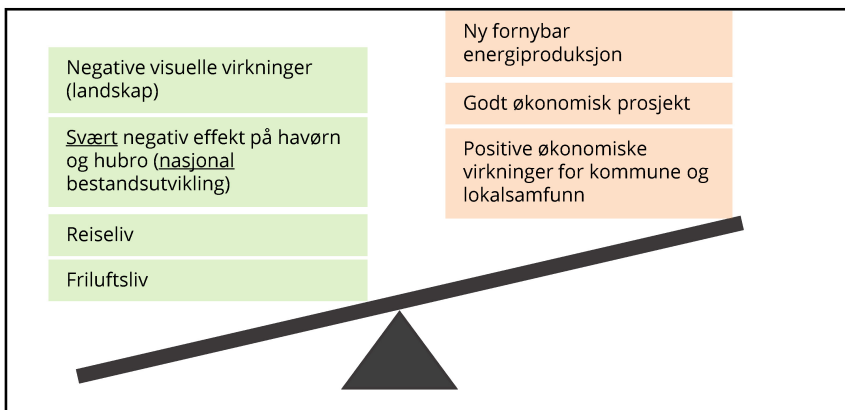
Den viktigste fordelene av tiltaket vil være etablering av ny fornybar energiproduksjon som kan bidra til at Norge oppfyller forpliktelsene knyttet til EUs fornybardirektiv. I tillegg vil tiltaket medføre positive økonomiske virkninger for Frøya kommune og lokalsamfunnet.

Selv om virkningene knyttet til landskap og fugl vil være vesentlige, er omfanget av negative virkninger likevel relativt små i forhold til andre vindkraftprosjekter i Norge. NVE legger til grunn at tiltaket også vil være et godt økonomisk prosjekt, og vurderer at Frøya vindkraftverk bør gis konsesjon. Fordelene ved tiltaket overstiger etter NVEs vurdering ulempene, herunder innbefattet usikkerhet og føre var-betraktninger, jf. naturmangfoldloven §§ 9-12.”

Avveiningen i saken kan illustreres slik:



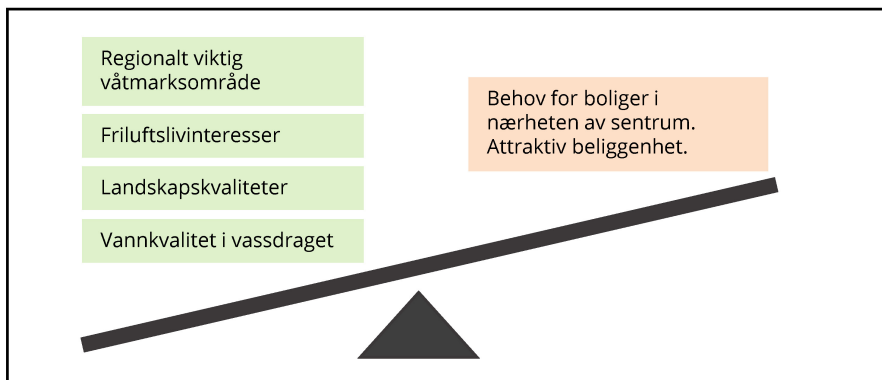
Resultatet kunne ha blitt annerledes hvis effektene på naturmangfold hadde vært større, for eksempel hvis virkningene for havørn og hubro hadde vært så store at det påvirket bestandene nasjonalt. Da kunne avveiningen sett slik ut:



