



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 52

(2008–2009)

Om lov om forvaltning av naturens mangfold
(naturmangfoldloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	13	4	Internasjonal rett.....	44
1.1	Innledning.....	13	4.1	Innledning.....	44
1.2	Behovet for en ny naturmangfoldlov	13	4.2	Internasjonale avtaler.....	44
1.3	Hovedtrekk i departementets forslag	14	4.2.1	Globale avtaler	44
1.4	Forholdet til internasjonal rett	20	4.2.1.1	Konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)	44
1.4.1	Internasjonale konvensjoner	20	4.2.1.2	Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen)	44
1.4.2	Utenlandsk rett.....	21	4.2.1.3	Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsarkonvensjonen)	44
1.4.3	EUs naturvernregelverk	21	4.2.1.4	Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora. (CITES).....	45
1.5	Oversikt over lovens innhold	23	4.2.1.5	Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv (Verdensarvkonvensjonen)	45
1.6	Oversikt over proposisjonens innhold.....	24	4.2.1.6	De forente nasjoners havrettskonvensjon (Havrettskonvensjonen)	45
1.7	Begrepsbruk og forkortelser.....	24	4.2.1.7	Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav)	45
2	Bakgrunn.....	25	4.2.1.8	Avtalen om opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) m.fl.....	45
2.1	Oppnevning og sammensetning av Biomangfoldlovutvalget.....	25	4.2.1.9	Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter	46
2.2	Utvalgets mandat	25	4.2.1.10	ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater	47
2.3	NOU 2004: 28	26	4.2.1.11	FNs erklæring om urfolks rettigheter	47
2.4	Høringen	26	4.2.2	Regionale avtaler	48
2.5	Høringsuttalelser og hovedinntrykket fra høringen	29	4.2.2.1	Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)	48
2.6	Samarbeid med berørte interesser i lovarbeidet.....	32	4.2.2.2	Europeiske landskapskonvensjon ..	48
2.7	Konsultasjoner med Sametinget... ..	33	4.2.2.3	Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR)	48
2.7.1	Innledning.....	33			
2.7.2	Konsultasjoner med Sametinget... ..	33			
2.8	Tilleggsutredninger i lovarbeidet.. ..	39			
2.8.1	Utvalgte naturtyper – kommunerapporten.....	39			
2.8.2	Utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven – faglige vurderinger	39			
2.8.3	Prioriterte arter i naturmangfoldloven – faglige vurderinger	39			
2.8.4	Erstatning ved områdevern.....	39			
2.9	Utkast til lovproposisjon	40			
3	Norsk natur – hovedtrekk, utvikling og verdier.....	41			
3.1	Hovedtrekk	41			
3.2	Preg av menneskers bruk gjennom tidene	41			
3.3	Utvikling	42			
3.4	Verdier.....	42			

4.2.2.4	Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen)	48	7.1.4	Departementets vurdering	65
4.2.2.5	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)	49	7.2	Stedlig virkeområde	65
4.2.3	Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)	49	7.2.1	Gjeldende rett	65
4.3	EUs naturvernregelverk	49	7.2.1.1	Norsk rett	65
4.4	Eksempler fra utenlandsk rett	50	7.2.1.2	Eksempler fra utenlandsk rett	66
4.5	Oppsummering	50	7.2.2	Utvalgets forslag	66
5	Gjeldende lover og naturmangfoldloven	51	7.2.3	Høringsinstansenes syn	67
5.1	Gjeldende rett	51	7.2.4	Departementets vurdering	68
5.2	Hva er nytt i naturmangfoldloven	51	7.2.4.1	Norsk landterritorium og territorialfarvann	68
5.3	Særlig om oppheving av naturvernloven	53	7.2.4.2	Svalbard og Jan Mayen	68
5.4	Hva bør loven omfatte – ytterligere endringsbehov?	54	7.2.4.3	Norges 200 mils soner og norsk kontinentalsokkel	68
5.5	Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover	55	8	Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk	70
5.5.1	Generelt	55	8.1	Innledning	70
5.5.2	Særlig om forholdet mellom naturmangfoldloven og ny plan- og bygningslov	55	8.2	Hva er bærekraftig bruk	70
5.5.3	Særlig om forholdet mellom naturmangfoldloven og havressurslova	56	8.2.1	Gjeldende rett	70
5.6	Endringer i andre lover	56	8.2.2	Internasjonal rett	71
6	Lovens formål	57	8.2.3	Utenlandsk rett	72
6.1	Formålsbestemmelsens betydning	57	8.2.4	Utvalgets forslag	73
6.2	Gjeldende rett	57	8.2.5	Høringen	74
6.3	Internasjonal rett	58	8.2.6	Departementets vurdering	75
6.3.1	Internasjonale forpliktelser	58	8.2.6.1	Konkretisering av bærekraftig bruk	75
6.3.2	Utenlandsk rett	58	8.2.6.2	Bærekraftig utvikling og bærekraftig bruk	75
6.4	Utvalgets forslag	59	8.2.6.3	Hvilken type bestemmelser bør lovkap. II inneholde	76
6.5	Høringen	59	8.3	Forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter	77
6.6	Departementets vurdering	60	8.3.1	Gjeldende rett	77
6.6.1	Innholdet i formålsbestemmelsen	60	8.3.2	Internasjonal rett	77
6.6.2	Om økosystemtjenester	61	8.3.3	Utenlandsk rett	77
6.6.3	Naturens mangfold – begrepsbruk	62	8.3.4	Utvalgets forslag	78
6.6.4	Biomangfoldkonvensjonens tredelte mål	63	8.3.4.1	Generelt	78
7	Lovens virkeområde	64	8.3.4.2	Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer	78
7.1	Saklig virkeområde	64	8.3.4.3	Bevaringsmål for arter	78
7.1.1	Gjeldende rett	64	8.3.5	Høringen	79
7.1.2	Utvalgets forslag	64	8.3.5.1	Generelt om bevaringsmål	79
7.1.3	Høringsinstansenes syn	64	8.3.5.2	Særskilte høringskommentarer til bevaringsmål for naturtyper og økosystemer	79
			8.3.5.3	Særskilte høringskommentarer til bevaringsmål for arter	80
			8.3.6	Departementets vurdering	81
			8.3.6.1	Generelt	81
			8.3.6.2	Forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer	81
			8.3.6.3	Forvaltningsmål for arter og genetisk mangfold	82
			8.4	Generell aktsomhetsplikt	83
			8.4.1	Gjeldende rett	83
			8.4.2	Internasjonal rett	84

8.4.3	Utenlandsk rett	84	8.6.5.4	Kostnadene ved miljøforingelse skal bæres av tiltakshaveren	100
8.4.4	Utvalgets forslag	84	8.6.5.5	Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder	101
8.4.5	Høringen	85	8.6.6	Departementets vurdering	102
8.4.6	Departementets vurdering	86	8.6.6.1	Innledning	102
8.4.6.1	Innholdet i aktsomhetsplikten	86	8.6.6.2	Betydningen av miljørettslige prinsipper	102
8.4.6.2	Rettsvirkninger	88	8.6.6.3	Føre-var-prinsippet	103
8.4.6.3	Betydningen av offentlige tillatelser	88	8.6.6.4	Prinsippet om samlet belastning	104
8.4.6.4	Flere bestemmelser om aktsomhetsplikt	89	8.6.6.5	Kostnadene ved miljøforingelse skal bæres av tiltakshaveren	105
8.5	Kunnskapsgrunnlaget	89	8.6.6.6	Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder	105
8.5.1	Gjeldende rett	89	8.7	Miljøkvalitetsnormer	106
8.5.2	Internasjonal rett	89	8.7.1	Innledning	106
8.5.3	Utvalgets forslag	90	8.7.2	Gjeldende rett	106
8.5.4	Høringen	90	8.7.3	Internasjonale avtaler og utenlandsk rett	107
8.5.5	Departementets vurdering	91	8.7.4	Utvalgets forslag	107
8.5.5.1	Ordlyd	91	8.7.5	Høringen	108
8.5.5.2	Plassering	92	8.7.6	Departementets vurdering	108
8.5.5.3	Betydning av bestemmelsen	92	8.7.6.1	Innledning	108
8.5.5.4	Forholdet til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper	92	8.7.6.2	Begrepsbruk	108
8.6	Miljørettslige prinsipper	93	8.7.6.3	Retningsgivende normer	109
8.6.1	Gjeldende rett	93	8.7.6.4	Handleplikter for myndighetene	109
8.6.1.1	Innledning	93	8.7.6.5	Adgangen til å endre tillatelser	109
8.6.1.2	Prinsippet om å forebygge miljøskade	93	9	Artsforvaltning	110
8.6.1.3	Prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøving	93	9.1	Innledning	110
8.6.1.4	Føre-var-prinsippet	93	9.1.1	Om artskapitlet	110
8.6.1.5	Økosystemtilnærmingen og prinsippet om samlet belastning	94	9.1.2	Internasjonal rett	110
8.6.1.6	Kostnadene ved miljøforingelse skal bæres av tiltakshaveren	95	9.1.2.1	Eksempler fra utenlandsk rett	110
8.6.1.7	Prinsipper om miljøtilpasning av lovlig virksomhet	95	9.2	Hvilke arter reguleres av lovverk	110
8.6.2	Internasjonal rett	96	9.2.1	Gjeldende rett	110
8.6.2.1	Innledning	96	9.2.2	Internasjonal rett	111
8.6.2.2	Prinsippet om å forebygge miljøskade	96	9.2.2.1	Internasjonale avtaler	111
8.6.2.3	Prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøving	96	9.2.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	111
8.6.2.4	Føre-var-prinsippet	96	9.2.3	Utvalgets forslag	112
8.6.2.5	Økosystemtilnærmingen og prinsippet om samlet belastning	97	9.2.4	Høringen	112
8.6.2.6	Kostnadene ved miljøforingelse skal bæres av tiltakshaveren	97	9.2.5	Departementets vurdering	112
8.6.2.7	Prinsipper om miljøtilpasning av lovlig virksomhet	98	9.3	Generelle regler for artsforvaltning	112
8.6.3	Utenlandsk rett	98	9.3.1	Gjeldende rett	112
8.6.4	Utvalgets forslag	99	9.3.2	Utvalgets forslag	112
8.6.5	Høringen	99	9.3.3	Høringen	113
8.6.5.1	Generelt	99	9.3.4	Departementets vurdering	113
8.6.5.2	Føre-var-prinsippet	99	9.4	Forvaltningsprinsipp for arter	114
8.6.5.3	Prinsippet om samlet belastning	100	9.4.1	Gjeldende rett	114
			9.4.2	Internasjonal rett	114
			9.4.2.1	Internasjonale avtaler	114
			9.4.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	115
			9.4.3	Utvalgets forslag	115
			9.4.4	Høringen	115
			9.4.5	Departementets vurdering	116

9.5	Vilkår for høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk	117	9.11.3	Utvalgets forslag	137
9.5.1	Gjeldende rett	117	9.11.4	Høringen	137
9.5.2	Internasjonal rett	118	9.11.5	Departementets vurdering	138
9.5.2.1	Internasjonale avtaler	118	9.12	Domestiserte arter	139
9.5.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	118	9.12.1	Gjeldende rett	139
9.5.3	Utvalgets forslag	119	9.12.2	Internasjonal rett	139
9.5.4	Høringen	120	9.12.3	Utvalgets forslag	139
9.5.5	Departementets vurdering	123	9.12.4	Høringen	139
9.5.5.1	Vilkår for høsting	123	9.12.5	Departementets vurdering	139
9.6	Regler om annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk	125	9.13	Prioriterte arter	140
9.6.1	Gjeldende rett	125	9.13.1	Innledning	140
9.6.2	Internasjonal rett	126	9.13.2	Gjeldende rett	140
9.6.2.1	Internasjonale avtaler	126	9.13.2.1	Innledning	140
9.6.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	126	9.13.2.2	Artsfredning etter naturvernloven	140
9.6.3	Utvalgets forslag	127	9.13.2.3	Områdevern begrunnet i artsvern	140
9.6.4	Høringen	127	9.13.3	Internasjonal rett	141
9.6.4.1	Alminnelige regler om annet uttak av virveldyr	127	9.13.3.1	Internasjonale avtaler	141
9.6.4.2	Annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene	128	9.13.3.2	Eksempler fra utenlandsk rett	142
9.6.4.3	Erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovilt	129	9.13.4	Utvalgets forslag	143
9.6.5	Departementets vurdering	129	9.13.4.1	Generelt	143
9.7	Uttak av landlevende virvelløse dyr	131	9.13.4.2	Kriterier for prioritering	143
9.7.1	Gjeldende rett	131	9.13.4.3	Rettsvirkninger av prioritering	143
9.7.2	Internasjonal rett	131	9.13.5	Høringsinstansenes syn	144
9.7.2.1	Internasjonale avtaler	131	9.13.5.1	Generelt	144
9.7.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	131	9.13.5.2	Kriterier for utvelging og saksbehandling	144
9.7.3	Utvalgets forslag	131	9.13.5.3	Vurderingsplikt	145
9.7.4	Høringen	131	9.13.5.4	Klarlegging av følgene av planlagte inngrep	146
9.7.5	Departementets vurdering	132	9.13.5.5	Økologiske funksjonsområder for prioriterte arter	146
9.8	Uttak av planter og sopp	133	9.13.5.6	Skjøtsel og tilskudd	147
9.8.1	Gjeldende rett	133	9.13.5.7	Økonomisk kompensasjon	148
9.8.2	Internasjonal rett	133	9.13.6	Konsekvenser av forslaget – tilleggsutredning	148
9.8.3	Utvalgets forslag	133	9.13.6.1	Innledning	148
9.8.4	Høringen	133	9.13.6.2	Direktoratet for naturforvaltningens tilleggsutredning om ordningens mulige omfang og restriksjoner	148
9.8.5	Departementets vurdering	134	9.13.7	Departementets vurdering	150
9.9	Ferdselsregulering i utmark	134	9.13.7.1	Generelt	150
9.9.1	Gjeldende rett	134	9.13.7.2	Kriterier for utvelging og saksbehandling	151
9.9.2	Utvalgets forslag	135	9.13.7.3	Vurderingsplikt	153
9.9.3	Høringen	135	9.13.7.4	Prioriterte arter som har nådd forvaltningsmålet for arter	154
9.9.4	Departementets vurdering	135	9.13.7.5	Bestemmelser om prioriterte arter	154
9.10	Bevaring av særskilte bestander	136	9.13.7.6	Bestemmelser om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter	154
9.10.1	Gjeldende rett	136	9.13.7.7	Dispensasjonsadgang	156
9.10.2	Utvalgets forslag	136	9.13.7.8	Skjøtsel, tilskudd og handlingsplaner	156
9.10.3	Høringen	136	9.13.7.9	Økonomisk kompensasjon	157
9.10.4	Departementets vurdering	137	9.14	Handel med arter	157
9.11	Bevaringstiltak utenom leveområder	137			
9.11.1	Gjeldende rett	137			
9.11.2	Internasjonale rett	137			
9.11.2.1	Internasjonale avtaler	137			

9.14.1	Gjeldende rett	157	10.5.6.2	Internasjonal rett	181
9.14.2	Internasjonal rett	157	10.5.6.3	Utvalgets forslag	181
9.14.3	Utvalgets forslag	158	10.5.6.4	Høringen	181
9.14.4	Høringsinstansenes syn	158	10.5.6.5	Departementets vurdering	183
9.14.5	Departementets vurdering	158	10.6	Om forholdet til annet lovverk og samordning av saksbehandling	185
10	Fremmede organismer	160	10.6.1	Utvalgets forslag	185
10.1	Innledning	160	10.6.2	Høringsinstansenes syn	185
10.1.1	Fremmede organismer som miljøtrussel	160	10.6.3	Departementets vurdering	186
10.1.2	Om lovkapitlet om fremmede organismer	160	11	Områdevern	187
10.1.3	Begreper	161	11.1	Innledning	187
10.1.3.1	Definisjoner	161	11.1.1	Nærmere om forvaltningsplaner og skjøtselsplaner	187
10.1.3.2	Nærmere om begrepsbruken	161	11.2	Gjeldende rett om beskyttelse av enkeltområder	188
10.2	Generelt om regulering av fremmede organismer – hovedgrep	162	11.2.1	Områdevern	188
10.2.1	Gjeldende rett	162	11.2.2	Plan- og bygningsloven	189
10.2.2	Internasjonal rett	164	11.2.3	Særskilt beskyttelse mot visse påvirkninger	189
10.2.2.1	Internasjonale avtaler	164	11.2.4	Stortingets plenarvedtak	190
10.2.2.2	Eksempler fra utenlandsk rett	165	11.3	Internasjonal rett	190
10.2.3	Utvalgets forslag	167	11.3.1	Internasjonale konvensjoner om områdevern	190
10.2.4	Høringen	168	11.3.2	Hovedtrekkene i internasjonal rett om områdevern	190
10.2.5	Departementets vurdering	168	11.3.3	Særlig om IUCN	191
10.3	Regler om bekjempelse av allerede introduserte arter	169	11.3.4	Særlig om nettverkstilnærmingen	191
10.3.1	Generelt om problemstillingen	169	11.3.5	Eksempler fra utenlandsk rett	191
10.3.2	Utvalgets forslag	169	11.3.5.1	Sverige	192
10.3.3	Høringen	169	11.3.5.2	Finland	192
10.3.4	Departementets vurdering	170	11.3.5.3	Tyskland	193
10.4	Krav til aktsomhet	171	11.3.5.4	EU	193
10.4.1	Gjeldende rett	171	11.4	Behov for regler om områdevern	193
10.4.2	Utvalgets forslag	171	11.5	Hovedpunktene i lovforslaget om områdevern	193
10.4.3	Høringen	171	11.5.1	Hjemler som utgår som følge av lovforslaget	194
10.4.4	Departementets vurdering	172	11.6	Høringen generelt	194
10.5	Innførsel og utsetting av fremmede organismer	174	11.6.1	Generell støtte til lovforslaget	194
10.5.1	Gjeldende rett	174	11.6.2	Om vernekategoriene	195
10.5.1.1	Tilsiktede introduksjoner	174	11.6.3	Om bærekraftig bruk av verneområder	195
10.5.1.2	Utsiktede introduksjoner	175	11.6.4	Om behovet for evaluering og tidsbegrensning av vernet	195
10.5.2	Internasjonal rett	175	11.6.5	Om frivillig vern og om avtalefestet vern	196
10.5.2.1	Internasjonale avtaler	175	11.6.6	Om forholdet mellom områdevern og annen lovgivning	196
10.5.3	Utvalgets forslag	175	11.6.7	Tilbørlig hensyn til samiske interesser	196
10.5.3.1	Generelt	175	11.7	Departementets vurdering	196
10.5.3.2	Særskilt om innførsel	175	11.7.1	Om hovedelementene i loven	197
10.5.3.3	Særskilt om utsetting	175	11.7.2	Foreslåtte endringer i vernekategoriene	197
10.5.4	Høringsinstansenes syn	176			
10.5.4.1	Generelt	176			
10.5.4.2	Særskilt om innførsel	176			
10.5.4.3	Særskilt om utsetting	177			
10.5.5	Departementets vurdering	178			
10.5.5.1	Særskilt om innførsel	178			
10.5.5.2	Særskilt om utsetting	178			
10.5.6	Innførsel og utsetting av planter	180			
10.5.6.1	Gjeldende rett	180			

11.7.3	Om vilkår for områdevern	197	11.8.9	Saksbehandling	223
11.7.4	Om bærekraftig bruk av verne- områder	198	11.8.9.1	Gjeldende rett	223
11.7.5	Om forvaltning og skjøtsel	198	11.8.9.2	Utvalgets forslag	224
11.7.6	Om behovet for evaluering og tidsbegrensning av vernet	198	11.8.9.3	Høringen	224
11.7.7	Om frivillig vern og om avtalefestet vern	198	11.8.9.4	Departementets vurdering	226
11.7.8	Forholdet mellom områdevern og annen lovgivning	199	11.8.10	Tiltak ved igangsatt saks- behandling	229
11.7.9	Tilbørlig hensyn til samiske interesser	200	11.8.10.1	Gjeldende rett	229
11.8	Om de enkelte bestemmelsene	200	11.8.10.2	Utvalgets forslag	229
11.8.1	Mål for områdevern	200	11.8.10.3	Høringen	229
11.8.1.1	Gjeldende rett	200	11.8.10.4	Departementets vurdering	230
11.8.1.2	Utvalgets forslag	200	11.8.11	Midlertidig vern	231
11.8.1.3	Høringen	200	11.8.11.1	Gjeldende rett	231
11.8.1.4	Departementets vurdering	201	11.8.11.2	Utvalgets forslag	231
11.8.2	Forskrifter om verneområder	203	11.8.11.3	Høringen	231
11.8.2.1	Gjeldende rett	203	11.8.11.4	Departementets vurdering	232
11.8.2.2	Utvalgets forslag	203	11.8.12	Grunngiing og kunngjøring av vernevedtak	232
11.8.2.3	Høringen	204	11.8.12.1	Gjeldende rett	232
11.8.2.4	Departementets vurdering	206	11.8.12.2	Utvalgets forslag	232
11.8.3	Nasjonalparker	207	11.8.12.3	Høringen	233
11.8.3.1	Gjeldende rett	207	11.8.12.4	Departementets vurdering	233
11.8.3.2	Utvalgets forslag	207	11.8.13	Skjøtsel av verneområder	233
11.8.3.3	Høringen	207	11.8.13.1	Gjeldende rett	233
11.8.3.4	Departementets vurdering	209	11.8.13.2	Utvalgets forslag	234
11.8.3.5	Bynasjonalparker	210	11.8.13.3	Høringen	234
11.8.4	Landskapsvernområder	211	11.8.13.4	Departementets vurdering	236
11.8.4.1	Gjeldende rett	211	11.8.14	Dispensasjon fra vernevedtak	237
11.8.4.2	Utvalgets forslag	211	11.8.14.1	Gjeldende rett	237
11.8.4.3	Høringen	212	11.8.14.2	Utvalgets forslag	237
11.8.4.4	Departementets vurdering	214	11.8.14.3	Høringen	238
11.8.5	Naturreservater	216	11.8.14.4	Departementets vurdering	239
11.8.5.1	Gjeldende rett	216	11.8.15	Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verne- område	241
11.8.5.2	Utvalgets forslag	216	11.8.15.1	Gjeldende rett	241
11.8.5.3	Høringen	216	11.8.15.2	Utvalgets forslag	241
11.8.5.4	Departementets vurdering	217	11.8.15.3	Høringen	241
11.8.6	Biotopvernområder	218	11.8.15.4	Departementets vurdering	242
11.8.6.1	Gjeldende rett	218	12	Erstatning ved områdevern	244
11.8.6.2	Utvalgets forslag	219	12.1	Innledning	244
11.8.6.3	Høringen	219	12.2	Gjeldende rett	244
11.8.6.4	Departementets vurdering	220	12.2.1	Det rettslige utgangspunkt i dag	244
11.8.7	Særlig om områder i sjø	220	12.2.2	Erstatningsreglene etter natur- vernloven	244
11.8.7.1	Gjeldende rett	220	12.2.2.1	Innledning	244
11.8.7.2	Utvalgets forslag	220	12.2.2.2	Erstatningsreglene for nasjonal- parker og landskapsvernområder	244
11.8.7.3	Høringen	221	12.2.2.3	Erstatningsreglene for natur- reservater og naturminner	245
11.8.7.4	Departementets vurdering	222	12.2.2.4	Prosessuelle regler	245
11.8.8	Internasjonal status for verne- områder	222	12.3	Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	246
11.8.8.1	Gjeldende rett	222	12.4	Eksempler fra utenlandsk rett	246
11.8.8.2	Utvalgets forslag	222			
11.8.8.3	Høringen	223			
11.8.8.4	Departementets vurdering	223			