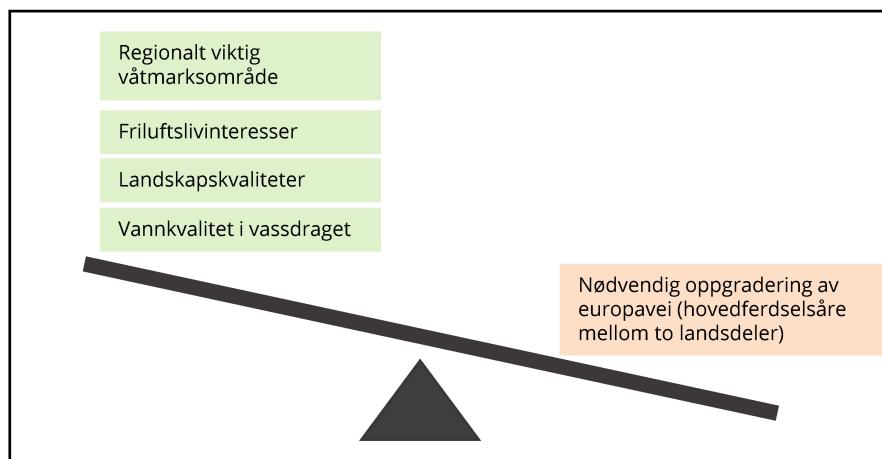
c)

”Utbyggingen av boligområdet Gvarv brygge vil føre til at det regionalt viktige våtmarksområdet Gvarvhølen mister sin verdi. Dessuten vil landskapskvaliteter i området bli forringet. Utbyggingen vil også være til skade for allmenne friluftslivinteresser. Området er i dag regulert til friområde og brukes til friluftsliv. Utbyggingen vil føre til at en mye brukt tursti som er opparbeidet med statlige midler, vil måtte legges om. Området er flomutsatt, og utbyggingen innebærer at terrenget må heves og at det skal foretas utfylling ut i Gvarvelva. Utbyggingen vil derfor kunne bidra til å forringe vannkvaliteten i vassdraget i strid med vannforvaltningsforskriften. Samlet sett må disse hensynene veie tyngre enn hensynet til sentralt lokalisert boligbygging.”

Avveiningen i saken kan illustreres slik:



Resultatet av avveiningen kunne ha blitt annerledes hvis samfunnsinteressen hadde vært en annen enn hensynet til sentralt lokalisert boligbygging. For eksempel ved inngrep for nødvendig oppgradering av europavei som er hovedferdselsåre mellom to landsdeler:

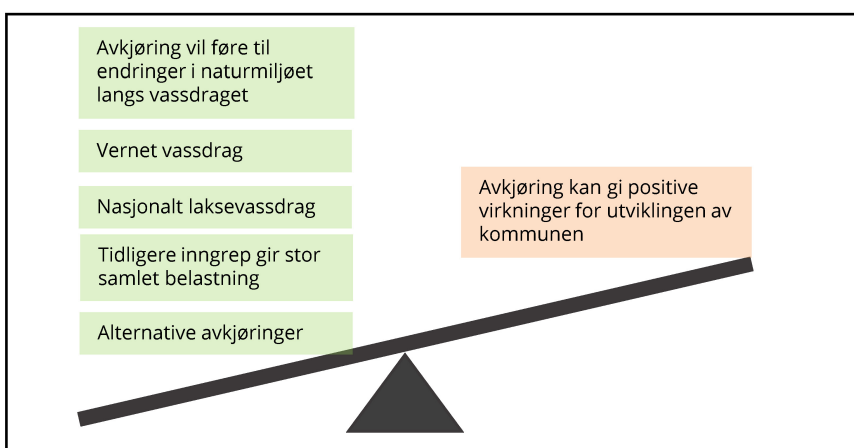


d)

“Det er gjort klart i saken at naturverdiene i og langs Gaula er særlig store, og Gaula har nasjonal status som vernet vassdrag og nasjonalt laksevassdrag. Kryssløsningen ved Lundamo må vurderes ut fra den samlede belastningen på Gaula, jf. naturmangfoldloven § 10. Elva vil bli krysset to ganger, og en tredje krysning vil være nødvendig dersom det blir kryss ved Lundamo. Den nye traséen vil også på flere punkter føre til endringer i naturmiljøet langs Gaula. Videre er vassdraget belastet av tidligere inngrep. Den samlede belastningen som naturmiljøet i og langs Gaula er utsatt for, tilsier etter departementets mening at ytterligere inngrep bare kan tillates dersom det gir en klar samfunnsnytte.

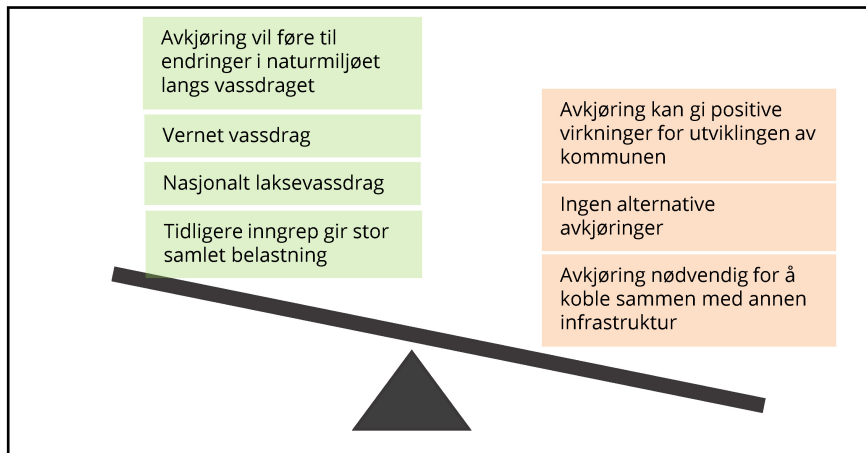
Melhus kommune, som del av Trondheimsregionen, er i vekst, og en avkjøring fra E6 ved Lundamo vil etter departementets syn gi positive virkninger på utviklingen av Melhus kommune. Flere av høringsinstansene har uttrykt tvil om hvor avgjørende betydning et kryss ved Lundamo vil ha for utviklingen i kommunen. I følge Vegdirektoratet går rundt 75 % av trafikken fra Lundamo nordover mot Trondheim. Det er 6 kilometer på nåværende E6 fra Lundamo sentrum til Ler hvor første avkjøring i nordgående retning vil være på nye E6. Denne strekningen har adskilt gang- og sykkelvei og god standard for lokaltrafikk. Departementet mener at krysset ved Ler vil gi en god tilkobling til nye E6 for innbyggere og næring omkring Lundamo, og det utelukkes ikke at denne vil bli benyttet av mange også dersom krysset ved Lundamo blir etablert. For trafikk sørover vil det være 6 kilometer fra Lundamo til krysset ved Hovin; også denne strekningen er i god stand med gang- og sykkelvei. Fra Lundamo sentrum vil det i normal trafikk være under 10 minutters kjøring til kryssene i nord og sør. Med disse alternativene mener departementet at behovet for et kryss ved Lundamo ikke kan tillegges avgjørende vekt i saken.”

Avveiningen i saken kan illustreres slik:

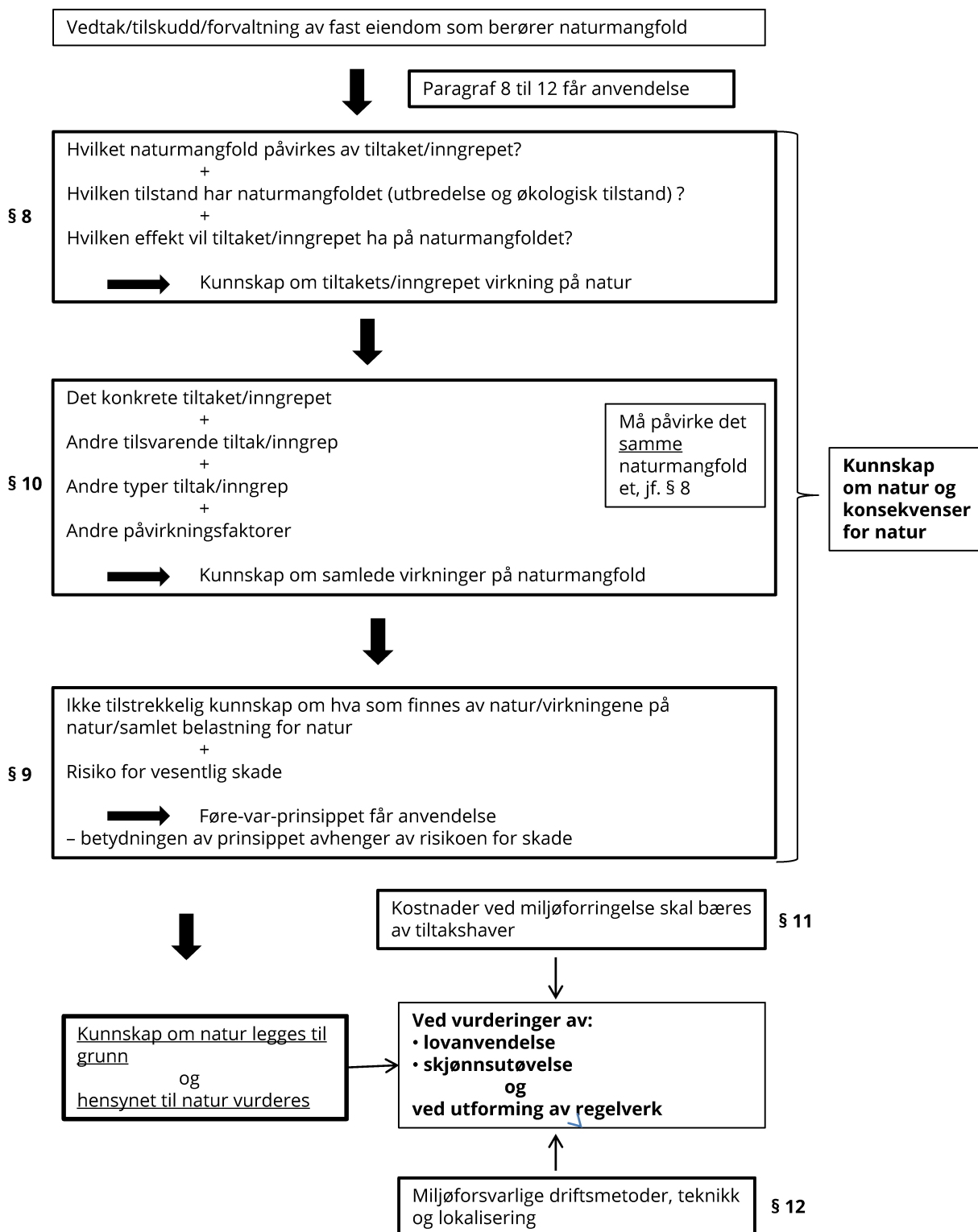


Resultatet av avveiningen kunne ha blitt annerledes hvis det for eksempel ikke var mulighet for alternative avkjøringer og/eller avkjøring var nødvendig for å koble veien

sammen med annen sentral infrastruktur og vassdraget ikke var utsatt for andre inngrep som bidro til stor samlet belastning. Da kunne avveiningen sett slik ut:



VEDLEGG 1: SKJEMA FOR SAKSGANG



VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER KILDER TIL KUNNSKAP OM NATURMANGFOLD

1. Generelle databaser

Naturbase

www.naturbase.no

Miljødirektoratets database Naturbase viser kartlagte forekomster av:

- Verdifulle naturtyper
- Arter med nasjonal forvaltningsinteresse
- Landskapstyper (herunder kulturlandskap)
- Verneområder (eksisterende og foreslåtte)
- Prioriterte arter
- Utvalgte naturtyper
- Biologisk viktige områder (livsmiljøer) som er valgt ut med bakgrunn i Miljøregistreringer i skog (MiS)

Datasettet omfatter også grupper av fremmede arter som bør bekjempes.

Datasettet tar utgangspunkt i hele kildetilfanget til Artsdatabanken, men det er foretatt en siling av dataene for å gjøre basen forvaltningsrelevant. Kartlaget "Arter av nasjonal forvaltningsinteresse" er valgt ut på bakgrunn av artens forvaltningsstatus (truet art, prioritert art osv.). Det er også tatt hensyn til teknisk kvalitet på registreringer. Silingen av data gjør at noe data ikke kommer frem i Naturbase, men de vil være tilgjengelige i Artskart.