12.4.1	Sverige.....	246	13.5	Høringen.....	264
12.4.2	Finland.....	246	13.5.1	Generelt om utvalgte naturtyper ..	264
12.4.3	Danmark.....	246	13.5.2	Kartlegging og kompetanse	266
12.5	Utvalgets forslag.....	246	13.5.3	Saksbehandling for utvelging av naturtyper	267
12.5.1	Generelt.....	246	13.5.4	Utvelgingens betydning for kommunen	268
12.5.2	Erstatning	247	13.5.5	Utvelgingens generelle betydning .	268
12.5.3	Tilskudd.....	247	13.5.6	Utvelgingens betydning for landbruksvirksomhet.....	269
12.5.4	Prosessuelle regler.....	247	13.5.7	Rapportering og oppdatering	269
12.6	Høringen.....	248	13.6	Konsekvenser av forslaget – tilleggsetredninger.....	270
12.6.1	Erstatning	248	13.6.1	Innledning.....	270
12.6.1.1	Generelle merknader.....	248	13.6.2	Kommuneprosjektet	270
12.6.1.2	Hvilke rådighetsreguleringer skal erstattes.....	249	13.6.3	Direktoratet for naturforvaltnings tilleggsetredning om ordningens omfang.....	271
12.6.2	Tilskudd.....	250	13.6.4	Norsk Institutt for naturforsknings tilleggsetredning om forholdet mellom MiS-registreringer og utvalgets forslag.....	272
12.6.3	Utviklingsfond/næringsfond.....	251	13.7	Departementets vurdering	273
12.6.4	Prosessuelle regler.....	251	13.7.1	Generelt.....	273
12.6.4.1	Frist for å kreve erstatning og statlig tilbudsplikt.....	251	13.7.2	Saksbehandling for utvelging av naturtyper	274
12.6.4.2	Statens plikt til å begjære skjønn etter krav fra eier eller rettighets- haver	252	13.7.3	Kriterier for utvelging	275
12.6.4.3	Overprøving av tilskudd.....	252	13.7.3.1	Innholdet i kriteriene.....	275
12.6.5	Dekning av saksomkostninger....	252	13.7.3.2	Kunnskapsgrunnlaget	276
12.6.6	Andre synspunkter.....	253	13.7.3.3	Ordningens omfang.....	276
12.6.6.1	Frivillig vern	253	13.7.3.4	Nærmere om MiS og utvalgte naturtyper	277
12.6.6.2	Leie av arealer.....	253	13.7.4	Utvelgingens generelle betydning .	278
12.6.6.3	Midlertidig vern	254	13.7.5	Utvelgingens betydning for kommunen	279
12.7	Departementets vurdering	254	13.7.5.1	Generelt.....	279
12.7.1	Generelle merknader.....	254	13.7.5.2	Eksempler på kommunale virkemidler	279
12.7.1.1	Erstatning	254	13.7.5.3	Bruk av plan etter plan- og bygningsloven.....	280
12.7.1.2	Tilskudd.....	254	13.7.5.4	Kommunens forvaltning av andre naturtyper	280
12.7.1.3	Utviklingsfond/næringsfond.....	255	13.7.6	Utvelgingens betydning for landbruksvirksomhet.....	280
12.7.1.4	Prosessuelle regler.....	255	13.7.7	Nærmere om hensynet til utvalgte naturtyper ved anvendelse av andre lover	282
12.7.2	Nye erstatningsregler	256	13.7.7.1	Plan- og bygningsloven og utvalgte naturtyper etter naturmangfold- loven.....	282
12.7.3	Prosessuelle regler og dekning av omkostninger	257	13.7.7.2	Tiltak som krever konsesjon eller tillatelse etter andre lover	282
13	Utvalgte naturtyper	259	13.7.7.3	Andre bestemmelser som skal tolkes og anvendes i lys av reglene om utvalgte naturtyper.....	283
13.1	Innledning.....	259			
13.2	Gjeldende rett.....	259			
13.2.1	Generelle regler for visse typer natur.....	259			
13.2.2	Rikspolitiske retningslinjer	259			
13.2.3	Vektlegging av truet natur i skjønnsutøvelsen	260			
13.3	Internasjonal rett	260			
13.3.1	Forpliktelser og anbefalinger som gjelder for Norge	260			
13.3.2	EUs naturvernregelverk	261			
13.3.3	Særlig om nettverkstilnærmingen .	262			
13.3.4	Regler om beskyttelse av visse typer natur i Sverige og Finland....	262			
13.3.4.1	Sverige.....	262			
13.3.4.2	Finland.....	263			
13.4	Utvalgets forslag.....	263			

13.7.7.4	Behov for endring i andre lover.	285	15.4.1.7	Svalbardtraktaten	299
13.7.8	Nærmere om hensynet til utvalgte naturtyper ved anvendelse av økonomiske virkemidler	286	15.5	Behov for regulering	299
13.7.9	Spørsmålet om kompensasjon.	286	15.5.1	Utvalgets forslag	299
13.7.10	Forholdet til Emerald network og EUs Natura 2000	287	15.5.2	Høringsinstansenes syn	299
13.7.11	Datagrunnlaget, rapportering og oppdatering	287	15.5.3	Departementets vurdering.	300
14	Kulturminneloven og dens muligheter for å ivareta naturelementer	289	15.6	Forvaltning av genetisk materiale.	300
14.1	Innledning	289	15.6.1	Utvalgets forslag	300
14.2	Gjeldende rett	289	15.6.2	Høringsinstansenes syn	301
14.2.1	Kulturminneloven	289	15.6.3	Departementets vurdering.	302
14.2.1.1	Innledning	289	15.7	Aktsomhetsplikt	303
14.2.1.2	Parker, hageanlegg, alleer mv.	289	15.7.1	Utvalgets forslag	303
14.2.1.3	Området rundt et fredet kulturminne	289	15.7.2	Høringsinstansenes syn	303
14.2.1.4	Kulturmiljøer	290	15.7.3	Departementets vurdering.	304
14.3	Utvalgets forslag	290	15.8	Uttak og utnyttning av genetisk materiale	304
14.4	Høringen	291	15.8.1	Utvalgets forslag	304
14.5	Departementets vurdering.	292	15.8.2	Høringsinstansenes syn	305
14.5.1	Generelt	292	15.8.3	Departementets vurdering.	306
14.5.2	Kulturminneloven § 2 – (Kulturminner og kulturmiljøer – definisjoner).	292	15.9	Grunneiers og andre rettighets- haveres rett	307
14.5.3	Kulturminneloven § 15 annet ledd (Fredning av bygninger, anlegg m.v. fra nyere tid)	292	15.9.1	Utvalgets forslag	307
14.5.4	Kulturminneloven § 20 (Fredning av kulturmiljø)	293	15.9.2	Høringsinstansenes syn	308
15	Genetisk materiale.	294	15.9.3	Departementets vurdering.	308
15.1	Innledning	294	15.10	Uttak av genetisk materiale fra offentlige samlinger	308
15.2	Begrepsbruk	294	15.10.1	Utvalgets forslag	308
15.3	Gjeldende rett	295	15.10.2	Høringsinstansenes syn	309
15.3.1	Eiendomsrett til genetisk materiale	295	15.10.3	Departementets vurdering.	309
15.3.2	Allemannsretten	295	15.11	Genetisk materiale fra andre land.	310
15.3.3	Tilgang til genetisk materiale i samlinger	296	15.11.1	Utvalgets forslag	310
15.3.4	Patent- og planteforedlerretten	296	15.11.2	Høringsinstansenes syn	311
15.4	Internasjonal rett.	296	15.11.3	Departementets vurdering.	312
15.4.1	Internasjonale forpliktelser	296	16	Myndighet etter loven og kommunal forvaltning.	314
15.4.1.1	Innledning	296	16.1	Utvalgets forslag	314
15.4.1.2	FNs konvensjon om biologisk mangfold	296	16.2	Høringen	314
15.4.1.3	Den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk	297	16.3	Departementets vurdering.	315
15.4.1.4	Immaterialrettslige internasjonale forpliktelser	298	16.3.1	Generelt	315
15.4.1.5	Handelsrettslige problemstillinger	299	16.3.2	Kommunens rolle	316
15.4.1.6	Havrettskonvensjonen	299	16.3.2.1	Generelt	316
			16.3.2.2	Plan- og bygningsloven	317
			16.3.2.3	Kommunen som vilt- og fiske- myndighet	318
			16.3.2.4	Kommunen som landbruks- myndighet	319
			16.3.2.5	Kommunen og andre organer som myndighet for verneområder.	319
			16.3.2.6	Kommunen som myndighet etter andre bestemmelser i natur- mangfoldloven.	319
			16.3.2.7	Kommunen som grunneier	320
			17	Tilsyn.	321
			17.1	Innledning og begrepsavklaring	321

17.2	Gjeldende rett	321	18.4.2.1	Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtredelse av loven	338
17.2.1	Innledning	321	18.4.2.2	Tiltaksplikt ved utforutsette miljøkonsekvenser	338
17.2.2	Tilsynsmyndighetenes oppgaver . .	322	18.4.2.3	Direkte gjennomføring	338
17.2.3	Miljøovervåking	322	18.4.2.4	Gjennomføring på annens eiendom	338
17.2.4	Kontroll	322	18.4.3	Høringen	338
17.2.4.1	Hjemmel for å innhente opplysninger	322	18.4.3.1	Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtredelse av loven	338
17.2.4.2	Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer	323	18.4.3.2	Tiltaksplikt ved utforutsette miljøkonsekvenser	339
17.2.4.3	Internkontroll	324	18.4.3.3	Direkte gjennomføring	339
17.3	Eksempler fra utenlandsk rett. . . .	324	18.4.3.4	Gjennomføring på annens eiendom	339
17.3.1	Danmark	324	18.4.4	Departementets vurdering	339
17.3.1.1	Tilsynets oppgaver	324	18.4.4.1	Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtredelse av loven	339
17.3.1.2	Kontroll	324	18.4.4.2	Tiltaksplikt ved uforutsette miljøkonsekvenser	340
17.3.2	Sverige	325	18.4.4.3	Direkte gjennomføring	341
17.3.2.1	Innledning	325	18.4.4.4	Gjennomføring på andres faste eiendom	341
17.3.2.2	Tilsynets oppgaver	325	18.5	Tvangsmulkt	341
17.3.2.3	Kontroll	325	18.5.1	Gjeldende rett	341
17.3.2.4	Internkontroll	325	18.5.2	Utvalgets forslag	341
17.4	Utvalgets forslag	326	18.5.3	Høringen	341
17.4.1	Tilsyn	326	18.5.4	Departementets vurdering	342
17.4.2	Miljøovervåking	326	18.6	Miljøerstatning	342
17.4.3	Kontroll	326	18.6.1	Gjeldende rett	342
17.4.4	Gransking	326	18.6.2	Utvalgets forslag	342
17.4.5	Opplysningsplikt	326	18.6.3	Høringen	343
17.4.6	Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer	326	18.6.4	Departementets vurdering	343
17.4.7	Internkontroll	326	18.7	Forslaget om å opprette et naturfond	344
17.5	Høringen	327	18.7.1	Utvalgets forslag	344
17.5.1	Innledning	327	18.7.2	Høringen	344
17.5.2	Tilsyn	327	18.7.3	Departementets vurdering	345
17.5.3	Råd, veiledning m.v.	327	18.8	Straff	345
17.5.4	Gransking	327	18.8.1	Gjeldende rett	345
17.5.5	Opplysningsplikt	328	18.8.2	Utvalgets forslag	345
17.5.6	Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer	328	18.8.3	Høringen	346
17.5.7	Internkontroll	330	18.8.4	Departementets vurdering	346
17.6	Departementets vurdering	330	19	Lovens virkeområde i tid	348
17.6.1	Innledning	330	19.1	Gjeldende rett	348
17.6.2	Tilsyn, råd, veiledning mv.	330	19.1.1	Naturvernloven	348
17.6.3	Gransking	331	19.1.2	Viltloven	348
17.6.4	Opplysningsplikt	332	19.1.3	Lakse- og innlandsfiskloven	348
17.6.5	Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer	332	19.2	Utvalgets forslag	348
17.6.6	Internkontroll	334	19.3	Høringen	348
17.6.7	Endring og omgjøring av tillatelser	334	19.4	Departementets vurdering	349
18	Håndheving og sanksjoner	335	20	Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser	351
18.1	Innledning	335	20.1	Generelt	351
18.2	EUs miljøansvarsdirektiv	335	20.1.1	Innledning	351
18.3	Internasjonal rett	336			
18.4	Retting og avbøtende tiltak	337			
18.4.1	Gjeldende rett	337			
18.4.2	Utvalgets forslag	338			

20.1.2	Konsekvenser for næringer – generelt	351	Forslag til lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)	462
20.2	De enkelte lovkapitler	351		
21	Merknader til de enkelte bestemmelser	370		



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 52

(2008–2009)

Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 3. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Miljøverndepartementet legger med dette frem forslag til ny lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Den nye loven vil avløse naturvernloven og deler av lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Begge de sistnevnte lover vil imidlertid bestå som selvstendige ressurslover, men slik at generelle mål, prinsipper og regler for høsting og annet uttak følger av naturmangfoldloven. Samtidig med fremleggelsen av dette lovforslaget foreslås det endring i 15 andre lover. I tillegg er forhold mellom naturmangfoldloven og enkelte sentrale areal- og ressurslover som ny plandel av plan- og bygningsloven og havressurslova, avklart i arbeidet med disse lovene. Forslaget til ny naturmangfoldlov, samt forslagene til endringer i andre lover, legger opp til en felles tilnærming og samordning av regelverk som berører naturens mangfold.

1.2 Behovet for en ny naturmangfoldlov

I forvaltningen av naturens mangfold står vi i dag overfor store nye utfordringer som eksisterende regelverk ikke tar høyde for. I dag mangler vi bl.a. mål og generelle prinsipper for bærekraftig bruk av naturens mangfold. Vi har heller ikke et regelverk som hjemler muligheten til å gi generelle regler om alle arter og til å regulere alle fremmede organismer. Det er også behov for nye virkemidler for ivaretagelse av naturtyper og arter. FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992 (biomangfoldkonvensjonen) som ikke forelå da naturvernloven ble vedtatt i 1970, gir dessuten en ny ramme for helhetlig naturforvaltning. Konvensjonen er den første store internasjonale miljøavtalen som så klart retter fokus mot sammenhengen mellom bruk og vern, samt fordelingsspørsmål. Dette bør gjenspeiles i det norske regelverket. Videre har interessen for bruk av naturressurser – herunder genressurser – økt kraftig, og det knytter seg store økonomiske interesser til utnyttelsen. En samordnet lovgivning om naturens mangfold bør legge gjennomgående, felles premisser for miljø- og sektorforvaltningen. Utfordringen er å få et samlende

regelverk, der naturmangfoldloven og de ulike sektorens lovverk støtter opp om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold på en tydelig og god måte.

1.3 Hovedtrekk i departementets forslag

Lovforslaget bygger på Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) og mandatet som lå til grunn for utvalgets arbeid. I tillegg er det lagt vekt på de innspill departementet har fått i den offentlige høringsrunden og i selve lovarbeidet.

Ivaretagelse av naturens mangfold er et av kjerneområdene innenfor miljøpolitikken. Samtidig er det spesielt komplekst og krevende fordi det forutsetter en helhetlig politikk på tvers av sektorene. Det har gjennom mange år vært gjort mye for å sikre at hensynet til naturmangfoldet integreres i sektorene, men vi har ikke hatt en felles grunnleggende juridisk tilnærming på dette området.

Med foreliggende lovforslaget legges det til rette for et helhetlig, langsiktig og forpliktende juridisk grunnlag for bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold.

Loven er en viktig oppfølging av biomangfoldkonvensjonen som er den sentrale konvensjonen for bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold.

Den nye loven vil etter forslaget erstatte nåværende naturvernlov og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, men favner vesentlig videre enn det. Lovforslaget inneholder også forvaltningsmål for naturtyper og arter og prinsipper for bærekraftig bruk av naturens mangfold, regler om fremmede organismer, om utvalgte naturtyper, om tilgang til genetisk materiale og om håndheving og sanksjoner.

Forslaget tar utgangspunkt i naturverdiene, men slik at menneskers behov kan tilfredsstilles og samfunnsmessige behov kan ivaretas. Det vektlegges imidlertid at naturen setter rammer som vi ikke kan overse uten at det går utover oss selv eller kommende generasjoner, jf. Grunnloven § 110 b.

Loven vil etter forslaget gjelde for alt naturmangfold, dvs. for økosystemer, naturtyper, arter og genetisk mangfold innenfor bestander av arter. Selv om loven skal gjelde alt naturmangfold, vil man bl.a. gjennom lovens regler om kunnskapsbasert forvaltning kunne gi klare signaler om hvilke arter og naturtyper det er viktigst å ta vare på.

Loven vil rette opp mangler i gjeldende lovverk. Bl.a. vil man nå få generelle regler om virvelløse dyr og planter. Videre vil man få felles forvaltningsmål og prinsipper for bærekraftig bruk av natur, felles høstingsregler, felles regler for fremmede organismer og et nytt regelsett om uttak og utnytting av genetisk materiale. I tillegg vil loven bidra til å samordne innsatsen for å ta vare på naturens mangfold gjennom at de sektorer som påvirker eller utnytter naturressurser må vektlegge felles mål og prinsipper (bl.a. føre-vår-prinsippet, samlet belastning, miljøpåvirker betaler) og regler om utvalgte naturtyper i sin forvaltning.

I lovforslaget er det lagt vekt på naturens dynamikk og behovet for differensierte virkemidler for å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold. Loven vil også bidra til å oppfylle FN's tusenårs mål om å sikre miljømessig bærekraftig utvikling i tråd med vedtaket fra partsmøtet til biomangfoldkonvensjonen i 2002 og toppmøtet i Johannsburg samme år om at tapet av biologisk mangfold skal reduseres betydelig innen 2010. Loven vil også bidra til å oppfylle vedtaket fra den femte ministerkonferansen for miljø i Europa i 2003 om å stanse tapet av biologisk mangfold i Europa innen 2010. Det er derfor dels videreført og dels utviklet nye virkemidler på en skala fra strengt vern til mer generelle krav om bærekraftig bruk. Disse virkemidlene vil etter forslaget dels være forankret i den nye naturmangfoldloven, dels i eksisterende lover med tilpasninger.

Skalaen av virkemidler er i hovedsak tre-delt:

- Strengt vern: Områdevern (lovkap. V) og prioriterte arter (§§ 23 og 24)
- Konkrete regler knyttet til bærekraftig bruk: En kombinasjon av regler i sektorlover og i naturmangfoldloven. Regler om særskilt natur (lovkap. VI om utvalgte naturtyper) eller særskilte trusler (lovkap. IV om fremmede organismer) eller en påvirkning som kan bli for omfattende hvis det ikke gis prinsipper om høsting (lovkap. III om artsforvaltning). Kvalitetsnormer for naturmangfold i § 13 kan gå på en kombinasjon av disse.
- Generelle regler knyttet til bærekraftig bruk: Omfatter all natur. Forvaltning bygger her på en kombinasjon av regler i sektorlover og i naturmangfoldloven (lovkap. II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk).

Forslag til ny lov om forvaltning av naturens mangfold er delt inn i følgende kapitler:

- Kapittel I – Formål og virkeområde mv.
- Kapittel II – Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

- Kapittel III – Artsforvaltning
- Kapittel IV – Fremmede organismer
- Kapittel V – Områdevern
- Kapittel VI – Utvalgte naturtyper
- Kapittel VII – Tilgang til genetisk materiale
- Kapittel VIII – Myndigheter etter loven, tilsyn mv.
- Kapittel IX – Håndheving og sanksjoner
- Kapittel X – Avsluttende bestemmelser

I tillegg forslås endringer i 15 andre lover.

Lovens formål og virkeområde

Lovkap. I innledes med lovens formålsbestemmelse. Denne er bredt og generelt utformet med tanke på at loven gir regler om både bærekraftig bruk og vern av naturen. Formålet er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden, også slik at den gir grunnlag for menneskers virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Ved fastsettelsen av lovens geografiske virkeområde har departementet lagt vekt på at det går et folkerettslig skille der sjøterritoriet slutter. Departementet har derfor valgt en struktur der lovens bestemmelser automatisk gjøres gjeldende på land og i sjø ut til grensen for sjøterritoriet. For sokkelen og sonene utenfor sjøterritoriet vil enkelte av lovens bestemmelser gjelde direkte for både norske borgere og utlendinger. Med uttrykket «så langt de passer» tas det høyde for at disse bestemmelsene etter sitt innhold ikke får anvendelse på kontinentalsokkelen, men vil kunne gjelde i sonen, eller omvendt – ev. at deler av bestemmelsen ikke er relevante til havs.

Lovens øvrige bestemmelser gjøres ikke gjeldende på sokkelen og i sonene. Regjeringen vil foreta en grundig vurdering av hvorvidt, og ev. i hvilken form, øvrige bestemmelser skal gis anvendelse utenfor 12 nm.

Lovens bestemmelser om tilgang til genetisk materiale gjelder også for Svalbard og Jan Mayen, da det i dag ikke er regler om dette. Kongen kan bestemme at også andre bestemmelser gjelder for Svalbard og Jan Mayen.

Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Lovkap. II inneholder alminnelige bestemmelser om forvaltning etter naturmangfoldloven og forvaltning etter andre lover som berører naturens mangfold. Bestemmelsene gir et mer konkret inn-

hold til hva som kan betegnes som bærekraftig bruk på mål- og prinsippnivå.

Lovkap. II har forvaltningsmål for naturtyper og arter. Målet for naturtyper er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype.

Målet for arter 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.

Forvaltningen av naturen – både av private og av offentlige aktører – skal i størst mulig grad innrettes slik at disse målene kan nås. Forvaltningsmålene for naturtyper og arter pålegger ikke forvaltningen eller private noen direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter denne og andre lover, samt for utforming av regelverk.

Selv om forvaltningsmålene ikke skaper noen direkte forpliktelser, angir de rammer for handling etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. En slik bestemmelse er bestemmelsen om en generell aktsomhetsplikt. Bestemmelsen understreker den enkeltes ansvar for å opptre aktsomt. I plikten til å opptre aktsomt ligger for det første en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende. Dette er en forutsetning for å gjøre aktsomhetsplikten effektiv. Det andre elementet i *aktsomhetsplikten* er at den enkelte skal gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.

Loven inneholder noen sentrale prinsipper – kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper – som legges til grunn ved myndighetsutøvelse etter naturmangfoldloven og annen lov, ved tildeling av offentlige tilskudd og når det offentlige forvalter fast eiendom. Det gjelder følgende prinsipper:

- kunnskapsgrunnlaget
- føre-var-prinsippet
- samlet belastning
- kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
- miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

Det innføres også en generell hjemmel for Kongen til å kunne fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet. Normen kan knyttes til forekomsten av bestemte naturtyper eller arter, eller andre forhold av betydning for naturens

mangfold. Kvalitetsnormen er retningsgivende ved utøving av offentlig myndighet. Det er tatt inn en avgrensning i forhold til forurensingsloven og vannressursloven.

Det er tatt inn at tiltak etter naturmangfoldloven og andre lover skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Det er også innført en egen vektleggingsbestemmelse for vedtak i eller i medhold av loven som berører samiske interesser direkte.

Artsforvaltning

Lovkap. III inneholder regler om artsforvaltning. Det foreslås et generelt forvaltningsprinsipp for høsting og annet uttak av arter i § 15. For arter på land, inkl. innsjøer og vassdrag, innebærer forvaltningsprinsippet at reglene om høsting og annet uttak av landlevende dyr, planter og sopp forankres i naturmangfoldloven. For vilt og lakse- og innlandsfisk innebærer det at høsting og annet uttak er tillatt når myndighetene har åpnet for det. For virvelløse dyr og planter og sopp er det lagt opp til et noe mer fleksibelt system for å sikre en forvaltning som kan gjennomføres på en forsvarlig, men hensiktsmessig måte.

For marine organismer følger adgangen til høsting og annen utnyttelse av villlevende marine organismer av havressurslova. Det innebærer at reglene i naturmangfoldloven om høsting og annet uttak i §§ 16, 20 og 21 ikke kommer til anvendelse på marine organismer. Derimot vil reglene i naturmangfoldloven § 1 (lovens formål) og lovkap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk supplere havressurslova ved vurderinger og beslutninger fiskerimyndigheten gjør om adgangen til uttak etter havressurslova.

Som vilkår for høsting legges det til grunn at det kan tillates når best tilgjengelig kunnskap tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd. Videre skal det ved beslutninger om høsting bl.a. legges vekt på artens funksjon i økosystemet og artens betydning for næring og rekreasjon.

De konkrete høstingsvedtak treffes med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven og viltloven innenfor de rammer naturmangfoldloven trekker opp. For bestander som forvaltes sammen med annen stat, foreslås at prinsippene anvendes så langt det lar seg gjøre.

Lovforslaget hjemler videre en rekke uttak av virveldyr til andre formål enn høsting, f.eks. felling av vilt for å avverge skade på eller fare for person eller eiendom, når visse kriterier er oppfylt. Forslaget bygger her i det alt vesentlige på tilsvarende bestemmelser i gjeldende viltlov.

Forslaget om prioriterte arter er i hovedsak en videreføring av fredningsadgangen i gjeldende naturvernlov. Hvilke arter som skal få status som prioriterte arter fastsettes gjennom forskrift gitt av Kongen i statsråd. Dersom en art er truet har myndighetene en plikt til å vurdere om en prioritering er nødvendig og hensiktsmessig. I tillegg foreslås en bestemmelse om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter som gjøres gjeldende på land, men ikke i sjø. De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.

Der det er behov for å følge opp prioriterte arter og deres funksjonsområder med aktive tiltak skal det utarbeides handlingsplaner. Det skal etableres en egen tilskuddsordning for slike handlingsplaner.

Fremmede organismer

Lovkap. IV legger opp til et helhetlig regelverk som kan regulere introduksjoner av fremmede organismer. Det er første gang dette gjennomføres i Norge. Det vil gi et regelverk med felles prinsipper og normer for ulike introduksjonsformer og alle typer organismer.

For innførsel og utsetting av fremmede organismer som følge av menneskers bevisste handlinger foreslås følgende regler:

- en aktsomhetsplikt for enhver som setter ut organismer, eller som har ansvar for virksomhet som kan medføre spredning eller utslipp av fremmede organismer
- krav om at søknader om utsetting skal klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold
- krav om at tillatelse ikke skal gis hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for biologisk mangfold.

Det legges opp til enkelte unntak fra kravet om tillatelse for utsetting. Dette gjelder bl.a. hvis det er tale om utsetting av organismer der det allerede foreligger en innførselstillatelse, og den tillatelsen er gitt under forutsetning av at organismen skulle settes ut i miljøet. Videre unntas i utgangspunktet innførsel av planter og utsetting av planter i hager og andre dyrkede områder hvis disse ikke kan påregnes å spre seg utenfor området. Det er også unntak for utsetting i akvakulturamlegg dersom det er gitt tillatelse etter akvakulturloven. Når det gjelder levendelagring av villfanget fisk, anses ikke dette som utsetting av fremmede organismer.

For alle artsgrupper foreslås regler som gir den som har myndighet etter loven hjemmel til – uten hinder av forvaltningsprinsippet – å bekjempe fremmede organismer som utgjør en trussel mot naturlige planter og dyr eller andre viktige samfunnshensyn. Reglene gjelder uavhengig av hvordan de aktuelle organismene har havnet i norsk natur. Bestemmelser om bekjempelse av fremmede organismer er ikke samlet i lovkap. IV, da mange av de nødvendige grepene også vil ha anvendelse i andre forhold som reguleres gjennom loven. Bestemmelser om dette finnes primært i lovkap. II, III, V og IX.

Områdevern

Lovkap. V erstatter tilsvarende regler i gjeldende naturvernlov. Områdevernet foreslås i hovedsak videreført som i dag, men med flere moderniseringer for å sikre bedre forutsigbarhet og klarhet.

Bestemmelsene om områdevern er tilpasset både vern på land, herunder vassdrag og innsjøer, og vern i sjø ut til 12 nm. Vedtak om områdevern skal fattes av Kongen i statsråd.

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

Oppbyggingen av økologiske nettverk er blandt målene. Det legges videre opp til at også områder og naturtyper som kan ivaretas etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven og andre lover, kan inngå i slike nettverk.

Verneforskriften skal gi regler om virksomhet eller ferdsel som kan motvirke formålet med vernet.

Vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvernområde videreføres, mens kategoriene naturminne og vassdragsvernområde oppheves. Kategorien biotopfredning i viltloven og i lakse- og innlandsfiske-loven tas ut av disse lovene og samles i naturmangfoldloven som biotopvernområde. Selv om naturminnekategorien tas ut av loven vil eksisterende naturminnefredninger opprettholdes. I til-

legg etableres det en egen kategori for rene marine verneområder.

Nasjonalparker skal fortsatt være større naturområder uten større naturinngrep og med særskilte kvaliteter. Kravet om statsgrunn som vilkår for opprettelsen av nasjonalparker oppheves.

Vernekategorien landskapsvernområde reddykes mer enn i dag, slik at landskapet som helhet står sentralt, ikke de enkelte artene. Landskapsvern kan imidlertid for hele eller deler av området kombineres med andre vernekategorier. Særlig biotopvernområde kan i så måte være aktuelt. Muligheten til å gjennomføre en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i strid med et landskapsvernområde oppheves. Landskapsvern er etter forslaget en mild verneform i den forstand at pågående virksomhet i det alt vesentlige vil kunne fortsette. Landskapsvern kan omfatte både natur- og kulturlandskap.

Kategorien naturreservat utvides til også å omfatte områder som ikke er uberørt, men som er viktige for naturens mangfold. Dette kan være områder med tekniske inngrep, men som likevel har beholdt vesentlige økologiske funksjoner, og der videre tekniske inngrep bør unngås. Det kan også være områder der kulturbetinget biologisk mangfold representerer viktige verneverdier, og der områder bør beskyttes strengt mot tekniske inngrep, samtidig som man går inn med aktiv skjøtsel. Spesielle geologiske forekomster skal kunne vernes som naturreservat. I noen tilfeller vil vernekategorien naturreservat derfor erstatte den nåværende kategorien naturminne.

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

Vernekategorien biotopvernområde erstatter både naturvernlovens vernekategori biotopfredningsområde, og viltloven og lakse- og innlandsfiske-lovens biotopvernhjemler. En konkret arts aktuelle behov står sentralt i denne vernekategorien. Biotopvern kan brukes for alle arter. Naturvernlovens krav om at arten må være fredet, oppheves.

Marine verneområder opprettes som en egen vernekategori for å ta høyde for ulikheter mellom hav og land. Bestemmelsen er tilpasset forholdene i sjø. Departementet mener det er hensiktsmessig og mer fleksibelt ikke å være bundet av ulike vernekategorier slik som på land. I tillegg til å bevare marine verneverdier kan marine verneområder etableres for å sikre verdier i havet som er økologiske betingelser for landlevende arter.

For store vernområder (nasjonalparker og landskapsvernområder) skal utkast til forvaltningsplaner foreligge senest samtidig med vernevedtaket.

Departementet mener at det må rettes større oppmerksomhet enn i dag mot å opprettholde eller ev. gjenopprette de verneverdiene som ligger til grunn for et vedtak om områdevern. Departementet har innarbeidet dette perspektivet i flere av lovens bestemmelser, herunder i bestemmelsene om landskapsvernområder og naturreservater, og om skjøtsel.

Lovforslaget inneholder en alminnelig regel om at det kan dispenseres fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom det er nødvendig av sikkerhetshensyn. Begrunnelsen for en dispensasjon skal vise hvordan virkningene for miljøet er vurdert. Også dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser tilsier det kan det gjøres unntak fra vernet.

Gjeldende regel om midlertidig vern foreslås videreført, men slik at vernet blir begrenset til fire år med mulighet for to års forlengelse. Videre vil Kongen ha hjemmel til å vedta midlertidig vern av nærmere bestemte naturtyper. Et slikt midlertidig vern vil være generelt, i motsetning til det midlertidige vernet som vi kjenner i dag, som er knyttet til et konkret angitt geografisk område.

Videre innføres en generell hjemmel til å avslå søknader om tiltak i et område som inngår i et kunngjort verneforslag. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget. Men dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket. For tiltak innenfor et foreslått verneområde som ikke trenger tillatelse gis det hjemmel til å innføre en meldeplikt.

Saksbehandlingsreglene for områdevern foreslås ikke vesentlig endret. Samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser, lokalbefolkning og utøvere av samisk kultur og samisk næring fremheves sterkere enn i dagens lov. En slik tilnærming finnes allerede langt på vei i dagens praksis. Videre skal arbeidet med verneplaner etter naturmangfoldloven samordnes bedre med planleggingen etter plan- og bygningsloven, særlig knyttet til oppstartsfasen av verneplanarbeidet. Samlet skal naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte. Videre synliggjøres forholdet til frivillig vern. Der vernet berører samiske interesser skal det være et nært samarbeid med Sametinget.

Det innføres like regler om erstatning for rådgivningsreguleringer ved områdevern. Hovedregelen er at en eier eller rettighetshaver i et verneområde skal ha rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som følge av at igangværende bruk blir vanskeligjort. Det forelås også enkelte prosessuelle endringer for å redusere prosessomkostningene ved erstatningsoppgjør.

Utvalgte naturtyper

Lovkap. VI om utvalgte naturtyper skal bidra til at truede og sårbare naturtyper ivaretas gjennom bærekraftig bruk. Bestemmelsene er helt sentrale for å oppfylle internasjonal forpliktelser og for å nå det nasjonale målet om å hindre tap av naturens mangfold.

Ordningen vil innebære en klar prioritering, ved at noen naturtyper anses som viktigere enn andre. Det vil øke forutsigbarheten og bidra til en mer effektiv forvaltning der naturverdier er berørt. Bestemmelsene har karakter av en statlig retningslinje for prioritering og samordning, som er rettet mot både statlige og kommunale myndigheter, samt private.

Ordningen bygger på at myndighetene bruker allerede eksisterende virkemidler, f.eks. i ny plan- og bygningsloven, men slik at de utvalgte naturtypene vektlegges tyngre enn det som ellers ville være tilfelle, og på en bedre og mer samordnet måte.

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

Hvilke naturtyper som skal utvelges fastsettes gjennom forskrift gitt av Kongen i statsråd. Forskriften kan også bestemme om utvelgelsen skal omfatte alle eller nærmere bestemte forekomster av naturtypen.

Sentralt for spørsmålet om naturtyper skal utvelges er om naturtypens utbredelse i Norge er truet. Er dette tilfelle, vil det ikke bare foreligge en hjemmel til å velge ut naturtypen, men også en plikt for myndighetene til å vurdere om slik utvelgelse er nødvendig og hensiktsmessig. Forslaget inneholder på dette punktet dermed en parallell til reglene om prioritering av arter.

Det legges videre opp til at kommunene gjennom plan- og bygningsloven og andre lover får en sentral rolle i arbeidet med å forvalte utvalgte naturtyper. Kommunen kan velge å ofre en forekomst av en utvalgt naturtype og gi det aktuelle

arealet et annet formål i arealplanen. Det forutsettes imidlertid at kommunen i sin vurdering etter plan- og bygningsloven har vurdert og tatt særkilt hensyn til at den utvalgte naturtypens utbredelse og økologiske tilstand ikke forringes, der også foreleggelse for aktuelle statlige myndigheter inngår.

For utvalgte naturtyper i skog og på jordbruks-eiendom i drift foreslås egne regler som skal sikre ivaretagelsen av den aktuelle naturtypen. Det etableres en meldeplikt til kommunen for tiltak på skog- eller jordbruks-eiendom som berører forekomster av den utvalgte naturtypen. Dette har sammenheng med at en rekke jord- og skogbruks-tiltak ikke krever tillatelse.

Der det er behov for å følge opp utvalgte naturtyper med aktive tiltak skal det utarbeides handlingsplaner. Det skal etableres en egen tilskuddsordning for slike handlingsplaner. Slike tilskuddsmidler skal ses i sammenheng med berørte sektorers egne økonomiske virkemidler. Skjøtsels-tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper kan kun skje etter samråd med grunneieren.

Tilgang til genetisk materiale

Lovkap. VII om tilgang til genetisk materiale er ny i norsk lovgivning. Det legges vekt på at staten skal forvalte det genetiske materialet som en felles ressurs som tilhører fellesskapet i Norge. Utnyttningen av det genetiske materialet skal være til mest mulig gagn for miljø og mennesker i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, der det også skal legges vekt på en rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene ved utnyttningen av genetisk materiale og slik at urfolks og lokalbefolknings interesser ivaretas. Dette ivaretar hensynene bak biomangfoldkonvensjonen og i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser, herunder hensynet til bærekraftig bruk.

Kongen kan ved forskrift innføre en generell tillatelsesordning for uttak og utnyttning av det genetiske materialet. Det er bare genetisk materiale tatt ut fra naturen som skal reguleres. Unntatt fra tillatelseskravet er uttak fra offentlige samlinger og uttak til bruk og videreføring i jord- og skogbruk.

Videre forslår departementet at Kongen ved forskrift kan bestemme at fordeler av uttak og utnyttning av det genetiske materialet fra Norge, skal kunne tilfalle staten. Både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler kan reguleres.

I sjø vil reglene i naturmangfoldloven gjelde sammen med reglene i havressurslova. Reglene i de to lovene om tillatelse til uttak fra naturen av bio-

logisk materiale og deling av fordeler fra slik virksomhet er i all hovedsak sammenfallende. Det legges opp til at reguleringen av uttak og utnyttning hjemles i en felles forskrift etter de to nevnte lover slik at det kun blir en søknadsprosess. Bestemmelsene om tilgang til genetisk materiale gjelder både på land og i havet.

Det innføres en egen bestemmelse om tilgang til genetisk materiale i offentlige samlinger i Norge. Bestemmelsen pålegger den som forvalter en slik samling å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingene. Det foreslås videre at den som mottar genetisk materiale fra en slik samling, skal avstå fra å kreve immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk. Sistnevnte krav klargjør bl.a. reglene i FAO-traktaten om det multilaterale systemet for tilgang til plantegenetiske ressurser i mat og landbruk.

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

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

Det innføres også en forskriftshjemmel om gjennomføring av Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk i norsk rett.

Tilsyn, håndheving og sanksjoner

Lovkap. VIII-IX foreslår regler om tilsyn, håndheving og sanksjoner. Slike regler, med unntak av straff, finnes i liten grad i gjeldende naturvernlov, lakse- og innlandsfisklov og viltloven, men er en del av bl.a. forurensningsloven og Svalbardmiljøloven.

Det er særlig gitt regler om:

- tilsyn og overvåking
- granskning og opplysningsplikt
- retting og avbøtende tiltak ved ulovlig virksomhet

- iverksetting av tiltak mot uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet
- tvangsmulkt

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

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

Det foreslås også opprettet et eget miljøvedtaksregister gjennom forskrift. I et slikt register vil vedtak, f.eks. om prioriterte arter, områdevern, midlertidig vern, og dispensasjon, måtte legges inn.

Myndighet etter loven

Myndigheten til å treffe enkeltvedtak eller til å gjennomføre tiltak av eget initiativ er i all hovedsak lagt til «myndigheten etter loven». Slik myndighet er i øverste instans Kongen. Gjelder det enkeltvedtak eller tiltak av eget initiativ, vil det som regel legges opp til at myndigheten i første instans utøves på et lavere nivå. I de fleste tilfeller vil det være tale om miljøvernmyndigheter, men i noen tilfeller kan det være aktuelt å delegerer myndighet til andre departementer eller deres underordnede organer.

Der hvor hjemler i naturmangfoldloven avløser eller supplerer hjemler i gjeldende naturvernlov, viltlov, lov om innførsle- og utførslereregulering eller lakse- og innlandsfisklov, tas det generelt sikte på at myndigheten blir liggende hos det samme forvaltningsorganet som i dag. Det er imidlertid presisert at myndigheten til å treffe vedtak om områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper skal ligge hos Kongen i statsråd, med Miljøverndepartementet som ansvarlig departement, og at enkelttillatelser om innførsel og utsetting av fremmede organismer normalt vil være delegert til direktoratsnivå.

Der hvor kommunen i dag gjennom delegasjon er tildelt viltmyndighet eller lakse- og innlandsfiskmyndighet, tar man også sikte på at denne ansvarsfordelingen beholdes. Videre foreslås en meldeplikt til kommunene for utvalgte naturtyper i jord- og skogbruket, samt en klar hjemmel for å kunne

delegere forvaltningsmyndighet for verneområder til kommunen.

I tillegg vil kommunene få et betydelig ansvar for å anvende de miljørettslige prinsippene og regelen om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven i sin forvaltning etter eget regelverk, særlig gjennom planlegging etter ny plan- og bygningsloven.

Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter naturmangfoldloven, med mindre annet er bestemt.

Avsluttende bestemmelser

Lovkap. X legger til grunn at naturmangfoldloven opphever naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Overgangsbestemmelsene gjør det videre klart at forskrifter, enkeltvedtak og beslutninger om delegering med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres, fortsatt står ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Videre foreslås det særskilte overgangsbestemmelser om dispensasjon og erstatning ved områdevern.

1.4 Forholdet til internasjonal rett

1.4.1 Internasjonale konvensjoner

Departementet har, i likhet med Biomangfoldlovutvalget, lagt vesentlig vekt på at naturmangfoldloven skal bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Det er videre lagt vekt på internasjonale retningslinjer og prinsipper for bruk og vern utover de rent juridisk bindende bestemmelser. I hovedsak er konvensjonene og retningslinjene gjennomført på en tilfredsstillende måte i gjeldende lovgivning. Det har vært en forutsetning at disse forpliktelsene videreføres i ny lov. Videre er det visse mangler i gjeldende rett, noe som også er en følge av utviklingen som er skjedd etter ratifikasjon av de ulike konvensjonene. Dette gjelder for flere konvensjoner, men særlig for biomangfoldkonvensjonen.

Da biomangfoldkonvensjonen ble ratifisert, ble det konkludert med at det ikke var nødvendig med endringer i lover eller forskrifter. I ratifikasjonsproposisjonen (St.prp. nr. 56 (1992–93) s. 10 og 11) ble det likevel uttalt at det kunne bli aktuelt å utvikle nye lovbestemmelser på enkelte områder, herunder bestemmelser vedrørende fremmede arter og om genressurser. På disse områdene er det skjedd en utvikling med fastsettelse av retningslin-

jer og prinsipper, jf. kap. 4.2 og NOU 2004: 28 kap. 10.3.2. Dette er fulgt opp i lovarbeidet.

Våre internasjonale forpliktelser tilsier at Norge bør ha regler som omfatter alle ville dyre- og plantearter. Gjeldende norsk rett gir ikke mulighet til å ivareta alle arter like godt. Bl.a. ivaretas ikke virvelløse dyr og planter av generelle regler om artsforvaltning. Skal disse beskyttes må man ty til positive fredningsvedtak etter loven.

For arter fremstår det også som en mangel at man for å verne deres leveområder må ty til områdevern. Regelverket er også mangelfullt når det gjelder å kunne ivareta truet og sårbar natur på en hensiktsmessig måte. Lovverket mangler i dag dessuten en konkretisering av mål og prinsipper for bærekraftig bruk av naturens mangfold. Dette er forhold som er søkt ivaretatt i naturmangfoldloven.

I tillegg er det gjennom samarbeidet under konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder av 1979 (Bernkonvensjonen) skjedd en utvikling som ikke er ivaretatt i norsk lovverk og forvaltningspraksis. Dette gjelder i første rekke nettverkstankegangen, jf. «Emerald Network». Selv om denne utviklingen primært er av ikke-rettslig karakter, er det likevel slik at de vedtakene det gjelder gir uttrykk for partenes oppfatning av hvordan samarbeidet bør skje, og de er derfor tillagt betydning i lovarbeidet.

Internasjonale forpliktelser knyttet til marint naturmangfold er i hovedsak gjennomført i norsk rett gjennom fiskerilovgivning. Ressursforvaltningsdelen og beskyttelsesregimer mot uønskede virkninger fra fiske er godt integrert i lovgivning, bl.a. i ny havressurslov. Departementet mener imidlertid det ut fra internasjonale forpliktelser er behov for å integrere hensynet til naturens mangfold mer generelt i naturmangfoldloven, herunder knyttet til artsvern, områdevern og bærekraftig bruk av utvalgte naturtyper.

Det internasjonale handelsregelverket legger noen begrensninger på virkemiddelbruken knyttet til bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Departementet har forholdt seg til disse begrensningene i lovarbeidet.

Internasjonale konvensjoner og retningslinjer er nærmere omtalt i kap. 4. I tillegg omtales mer konkrete forpliktelser i forbindelse med de enkelte kapitler i proposisjonen.

1.4.2 Utenlandsk rett

Departementet har i sitt arbeid med proposisjonen i hovedsak sett hen til omtalen av utenlandsk rett i NOU 2004: 28, vedlegg 8. Departementet mener at

det er naturlig å se til reguleringene i andre nordiske land, særlig Sverige og Finland, og til noen land som har nyere, helhetlig lovgivning om naturens mangfold, som Tyskland og Australia. Omtalen av de lovbestemmelsene som er av interesse er tatt inn i de enkelte kapitler.

Departementet har lagt vekt på utenlandsk rett som kan gjenspeile nyere utvikling i lovgivning og gi ideer til gode løsninger når en helt ny lov skal utarbeides. Samtidig har departementet sett det som viktig å ta hensyn til at norsk natur kan være ulik fra andre lands natur, slik at det må finnes andre løsninger, tilpasset norske forhold.

1.4.3 EUs naturvernregelverk

Det følger av Soria Moria-erklæringen at «regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgivning, også der de ikke omfattes av EØS». På miljøområdet betyr det at EØS-avtalen ikke skal anses som en begrensning når det gjelder vårt arbeid med å følge utviklingen i EUs miljøpolitikk¹. Også Biomangfoldlovutvalget har vært opptatt av å se hen til EUs regelverk da de utformet sitt lovforslag. Departementet har i lovarbeidet lagt utgangspunktet fra Soria Moria-erklæringen til grunn, og redegjør i proposisjonen gjennomgående for relevant regelverk i EU som en viktig referanseramme i lovarbeidet. Der hvor regelverk inngår i EØS-avtalen viser departementet naturlig nok direkte til de forpliktelsene som følger av avtalen.

EU har fire sentrale regelverk om naturforvaltning. Dette er fugledirektivet, habitatdirektivet, vanddirektivet og miljøansvarsdirektivet. Fugledirektivet og habitatdirektivet er omtalt i kap. 4.3. Disse er ikke en del av EØS-avtalen.

Vannrammedirektivet er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, men er langt på vei gjennomført i norsk rett, jf. forskr. 15. desember 2006 nr. 1446. Direktivet berører lovarbeidet i liten grad. Miljøansvarsdirektivet er omtalt i kap. 18.2. Ved utformingen av lovforslaget har departementet tatt sikte på at naturmangfoldloven er på høyde med det som følger av miljøansvarsdirektivet.

I tillegg kan nevnes EU-rettsakene om innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer, genmodifisert mat og fôr og genmodifiserte legemidler. Disse berøres ikke av dette lovarbeidet. Rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen eller er under innlemmelse, og er eller vil bli gjennomført ved genteknologiloven, matloven og legemiddelloven med tilhørende forskrifter.

¹ Miljøverndepartementets EU/EØS-strategi, desember 2007.

Når vi ser bort fra det som følger av EØS-avtalen, er spørsmålet hvordan fugledirektivet og habitatdirektivet har påvirket eller bør påvirke lovarbeidet.

Disse to direktivene er kjernen i EUs naturvernpolitikk. EU-landene har bygget opp – og fortsetter å bygge opp – et nettverk av naturtyper og leveområder for arter som er viktige i EU-sammenheng og som får en særskilt beskyttelse, det såkalte nettverket Natura 2000 (se også NOU 2004: 28 vedlegg 4 og vedlegg 8 kap.1.1, samt proposisjonens kap. 13.3.2 og 13.3.3). Disse naturverndirektivene er EUs oppfølging av Bernkonvensjonen, som også Norge er bundet av. Det er derfor relevant å sammenligne naturmangfoldloven med disse direktivene.

Samtidig er det en viktig forskjell mellom naturmangfoldloven og direktivene ved at naturmangfoldloven er en langt bredere lov enn direktivene. Direktivene og Natura 2000 handler først og fremst om vern av det aller mest verdifulle, særskilte eller representative og gjelder kun for nærmere angitte arter og naturtyper. Naturmangfoldloven er mer generell og handler om både vern og bærekraftig bruk av all natur, herunder forvaltning av fremmede arter og genetisk materiale.

Det er også viktig å være klar over at Norge gjennom sine forpliktelser etter Bernkonvensjonen har en artsforvaltning som allerede langt på vei er den samme som i EU-området, med unntak for noen arter der det er uenighet om status og forvaltning. Også områdevern er godt etablert i Norge, som i EU-området, men utgangspunktet tas i Norges særegne natur.

Det er likevel noen grunnleggende grep i EUs naturverndirektiver som er av betydning for naturmangfoldloven, og som departementet har lagt vekt på ved utformingen av loven.

For det første har habitatdirektivet utformet konkrete mål for tilstanden i og utviklingen for arter og naturtyper. Slike mål er viktige sett i perspektivet av det overordnede målet om å stanse tap av naturens mangfold. Departementet foreslår forvaltningsmål for naturtyper og arter i §§ 4 og 5. Målene er ikke identiske med EUs mål i habitatdirektivet, men innholdet er på høyde med målene i EU, samtidig som de er tilpasset norske forhold.

En annen styrke ved EUs naturverndirektiver er den systematiske tilnærming til vern ut fra rent naturfaglige kriterier. Utgangspunktet tas i det behovet for vern som følger av en negativ status eller utvikling i naturen, dvs. om arter eller naturtyper er truet eller står i fare for å bli det, samt å sikre et representativt utvalg av naturen. Har man først fått klarhet i den naturfaglige tilstanden, kom-

mer sosiale, kulturelle og økonomiske forhold inn i den konkrete forvaltningen. Også naturmangfoldloven tar utgangspunkt i naturverdiene, likevel ikke i et samfunnsmessig vakuum, men slik at menneskers behov kan tilfredsstilles og andre samfunnsmessige interesser kan ivaretas. Slike avveininger og hensyn ligger til grunn for hele lovens utforming samt i en rekke konkrete bestemmelser. Samtidig ligger den systematiske tilnærming med utgangspunkt i naturens tilstand til grunn for forslagene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper.