Naturbase tilbyr avansert funksjonalitet i form av blant annet søk og filtrering for direktoratets egne datasett. Miljødirektoratet har også tilrettelagt en egen tjeneste for oppslag i noen relevante datasett (enkelt søk i Naturbase, www.naturbase.no). Enkelt søk i Naturbase gir for eksempel raskt svar på hvor mange områder av en gitt naturtype som er registrert. Det er mulig å laste ned fullstendige data til Excel.

Dataene inneholder informasjon om den biologiske verdien av forekomstene.

I DN-håndbok nr. 19 Kartlegging av marint biologisk mangfold og DN-håndbok 13 Kartlegging av naturtyper (terrestriske) finner man informasjon om metodikk og nærmere beskrivelse av de naturtypene som kartlegges. Påvirkningsfaktorer er også beskrevet i håndbøkene. Håndbøkene er relevante som bakenforliggende metodedata til dataene i Naturbase. Naturtyper kartlegges nå etter NiN 2.0.

Miljøstatus

www.miljøstatus.no

Miljødirektoratets Miljøstatus har som ambisjon å tilgjengeliggjøre alle relevante data i miljøsammenheng. Miljøstatus kart viser de samme kartlagte forekomstene som Naturbase, Artsdatabanken, Kilden og Rovbase www.miljøstatus.no/kart.

Miljøstatus viser utviklingstrekk og nasjonale mål knyttet til arter og naturtyper. Det kan finnes informasjon om utbredelse og økologisk tilstand for enkelte arter og naturtyper. Miljøstatus viser nasjonale mål og utviklingstrekk knyttet til kulturlandskap. [Se Landbruksdirektoratet - om utvalgte kulturlandskap](#) som viser informasjon om utvalgte kulturlandskap i landbruket.

Via treff i Miljøstatus kan man finne tilrettelagt informasjon fra etaten som står ansvarlig for de ulike datasettene, hvis dette finnes.

Artskart

www.artsdatabanken.no

Artsdatabankens Artskart viser informasjon om arters bestandssituasjon og påvirkninger for truede arter www.artsdatabanken.no/artskart. Artskart får informasjon fra en rekke datasett fra faginstitusjoner og frivillige organisasjoner, samt fra Artsobservasjoner.

Dataene publiseres i løsningen, og gir informasjon om blant annet arters utbredelse, tidspunkt for funn og dataleverandør. I Artskart kan man filtrere på rødliste arter, fremmede arter, prioriterte arter, artsgrupper, geografi (fylke/kommune), dataleverandør mv. Det er mulig å laste ned fullstendige data til Excel.

Artsobservasjoner er en rapporteringstjeneste for funn av arter www.artsobservasjoner.no. Her kan alle legge inn observasjoner, dokumentasjon og kunnskap om arter. Det registreres i snitt 5000 nye funn hver dag, og tjenesten inneholder til sammen godt over 10 millioner poster. Observasjonene kvalitetssikres av SABIMA.

Norsk rødliste for arter er en oversikt over arter som kan ha en risiko for å dø ut i Norge data.artsdatabanken.no/Rodliste/Sok. Rødlista er utarbeidet av Artsdatabanken i samarbeid med fagekspertene og i tråd med retningslinjene fra Den Internasjonale naturvernunionen (IUCN).

I tillegg til status for arten, fremgår den geografiske utbredelsen til arten, hvilke naturtyper arten lever i og hvilke faktorer som påvirker arten. Oversikten over

påvirkningsfaktorer er nyttig når man skal vurdere effekten av tiltaket på naturmangfoldet og ved vurderingen av samlet belastning.

Artsdatabankens Rødliste for naturtyper inneholder informasjon om utbredelse og økologisk tilstand for truede naturtyper

<http://www.artsdatabanken.no/rodlisterforaturtyper>.

Artsdatabankens Natur i Norge (NiN) beskriver alle naturtyper, fra de store landskapene og ned til det minste livsmiljø data.artsdatabanken.no/Pages/3. NiN deler naturen inn i typer, men består også av et fleksibelt beskrivelsessystem, som gir brukerne mulighet for å beskrive naturmangfold ned i den minste detalj.