Et tredje viktig punkt i direktivene er den direkte koplingen som gjøres mellom ivaretagelse av arter og ivaretagelse av deres leve- og funksjonsområder. Denne koplingen har vært for dårlig i norsk rett, og naturmangfoldloven følger opp dette i bl.a. §§ 23, 24, 33, og 52.

En styrke med EUs naturvernregelverk er videre at forvaltningen av det enkelte beskyttede område tar utgangspunkt i en beskrivelse av tilstanden i området og konkrete mål for forvaltningen. Det er tilstanden i området som er målet for beskyttelsen, uavhengig av hvilken aktivitet som påvirker denne. En slik klargjøring av verneverdier og mål for forvaltningen legges det opp til i lovkap. V om områdevern.

En ytterligere styrke ved EUs naturvernregelverk er den aktive rollen som EU-kommisjonen spiller ved å følge opp landenes gjennomføring og om nødvendig bringe saken inn for EU-domstolen. En slik parallell foreligger naturlig nok ikke i naturmangfoldloven.

Departementet vil understreke at det som er fremhevet som styrken i EUs regelverk, ikke bare følger av EUs naturverndirektiver, men også av internasjonale forpliktelser som f.eks. Bernkonvensjonen og biomangfoldkonvensjonen, og av den mer generelle utviklingen i internasjonal rett om naturens mangfold. Naturmangfoldloven bygger dermed på en rekke eksempler og forpliktelser i internasjonal rett som det redegjøres for i det enkelte kapittel.

Departementet vil også påpeke noen svakheter ved EUs naturverndirektiver, der naturmangfoldloven etter departementets mening har en bedre løsning.

For det første har som nevnt naturmangfoldloven et langt bredere perspektiv enn EUs naturverndirektiver. Bl.a. er viktige prinsipper fra biomangfoldkonvensjonen ikke nedfelt i naturverndirektivene, som f.eks. økosystemtilnærming, lokal forvaltning og bærekraftig bruk. Naturmangfoldloven innarbeider flere slike prinsipper, særlig i lov-

kap. II, men også gjennomgående i de øvrige lovkap.

For det annet er nettverket Natura 2000 basert på hva som er viktige områder i EU-sammenheng, ikke i nasjonalt perspektiv. En del naturverdier som er viktige for Norge ville dermed ikke bli omfattet av regelverket.

Et tredje moment er at nettverket er statisk ved at det består av konkret angitte enkeltområder uten at tilstanden for de aktuelle naturtypene vurderes samlet sett. En slik mer statisk «rygggrad» i naturforvaltningen finnes i Norge gjennom områdevern – i dag etter naturvernloven – for fremtiden i lovkap. V i naturmangfoldloven. Samtidig legger naturmangfoldloven opp til et mer fleksibelt og dynamisk system gjennom regler om ivaretagelse av økologiske funksjonsområder for prioriterte arter og bærekraftig bruk av utvalgte naturtyper.

Det må også tilføyes at nettverket Natura 2000 ikke har vært operativt i mange år ennå, og det gjenstår å se om forvaltningen av nettverket tilfredsstillende forventningene om ivaretagelse av de aktuelle naturverdiene.

Samlet sett er viktige grep fra EUs naturverndirektiver brukt som en viktig referanseramme i arbeidet med naturmangfoldloven. Samtidig er det tatt hensyn til særskilte norske naturforhold. Naturmangfoldloven vil sikre en mer helhetlig lovgivning om naturens mangfold, der bærekraftig bruk gjennomgående inngår i en lov med et bredere spekter av virkemidler enn naturverndirektivene.

Det må til slutt understrekes at regelverket er en viktig forutsetning for en bærekraftig forvaltning av naturens mangfold. Men det avgjørende for spørsmålet om forvaltningen av naturmangfoldet i Norge vil være på høyde med EUs, er hvordan naturmangfoldloven vil bli gjennomført i praksis.

1.5 Oversikt over lovens innhold

Loven er inndelt i ti kapitler og inneholder 78 paragrafer.

Lovkap. I angir lovens formål og virkeområde og har regler om hvordan flere begreper i loven defineres.

Lovkap. II har tittelen alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk og har generelle bestemmelser bl.a. om forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer og for arter, aktsomhetsplikt, kunnskapsgrunnlaget, miljørettslige prinsipper som

føre-var-prinsippet, prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning og prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, og regler om retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfold.

Lovkap. III har generelle regler om all artsforvaltning. Bl.a. om forvaltningsprinsippet for alle arter, høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk (havressurslova regulerer høsting av marine ressurser), annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk, erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, uttak av virvelløse dyr og planter og sopp, ferdselsregulering i utmark, prioriterte arter, bevaring av særskilte bestander, handel med truede arter og bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter.

I *lovkap. IV* gis regler om fremmede organismer. Lovkap. omfatter, med enkelte unntak, alle introduksjonsformer og alle typer organismer som kan ha negative effekter på biologisk mangfold og har regler om bl.a. aktsomhetsplikt, innførsel og utsetting og forholdet til andre lover.

Lovkap. V har regler om områdevern. Inneholder bl.a. regler om mål for områdevern, de ulike vernekategoriene, herunder en egen kategori for rene marine verneområder, internasjonal status for verneområder, saksbehandling, tiltak ved igangsatt saksbehandling, midlertidig vern, skjøtsel og dispensasjon. Lovkap. V har også regler om erstatning ved områdevern.

I *lovkap. VI* er det regler om utvalgte naturtyper. Inneholder bestemmelser om kriterier for utvelgelse av utvalgte naturtyper, utvelgingens generelle betydning i arealforvaltningen og betydningen for skogbruks- og jordbruksiltak.

Lovkap. VII regulerer tilgangen til genetisk materiale. Lovkap. har regler om tillatelser for uttak og utnyttning av genetisk materiale, om fordeling av fordeler fra genetisk materiale, genetisk materiale i offentlige samlinger og om genetisk materiale fra andre land.

I *lovkap. VIII* reguleres hvem som kan være myndighet etter loven. Videre gis det regler om myndighetenes tilsyn med at lovens bestemmelser overholdes, herunder bestemmelser om kontroll, gransking og opplysningsplikt.

Lovkap. IX har regler om håndheving og sanksjoner, herunder om retting og avbøtende tiltak, tvangsmulkt, miljøerstatning og straff.

I *lovkap. X* er det regler om lovens ikrafttreden og overgangsbestemmelser.

1.6 Oversikt over proposisjonens innhold

Kapitlene 1–5 i proposisjonen er beskrivende. Her presenteres utgangspunktet for lovarbeidet, de ressurser som er gjenstand for lovregulering, overordnet om internasjonal rett, utenlandsk rett og gjeldende norsk rett. En mer konkret omtale av internasjonal rett og gjeldende rett er gitt i de kapitlene som omhandler lovens materiale innhold. Kapittel 5 gir dessuten en oversikt over hvilke endringer som forslås i forhold til gjeldende rett. I kapitlene 6 – 19 drøftes det materielle innholdet i lovforslaget. Kapittel 20 tar for seg miljømessige, administrative og økonomiske konsekvenser. Merknader til de enkelte lovbestemmelser er tatt inn i kapittel 21.

1.7 Begrepsbruk og forkortelser

Departementets lovforslag har fått en annen paragrafinndeling enn Biomangfoldlovutvalgets lovforslag i NOU 2004: 28. I proposisjonen har det derfor vært nødvendig å markere om det er utvalgets eller departementets forslag det er snakk om. Departementet har konsekvent brukt utk. der det vises til utvalgets forslag og bare paragrafen – ev. kapittel – der det er departementets forslag det siktes til.

I proposisjonen vises det til kap. og lovkap. Førstnevnte viser til kapittel i proposisjonen, mens lovkap. viser til lovkapittel i loven.

I proposisjonen vises det en rekke steder til utvalget. Dersom ikke annet fremgår av sammenhengen er dette en henvisning til Biomangfoldlovutvalget.

Departementet har konsekvent forkortet forskrifter til forskr.

2 Bakgrunn

2.1 Oppnevning og sammensetning av Biomangfoldlovutvalget

Biomangfoldlovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 20. april 2001 av Stoltenberg I-regjeringen for å utrede nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Utvalget besto opprinnelig av elleve medlemmer. Da utvalget 12. desember 2002 ble gitt et tilleggsmandat om også å foreta en gjennomgang av erstatningsreglene etter naturvernloven, ble utvalget utvidet med to medlemmer særskilt for dette tema. Utvalgets sammensetning ved tidspunkt for avlevering av utredningen var følgende:

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

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

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

- rådgiver Torbjørn Lange, utvalgssekretær, januar 2004 – ut utvalgets funksjonsperiode.

I tillegg har rådgiver Arnt Hegstad fungert som sekretær for arbeidet med erstatning ved områdevern fra desember 2002 og ut utvalgets funksjonsperiode.

2.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk som mandat å utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Det nye lovgrunnlaget skal inneholde prinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold som skal gjelde for alle sektorer. Utvalget skal ta utgangspunkt i følgende spesielle temaer:

- Introduksjoner av fremmede arter
- Tilgang til genressurser og vilkår for slik tilgang
- Sikring av truede og hensynskrevende naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter
- Styrking av det juridiske grunnlaget for vernearbeidet etter naturvernloven
- Kobling artsforvaltning og områdeforvaltning
- Kobling kulturminnevern og vern av naturressurser
- Erstatning/kompensasjon for skade på biologisk mangfold

Mandatet ble utvidet 12. desember 2002 slik at utvalget også ble bedt om å utrede spørsmål knyttet til erstatningsreglene for nasjonalparker og landskapsvernområder.

Det er videre gitt en beskrivelse av utvalgets oppgaver i forhold til aktuell sektorlovgivning. Utvalget fikk i oppgave å foreslå regler som bidrar til at lovverket trekker i samme retning, for å sikre bærekraftig bruk og bevaring av biologisk mangfold.

De forskjellige temaer er utdypet nærmere i mandatet. Mandatet er gjengitt i sin helhet i NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)* kap. 3.2.

2.3 NOU 2004: 28

Biomangfoldlovutvalgets utredning – NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) – ble lagt frem for miljøvernministeren 7. desember 2004. Utredningen er enstemmig.

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

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

Utvalget har i sitt forslag særlig lagt vekt på å utvikle et lovverk som tar hensyn til naturens dynamikk og behovet for differensierte virkemidler for å nå det nasjonale målet om å stanse tap av naturens mangfold. Det biologiske mangfoldet står derfor sentralt i det nye lovforslaget, men forslaget favner også hensynet til landskap og geologi.

Utvalget har videre lagt vekt på å utvikle et lovverk som gir gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av naturens mangfold, uavhengig av hvilken samfunnssektor det er tale om. I dette inngår at det videreføres og utvikles virkemidler på en skala fra strengt vern til mer generelle krav om bærekraftig bruk. Disse virkemidlene foreslås dels forankret i den nye naturmangfoldloven, dels i eksisterende lover med ev. tilpasninger.

Utvalget foreslår at naturmangfoldloven erstatter dagens naturvernlov, men favner atskillig videre enn det. Den omfatter bl.a.:

- Generelle mål og prinsipper for bærekraftig bruk
- Regler om bærekraftig bruk og vern av arter
- Regler om introduksjon av fremmede arter
- Nye regler om naturtyper som er særlig viktig for det biologiske mangfold
- Regler om tilgang til genetisk materiale
- Regler om tilsyn og sanksjoner
- Generelt geografisk virkeområde på land, i sjø og i den økonomiske sonen, og fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.

2.4 Høringen

Miljøverndepartementet sendte Biomangfoldlovutvalgets utredning på en bred høring 31. januar 2005. Høringsfristen ble satt til 1. august 2005. For de som hadde behov noe mer tid ble fristen forlenget til 1. september 2005.

Departementet ba adressatene forelegge utredningen for underliggende instanser i den grad det syntes å være behov for det. Videre ble det opplyst at høringen er åpen også for andre enn dem som står på høringslisten.

Som ledd i høringen ble det avholdt to store høringsmøter hhv. 23. februar og 2. mars 2005 med de meste berørte organisasjoner og instanser. I tillegg ble det holdt flere andre høringsmøter etter ønske fra en eller flere instanser, f.eks. kommuner og fylkeskommuner.

Utredningen ble sendt til følgende instanser og organisasjoner:

Agderforskning
 Agder naturmuseum og botanisk hage
 Akvaforsk
 Akvariet i Bergen
 Alpinanleggenes Landsforening
 Alta museum
 Arkeologisk Museum i Stavanger
 Artsdatabanken
 Austefjord Museum
 AVINOR
 Bergen Museum Naturhistorisk del
 Bergen museum, Univ. i Bergen
 Bergindustriens fellessekretariat
 Bergvesenet
 Bioteknologinemnda
 Bjugn bygdatun
 Blekkulfs Miljødetektiver
 Blaafarveværket
 Breheimsenteret
 Braathens
 Byggenæringens landsforbund
 Cementmuseet Slemmestad og Slemmestad geologisenter
 Dagali museum
 Dalane folkemuseum
 De Heibergske Samlinger
 Den Norske Advokatforening
 Den norske reisebransjeforening
 Den Norske Turistforening
 Departementene
 Det frivillige skyttervesen
 Det Kgl. Selskap for Norges Vel
 Det norske arboret
 Det norske Hageselskap
 Direktoratet for naturforvaltning

Eidskog museum	Høgskolen i Sogn og fjordane
Eidsvoll museum	Høgskolen i Telemark
Elvarheim museum	Høgskolen i Volda; Joplassvn.
Energibedriftenes landsforening	Innovasjon Norge (Norges Turistråd/Norges Eksportråd)
Evje og Hornnes museum	Institutt for husdyr- og akvakulturvitenskap (IHA)
FagRo	Jernbaneverket
Fellesaksjonen for ulv	Jordforsk – Senter for jordfaglig miljøforskning
Fellesforbundet	Jostedalsbreen Nasjonalparksenter
Fetsund lenser, fløtingsmuseum og naturinformasjonssenter	Kløgetvedttunet
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond	Knaben gravemuseum
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening	Kokelv sjøsamiske museum
Fiskeridirektoratet	Kommunene
Fiskerinæringens landsforening	Kommunenes Sentralforbund
Folkeaksjonen ny rovviltpolitikk	Kulturvernets fellesorganisasjon (KORG)
Folldal bygdetun	Kunstindustrimuseet i Oslo
Forbrukerrådet	Kystdirektoratet
Forbundet Kysten	Kystmuseet i Sogn og Fjord.
Foreningen våre rovdyr	Kystmuseet i Sør-Trøndelag
FORF – sekretariat – Frivillige org. Redningsfaglige forum	Landbruksmuseet på Gjermundnes
Forsvarets forskningsinstitutt	Lands museum
Forsvarsbygg	Leka bygdemuseum, v/kass. Kirsten Pettersen
Forsvarsstaben	LO
Fortidsminneforeningen	Lofotmuseet
Forum for kommunale planleggere	Luftfartstilsynet
Forum for lokalt miljøvern	Lyngheisenteret
Forum for Strategisk Nettutvikling	Mandal bymuseum
Forum for utvikling og miljø	Massnes villmarksmuseum
FOR-UT; Stiftelse for naturlig friluftsliv	Matforsk AS
Frammuseet	Mattilsynet
Fremtiden i våre hender	Midt-Nordisk Vitensenter i Trondheim
Fridtjof Nansens Institutt	Midt-Troms museum (Berg gravemuseum)
Friluftlivets fellesorganisasjon	Miljøstiftelsen Bellona
Friluftsrådenes Landsforbund	Mostadmark jernverk
Frosta bygdemuseum	Mosvik museum
Fylkeskommunene	Museet i Mælandsgården
Fylkesmennene	Møreforskning
Gamvik museum	Natur og Ungdom
Geoforum	Noragric
Granvin bygdamuseum	Nordisk genressursråd, Sekretariatet
Greenpeace Norge	Nord-Jarlsbergmuseene
GRID Arendal	Nordkappmuseet
GRIP	Nord-norsk vitensenter, UiTø
Grunneiernes Frittstående Organisasjon	Norges Bilsportforbund
Grønn Hverdag	Norges Birøkterlag
Halden historiske samlinger	Norges Bondekvinnelag
Handelen og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Norges Bondelag
Hardangervidda natursenter Eidfjord A/S	Norges Dykkeforbund
Havforskningsinstituttet	Norges Fiskarlag
Herøy kystmuseum	Norges Fjellstyresamband
Hovden jernvinnemuseum/Hegni friluftsområde	Norges Forskningsråd
Høgskolen i Hedmark	Norges geologiske undersøkelse
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Norges Golfforbund
	Norges Handikapforbund
	Norges Hundekjøringsforbund

Norges Idrettsforbund og olympiske komité	Norsk Museumsutvikling
Norges Idrettshøgskole	Norsk myrmuseum
Norges Jeger- og Fiskerforbund	Norsk Naturforvalterforbund
Norges Klatreforbund	Norsk Oljemuseum
Norges Kystfiskarlag	Norsk Orkideforening
Norges Landbrukshøgskole	Norsk ornitologisk forening
Norges Luftsportsforbund	Norsk Polarinstitut
Norges Miljøvernforbund	Norsk samarbeidsforum for ny rovviltforvaltning
Norges Motorsportforbund	Norsk senter for bygdeforskning
Norges Museumsforbund	Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK)
Norges Naturvernforbund	Norsk skogmuseum
Norges Orienteringsforbund	Norsk teknisk museum
Norges Skiforbund	Norsk trikotasjem. og tekstils.
Norges Skogeierforbund	Norsk Vannforening
Norges Skytterforbund	Norsk vasskraft og industristadmuseum
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Norsk Zoologisk Forening
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Norske Fiskeoppdretteres forening
Vitenskapsmuseet	Norske landskapsarkitekters forening (NLA)
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet,	Norske Reindriftssamers landsforbund
Geografisk institutt	Norske Samers Riksforbund
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet,	Norskog
Institutt for biologi	NORTRA
Norges vassdrags- og energidirektorat	NSB AS
Norges Velforbund	NTNU Fakultet for Naturvitenskap og teknologi
Norges veterinærhøgskole	NTNU Ringve botaniske hage
Norsk Aero Klubb	Ny Ålesund By- og Gruvemuseum
Norsk Allmenningforbund	Nynorsk kultursentrum
Norsk bergverksmuseum	Næringslivets Hovedorganisasjon
Norsk Biologiforening	Næs jernverksmuseum
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Oljedirektoratet
Norsk Botanisk Forening	Opplysningsvesenets fond
Norsk Bremuseum	Orkla Industrimuseum
Norsk Entomologisk forening	Os museum
Norsk Fiskerihøgskole	Oscarsborg festningsmuseum
Norsk fjellmuseum	Planteforsk
Norsk forening for bolig- og byplanlegging	Plantesortsnemnda
Norsk forening for fartøyvern	Polaria
Norsk forening mot støy	Politidirektoratet
Norsk genressursråd, sekretariatet	Post- og teletilsynet
Norsk Geologisk forening NGU	Prosessindustriens landsforbund
Norsk Hagebruks Museum	Prosjekt PBL 2000
Norsk inst. for fiskeri- og havbruksforskning	Pukk- og grusleverandørenes landsforbund
Norsk institutt for by- og regionforskning	Rana museum kulturhistorisk – og naturhistorisk avd.
Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS)	Reindriftsforvaltningen
Norsk Institutt for kulturminneforskning (NIKU)	Reiselivsbedriftenes landsforening
Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)	Riksadvokaten
Norsk Institutt for naturforskning	Riksantikvaren
Norsk Institutt for Skogforskning (Skogforsk)	Rindal bygdemuseum
Norsk institutt for vannforskning	Rogaland fiskerimuseum
Norsk Kennel Klubb	Rogalandsforskning
Norsk kommuneforbund	Ryfylkemuseet
Norsk Landbruksmuseum	Rygge museum
Norsk lomnologiforening	Røros museum
	Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Samarbeidsrådet for naturvernsaker
 Samenes landsforbund SLF
 Samenes Naturressursutvalg Goahetegearret
 Sametinget
 Sandefjordmuseene
 SAS Norge, avd for helse, miljø og sikkerhet
 Sauda museum
 Selbu bygdemuseum
 SFT
 Sigurd Einbus Minne (Einbustugu)
 Sjøfartsdirektoratet
 St Jørgens hospital
 Stabbursnes naturhus og museum
 Statens institutt for forbruksforskning
 Statens Kartverk
 Statens navnekonsulentar for Midt-Noreg
 Statens navnekonsulentar for Vestlandet
 Statkraft Energi AS
 Statnett SF
 Statskog SF
 Stavanger museum
 Stiftelsen for naturforskning og kulturminner
 Stiftelsen Idebanken
 Stiftelsen Miljømerking i Norge
 Stiftinga Jærmuseet
 Stiklestad nasjonale kultursenter
 Stjørdal museum
 Straumsnes bygdemuseum
 Sulitjelma gruvemuseum
 Svalbard museum
 Svinviks arboret
 Sykkylven naturhistorisk museum
 Sysselemanden på Svalbard
 Sør-Varanger museum
 Taretrålerne forening
 Telemark museum
 Telemarksforskning
 Telenor ASA
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Transportbedriftenes Landsforening
 Tromsø Museum
 Trondarnes distriktsmuseum
 Tydal museum, kulturkontoret
 Tørvikbygd bygdemuseum
 Univ. Naturhistoriske museer og botanisk hage
 Universitetet for miljø- og biovitenskap
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Bergen, Bergen Museum
 Universitetet i Bergen, Institutt for biologi
 Universitetet i Bergen, Institutt for geografi
 Universitetet i Bergen, Juridisk fakultet
 Universitetet i Oslo

2.5 Høringsuttalelser og hovedinntrykket fra høringen

Høringsuttalelser

Det er i alt kommet inn 218 uttalelser. Følgende instanser og organisasjoner har avgitt uttalelse:

Departementer (11)

Finansdepartementet
 Fiskeri- og kystdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet (Nå:
 Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
 Landbruks- og matdepartementet
 Moderniseringsdepartementet (Nå: Fornyings- og
 administrasjonsdepartementet)
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Direktorater og andre sentrale offentlige instanser (21)

ABM-utvikling – Statens senter for arkiv mm
 Bergvesenet
 Bioteknologinemnda
 Direktoratet for naturforvaltning
 Forsvarsbygg (på vegne av hele forsvarssektoren)
 Jernbaneverket
 Mattilsynet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Oljedirektoratet
 Politidirektoratet
 Regjeringsadvokaten
 Reindriftsforvaltningen
 Riksadvokaten
 Riksantikvaren
 Sametinget
 Statens landbruksforvaltning
 Statens strålevern
 Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Økokrim

Faginstanser og vitenskapsinstitusjoner (26)

Akvaforsk
 Artsdatabanken
 De Heibergske Samlinger
 Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

Fridtjof Nansens Institutt
 Gamvik Museum
 Havforskningsinstituttet
 Helgeland Museum
 Midt-Troms Museum
 Naturhistorisk museum ved Universitet i Oslo
 Norges Forskningsråd
 Norges geologiske undersøkelse (NGU)
 Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU)
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet v/ Vitenskapsmuseet
 Norsk Botanisk Forening
 Norsk Genressursråd
 Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk institutt for skog og landskap)
 Norsk institutt for naturforskning
 Norsk institutt for planteforskning
 Norsk institutt for vannforskning
 Stiftelsen Det norske arboret, Milde Arboretet og Botanisk hage ved Universitetet i Bergen
 Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)
 Universitetet i Bergen v/Det norske arboret og Arboretet og Botanisk hage
 Universitetet i Oslo Senter for utvikling og miljø
 Universitetet i Tromsø
 Veterinærinstituttet

Interesseorganisasjoner (39)

Bergindustriens fellesekretariat
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Turistforening
 Dyrevernalliansen
 Energibedriftenes landsforening
 Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)
 Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)
 Friluftsrådernes Landsforbund
 Greenpeace
 Kommunenes Sentralforbund
 Landsorganisasjonen i Norge
 Natur og Ungdom
 Naturviterforbundet (Nå: Naturviterne)
 Nord-Trøndelag Reinsamslag
 Norges Bondelag
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges Dykkeforbund
 Norges Fiskarlag og Fiskarlagets Servicekontor
 Norges Fjellstyresamband
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Skogeierforbund

Norsk Allmennings Forbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk ornitologisk forening
 Norsk skogbruksforening
 Norsk Sau og Geit
 Norske landskapsarkitekters forening
 Norske Reindriftssamers Landsforbund
 Norskog
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo og omland friluftsråd
 Prosessindustriens landsforening
 Regnskogfondet
 Reiselivsbedriftenes landsforening
 SABIMA
 Utmarkskommunenes Sammenslutning
 WWF Norge

Fylkesmenn og Sysselmannen på Svalbard (16)

Fylkesmannen i Aust-Agder
 Fylkesmannen i Buskerud
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Hordaland
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Telemark
 Fylkesmannen i Troms
 Fylkesmannen i Vest-Agder
 Fylkesmannen i Østfold
 Sysselmannen på Svalbard

Fylkeskommuner og andre organer på fylkesnivå (14)

Akershus fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Hedmark fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylke
 Nordland fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Oppland fylkeskommune
 Sogn og Fjordane fylkeskommune
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Vestfold fylkeskommune
 Fylkeslandbruksstyret i Troms
 Nord-Trøndelag politidistrikt
 Troms politidistrikt

*Kommuner og andre organer for lokal forvaltning
(82)*

Arendal kommune
Askøy kommune
Balsfjord kommune
Birkenes kommune
Bygland kommune
Bykle kommune
Drammen kommune
Eidsvoll kommune
Evje og Hornnes kommune
Finnøy kommune
Flora kommune
Flå kommune
Frogn kommune
Frøya kommune
Gausdal kommune
Gjøvik kommune
Gol kommune
Gratangen kommune
Grong kommune
Hattfjelldal kommune
Hemsedal kommune
Hjartdal kommune
Hjelmeland kommune
Hol kommune
Hurum kommune
Hurum og Røyken kommuner
Hægebostad kommune
Høylandet kommune
Hå kommune
Innherred samkommune (Levanger og Verdal)
Iveland kommune
Karlsøy kommune
Kongsberg kommune
Kvinesdal kommune
Kvinnherad kommune
Lierne kommune
Lillehammer kommune
Lindesnes kommune
Lyngen kommune
Mandal kommune
Marnadal kommune
Meråker kommune
Mødum kommune
Nannestad kommune
Nes kommune
Nord-Odal kommune
Nore og Uvdal kommune
Oppdal kommune
Oslo kommune
Rendalen kommune
Roan kommune
Rollag kommune

Røyrvik kommune
Sarpsborg kommune
Sauda kommune
Selbu kommune
Sigdal kommune
Snåsa kommune
Steinkjer kommune
Stor-Elvdal kommune
Søgne kommune
Tinn kommune
Tromsø kommune
Valle kommune
Vefsn kommune
Vennesla kommune
Verran kommune
Østre Toten kommune
Øvre Eiker kommune
Øyer kommune
Ål kommune
Ålesund kommune
Ås kommune
Åseral kommune

Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder
Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdalen (samarbeidsorgan mellom kommunene Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk.)
Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal (samarbeidsorgan for og kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby og Oppland fylkeskommune).
Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde (Interkommunal samarbeid mellom kommunene Bygland, Bykle, Forsand, Hjelmeland, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal, Suldal, Valle og Åseral).
Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor
Styret for miljø og landbruksforvaltning i MNR (Fosnes, Namsos, Namdalseid og Overhalla kommuner)
Sørli Fjellstyre
Vest-Telemarktinget (regionråd for kommunene Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Seljord, Tokke og Vinje.)

Andre (Statsaksjeselskap, statsforetak, privatpersoner mv.) (9)

Oslo Lufthavn AS (i egenskap av å være fellestjeneste på miljø for Avinor)
Statkraft Energi AS
Statnett SF
Statsbygg
Statskog SF
Guovdageainnu meahccásteddjiid searvi
Sigmund Huse

Norsk Naturarv, Erlend Vold Enget
Valdres næringsforum BA

Generelt om høringsuttalelsene

Det er kommet inn mange høringsuttalelser og høringsmaterialet er samlet sett svært omfattende. Dette viser at det har vært stor interesse knyttet til lovarbeidet. Med et så omfattende høringsmateriale vil det ikke være mulig å gi en fullstendig omtale av alt fra høringen. Departementet har imidlertid lagt vekt på å synliggjøre og drøfte de viktigste synspunktene fra høringen.

Kommentarer og uenighetspunkter som primært retter seg mot enkeltlovkapitler og enkeltbestemmelser i lovforslaget blir behandlet under de respektive kapitler i proposisjonen. Mer detaljerte merknader og lovtekniske spørsmål er i liten grad synliggjort i proposisjonen, men er i stor grad behandlet i merknader til de enkelte bestemmelser i kap. 21.

Det er svært bred støtte blant høringsinstansene for å utarbeide en ny naturmangfoldlov. Særlig trekkes frem behovet for en samordnende, helhetlig lov med felles prinsipper for naturforvaltning på tvers av sektorer. Mange instanser understreker at det er viktig med en bredt anlagt lov som omfatter både bærekraftig bruk og vern. Det støttes også generelt at det gis regler for alle arter, både på land og i vann, og at det er viktig med nye regler om fremmede organismer. Videre er det stor enighet om at naturvernloven moderniseres, og at reglene om erstatning for områdevern revideres. Flere instanser støtter også uttrykkelig forslagene som skal sikre en bedre samordning mellom naturvern og kulturminnevern.

Det er ikke mange instanser som kommenterer forslaget til regler for tilgang til genetisk materiale, men de som kommenterer det er enige i at det er viktig med en regulering av uttak og utnytting av slikt materiale.

Behovet for en ny lov begrunnes av mange med en negativ utvikling i naturen, økt press på økosystemene og målet om å stanse tap av naturens mangfold. Mange mener også at loven er nødvendig for å følge opp internasjonale forpliktelser på en god måte, særlig biomangfoldkonvensjonen. Mange trekker frem at samordning på tvers av sektorer er nødvendig for å møte de utfordringene man står overfor, og at naturmangfoldloven kan bidra til dette.

Generelle inntrykk fra grupper av høringsinstanser

Enkelte grupper av høringsinstanser har på et overordnet nivå gitt en del ganske sammenfallende kommentarer til innholdet i lovforslaget.

Et klart flertall av *direktoratene og andre sentrale offentlige instanser, og faginstanser og vitenskapsinstitusjoner*, er positive til lovforslaget. Flere fremhever viktigheten av at loven har en helhetlig tilnærming. *Fylkesmennene* er generelt positive til forslaget om en ny og helhetlig lov. Flere mener forslaget er godt egnet til å møte dagens utfordringer.

Interesseorganisasjonene gir bred støtte til lovens mål og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. *Næringsorganisasjonene* mener imidlertid at brukerspektet og hensynet til bærekraftig bruk ikke er godt nok ivaretatt i lovforslaget. Videre etterlyses andre virkemidler for vern og bærekraftig bruk, bl.a. avtaler og frivillig vern. Videre fremheves at lokal forvaltning er for lite vektlagt, og at konsekvensen av enkelte forslag er for lite utredet. *Miljø- og friluftsansjonene* er imidlertid positive til lovforslaget og ser forslaget som et helt nødvendig verktøy for å stanse tapet av naturens mangfold.

De fleste *fylkeskommunene* legger vekt på at plan- og bygningsloven ikke svekkes som overordnet arealforvaltningslov. Fylkeskommunene er også opptatt av at staten gjennom naturmangfoldloven ikke må overstyre regional- og lokalnivå.

Mange av *kommunene* er positive til at formålsbestemmelsen fastslår av målet skal nås gjennom både bærekraftig bruk og vern. Samtidig mener flere av kommunene at loven ikke følger opp intensjonene om bærekraftig bruk, og at loven har et for sterkt preg av vern. Videre savner mange av kommunene en bedre lokal forankring av de bestemmelsene som foreslås. De fleste kommunene ser at loven vil medføre et økt behov for ressurser, både i form av penger og kompetanse, for å følge opp lovens intensjoner.

2.6 Samarbeid med berørte interesser i lovarbeidet

I første fase av lovarbeidet har departementet hatt dialog og samarbeid med berørte miljø-, friluft- og næringsorganisasjoner om sentrale temaer i forslaget til ny naturmangfoldlov. Siktemålet har vært å få bidrag fra organisasjonene på temaer i loven der høringen ikke ga noen entydige anbefalinger eller der mange høringsinstanser ønsker en annen løsning enn utvalgets forslag.

Dette samarbeidet ble satt i gang med et oppstartsmøte 13. februar 2006. I møtet var det allmenn tilslutning om å drøfte følgende temaer: utvalgte naturtyper, prioriterte arter, kompensasjon ved områdevern og artsforvaltning generelt. Totalt ble det fra februar 2006 til januar 2007 avholdt fem møter om dette.

Ut over disse møtene har departementet i samarbeid avholdt flere fellesmøter og møter med en eller flere enkeltorganisasjoner fra miljø-, friluft- og næringssiden.

Møtene har vært viktige bidrag i departementets lovarbeid.

2.7 Konsultasjoner med Sametinget

2.7.1 Innledning

Forvaltning av naturen dreier seg om forvaltningen av grunnlaget for liv og levemåter. For det samiske folk kan dette oppleves som særlig sterkt fordi naturen er grunnlagt for tradisjonell næringsvirksomhet som utmarkshøsting, reindrift, fiske og jordbruk. Naturen er også en viktig ramme for livsområde, opplevelser av fortiden, kunnskaper og levemåte. Samene er ofte nærmere knyttet til naturen enn andre, og dermed også mer avhengig av naturressurser for å opprettholde og utvikle sin kultur.

En ny naturmangfoldslov og praktiseringen av den er derfor av betydning for hvordan samiske interesser og rettigheter blir ivaretatt i Norge. Grunnloven § 110 a og internasjonale avtaler forplikter i særlig grad statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i forvaltning gjennom bærekraftig bruk og vern av natur. De samiske interessene må derfor komme frem i beslutningsprosessene etter loven, og hensynene må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, innenfor rammen av en bærekraftig bruk bevarer, og ikke trues.

2.7.2 Konsultasjoner med Sametinget

Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005. Avtalen ble godkjent av Sametinget 1. juni 2005. Ved kgl.res. 1. juli 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Bakgrunnen for fastsettelsen av konsultasjonsprosedyrene er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er bl.a.

nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stamfolk i selvstendige stater, art. 6. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Naturmangfoldloven faller klart innenfor de saker det skal konsulteres om.

Departementet har gjennomført konsultasjoner med Sametinget om de problemstillinger og temaer i lovforslaget som berører samiske interesser. Gjennom konsultasjonene er det lagt vekt på å finne løsninger som Sametinget og departementet kan enes om. Det er i mindre grad brukt tid og ressurser på de beskrivende delene av proposisjonen.

Det er i alt vært gjennomført 5 konsultasjonsmøter på politisk nivå (6. mars 2008, 28. august 2008, 18. september 2008, 6. oktober 2008 og 29. oktober 2008) og 3 konsultasjoner på administrativt nivå (31. januar 2006, 5. september 2006 og 22. juni 2007). Det er ført protokoll fra alle konsultasjonsmøtene, som er godkjent både av Sametinget og departementet. Departementet har gitt Sametinget tilgang til en samlet lov- og proposisjonstekst. Sametinget har utarbeidet 1. posisjonsnotat. Under veis i konsultasjonene har departementet og Sametinget gitt hverandre tilbakemeldinger på utkast til lovbestemmelser og proposisjonstekst.

Samarbeidet mellom Sametinget og departementet har pågått over en lang tidsperiode og har vært omfattende. Prosessen har vært ryddig og har inneholdt konkrete og konstruktive diskusjoner om det nærmere innholdet i de enkelte forslag. Det er fra departementets side gjort tilføyelser, endringer og justeringer i lov- og proposisjonstekst for å imøtekomme Sametingets posisjoner. Sametinget viser til at det er oppnådd enighet om å synliggjøre forholdet til samisk kultur i formålsbestemmelsen og en vektleggingsbestemmelse knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur i naturmangfoldloven. Det er også positivt at det er kommet inn helt nye regler om genetisk materiale, herunder regler om fordeling av fordeler fra slikt materiale. Sametinget viser imidlertid til at det ikke har vært oppnådd enighet om lovbestemmelser om forholdet til folkeretten, konsultasjonsbestemmelsen og forvaltningsmyndighet for vernede områder. Av proposisjonsteksten framkommer det likevel klart at det er enighet om at konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget gjelder for vedtak i medhold av loven som berører samiske interesser direkte, og i særmerknaden til bestemmelsen om forvaltningsmyndighet framkommer det at det kan oppnevnes forvaltningsorgan for verneområder der Sametinget oppnevner en samisk representasjon der samiske interesser er direkte berørt. I protokollen fra det siste konsultasjonsmø-

tet 29. oktober 2008 fremkommer det at Sametingsrådet etter en samlet og helhetlig vurdering vil fremme forslag til innstilling til Sametingets plenum om å gi sitt samtykke til ny naturmangfoldlov. Sametinget behandlet utkastet til lovforslag i november 2008 og sluttet seg til Sametingsrådets forslag til innstilling i saken.

Konsultasjonene har vært konsentrert om følgende områder:

Lovens formål, kollektive og individuelle rettigheter og forholdet til folkeretten:

Sametinget har krevd at det i lovens formålsbestemmelse må tydeliggjøres og synliggjøres forpliktelsene staten har til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. En slik bestemmelse samsvarer i følge Sametinget med det materielle kulturvern som allerede er gjeldende rett og bl.a. kommer til uttrykk i Grunnlovens § 110 a, SP art 27 og menneskerettsloven. Sametinget støtter også Samerettsutvalget forslag i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* om at det i formålsbestemmelsen til naturvernloven (naturmangfoldloven) inntas et nytt ledd om at naturvern i tradisjonelle samiske områder skal bidra til bevaring av det materielle kulturgrunnlaget. Sametinget har foreslått en tilføyelse etter siste setning i departementets forslag til bestemmelse med følgende ordlyd: «og særlig som grunnlag for samisk kultur».

Departementet mener formålsbestemmelsen må angi den overordnede sentrale målsettingen loven skal fremme, nemlig at naturens mangfold tas vare på. Departementet mener dessuten naturens betydning for mennesker bør synliggjøres i loven. I dette ligger også naturens verdi som grunnlag for samisk kultur. Departementet har valgt å nevne dette eksplisitt i loven gjennom tilføyelsen «også som grunnlag for samisk kultur».

Sametinget ønsker i utgangspunktet å synliggjøre at loven ikke gjør inngrep i *kollektive og individuelle rettigheter* som er opparbeidet gjennom langvarig bruk. Sametinget tar til etterretning departementets syn om at loven ikke gjør inngrep i slike rettigheter. *Departementet* viser til at inngrep i samiske kollektive og individuelle rettigheter ikke naturlig hører hjemme i naturmangfoldloven fordi loven ikke er rettighetslov, men en lov om forvaltning av naturens mangfold. Departementet vil likevel ta inn i merknadene til § 1 (lovens formål) at loven ikke regulerer de kollektive eller individuelle rettighetene som samer eller andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Sametinget har savnet en egen bestemmelse om *forholdet til folkeretten* i loven. Sametingets

standpunkt er at norsk rett i form av både skrevet og uskrevet rett og aktuelle internasjonale konvensjoner, må legges til grunn for naturmangfoldloven. Staten Norge er grunnlagt på territoriet til to folk, samer og nordmenn. Sametingets prinsipale posisjon er at ILO-konvensjon nr. 169 inkorporeres direkte gjennom menneskerettsloven på lik linje med FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP), samt om økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon. Sametinget mener at en tradisjonell sektormonistisk bestemmelse ikke vil være tilstrekkelig, siden det såkalte klarhetsprinsippet vil kunne gi det resultat at intern rett går foran folkeretten. Sametinget viser til at i tilfelle motstrid må folkeretten gå foran. Sametinget har forståelse for at en generell innkorporering kan være vanskelig å få gjennomført innenfor rammene av naturmangfoldloven. Samtidig understrekes det at dette ikke er den første lovprosessen der dette kravet har blitt fremmet, og folkerettens stilling er av avgjørende betydning for Sametinget. Sametinget har derfor foreslått at det i loven inntas en likelydende bestemmelse som i finnmarksloven § 3. Stortinget har lagt til grunn at finnmarksloven § 3 innebærer en delvis innkorporering av ILO-konvensjonen innenfor rammene av lovens virkeområde.

Departementet viser til at naturmangfoldloven er utformet slik at den ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder både i forhold til forpliktelser knyttet til naturens mangfold og i forhold til urfolk og minoriteter. I utgangspunktet anses derfor en slik bestemmelse som overflødig. Videre vil en slik bestemmelse kunne reise spørsmål om rekkevidden av naturmangfoldlovens bestemmelser og skape usikkerhet og uklarhet om hva som følger av loven. Departementet tar derfor ikke inn en bestemmelse om forholdet til folkeretten i loven.

Kunnskapsgrunnlaget

Sametinget ønsker synliggjort i kunnskapsbestemmelsen at begrepet *tradisjonell knyttes til kunnskap*. Sametinget har vist til at biomangfoldkonvensjonen og FNs erklæring om urfolks rettigheter bruker begrepet «tradisjonell kunnskap». Sametinget har likevel presisert at begrepet «tradisjonell» ikke skal forstås statisk, men at det inneholder en dynamikk som tar hensyn til utviklingen i samiske næringer og øvrig samisk kulturutøvelse. *Departementet* viser til at «samisk bruk» er synliggjort i lovteksten, og i proposisjonsteksten er «samisk erfaringskunnskap» nevnt spesielt som kunnskap det skal legges vekt på. På bakgrunn av Sametin-

gets syn er dette presisert ytterligere i proposisjonsteksten og departementet mener Sametingets syn dermed er tilstrekkelig ivaretatt. Departementet mener dessuten at bruken av begrepet «tradisjonell» er for statisk og har gjennomgående utelatt dette fra loven og erstattet det med bl.a. «erfaringskunnskap» og «generasjoners erfaring».

Konsultasjoner og vektlegging

Sametinget foreslår inntatt en generell bestemmelse i lovkap. II som omhandler foreleggelse, konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser og at den skal gjelde generelt ved alle vedtak etter naturmangfoldloven. *Departementets* utgangspunkt er at prosedyrekrav og konsultasjonsplikt i forhold til Sametinget gjelder generelt. Spørsmålet bør derfor avklares samlet for alle lover som berører samiske interesser i oppfølgingen av NOU 2007: 13 (Samerettsutvalget II).

Sametinget mener statens folkerettslige konsultasjonsforpliktelse gjelder for alle de deler av loven som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Konsultasjonsforpliktelsen følger først og fremst av ILO 169 art. 6, 7 og 15 og er bindende for statlige myndigheter. Denne bindingen er nedfelt i avtalen om konsultasjonsprosedyrer mellom regjeringen og Sametinget fastsatt i kgl.res. 1. juli 2005. Det saklige virkeområdet for konsultasjoner omfatter ulike sakstyper, slik som forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger. For Sametinget er det viktig at en slik rett til konsultasjoner innarbeides i nye lover som har betydning for samiske rettigheter og interesser. Sametinget støtter også Samerettsutvalgets forslag om egen bestemmelse for konsultasjoner i naturvernloven (naturmangfoldsloven). Sametinget mener videre at det følger av Grunnloven § 110 a, SP 27 og menneskerettsloven at det skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur når det overveies å fatte beslutninger som kan påvirke dem direkte. Sametinget har derfor foreslått en ny § 14 (konsultasjoner og vektlegging) hvor det heter at:

«Når myndighetene overveier å treffe vedtak som kan få direkte betydning for samene skal det ved vurderingen legges vesentlig vekt på virkningene for samisk kultur og næringsutøvelse, og etter konsultasjoner med Sametinget».

Departementet er enig med Sametinget i virkeområdet for konsultasjonsavtalen, men ser det ikke som naturlig å ta inn en egen lovtekst om dette særskilt i naturmangfoldloven. Departementet mener dette, som for alle andre sammenlignbare lovpro-

sesser, eksempelvis havressurslova, plan- og bygningsloven og mineralloven, bør løses samlet for alle lover som berører samiske interesser i oppfølging av Samerettsutvalget II. Departementet viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* kap. 2.8, s. 45 der det bl.a. står:

«Det kan imidlertid virke klargjørende å regel-feste et generelt prinsipp om en konsultasjonsplikt for offentlige myndigheter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil behandle arbeidsgruppens forslag om lovfesting av konsultasjonsplikten i sammenheng med Samerettsutvalgets forslag om en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner. Spørsmålet om en eventuell lovfesting av konsultasjonsplikten både for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter vil da bli vurdert i sammenheng.»

Departementet er imidlertid enig med Sametinget i at det bør tas inn en vektleggingsregel for vedtak i eller i medhold av loven som berører samiske interesser direkte. Dette vil sikre at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur blir vurdert og tilbørlig vektlagt i praktiseringen av loven.

Artsforvaltning – Forvaltningsprinsippet

Sametinget og *departementet* har oppnådd felles forståelse for bestemmelsen om forvaltningsprinsippet for arter.

Sametinget var i høringsuttalelsen til NOU 2004: 28 i utgangspunktet kritisk til innføring av det såkalte bevaringsprinsippet. Begrunnelsen var at bevaringsprinsippet kunne innebære et forbud mot høsting som på mange områder utgjør det materielle grunnlaget for samisk kultur. Bevaringsprinsippet i NOU 2004: 28 er endret til et generelt forvaltningsprinsipp.

Sametinget mente at både lov- og motivtekst til forvaltningsprinsippet i naturmangfoldloven har utviklet seg i positiv retning. Sametinget forutsetter at loven ikke direkte kan innskrenke tradisjonell samisk høsting av vilt, innlandsfisk og anadrome laksefisk, som er viktig for livsgrunnlag og utøvelse av samisk kultur. Et eksempel på slik høsting vil være tradisjonell vårjakt på ender i Kautokeino. Departementet er opptatt av at forvaltningsprinsippet skal gjelde generelt og at det bare skal åpnes for høsting og annet uttak når denne er bærekraftig. Departementet har overfor Sametinget presisert at en lovproposisjon ikke tar stilling til konkrete enkeltsaker, herunder spørsmål knyttet til vårjakt på ender i indre Finnmark.

Områdevern

Sametinget mener at *målene for områdevern* også kan være å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. *Sametinget* mener at det i forslaget til målbestemmelse, og da særlig punktet om natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap), kan hjemle at det i formålet til et verneområde i en verneforskrift sies slik det framkommer av alle verneformål i samiske områder siden 2002 at: «Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor verneområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området kan brukes til reindrift.»

Departementet har foreslått presiseringer i proposisjonstekst knyttet til denne bestemmelsen som tydeliggjør at vernet også kan sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Sikringen av naturgrunnlaget skal imidlertid ikke åpne for bruk og aktiviteter som kan forringe verneverdiene angitt i verneformålet. *Sametinget* ser at en tilsvarende dimensjon om en synliggjøring av den samiske bruken av de marine ressursene er aktuell for marine verneplaner. *Sametinget* mener at det samme prinsippet må gjelde for sjøsamisk kultur vedrørende marine verneplaner i samiske områder.

Sametinget mener det kan være hensiktsmessig å opprette *ressursforvaltningsområde* i samsvar med IUCNs vernekategori VI, som en ny vernekategori fordi det på en bedre måte vil ivareta bærekraftig bruk og høsting. *Departementet* viser til at gjeldende naturvernlov ikke har en slik ressursforvaltningskategori, og at ressursbruk ikke er et mål med områdevern. Der målet med arealet er ressursbruk er ikke naturmangfoldloven hovedadressaten, men ulike ressurslover og plan- og bygningsloven. *Departementet* foreslår derfor ingen endringer på dette punktet. *Sametinget* tar dette til etterretning.

Sametinget foreslår at elementene fra «Retningslinjene for saksbehandling for verne- og forvaltningsplanarbeidet i samiske områder» innarbeides i bestemmelsen om saksbehandling ved områdevern, og således implementeres i naturmangfoldloven. *Departementet* viser til at saksbehandlingsbestemmelsen er svært omfattende. I forhold til dagens naturvernlov er det innarbeidet flere endringer. Bl.a. er samenes stilling som urfolk tydeliggjort ved at *Sametinget* skal involveres på en god måte i de forskjellige stadier av saksbehandlingen. Videre er det tydeliggjort i proposisjonsteksten at konsultasjonsavtalen med *Sametinget* og «Retningslinjene for saksbehandling for verne- og forvaltningsplanarbeidet i samiske områ-

der» ligger fast. *Departementet* mener derfor det ikke er behov for ytterligere å supplere lov- og proposisjonstekst.