Det offentlige kartgrunnlaget

Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) inneholder datasett fra flere offentlige dataforvaltere og er den autoriserte oversikten over datasett som skal danne kunnskapsgrunnlaget ved arealplanlegging og lignende, jf. plan- og bygningsloven § 2-1. Oversikt over alle data som inngår i det offentlige kartgrunnlaget, samt andre autoriserte geografiske data fra nasjonale etater, fylker og kommuner finner man på Kartverkets www.geonorge.no.

Det offentlige kartgrunnlaget inneholder av ulike grunner ikke alle relevante datasett. For eksempel inngår ikke «Miljøregistreringer i skog» (MiS) i det offentlige kartgrunnlaget.

2. Andre databaser

Skog

<http://kilden.skogoglandskap.no>

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) database Kilden viser viktige biologiske områder (livsmiljøer) som er valgt ut med bakgrunn i MiS-kartlegging (miljøregistrering i skog). Siktemålet med miljøregistreringene er primært å framskaffe informasjon om viktige miljøkvaliteter i skogen til bruk for skogeier.

Elver og innsjøer

www.vannmiljo.no

Miljødirektoratets Vannmiljø.no er miljømyndighetenes fagsystem for registrering og analyse av tilstanden i vann (ferskvann, kystvann). Miljøforvaltningens overvåkingsdata er tilgjengelig her. Nettstedet gir informasjon om påvirkninger og utviklingstrekk på vann.

www.vann-nett.no

Norges vassdrags- og energidirektorats Vann-Nett.no har stedfestet informasjon om vassdrag, kystvann og grunnvann, om økologisk og kjemisk tilstand. viser økologisk tilstand og utviklingstrekk om vann i Norge

www.lakseregisteret.no

Miljødirektoratets Lakseregisteret viser lakseførende strekning og vandringsstopp i vassdrag med anadrome laksefisk. Registeret viser påvirkningsfaktorer og bestandstilstand i elver hvor det finnes laks, sjøørret og sjørøye.

www.vannportalen.no viser i tillegg informasjon om arbeidet med å gjennomføre vannforskriften og annet arbeid knyttet til vanddirektivet.

www.elvedelta.no viser status og utviklingstrekk for et utvalg av elvedelta. Dette planlegges lagt inn i Naturbase.

Hav

www.mareano.no

Mareano viser sårbare naturtyper og arter avdekket på havbunnen i områder som er kartlagt samt modellering av sårbare naturtyper.

www.havmiljø.no

Havmiljø viser hvordan miljøverdier er fordelt i norske havområder og hvordan denne varierer fra måned til måned. viser artenes sårbarhet for ulike påvirkninger. Havmiljø viser også marine verneplaner og særlig verdifulle områder (SVO) for havområdene.

<http://kart.fiskeridir.no/> (Tema: Kystnære fiskeridata – gytefelt torsk MB og gyteområder). Fiskeridirektoratets database viser gyteområder og gytefelt for torsk (marint biologisk mangfold -MB).

www.imr.no viser utdypende informasjon om biologisk mangfold i hav og kyst (herunder den årlige publikasjonen Havforskningsrapporten).

www.seapop.no viser informasjon om sjøfugl, f.eks. hekkeområder og utbredelse.

www.vannmiljø.no viser utdypende informasjon om vannlevende arter.

Rovdyr

www.rovbase.no

Miljødirektoratets Rovbase inneholder informasjon som er viktig for forvaltning av bjørn, jerv, gaupe og kongeørn.

www.roviltportalen.no viser informasjon om gaupe, jerv, bjørn og ulv og rovfuglen kongeørn. Portalen inneholder informasjon om bestandsutvikling og bestandsstatus for artene.

Geologisk mangfold

www.ngu.no gir informasjon om begrepet og betydningen av geologisk mangfold.

Nettsiden inneholder også databasen GENINO, et søkeverktøy for geologiske enheter i Norge basert på NGUs kartlegging av norsk berggrunn.

En kilde til informasjon om påvirkning fra industri finnes i Norske utslipp,

www.norskeutslipp.no

Utgitt av:
Klima- og miljødepartementet

Foto: Marianne Gjørv
Tegninger: Aksel Sletsjøe Rosén

Publikasjonskode: T-1554 B
ISBN 978-82-457-0498-3