Sametinget understreker at staten har en særlig folkerettslig forpliktelse til å konsultere samene når det vurderes å fatte beslutninger som kan påvirke samene direkte. Dette må gjenspeiles i lovens regler om saksbehandling ved vern. En bestemmelse som ikke tar inn hva som er gjeldende rettspraksis mht. konsultasjoner med *Sametinget* og direkte berørte samiske interesser skaper etter *Sametingets* syn usikkerhet og unødvendig uklarerhet i praktiseringen av loven. *Sametinget* har imidlertid vist vilje til ikke å innarbeide konsultasjonsforpliktelsene i denne bestemmelsen om dette mer generelt inntas i lovkap II. *Regjeringen* mener forslaget om lovfesting av konsultasjonsavtalen ikke bør skje i enkeltlover før det er vurdert i sammenheng med forslaget fra Samerettsutvalget II om en generell saksbehandlings- og konsultasjonslov. *Departementet* har derfor, i etterkant av avsluttet konsultasjon med *Sametinget*, foretatt endringer i saksbehandlingsbestemmelsen om områdevern.

Tilgang til og fordel av genetisk materiale

Sametinget ønsker tydeliggjort at genetisk materiale fra naturen er en felles ressurs som tilhører fellesskapet i Norge. *Departementet* har forståelse for dette og har derfor reflektert dette i loven.

Sametinget mener urfolks tradisjonelle kunnskap må tydeliggjøres som del av vilkårene for tilgang til genetisk materiale. *Departementet* er enig og vil synliggjøre dette særskilt gjennom tilføyelser i loven og i proposisjonstekst. I tillegg er det i proposisjonstekst tatt inn presiseringer om saksbehandling.

I kapitlet om genressurser vil *Sametinget* at man skal bruke begrepet «urfolk» i stedet for «urfolk og/eller lokalbefolkning». *Departementet* viser til at både urfolks og lokalbefolkningens interesser skal ivaretas etter reglene om tilgang til genetisk materiale. Dette er også i samsvar med biomangfoldkonvensjonen (se art. 8 j og 10 d) og Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk (se art. 5 c). *Sametinget* har ingen sterk posisjon på om *departementet* bruker begrepet lokalbefolkning i tillegg til urfolk, men presiserer at det er begrepet «urfolk» som er relevant i forhold til ILO-konvensjonen nr. 169 og FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Sametinget ønsker at begrepet «samenes rettigheter» sekundært «urfolks rettigheter» brukes i stedet for begrepet «urfolks interesser» i § 57.

Departementet viser til at naturmangfoldloven er en forvaltningslov og ikke en lov om rettigheter. Departementet ønsker derfor å beholde det videre begrepet «interesse». Sametinget viser til at art. 31 i FN's erklæring om urfolks rettigheter har henvisninger til genetiske ressurser, og foreslår at begrepet «urfolksperspektivet» erstatter ordlyden «urfolks interesse». Sentrale stikkord for å integrere begrepet «urfolksperspektivet» er etter Sametingets syn anerkjennelse av land- og ressursrettigheter, selv- og medbestemmelse i beslutninger, kapasitets- og kompetanseutvikling, og samarbeid mellom stater og urfolk. *Departementet* fastholder at naturmangfoldloven ikke er en lov om rettigheter og ønsker av den grunn å beholde begrepet «interesser».

For Sametinget er det av stor betydning at koblingen mellom tilgang til genetisk materiale som er forbundet med urfolks tradisjonelle kunnskaper synliggjøres i lovteksten. Det samme er at bruk av urfolks tradisjonelle kunnskaper for å nyttiggjøre seg av genetisk materiale kun kan skje på bakgrunn av et fullstendig informert samtykke fra kunnskapshaverne, samt at urfolkene sikres en rettmessig del av overskuddet som utnyttningen av ressursene genererer. Sametinget har derfor foreslått ett tillegg til bestemmelsen (*Forholdet til grunneier, urfolk og lokalbefolkning hvor det heter at*): «Bruk av samenes tradisjonelle kunnskaper for å nyttiggjøre seg av genetisk materiale kun kan finne sted dersom direkte berørte samer på forhånd og på fritt grunnlag har gitt sitt informerte samtykke, og først etter at det er avtalt en rettfærdig og rimelig kompensasjon til de direkte berørte samene.» *Departementet* har ikke imøtekommet dette.

Myndighet etter loven

Sametinget mener det må fremgå av loven at offentlig forvaltningsmyndighet for verneområder som berører samiske interesser direkte må legges til særskilte forvaltningsorgan med samisk deltakelse. Dette begrunnes med ILO 169 art. 6 (konsultasjon) samt art. 7 og 15. Også Samerettsutvalget II foreslår å lovfeste samisk representasjon i lokale vernemyndighetsorganer. Sametinget ser det også som svært viktig at sikringen av slike folkerettsforpliktende deltakelsesrettigheter må fremkomme i selve lovteksten, og ikke bare i lovmotivene. Sametinget foreslår derfor at det i § 62 annet ledd tredje punktum heter at: «Kongen kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kap V, og at Sametinget kan oppnevne et

antall representanter for verneområder som berører samiske interesser direkte.»

Departementet viser til at loven åpner for at samiske representanter skal kunne delta i forvaltningen av et verneområde med samiske interesser gjennom § 62 annet ledd tredje punktum om oppnevning av særskilte forvaltningsorgan. Men i hvilken grad man skal velge eksisterende forvaltningsorgan eller oppnevning av særskilte forvaltningsorgan for å forvalte et verneområde må bl.a. ses i lys av oppfølgingen av den evalueringen som er gjort av NIBR (2008:11) *Lokal forvaltning av verneområder* og som skal meldes tilbake til Stortinget. Generelt legger imidlertid departementet opp til at det i områder som berører samiske interesser direkte skal det finnes løsninger som sikrer samene deltakelse i den offentlige forvaltningen av verneområdet.

Vurderinger i forhold til Samerettsutvalget utredning NOU 2007:13 Den nye sameretten

Samerettsutvalget la 3. desember 2007 frem sin utredning; NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Utvalget har utredet spørsmålene om den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover.

Samerettsutvalget kommer med forslag til nye lover om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til land og vann (kartleggings- og anerkjennelsesloven), om ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms (hålogalandsloven), og om konsultasjoner og saksbehandling ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i de samiske områdene (saksbehandlings- og konsultasjonsloven). Samerettsutvalget foreslår også endringer i en rekke andre lover, bl.a. i naturvernloven. NOUens kap. 20 handler om områdevern.

I forkant av høringen av NOU 2007: 13 var det dialog mellom Sametinget, Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning. Sametinget så det som nødvendig med en differensiert høringsfrist for de ulike delene av Samerettsutvalgets forslag fordi man var midt oppe i konkrete pågående lovprosesser som utvalget har vurderinger og forslag til. Dette knyttet seg til arbeidet med ny minerallov, ny naturmangfoldslov og Sametingets formelle stilling.

Sametinget har vist til at man ikke finner det forsvarlig om det nå gjennomføres viktige ressurslovsendringer på områder som er av stor

betydning for det materielle samiske kulturgrunnlaget uten at det foretas en helhetlig samerettslig behandling innenfor disse lovområdene. Sametinget ba om at utredningens kapittel 20 og 21 må ha en alminnelig tre måneders høringsfrist for slik å kunne fungere som tillegghøring for arbeidet med ny minerallov og naturmangfoldlov. Utredningens kapittel 17 (konsultasjoner) og 18 (saksbehandling) må tilsvarende ha tre måneders høringsfrist for å behandles i sammenheng med lovarbeidet med sikte på å tydeliggjøre og lovkodifisere gjeldende rett hva angår Sametingets formelle stilling. Forslagene i utredningens kapittel 17 og 18 er også direkte knyttet til utvalgets forslag til lovendringer av naturvernloven og bergverksloven.

Samerettsutvalgets utredning ble i brev 15. februar 2008 sendt på høring fra Justis- og politidepartementet med en høringsfrist satt til ett år, 15. februar 2009. I høringsbrevet tas det høyde for at det kan vise seg hensiktsmessig med en kortere frist for enkelte deler av utredningen for å samordne høringen med andre lovprosjekter.

I NOU 2007: 13, kapittel 20 vedrørende områdevern gir Samerettsutvalget en oversikt over Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28, samt en omtale av dette utvalgets vurderinger av spørsmål om urfolk og områdevern. Den prosessen som har pågått angående bruk og vern av lulesamisk område har, i likhet med Biomangfoldlovutvalgets utredning, vært en viktig del av bakteppet for Samerettsutvalgets vurderinger. Denne prosessen er derfor noe nærmere omtalt.

Samerettsutvalgets vurderinger og forslag til endringer er i hovedsak knyttet til innholdet og strukturen i gjeldende naturvernlov, man da bare i den utstrekning dette er ansett nødvendig for å kunne gi en begrunnet vurdering av behovet for lovendringer for å sikre økt samisk og lokal medvirkning i beslutningsprosessene. Det er bl.a. foreslått at hensynet til tradisjonell samisk bruk bør fremheves klarere i lovgivningen. Det er også foreslått særskilte saksbehandlingsregler ved områdevern i tradisjonelle samiske områder, for å sikre de relevante samiske interessene den innflytelsen de har krav på etter folkeretten, både i forhold til pågående verneprosesser og ved utformingen og revideringen av bruksreglene for vernede områder.

Samerettsutvalgets vurderinger og forslag knytter seg til følgende temaer i NOU 2004: 28):

- Biomangfoldlovutvalget og urfolksretten
- Mål for områdevern – samiske hensyn
- Foreleggelse, konsultasjoner og hensyntagen til samiske interesser
- Andre saksbehandlingsregler

- Sametingets rolle og andre samiske rettighets-
havere og interesser
- Noen særlige spørsmål
- Båndlegging av verneprosesser
- Enkelte andre sider ved forslaget til ny natur-
mangfoldlov
- Synliggjøring av samiske aspekter i forskrifts-
hjemmelen for områdevern
- Synliggjøring av sjøsamiske interesser i
marine verneområder
- Kompensasjon ved vedtak om områdevern
- Samisk representasjon i lokale myndigheter
for områdevern

Sametinget og Miljøverndepartementet har siden januar 2006 hatt konsultasjoner om en ny naturmangfoldlov. På det fjerde konsultasjonsmøtet den 6. mars 2008 om naturmangfoldloven tok Sametinget opp forholdet til NOU 2007: 13. Sametinget ønsket avklart om Miljøverndepartementet ville be om en forkortet høringsfrist for det aktuelle kapitlet, eller om Miljøverndepartementet på andre måter ville ta inn over seg de vurderinger som fremkommer i NOU 2007: 13.

Det ble klargjort at departementet ikke ønsker noen forkortet høringsfrist. Departementet viste til at de problemstillinger som drøftes i NOU 2007: 13 om ny naturmangfoldlov også er belyst i NOU 2004: 28 (ny naturmangfoldlov) og i høringen av denne. Miljøverndepartementet er derfor godt kjent med problemstillingene, og er – så langt det er mulig – innstilt på å avklare Sametingets syn på de temaer som særlig berører naturmangfoldloven. Sametinget forutsatte at relevante vurderinger og forslag i NOU 2007: 13 blir gjenstand for konsultasjoner. Dette for å oppnå en helhetlig urfolksrettslig behandling av lovforslaget.

I Sametingets skriftlige tilbakemelding på lovutkastet i Posisjonsnotat 1 av 9. mars 2008 henvises det til Samerettsutvalget på de temaer der både Sametinget og Samerettsutvalget har synspunkter og forslag. I de påfølgende konsultasjonsmøtene var det enighet om at relevante vurderinger og forslag fra samerettsutvalget skulle være gjenstand for konsultasjoner, samt at Samerettsutvalgets forslag på områdevernkapitlet også blir gjenstand for departementets skriftlige vurderinger i proposisjonen, slik tilfellet er med biomangfoldlovutvalgets forslag. Det var også enighet om at sentrale problemstillinger i Samerettsutvalget sin innstilling skal reflekteres i proposisjonen.

Sametinget og Miljøverndepartementet har i konsultasjonsprosessen drøftet det som Samerettsutvalget utredet i kapittel 20 om områdevern. I forhold til temaer der det bare er Samerettsutval-

get som har synspunkter så kan disse hovedsakelig knyttes til temaet om båndlegging av verneprosesser. I forhold til de problemstillinger som Samerettsutvalget er opptatt av henviser Sametinget til tidligere konsultasjoner med Miljøverndepartementet om Seiland og Varangerhalvøya nasjonalpark, der tilsvarende problematikk ble tatt opp i lys av finnmarksloven og den kommende kartleggingen av eksisterende bruks- og eiendomsrettigheter som Finnmarkskommisjonen skal gjøre. Det har ellers ikke fra Sametingets siden vært nødvendig å gjennomføre konsultasjoner om erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder (§ 50), ettersom Sametinget er enig i lovutkastet på dette temaet, og at Samerettsutvalget i all hovedsak også uttrykker det samme.

2.8 Tilleggsutredninger i lovarbeidet

2.8.1 Utvalgte naturtyper – kommunerapporten

Et sentralt forslag i NOU 2004: 28 er ordningen med utvalgte naturtyper. Forslaget legger opp til at sentrale deler av forvaltningen av utvalgte naturtyper legges til kommunene.

I høringen kom det frem en betydelig skepsis til forslaget om utvalgte naturtyper. En rekke kommentarer er knyttet til usikkerhet omkring hvordan forslaget er å forstå og hva som vil være omfanget og konsekvensene av ordningen.

Departementet mente derfor det var behov for å «teste ut» forslaget ytterligere med hjelp fra noen kommuner. Siktemålet var å få større klarhet i hvordan forslaget om utvalgte naturtyper kan virke i praksis og hva konsekvensene kan bli for kommunene.

Som prøvekommuner deltok Lunner i Oppland, Flora og Luster i Sogn og Fjordane, Hattfjelldal i Nordland og Bykle i Aust-Agder i perioden 20. september til 17. oktober 2006. Kommunene ble valgt ut og prosjektet utformet i samråd med Kommunens Sentralforbund og Utmarkskommunenes sammenslutning. Til grunn for utvelgingen lå særlig om kommunene hadde kartlagt en del naturtyper av forskjellig karakter som ordningen kunne testes på, og kommunenes interesse for å delta. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning og aktuelle fylkesmenn. I tillegg til møter og befaringer med de fem nevnte kommunene, påtok Lunner og Luster kommune seg å lage en nærmere utredning basert på deres egne erfaringer med kartlegging og virkemiddelbruk.

Resultatene fra møtene mellom fem nevnte kommunene og staten v/Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene i Oppland, Sogn og Fjordane og Fjordane, Nordland og Aust-Agder er nedfelt i en egen rapport. Rapporten er nærmere omtalt i kap. 13.6.2.

Etter departementets vurdering har disse møtene gitt verdifull informasjon om og innsikt i konsekvenser av lovforslaget for kommunene.

2.8.2 Utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven – faglige vurderinger

Departementet ønsket å få en faglig vurdering av hvordan ordningen med utvalgte naturtyper kunne kombineres med MiS-kartleggingen i skogbruket. En slik utredning ble gjennomført av Norsk Institutt for naturforskning, jf. «Utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven – vurdering av MiS-kartleggingen». Norsk Institutt for naturforskningens konklusjoner og anbefalinger drøftes i kap. 13.6.4.

Departementet ønsket også en faglig vurdering av et mulig fremtidig omfang av ordningen. Departementet ba derfor Direktoratet for naturforvaltning om å utrede alternativ, ett basert på et fåtall naturtyper der det haster mest å iverksette tiltak, og ett mer omfattende alternativ hvor flere naturtyper skulle omfattes. Direktoratets utredning drøftes i kap. 13.6.3.

2.8.3 Prioriterte arter i naturmangfoldloven – faglige vurderinger

I høringen kom det frem at forslaget om å innføre regler om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter er en beskyttelsesform man ikke helt ser konsekvensene av. Departementet ønsket derfor en faglig vurdering av ordningens mulige omfang og hvilke restriksjoner som er nødvendig for å beskytte prioriterte arters økologiske funksjonsområder. Departementet ba derfor Direktoratet for naturforvaltning om å utrede disse problemstillingene. Direktoratets utredning drøftes i kap. 9.13.6.2.

2.8.4 Erstatning ved områdevern

Departementet har bedt Direktoratet for naturforvaltning kartlegge de økonomiske konsekvensene av endringer av erstatningsreglene ved områdevern. Erstatningsberegningene skulle gjøres ut fra tre ulike forutsetninger: 1) En videreføring av gjeldende erstatningsordning, 2) Erstatningsregler i tråd med utvalgets forslag, og 3) Gjeldende erstat-

ningsregler for naturreservat gjøres gjeldende for nasjonalparker og landskapsvernområder.

Regjeringsadvokaten utførte på vegne av Direktoratet for naturforvaltning erstatningsberegningene med utgangspunkt i landsplanen for nasjonalparker, jf. St.meld. nr. 62 (1991–92). Landsplanen innebærer at det skal opprettes eller utvides 54 store verneområder i Norge, herunder 19 nye nasjonalparker og 23 nye landskapsvernområder. I tillegg kommer utvidelse av 12 eksisterende nasjonalparker. Kostnadene ved å innføre

nye erstatningsregler er omtalt i kap. 20 om miljømessige, administrative og økonomiske konsekvenser av lovforslaget.

2.9 Utkast til lovproposisjon

Utkast til lovproposisjon har vært forelagt departementene.

Videre har proposisjonsutkastet vært til lovteknisk gjennomgang.

3 Norsk natur – hovedtrekk, utvikling og verdier

3.1 Hovedtrekk

Norsk natur karakteriseres av stor variasjon over korte avstander, selv om antallet naturtyper og arter ikke er stort i et globalt perspektiv. Variasjonen i norsk natur kan i første rekke tilskrives landets naturlige beskaffenhet, men også menneskets påvirkning gjennom noen tusen år.

Norge strekker seg over 13 breddegrader (fra 58° til 71° N) og 27 lengdegrader (fra 40° til 31° Ø), har en betydelig variasjon i klimaet fra kyst- til innlandsstrøk, stor geologisk og landskapsmessig variasjon, samt en forskjell i høyde over havet på nær 2500 meter fra lavland til høyfjell. Kombinasjonen av variert topografi, skarpe klimagrader, nordlig beliggenhet og påvirkning fra varme havområder gir opphav til en variasjon i planter og dyr som er unik i europeisk sammenheng.

Norge har 26 vegetasjonsgeografiske regioner. Til sammenligning har Danmark 2, Finland 10 og Sverige 17 (A Moen 1998 Nasjonalatlas for Norge). I Norge finner vi både Europas sydligste forekomst av arktisk natur og verdens nordligste edelløvskog og furuskoger. I vestlandsnaturen gjenspeiles disse kontrastene ved at løvskog og isbreer opptrer side om side. Norge har også noen av Europas høyeste fossefall.

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

3.2 Preg av menneskers bruk gjennom tidene

Det har bodd mennesker i Norge i ti tusen år, og sporene etter menneskers virksomhet i norsk natur er mange. De finnes i form av både kulturminner og kulturpåvirket landskap og biologisk mangfold.

Enhver menneskelig aktivitet har ikke nødvendigvis medført endringer i naturens mangfold. Det

er likevel ingen tvil om at menneskers fremferd i terrenget gjennom tusener av år har påvirket naturen i Norge. I før-industriell tid var denne preget av kontinuitet i ulike bruksformer, først og fremst knyttet til landbruk og fiske. Nyere tiders mennesker har satt helt andre og varige spor, f.eks. gjennom store tekniske inngrep og intensive driftsformer i landbruket.

Da menneskene tok til å dyrke jorden og holde husdyr, ble grunnlaget lagt for varig omforming av både landskap og biologisk mangfold i et helt annet omfang enn tidligere. I dag er naturen mange steder sterkt omformet i forhold til det som var utgangspunktet. Dette har bidratt til at jordbrukets kulturlandskap er mer variert i Norge enn i de fleste andre land i Nord-Europa. Det henger sammen med den store variasjonen vi har i naturgitte forhold, i variert bruksstruktur og arealanvendelse til matproduksjon, samt ulike metoder for høsting og beitebruk. I mange deler av landet har tradisjonell jordbruksdrift funnet sted helt opp mot vår tid. Derfor har vi fortsatt levende kunnskap om gamle driftsformer og rester etter mange forskjellige kulturmarkstyper. I nyere tid er denne påvirkningen dramatisk endret og opphørt, noe som i dag bidrar til endringer i naturens mangfold.

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

De naturpregete og de kulturpåvirkete områdene danner en mosaikk som samlet fremstår som det norske landskapet vi i dag kjenner – variert og særegent.

3.3 Utvikling

Samfunnsutviklingen særlig det siste århundre har ført til at arts- og naturtypemangfoldet både globalt og i Norge er satt under stadig økende press. Arter og naturtyper har forsvunnet eller er i ferd med å forsvinne. FNs tusenårsutredning, den såkalte Millennium Ecosystem Assessment (2005), anslår at tapet av biologisk mangfold er opptil 1000 ganger høyere enn normalt. Tusenårsutredningen stiller opp de viktigste påvirkningsfaktorene i forhold til forskjellige hovednaturtyper. Ifølge tusenårsutredningen har alle påvirkningsfaktorer, det vil si habitatendring, klimaendring, fremmede arter, overutnyttelse og forurensning (avhengig av hvilken forurensing en snakker om og tidsperspektivet, f.eks. har jo svovelforurensing avtatt vesentlig siden midten av 80-tallet), økt – i større eller mindre grad – i alle typer økosystemene. Eneste unntaket fra dette er habitatendring i temperert skog, som fremdeles er høy, men synkende i global sammenheng (se tabell 6.1 i St.meld. nr. 26 (2006–2007)).

Vi mangler i dag en god del kunnskap om hvilket mangfold som vi allerede har, hva vi har tapt eller hva vi er i ferd med å tape. Sammenhengene i naturen er kompliserte, og det er svært tids- og kostnadskrevende å få gode data. F.eks. er det påvist ca. 40 000 arter i Norge, men man regner med at det finnes ca. 20 000 flere enn dette, det vil si totalt rundt 60 000 arter. Bakterier og virus er da ikke medregnet. På den annen side øker kunnskapen om både tilstanden for og utviklingen i naturmangfoldet vårt.

Til Norsk Rødliste 2006¹ ble 18482 arter vurdert. Av disse regnes 1988 arter som truet, dvs. at de faller i kategoriene kritisk truet, sterkt truet eller sårbar. Det er vanskelig å si om dette generelt er en nedgang eller oppgang i forhold til rødlisten av 1998, da kategoriene og kriteriene er endret siden den gangen. Også økt kunnskap har ført til endringer i artslistene. For noen arter har det betydning at de er tatt ut av rødlisten fordi de har vist seg å være vanligere enn først antatt. Andre arter har kommet til eller endret kategori til å være mer truet enn antatt.

85 % av rødlisteartene trues av ulike arealendringer, mens forurensning og klimaendringer hver representerer en negativ påvirkning for 6 % av rødlisteartene. Mer enn ¼ av rødlisteartene trues av opphørt, endret eller holdt i for liten hevd i jordbruksområder, både i inn- og utmark (957 arter).

Nærmere 20 % av rødlisteartene (746 arter) trues av intensivt drevet jordbruk.

Det er ennå ikke utarbeidet en rødliste for naturtyper i Norge. Men i vedlegg 5 til NOU 2004: 28 er det gitt en anbefaling om (ytterligere) vern av naturtyper. I anbefalingene bygges det bl.a. på en inndeling av truede vegetasjonstyper laget i 2001 (E. Fremstad og A. Moen 2001). Artsdatabanken vil etter planen komme med en første rødliste for truede naturtyper i Norge innen 1. desember 2009.

Økt påvirkning fra mennesker har ført til at de villmarkspregete områdene, dvs. områder mer enn fem km fra tyngre tekniske inngrep, reduseres i antall og størrelse. Fra 1900 til 2003 ble andelen av slike områder redusert fra ca. 48 % til ca. 11,7 % av fastlands-Norges areal. Reduksjonstakten ser ut til å ha vært størst i perioden 1940 til 1988, men reduksjonen av villmarkspreget areal fortsetter fremdeles. Ser vi på såkalte inngrepsfrie områder, dvs. områder som ligger mer enn 1 km fra inngrep, ble slike områder redusert med i snitt rundt 400 km² pr. år i perioden 1988 til 1998, mens reduksjonen i snitt var i overkant av 300 km² pr. år i perioden 1998 til 2003. Det er flere årsaker til at tapsraten har avtatt. Det har vært færre større vassdragsutbygginger og antall kilometer nybygde traktor- og skogsbilveier har gått ned siden 1992. Selv kartleggingen av inngrepsfrie områder og fokusering på temaet har også medført en større forsiktighet med hensyn til inngrep i slike områder hos planleggende myndigheter.

Utviklingen og påvirkningsfaktorer i de forskjellige hovednaturtypene er beskrevet i St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* kap. 6, NOU 2004: 28 kap. 7 (jf. kap. 5 og 6) og kapitlet om påvirkningsfaktorer og miljøtilstand i Rødlista (Ødegaard, F. Norsk rødliste 2006 – Norwegian Red List, s. 61 – 94). Departementet viser til disse dokumenter for ytterligere bakgrunnsstoff.

3.4 Verdier

I NOU 2004: 28, kap. 8 er det gitt en grundig beskrivelse av de verdier som mennesker gjennom historien har knyttet til naturen. Noen av høringsinstansene har kommentert dette særskilt. En del instanser mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har understreket naturens nytteverdi for mennesker. Andre mener at utvalget har lagt for stor vekt på nytten for mennesker, på bekostning av verdien av naturlige økologiske prosesser i seg selv. Noen tar også opp problematikken med verdisetting av mangfoldet.

¹ Norsk Rødliste 2006 – 2006 Norwegian Red List. Artsdatabanken, Norway.

Departementet mener at utvalget i kap. 8.5 redegjør for et nyansert og balansert verdisyn.

Som utvalget vil departementet understreke at mennesket ikke vil kunne overleve uten å kunne bruke av og høste fra naturen. Både menneskers og andre arters eksistens er imidlertid avhengig av at menneskenes bruk av naturen er bærekraftig. Tilstanden og utviklingen i naturmangfoldet har vist at det i tiden som kommer er behov for klare rammer og prioriteringer innenfor bruk og vern av mangfoldet.

Departementets verdimeslige utgangspunkt er at naturens mangfold og økologiske funksjoner må ivaretas på lang sikt. Dette følger også av Grunnloven § 110 b om retten til et godt miljø og en natur med produksjonsevnen og mangfoldet i behold, også for kommende generasjoner. Dette kan begrunnes ut fra både nytteverdi, opplevelsesverdi, økologisk verdi og egenverdi. Hvilken konkret nytte den enkelte knytter til naturen, er ikke avgjørende i så måte. Sentralt er at valgfriheten for både nåværende og fremtidige generasjoner er i behold.

Det ligger en utvikling på mange millioner år til grunn for det naturmangfoldet vi har på jorda. Tap av mangfold er normalt irreversibelt, i hvert fall i et overskuelig tidsperspektiv. At mangfoldet ivaretas er derfor etter departementets mening en grunnleggende premiss for samfunnsutviklingen.

Et rikt naturmangfold og intakte økologiske funksjoner er med på å bygge opp under naturens

potensielle verdi. I fremtiden vil dette mangfoldet kunne bli gjenstand for nye, i dag ukjente, utnyttelsesmåter. Arter vi i dag ikke nyttiggjør oss, kan komme til nytte ved utvikling av nye produkter og ny teknologi, og uutnyttede genetiske ressurser kan vise seg å ha potensial for bruk både i tradisjonell foredling av planter og dyr og innenfor genteknologi. Vår manglende kunnskap i så måte, er et argument for å ivareta representative utvalg av arter og naturtyper, for å sikre også de verdiene vi ennå ikke kjenner til.

Å ta vare på naturens mangfold er viktig også for menneskers naturopplevelse, tilhørighet og identitet. Samspillet mellom menneske og natur er en grunnleggende forutsetning for videreutvikling av vår kultur og identitet. Dette gjelder både på nasjonalt nivå, i lokalsamfunn, og for samisk kulturutøving. I tillegg legger friluftsliv og opplevelse av natur som i liten grad er påvirket av vesentlige inngrep, eller av vakre eller særegne landskap, grunnlaget for forståelse av menneskets tilhørighet til naturen. Naturen er en forutsetning for menneskets velbefinnende og helse samtidig som den setter grenser for den bruken vi bør tillate og de politiske prioriteringer vi foretar.

Departementet har gjennomgående i lovutkastet søkt å synliggjøre aspektet av samfunnsmessige behov og nytteverdien for menneske noe mer enn utvalget gjorde. Departementet mener imidlertid at dette heller innebærer en konkretisering enn et vesentlig avvik fra utvalgets forslag.

4 Internasjonal rett

4.1 Innledning

Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004: 28 gitt en redegjørelse for utvalgets syn på internasjonal rett i kap. 10 og eksempler fra utenlandsk rett i vedlegg 8. I tillegg har utvalget behandlet de mer konkrete forpliktelser og eksempler under det enkelte tema.

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over de mest sentrale internasjonale avtaler, retningslinjer og andre lands rett av betydning for lovarbeidet. For øvrig vises til omtalen i det enkelte kapittel.

4.2 Internasjonale avtaler

4.2.1 Globale avtaler

4.2.1.1 *Konvensjonen om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen)*

Konvensjonen ble vedtatt i 1992, undertegnet av Norge 5. juni 1992 og ratifisert 9. juli samme år. Den trådte i kraft for Norge den 29. desember 1993 jf. St.prp. nr. 56 (1992–93). Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.3.2.

Konvensjonen handler om vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold, og om en rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetisk materiale. Hensynet til lokalbefolknings eller urfolks tradisjonelle bruk og kunnskap kommer også inn under det. Konvensjonens art. 2 definerer «biologisk mangfold» som «variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå».

I tillegg til selve konvensjonen, har partene utarbeidet flere retningslinjer som er relevante for forståelsen av hvordan man ser for seg at konvensjonen blir gjennomført, selv om de ikke er juridisk bindende. De viktigste for lovarbeidet er prinsipper for bærekraftig bruk, de såkalte Addis Abeba prinsippene (se kap. 8.2.2), prinsipper for økosystemtilnærming (se kap. 8.6.2.5), retningslinjer for håndtering av fremmede arter (se kap. 10.2.2.1) og retningslinjer for tilgang til genetisk materiale og

fordelsfordeling, også kalt for Bonn-guidelines (se kap.15.4.1.2).

Konvensjonen er av sentral betydning for alle temaer i lovarbeidet.

4.2.1.2 *Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen)*

Bonnkonvensjonen ble vedtatt i 1979, ratifisert i Norge i 1985 og trådte i kraft for Norge samme år. Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.3.4.

Bonnkonvensjonen har som overordnet mål å fremme vern av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Formålet omfatter også vern av dyrenes leveområder. Konvensjonen har forpliktelser om vern av arter, leveområder, introduksjoner av fremmede arter og internasjonalt samarbeid.

Bonnkonvensjonen er særlig relevant for utformingen av lovkap. III, jf. kap. 9.4.2.1. og 9.13.3.1.

4.2.1.3 *Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsarkonvensjonen)*

Ramsarkonvensjonen ble vedtatt i 1971, undertegnet av Norge i 1974 og trådte i kraft for Norge i 1975. Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.3.5.

Ramsarkonvensjonen har som formål vern og bærekraftig bruk av våtmarker. Konvensjonen pålegger partene å fremme bærekraftig bruk av våtmarker innenfor sitt territorium, og å føre opp våtmarksområder på en liste over våtmarker av internasjonal betydning. Dersom det er nødvendig av hensyn til presserende nasjonale interesser, er det adgang til å trekke ut områder fra listen, ev. begrense områdenes størrelse. I så fall skal konvensjonsstaten søke å erstatte dette området med et annet tilsvarende bevaringsområde.

Det er vedtatt en rekke ikke rettslig bindende retningslinjer under konvensjonen. Av særlig interesse for lovarbeidet er anbefalingene knyttet til bærekraftig bruk.

Ramsarkonvensjonen er særlig relevant for lovkap. II, V og VI, jf. kap. 8.2.2, 11.3.2 og 13.3.1.

4.2.1.4 *Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora.(CITES)*

CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora) ble vedtatt i 1973, undertegnet i 1974, ratifisert og trådte i kraft for Norge i 1976, jf. St.prp. nr. 126 (1975–76). Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.3.6.

CITES har som formål å verne truede dyre- og plantearter mot utryddelse som følge av internasjonal handel. Hovedvirkemidlet i CITES er et system med import- og eksportlisenser for visse opplistede dyre- og plantearter og produkter av slike. Omkring 5000 dyrearter og 28 000 plantearter er gjenstand for vern under CITES. Ulovlige handlinger skal straffbelegges.

CITES er særlig relevant for bestemmelsene i lovkap. III (særlig § 26) og kapittel IX.

4.2.1.5 *Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv (Verdensarvkonvensjonen)*

Verdensarvkonvensjonen ble vedtatt i 1972. Avtalen ble ratifisert og trådte i kraft for Norge i 1977, se St.prp. nr. 29 (1976–77). Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.3.7.

Verdensarvkonvensjonen omhandler kultur- og naturmiljøet som deler av en helhet og felles arv. Konvensjonen pålegger partene å identifisere, beskytte og overføre til fremtidige generasjoner vår kultur- og naturarv. Det er etablert to lister under konvensjonen, én over verdens kultur- og naturarv, og en over kultur- og naturarv som er truet.

Verdensarvkonvensjonen er særlig relevant for lovkap. V, jf. kap. 11.3.2.

4.2.1.6 *De forente nasjoners havrettskonvensjon (Havrettskonvensjonen).*

Havrettskonvensjonen ble vedtatt i 1982 og undertegnet av Norge samme år. Den ble ratifisert i 1996 og trådte ikraft for Norge samme år. Mye av det som er nedfelt i konvensjonen, følger også av folkerettslig sedvanerett. Utvalget omtaler konvensjonen i NOU 2004: 28 kap. 10.4.2 og 16.11.5.2.

Havrettskonvensjonen av 1982 har regler som omfatter alle havområder, luftrommet over disse,

havbunnen og dens undergrunn. Den regulerer statenes rettigheter og plikter i disse områdene og gir bl.a. regler om fiske og fangst, skipsfart, oljevirkosomhet, miljøvern, vitenskapelig havforskning og teknologioverføring.

Havrettskonvensjonen tillater en maksimal bredde på sjøterritoriet på 12 nautiske mil og presiserer den tradisjonelle rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. En økonomisk sone kan være på inntil 200 n mil målt fra grunnlinjene, og kyststaten har suverene rettigheter med hensyn til undersøkelse og utnyttelse av naturressursene og jurisdiksjon for å utøve disse og andre rettigheter. På den andre siden skal kyststaten forvalte de levende ressursene på en forsvarlig måte. Også statens rettigheter og plikter over kontinentalsokkelen reguleres i havrettskonvensjonen. Del XII i konvensjonen inneholder regler om vern og bevaring av det marine miljø.

Konvensjonen er nærmere omtalt i St.prp.nr. 37 (1995–1996) Om samtykke til ratifikasjon til De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 mv.

4.2.1.7 *Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav)*

Avtalen ble vedtatt i 1995 og undertegnet av Norge samme år. Den ble ratifisert i 1996, se St.prp. nr. 43 (1995–96) og trådte i kraft i 2001. Den er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 10.4.3.

Avtalen har som formål å fremme vern og bærekraftig bruk av fisk som vandrer over store havområder. Avtalen regulerer i hovedsak fiske av vandrende arter på det åpne hav.

Bestemmelsene i avtalen er basert på føre-var-prinsippet og foreskriver iverksetting av tiltak for å unngå overbeskatning av artene.

Avtalen har først og fremst betydning for ny havressurslov, men noen av prinsippene i avtalen er viktige for utformingen av lovkap. II.

4.2.1.8 *Avtalen om opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) m.fl.*

WTO-avtalen fra 1994 er omtalt av utvalget i NOU 2004: 28, kap. 10.7.1. I vedleggene til avtalen om selve opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) inngår en rekke multilaterale handelsavtaler. Av betydning for lovarbeidet er særlig Generalavtalen for tolltariffer og handel (GATT –

som omhandler varehandel), avtalen om anvendelsen av veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen), avtalen om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen) og avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS-avtalen).

GATT-avtalen regulerer handel med varer. Den inneholder et generelt forbud mot restriksjoner på import og eksport (Art. XI) og på transitt (Art. V). Det åpnes imidlertid for unntak for tiltak som er satt for å verne om uttømmelige naturressuser, samt tiltak som er nødvendige for å beskytte liv og helse for mennesker, dyr eller planter. En forutsetning for å kunne benytte unntaket er at tiltaket ikke innebærer en vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandling mellom varer fra forskjellige land, eller utgjør en skjult handelshindring.

SPS-avtalen kommer til anvendelse på alle veterinære eller plantesanitære tiltak som direkte eller indirekte påvirker internasjonal handel. Avtalen stiller en rekke krav til utformingen og det vitenskapelige grunnlaget for et tiltak. Der hvor et tiltak er i henhold til en internasjonal standard (f.eks. utarbeidet under CODEX, OIE eller IPPC) er det en presumsjon for at tiltaket er tillatt etter avtalen. Der hvor et tiltak ikke følger en internasjonal standard, for eksempel fordi man nasjonalt har besluttet at man ønsker et høyere beskyttelsesnivå enn det som ligger til grunn for den internasjonale standarden, kreves det en vitenskapelig risikovurdering som begrunner både behovet for å innføre tiltak og det tiltaket man faktisk velger å innføre. I tilfeller hvor relevante vitenskapelig bevis for risikovurderingen ikke foreligger kan man likevel innføre tiltak etter en føre-vår betraktning. Innføring av tiltak etter en føre-vår betraktning krever imidlertid at man tar utgangspunkt i tilgjengelig relevant informasjon, og at det igangsettes nødvendige vitenskapelige undersøkelser slik at en objektiv risikovurdering i henhold til avtalen kan fremlegges innen rimelig tid (SPS art. 5(7)).

TBT-avtalen skal sikre at tekniske forskrifter og standarder for produkter ikke medfører uønskede handelshindringer. Avtalen oppfordrer medlemmene til å basere sine produktkrav på internasjonale standarder. Der slike ikke finnes, eller ikke anses egnede for å oppnå et legitimt formål (f.eks. miljøbeskyttelse), kan man likevel innføre nasjonale produktkrav. Avtalen nevner spesifikt klimatiske eller geografiske forhold som mulig begrunnelse for at det er nødvendig å avvike fra en internasjonal standard. Nasjonale produktkrav som avviker fra en internasjonal standard må ikke være mer handelshindrende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med reguleringen.

TRIPS-avtalen setter en minimumsstandard for innholdet i det enkelte lands immaterialrettslige regler. Når det gjelder patent skal dette etter avtalen kunne gis for alle oppfinnelser, enten det dreier seg om produkter eller fremgangsmåter, på alle teknologiske områder, forutsatt at de er nye, at de har oppfinneshøyde og at de kan anvendes industrielt. Dette inkluderer også teknologi som bygger på genetisk materiale. Det skal dermed kunne oppnås patent også på levende organismer, celler og gener. Et medlemsland kan imidlertid utelukke oppfinnelser fra patentérbarhet hvis kommersiell utnyttning må forhindres for å verne om offentlig orden og moral, herunder bl.a. for å verne menneskers, dyrs eller planters liv eller helse, eller for å unngå alvorlig skade på miljøet. Et lovforbud mot utnyttning er i seg selv ikke nok. Det er også adgang til å utelukke fra patentérbarhet planter og dyr, bortsett fra mikroorganismer, og hovedsaklig biologiske fremgangsmåter for produksjon av disse.

Til WTO-avtalen hører en obligatorisk tvisteløsningsmekanisme. Det foreligger en omfattende rettspraksis om mange av avtalens bestemmelser som f.eks. presiserer hvordan unntaksbestemmelsene i GATT skal anvendes og kravene til vitenskapelig begrunnelse for SPS-tiltak.

Handelsregelverket under WTO er særlig aktuelt for lovens bestemmelser om innførsel og utførsel (jf. kap. 9.14.2 og 10.2.2.), og bestemmelsene om genetisk materiale (jf. kap. 15.4.1.5)

4.2.1.9 Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ble vedtatt i 1966 og undertegnet i 1968. Den ble ratifisert i 1972 og trådte i kraft i Norge i 1976, jf. St.prp. nr. 50 (1970–71). Den er en del av norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30. Utvalgets omtale av konvensjonen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 21.2.2.1.

Konvensjonen inneholder flere viktige og sentrale folkerettslige normer i samerettslig sammenheng. Denne konvensjonen er også inkorporert i norsk rett med forrang foran andre lover, jf. menneskerettsloven. Særsilt sentrale er art. 1 som omhandler folks rett til selvbestemmelse, art. 2, 3 og 26 som omhandler ikke-diskriminering og art. 27 som slår fast at personer tilhørende etniske, religiøse eller språklige minoriteter ikke skal nektes retten til å utøve sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk. I forhold til urfolk omfatter art. 27 også retten til materiell kulturutøvelse og tradisjonell

næringsvirksomhet knyttet til bruk av land og naturressurser.

I Ot. prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)* uttales det på s. 83 at det ikke er tvil om at det samiske folk er en minoritet i forhold til SP art. 27. De er både en etnisk minoritet og en språklig minoritet, hvilket også Høyesterett la til grunn i Alta-saken i Rt. 1982 s. 241. I samme proposisjon viser regjeringen til behandlingen av Ot. prp. nr. 33 (1986–87) om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold. Der sluttet både regjeringen og Stortingets justiskomiteé (Innst. O. nr. 79 (1986–87)) seg til Samerettsutvalgets konklusjon om at staten etter art. 27 må anses forpliktet til å gi aktiv støtte til minoritetsgrupper. Videre ble det lagt til grunn at begrepet kultur dessuten må antas å omfatte de materielle forutsetningene for kulturen. Siden har praksis fra FNs menneskerettighetskomité gjort det klart at også urfolks næringsutøvelse i en viss grad er beskyttet av SP art. 27. I flere saker er det uttalt at alvorlige inngrep i mulighetene til å fortsette urfolks tradisjonelle næringsliv vil kunne innebære en krenkelse av art. 27. Dette ble trukket frem i sak 511/1992 Ilmari Lensman mot Finland, selv om dette konkrete tilfellet ikke ble ansett som en krenkelse av art. 27. Staten hadde gitt konsekvensjon til et steinbrudd i et område hvor det ble drevet reindrift. Det antas også at myndighetene har plikt til å sørge for positive særtiltak hvis det er nødvendig for å sikre rettighetene til urfolket.

I vurderingen av hvorvidt art. 27 er overholdt i konkrete urfolkssaker har Menneskerettighetskomiteen lagt vekt på om statene har konsultert urfolket før iverksettelsen av tiltaket som har innvirket på dem. Dette kom til uttrykk i den nevnte Länsmanns-saken. Lignende vurderinger ble lagt til grunn i Mahuika vs. New Zealand-saken.

Ved beslutninger knyttet til forvaltningen av naturens mangfold må det foretas vurderinger i relasjon til SP art. 27. Bestemmelsen setter en materiell skranke mot at staten begrenser urfolks adgang til å utøve tradisjonelle næringer, og det beskytter urfolks områder og ressurser som danner grunnlaget for næringsutøvelsen. Det stilles ikke noe krav om at urfolks næringsutøvelse må ha en kulturspesifikk form for å være vernet av bestemmelsen (Se NOU: 2008: 5 s. 255–257, NOU 2007: 13 s. 202).

4.2.1.10 ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater

Konvensjonen ble vedtatt i 1989 og ratifisert i 1991. Den trådte i kraft i Norge i 1991, jf. St.prp. nr. 102 (1989–90). Utvalgets omtale av konvensjonen står i NOU 2004: 28 kap. 21.2.2.2.

Det er ikke tvilsomt at samene er omfattet av konvensjonens definisjon, jf. konvensjonen art. 1 (b). Stortinget ga også eksplisitt uttrykk for en slik forståelse. Dette er også lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2001 769 i Selbu-dommen der det ble uttalt: «Det er ikke tvilsomt at samene etter denne definisjonen har status som urfolk i Norge ...»

Art. 6, 7 og 15, jf. 13 er særlig relevant i naturmangfoldslovsammenheng. Etter art. 15 skal vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene. I art. 13 nr. 2 omtales nærmere begrepet landområder som brukes i art. 15.

Etter art. 13 skal «landområder» forstås som territorier som skal dekke totalmiljøet i de områdene urfolket lever i eller bruker på annen måte. Dette innebærer at også havområder som samene bruker omfattes av forpliktelsene som følger av art. 15.

Urfolks rett til deltakelse og statens plikt til å gjennomføre konsultasjoner er fundamentale prinsipper i ILO 169, og går igjen i flere artikler i konvensjonen. Det er også et grunnleggende prinsipp i konvensjonen at urfolk så langt som mulig har rett til å ha kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I art. 6 i ILO 169 etableres en plikt for statene til å konsultere samene når det overveies å vedta lover eller innføre administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Av ILOs manual framgår det at det er et vidt spekter av tiltak som kan omfattes av begrepet administrative tiltak.

4.2.1.11 FNs erklæring om urfolks rettigheter

FN-erklæringen om urfolks rettigheter ble vedtatt i FNs generalforsamling 13. september 2007. Erklæringen er ikke et rettslig bindende dokument, men vil legge viktige føringer i det videre arbeidet for å fastslå hvilke rettigheter urfolk har. Norge har sammen med Sametinget og samiske organisasjoner vært en pådriver for å få erklæringen vedtatt. Erklæringen vil særlig få betydning for stater som ikke har ratifisert ILO 169 og hvor det bor urfolk. Erklæringen er også av relevans for tol-

kingen av ILO 169 ved at den uttrykker den senere tids folkerettslige utvikling.

I art. 29 heter det bl.a. at urfolk har rett til bevaring og vern av miljøet og til de utbyttmuligheter som knytter seg til deres landområder eller territorier og ressurser. I erklæringens art. 19 heter det at staten skal i god tro konsultere med vedkommende urfolk gjennom deres egne representative institusjoner med sikte på å oppnå forhåndsinformert samtykke før staten vedtar og gjennomfører lover eller administrative tiltak som kan få betydning for dem.

4.2.2 Regionale avtaler

4.2.2.1 Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)

Bernkonvensjonen ble vedtatt i 1979 og undertegnet i 1979. Den ble ratifisert i 1986 og trådte i kraft samme år. Konvensjonen er omtalt i St.prp. nr. 12 (1985–86) og utvalgets omtale av konvensjonen står i NOU 2004: 28 kap. 10.3.3.

Konvensjonen er fremforhandlet under Europarådet. Konvensjonens formål er å ta vare på ville planter og dyr og deres naturlige leveområder med særlig vekt på vern av truede arter, samt å fremme regionalt samarbeid om slikt vern. Konvensjonen opererer med lister over henholdsvis truede plantearter (vedlegg I), truede dyrearter (vedlegg II) og sårbare dyrearter (vedlegg III). Klassifiseringen har betydning for hvilken plikt konvensjonsstatene har til å bevare artene og deres leveområder. I tillegg har konvensjonen en liste over fangstmetoder som i utgangspunktet er forbudt (vedlegg IV). Vedlegg I og II har ved flere anledninger vært revidert ved at arter er blitt føyd til eller flyttet til vedlegg III som innebærer et lavere beskyttelsesnivå. Konvensjonen pålegger partene en plikt til å kontrollere introduksjon av fremmede arter.

Det har skjedd en utvikling av konvensjonen gjennom en rekke resolusjoner og rekommandasjoner. Selv om disse anbefalingene ikke er rettslig bindende, gir de uttrykk for partenes felles oppfatning og kan ventes å få vekt ved vurderingen av i hvilken grad den enkelte part oppfyller sine forpliktelser og bidrar til å oppfylle intensjonen med konvensjonen. Et viktig eksempel på en slik anbefaling er etableringen av det såkalte «Emerald Network», jf. kap. 13.3.3.

Bernkonvensjonen er en viktig premiss for de fleste av lovens bestemmelser.

4.2.2.2 Europeiske landskapskonvensjon

Den europeiske landskapskonvensjonen ble vedtatt i 2000 og godkjent og undertegnet i Norge i 2001. Den trådte i kraft i 2004. Utvalgets omtale av konvensjonen står i NOU 10.3.8 og 15.3.2.2. Den skal fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap og organisere europeisk samarbeid om dette. Sentralt står landskapet som et vesentlig element i folks omgivelser, som et uttrykk for mangfoldet i deres felles kultur- og naturarv og som fundament for deres identitet.

Landskapskonvensjonen følges først og fremst opp gjennom andre lover, særlig gjennom planlegging etter ny plandel til plan- og bygningsloven. Deler av landskapskonvensjonen berører imidlertid naturmangfoldloven, jf. bl.a. lovkap. V.

4.2.2.3 Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR)

OSPAR ble vedtatt i 1992 og undertegnet samme år. Den ble ratifisert i 1995, jf. St.prp. 39 (1994–95) og trådte i kraft i 1998. Et vedlegg om biologisk mangfold trådte i kraft for Norge i 2001. Konvensjonen er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 10.4.4. Den omfatter de nordøstlige delene av Atlanterhavet og Nordishavet. Vedlegg V handler om det biologiske mangfold i sjøområdet. Partene er etter vedlegget bl.a. pålagt å treffe nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og det biologiske mangfoldet i det marine området, samt i tillegg, der det er praktisk mulig, å gjenopprette marine områder som er blitt skadet..

OSPAR er særlig relevant for lovkap. II, V og VI.

4.2.2.4 Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen)

Konvensjonen ble vedtatt i 1998 og undertegnet samme år. Den ble ratifisert av Norge i 2003 og trådte i kraft samme år. Den er en europeisk konvensjon som skal sikre allmennheten rett til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser om aktiviteter som påvirker miljøet, og adgang til klage og domstolsprøving av miljøsaker. Disse rettighetene skal bidra til at mennesker skal kunne leve i et miljø som er forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende, jf. St.prp. nr. 81 (2001–02).

Århuskonvensjonen er særlig relevant for saksbehandlingsregler etter naturmangfoldloven

(§§ 23, 41, 42, 43, 52 og 56) og bestemmelsen om å kunne opprette et miljøvedtaksregister (§ 68).

4.2.2.5 Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ble vedtatt i 1950. Den ble en del av norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30. Senere har en rekke tilleggsprotokoller kommet til. Konvensjonen har i første tilleggsprotokoll av 1952 regler om vern av eiers eller rettighetshavers interesser. Bestemmelsene er vurdert i forhold til lovutkastets regler om erstatning for områdevern.

4.2.3 Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)

EØS-avtalen ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994. Den har egne bestemmelser om miljø i del V kap. 3 som gjelder regelverk av betydning for det indre marked. I tillegg inngår miljø i avtalens del VI, som gjelder samarbeid utenfor det indre marked. Avtalen innebærer at partene skal bygge sin miljøvirksomhet på prinsippene om forebyggende tiltak, oppretting av miljøskade ved kilden, forurenseren betaler og sektorintegrasjon. Målet med miljøarbeidet er å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet, bidra til vern av menneskets helse og sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene. I fortalen er det i tillegg tale om prinsippet om en bærekraftig utvikling samt føre-var-prinsippet, og et høyt beskyttelsesnivå.

I tillegg til de generelle bestemmelsene inneholder avtalen en rekke rettsakter som omhandler miljøet. Av nyere rettsakter som inngår i avtalen og som er relevant for lovarbeidet, kan nevnes direktiv 2000/60 om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk (rammedirektivet for vann). Også direktiv 2004/35 om miljøansvar med hensyn til forebygging og avbøting av miljøskade, er relevant. Dette direktivet er imidlertid ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.

I tillegg til miljøbestemmelser, har EØS-avtalens handelsregelverk, i likhet med WTO-regelverket, betydning for lovarbeidet. Utvalgets omtale av dette fremgår av NOU 2004: 28 kap. 10.7.

EØS-avtalens miljøbestemmelser har særlig vært relevante ved utformingen av lovkap II og IX. Handelsregelverket har betydning for lovens bestemmelser om innførsel og utførsel (§§ 26 og 29), og bestemmelsene om tilgang til genetisk materiale (lovkap. VII).

4.3 EUs naturvernregelverk

Norges EØS-forpliktelser omfatter ikke to sentrale rettsakter i EUs naturvernregelverk, direktiv 79/409/EEC om beskyttelsen av ville fugler (fugledirektivet) og direktiv 92/43/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (habitatdirektivet). Regelverket er likevel relevant for lovarbeidet på flere måter. Gjennomføring av disse to direktivene gjennom det såkalte Natura 2000 nettverket er EUs oppfølging av Bernkonvensjonen. Norges oppfølging av Bernkonvensjonen vil derfor i praksis bli sammenlignet med EU-landenes gjennomføring av Natura 2000. Videre er det et mål for regjeringen å være på høyde med EU når det gjelder miljøforvaltning. Det er derfor nødvendig å se om naturvernregelverket inneholder nye grep som bør innarbeides i norsk lovgivning. Samtidig er det viktig å ha særtrekk i norsk natur og norsk forvaltning for øye, slik at forslaget er tilpasset norske samfunns- og naturforhold.

Fugledirektivet har regler om vern og utnyttning av alle naturlige forekommende ville fuglearter i EU, med deres egg, reir og levesteder. Utgangspunktet for direktivet er et fredningsprinsipp for alle fuglearter, men det er listet opp arter som det *kan* jaktes på. Direktivet inneholder i tillegg et generelt handelsforbud, med visse unntak, samt regler om introduksjoner av fremmede arter.

Habitatdirektivet omfatter naturtyper, arter og deres levesteder. Tiltakene som treffes i henhold til direktivet, tar sikte på å opprettholde eller gjenopprette en såkalt gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter av fellesskapsbetydning, under hensyntagen til økonomiske, sosiale, kulturelle og regionale behov. Hva som betegnes som gunstig bevaringsstatus er nærmere beskrevet i NOU 2004: 28 vedlegg 8 kap. 1.1.

Naturtyper av fellesskapsbetydning er listet opp i et eget vedlegg til direktivet. Kriteriene for oppføring på listen er knyttet til truethet, sjeldenhet og representativitet. Blant disse angis noen som prioriterte naturtyper. Dette er naturtyper som står i fare for å forsvinne og der EU anses for å ha et særlig bevaringsansvar.

Arter av fellesskapsinteresse er også listet opp i vedlegg. Kriteriene er knyttet til truethet, sårbarhet, sjeldenhet, om arten er endemisk eller av andre grunner trenger spesiell oppmerksomhet. Også blant artene utpekes noen som prioritert ut fra tilsvarende kriterier som for naturtyper.

For noen av artene følger det med forpliktelser om å beskytte leveområdene. For andre har habitatdirektivet kun regler om høsting og annet uttak.

Direktivet har egne lister over arter som i utgangspunktet er fredet.

Direktivet har regler om handel og fremmede arter.

Naturverndirektivene gjelder på kontinental-sokkelen og i økonomisk sone der hvor landene har erklært slik sone.

Kjernen i EUs naturvernregelverk er opprettelsen av nettverket Natura 2000. Natura 2000 skal bestå av utvalgte lokaliteter av naturtyper listet på vedlegg I og av leveområder for arter på vedlegg II, samt områder utpekt etter fugledirektivet. Områdene skal velges ut kun ut fra biologiske, naturfaglige kriterier. I forekomstene skal det opprettholdes eller utvikles god økologisk tilstand. Forringelse av området godtas bare når det er nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser og det ikke finnes noen alternativ løsning. I slike tilfeller skal det treffes kompensierende tiltak, og Kommisjonen skal underrettes.

Medlemsstatene skal i tillegg – innenfor rammene av deres politikk for fysisk planlegging og utvikling – fremme forvaltningen av elementer i landskapet som kan binde Natura 2000 lokalitetene sammen.

Se om nettverkstiltærningen også i kap. 13.3.3.

Naturverndirektivene er først og fremst et regelverk om vern, og omfatter i liten grad prinsipper for bærekraftig bruk.

Som eksempel på oppfølging av Bernkonvensjonen, men også mer generelt, er direktivene av betydning for bl.a. utformingen av lovkap. III, IV, V og VI. Av interesse er særlig den systematiske tilnærming til forvaltning av naturen, der naturens tilstand og utvikling er utgangspunktet for forvaltningstiltakene.

4.4 Eksempler fra utenlandsk rett

Utvalget har i NOU 2004: 28 vedlegg 8 gitt eksempler fra enkelte andre lands lovgivning om naturmangfold. I tillegg har utvalget omtalt utenlandsk rett av interesse i tilknytning til det enkelte tema i utredningen.

Departementet mener at utenlandsk rett kan gjenspeile nyere utvikling i lovgivning og gi ideer til gode løsninger når en helt ny lov skal utarbeides. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at norsk natur kan være ulik fra andre lands natur, slik at det må finnes andre løsninger, tilpasset norske forhold.

Departementet har i sitt arbeid med proposisjonen i det alt vesentlige basert seg på Biomangfoldlovutvalgets utredning av fremmed rett. Departementet mener at det er naturlig å se til reguleringene i andre nordiske land, særlig Sverige og Finland, og til noen land som har nyere, helhetlig lovgivning om naturens mangfold, som Tyskland og Australia. Omtalen av de lovbestemmelsene som er av interesse er tatt inn i det enkelte kapitlet.

4.5 Oppsummering

Internasjonale forpliktelser og retningslinjer, og eksempler fra EU og andre land viser noen sentrale temaer som bør adresseres i en ny naturmangfoldlov. Dette gjelder særlig følgende:

- en helhetlig tilnærming, til alle arter, alle naturtyper, og alle påvirkninger, både på land, i ferskvann og i havet
- en forvaltning som tar utgangspunkt i tilstanden og utviklingen i naturen, og som målretter tiltak dit det er mest nødvendig
- en konkretisering av bærekraftig bruk gjennom mål og prinsipper
- en balanse mellom bruk og vern
- tiltak mot fremmede organismer som kan skade naturlige arter og økosystemer
- tilgang til og utnyttning av genetisk materiale, herunder en rettferdig fordeling av fordelene knyttet til slik utnyttning
- vektlegging av både vitenskapelig kunnskap og erfaringskunnskap som bidrar til bevaring og bærekraftig bruk
- en systematisk tilnærming til beskyttelse av viktige naturverdier, jf. oppbyggingen av økologisk nettverk

5 Gjeldende lover og naturmangfoldloven

5.1 Gjeldende rett

Det finnes i dag en rekke lover som regulerer aktiviteter som påvirker naturmangfoldet enten direkte eller indirekte. I NOU 2004: 28 er det gitt en omfattende oversikt over slike lover i kapitlene 13 (artsforvaltning) og 15 (generelt om områdeforvaltning), og i vedleggene 7 (lover av betydning for arealutnyttelse og annen påvirkning av livsbetingelsene for biologisk mangfold) og 14 (lover av betydning for introduksjoner av fremmede arter). Etter at NOU-en kom, er skogbrukslova av 1965 erstattet med lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk, oppdrettsloven av 1985 med lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur, reindriftsloven av 1978 med lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift og saltvannsfiskeloven av 1983 med lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villevande marine ressursar (havressurslova), plan- og bygningsloven av 1985 med lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Den enkelte lov regulerer visse typer virksomhet eller ressurser. Ressurslover som f.eks. viltloven, lakse- og innlandsfiskeloven og havressurslova omfatter hver sine deler av det biologiske mangfoldet. Inngrepslovene omfatter hver sine typer inngrep. Plan- og bygningsloven er en samordnende lov når det gjelder arealbruk, men omfatter ikke høsting, introduksjoner av fremmede organismer eller uttak og utnytting av genetisk materiale.

Naturvernloven er den loven som i størst grad omfatter naturens mangfold på alle nivåer, fra variasjon innenfor arter (genetisk mangfold) til variasjon mellom arter og variasjon innenfor og mellom økosystemer, og alle typer påvirkning. Men naturvernloven er en vernelov, ikke en generell lov om bærekraftig bruk. Dessuten fanger den ikke opp mer generelle påvirkninger som f.eks. klimaendringer.

I dette kapitlet gjør departementet på et overordnet nivå rede for hvilke regler naturmangfoldloven bidrar med. En grundigere redegjørelse for gjeldende rett og forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover finnes i tilknytning til det enkelte tema. For øvrig vises til de nevnte oversiktene i NOU 2004: 28 og til forarbeidene til de nye lovene som er nevnt foran.

5.2 Hva er nytt i naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven er en lov som skal dekke opp *mangler* i gjeldende lovgivning, *samle* regler der utfordringene er de samme, og *samordne* regler som bør støtte opp om hverandre. Med mangler menes ikke bare konkrete «hull» i lovgivningen, men også temaer der det finnes regler, men som ikke er tilpasset en moderne naturforvaltning.

Regelverket har i dag ingen *alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. Det er innarbeidet miljøhensyn i en rekke lover, men det er i liten grad konkretisert hva som menes med det. Naturmangfoldloven § 1 og lovkap. II innebærer en konkretisering av bærekraftig bruk, mens lovkap. VI inneholder enda mer spesifikke retningslinjer for bærekraftig bruk av truede og sårbare naturtyper. Dette er regler som skal anvendes side om side med andre lover. Det vil si at andre lover har hjemlene for å regulere virksomhet, men at naturmangfoldloven bidrar med mål og prinsipper som skal veies sammen med de hensyn som sektorloven skal ivareta. I kapitlene 6 (om lovens formål i § 1), 8 (om lovkap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk), og 13 (om lovkap. VI Utvalgte naturtyper) er det gjort nærmere rede for hvordan dette samvirke skal skje i praksis. Løsningen med å samle slike prinsipper i en felles lov er etter departementets mening en mer effektiv løsning enn om man skulle gå inn og endre hver eneste lov som regulerer tiltak som kan påvirke mangfoldet. En slik løsning ville dessuten neppe gi den samme felles tilnærming, forståelse og innsikt.

Moderne naturforvaltning bygger på den såkalte *økosystemtilnærmingen*. Det vil si at både påvirkningene og elementene i økosystemene ses i sammenheng. F.eks. vil et økosystem som allerede er under press på grunn av klimaendringer, ofte tåle færre inngrep enn et økosystem som ikke har slik stress. Og ved beslutninger om påvirkninger av et element i et økosystem, f.eks. høsting av en art, skal det vurderes hvilken betydning denne arten har i økosystemet, og dermed om høsting vil påvirke flere arter enn den arten som er målet for høstingen.

Disse sammenhengene kommer til uttrykk i flere av lovens bestemmelser, bl.a. §§ 4 og 5 om for-

valtningsmål for naturtyper, økosystemer, arter og genetisk mangfold, § 10 om samlet belastning, § 13 om kvalitetsnormer for naturmangfold og §§ 15 og 16 om forvaltningsprinsippet for arter og vilkår for høsting av arter. Også utvalgte naturtyper (§§ 52 til 56) er et forslag om å se påvirkninger i sammenheng. Dette er nye grep, som ikke finnes i lovgivningen i dag, i hvert fall ikke på en slik generell måte som i dette lovforslaget.

Naturmangfoldloven understreker viktigheten av en *kunnskapsbasert naturforvaltning* i § 8. Også dette er en ny bestemmelse i forhold til gjeldende rett. Her er det ikke bare tale om vitenskapelig kunnskap, men også erfaringskunnskap bl.a. basert på generasjoners bruk av naturen. Også dette kunnskapsgrunnlaget vil måtte bygges opp og legges til grunn på tvers av sektorer.

Utvalgets utredning påviser også mangler i dagens regler om *artsforvaltning*. Særlig forvaltningen av planter og virvelløse dyr er mangelfullt regulert i dag. For de fleste av disse finnes ingen generelle regler eller prinsipper for høsting overhodet. Naturmangfoldloven endrer dette ved generelle prinsipper for artsforvaltning i lovkap. III. Høstingen av marine arter skal skje med hjemmel i havressurslova. Naturmangfoldloven og havressurslova er samordnet gjennom et forvaltningsprinsipp, som forplikter myndighetene til å vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendig for å sikre en bærekraftig bruk av naturressursene. Etter havressurslova betyr ikke dette nødvendigvis at det skal foreligge en konkret regulering av ethvert fiske, men at myndighetene fortløpende må vurdere behovet for slike, jf. havressurslova § 7 første ledd. Etter naturmangfoldloven beholdes det prinsippet som i dag gjelder for vilt og laks, om at høsting kun kan foregå hvis det er åpnet for det ved myndighetsbeslutning. Dette prinsippet utvides til å omfatte alle ferksvannsdyr. Praksis for innlandsfiske vil likevel i det alt vesentlige tilsvare dagens praksis. Prinsippet gjelder i utgangspunktet også for planter og landlevende virvelløse dyr, men for slike følger høstingsadgangen direkte av loven. Naturmangfoldloven endrer ikke gjeldende rovviltpolitikk.

Noen få høringsinstanser har hatt innvendinger mot at prinsipper for artsforvaltning samles i naturmangfoldloven, og at tilsvarende bestemmelser for vilt og lakse- og innlandsfisk tas ut av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Departementet er enig med utvalget i at det beste er å samle slike prinsipper i en felles naturmangfoldlov. Ressurslover som viltloven og lakse- og innlandsfiskloven vil verken enkeltvis eller samlet omfatte alt biologisk mangfold (se også kap. 9.3.4). Det er derfor ikke

mulig å innpasse generelle regler om artsforvaltning i gjeldende lovgivning. Sammenhengene i økosystemene taler også for at naturmangfoldloven skal omfatte alle slags organismer og naturtyper, noe som i seg selv taler for en egen lov med generell rekkevidde for naturmangfoldet.

En annen mangel ved dagens lovgivning er at den ikke i tilstrekkelig grad forebygger at *fremmede organismer* gjør skade eller hjemler tiltak for å bekjempe slike organismer når de allerede har begynt å gjøre skade. Naturmangfoldloven bidrar her ved å samle regler om fremmede organismer, tette hull slik at alle organismer kan reguleres og gi samordnede prinsipper for vurdering av innførsel og utsetting. Også regler om opprydding og andre skadebegrensende tiltak innføres i naturmangfoldloven.

Noen typer fremmede organismer vil likevel fremdeles bli regulert etter andre lover. Dette gjelder planter som reguleres etter matloven, og organismer som reguleres etter akvakulturloven. Gjennom matloven av 2003 skjedde det allerede en opprydding i et oppstykket og lite oversiktlig lovverk som omfattet flere forskjellige reguleringer av fremmede organismer. For en rekke av disse var begrunnelsen ikke først og fremst miljøhensyn, men landbruksmessige hensyn. Departementet mener derfor at matloven for disse organismene er en hensiktsmessig plassering.

Heller ikke reglene om fremmede organismer kunne vært innarbeidet fullt ut i gjeldende rett. Lovene som regulerer fremmede organismer i dag, omfatter ikke alle artsgruppene (se kap. 10.2.1). Dessuten ville det ikke blitt synlig at de overordnede prinsippene for forvaltningen av fremmede organismer skal være felles for alle slike. Det ville også bli omfattende om oppryddingsregler måtte tilføyes i alle aktuelle lover.

En annen mangel ved gjeldende rett, er at den i svært liten grad er knyttet opp til *tilstanden i naturen*. En moderne naturforvaltningslov bør ha mekanismer som iverksettes når utviklingen i arts- eller naturmangfoldet er faretruende. Slike mekanismer sikres i naturmangfoldloven i reglene om prioriterte arter (§§ 23 og 24) og utvalgte naturtyper (§§ 52 til 56). Også innenfor områdevernet (lovkap. V) er truetthet og sårbarhet et klarere kriterium for vern enn i dag.

Gjeldende rett har ingen regler om tilgang til *genetisk materiale*. Det er heller ingen lov der slike regler naturlig kunne inngått. Det nærmeste ville muligens være genteknologiloven, men den loven regulerer *framstilling* av genetisk modifiserte organismer, ikke *uttak* av genetisk materiale. Og utnytting av genetisk materiale omfatter langt mer

enn bruk til framstilling av genetisk modifiserte organismer. Samtidig bør prinsippene og reglene for bærekraftig bruk av naturmangfoldet også gjelde for uttak av genetisk materiale. Også i biomangfoldkonvensjonen er vern, bærekraftig bruk og tilgang til genressurser satt i sammenheng. Regler om dette hører dermed naturlig hjemme i en naturmangfoldlov. Havressurslova inneholder også regler om tilgang til og utnytting av marint genetisk materiale. Dette er en naturlig konsekvens av at også høstingen av det biologiske materiale – fiskeriene – reguleres etter den loven. Reglene er imidlertid samordnet med reglene om genetisk materiale i naturmangfoldloven, og gjelder begge ved uttak og utnytting av marint genetisk materiale.

Gjeldende rett har regler om ansvar for forebygging og oppretting av skade på miljøverdier i forurensningsloven og genteknologiloven. EUs miljøsvarsdirektiv, som ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen, forplikter imidlertid til å ha et bredere grunnlag for å kunne ilegge slikt miljøansvar. Bl.a. følger det av direktivet at aktiviteter som skader særskilt utpekte og beskyttede naturverdier – i EU områder som inngår i nettverket Natura 2000 – skal ilegges et slikt ansvar. Slike regler finnes ikke i norsk rett i dag. Uten en ny naturmangfoldlov måtte slike regler muligens blitt innarbeidet i naturvernloven. Da ville imidlertid bare skade på verneområder blitt fanget opp, noe som kan være for snevert i forhold til andre viktige naturverdier, f.eks. arter som i dag er totalfredet etter viltloven, unike laksestammer eller f.eks. viktige miljøverdier i skog som skogeieren frivillig har ivaretatt. Ved å ta reglene inn i en mer generell naturmangfoldlov kan ansvaret gjøres dekkende. Dessuten inngår dagens naturvernlov i naturmangfoldloven, se nedenfor, slik at også skader på verneområder blir fanget opp.

Enda en mangel ved dagens regelverk er at det kan oppstå et kunstig skille mellom vern av naturverdier og vern av kulturverdier. For å bøte på dette foreslås både en utforming av naturmangfoldloven som gjør at det ikke skilles skarpt mellom uberørt natur og kulturpåvirket natur, og klare hjemler for å kunne kombinere naturvern med kulturminnevern, både i naturmangfoldloven og kulturminneloven.

At naturmangfoldloven framstår som en *samlende* lov, skyldes for det første at den omfatter mangfoldet på alle nivåer, fra genetisk nivå til artsnivå til økosystemnivå. For det annet skyldes det at loven omfatter en skala av virkemidler fra generelle prinsipper for bærekraftig bruk, til mer konkrete retningslinjer for hva som er bærekraftig når

det gjelder truet eller sårbar natur, til strengt vern av arter eller områder. Dette er helt sentralt i biomangfoldkonvensjonen, og kommer ikke noen steder til uttrykk i gjeldende norsk rett. For det tredje samler loven bestemmelser som i dag finnes spredt i flere lover, særlig om høsting av arter og om fremmede organismer, jf. foran.

At loven også er en *samordnende lov* skyldes at gjennomføringen av tiltak i det alt vesentlige fremdeles skal foregå etter andre lover, men slik at felles rettslige mål og prinsipper legges til grunn. Det innebærer også at naturmangfoldloven ikke medfører at andre lover – med unntak av naturvernloven – oppheves. Tvert i mot bygger naturmangfoldloven på sektorintegrering av miljøhensyn.

5.3 Særlig om oppheving av naturvernloven

Det foreslås at lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern oppheves helt og erstattes av deler av naturmangfoldloven.

Dagens naturvernlov inneholder bestemmelser om vern av områder og arter. Det er i dag seks kategorier områdevern. De er nasjonalpark (§§ 3 og 4), landskapsvernområder (§§ 5 til 7), naturreservat (§§ 8 og 10), biotopfredningsområde (§§ 9 og 10), naturminne (§§ 11 og 12) og vassdragsvernområde (§§ 11 a og 12). I tillegg til vern av områder kan arter eller bestander fredes etter naturvernloven §§ 13 og 14.

Naturvernloven har i det alt vesentlige fungert bra. Det er imidlertid behov for modernisering på flere punkter. Hensynet til naturens mangfold er ikke eksplisitt innarbeidet i kriteriene for vern etter dagens kategorier. Dette gjør bl.a. at loven ikke er skreddersydd for å ivareta kulturbetinget mangfold. Videre sier loven i dag lite om hvilke rettsvirkninger vernet har, og om hvordan områdene skal forvaltes. Det har også vært behov for å gjennomgå vernekategoriene, bl.a. ut fra internasjonale retningslinjer og ut fra uklarheter som har oppstått i praksis. Koplingen mellom artsvern og områdevern har heller ikke vært god nok. Et viktig punkt for næringsinteressene er dessuten ønsket om et bedre erstatningsregime for rådighetsreguleringer ved landskapsvernområde og nasjonalpark.

Regler om områdevern foreslås i lovkap. V (se kap. 11), mens regler om artsvern foreslås i §§ 23, 24 og 25.

Utvalgets gjennomgang av reglene om områdevern har resultert i såpass mange endringsforslag, at det ikke er hensiktsmessig å innarbeide disse

endringene i den eksisterende naturvernloven. Det er dessuten naturlig at slike regler inngår i en generell naturmangfoldlov som omfatter både bærekraftig bruk og vern. Ved å sette reglene om områdevern inn i rammen av naturmangfoldloven, oppnår man dessuten at de generelle mål og prinsipper, samt reglene om håndheving, også gjelder ved områdevern.

5.4 Hva bør loven omfatte – ytterligere endringsbehov?

Noen høringsinstanser har trukket frem temaer som de mener ikke er dekket eller ikke godt nok dekket i utvalgets forslag til ny naturmangfoldlov.

Bergvesenet, Jernbaneverket, Riksantikvaren og Norske landskapsarkitekters forening samt Fylkesmannen i Vest-Agder savner en bredere omtale av landskap.

Et av målene i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er å «legge økt vekt på landskap i arealforvaltningen, i samsvar med forpliktelsene i den europeiske landskapskonvensjonen». Landskapskonvensjonen er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 10.3.8 og 15.3.2.2. Plan- og bygningsloven er den helt sentrale loven i oppfølgingen av denne konvensjonen.

Naturmangfoldloven er særlig en lov om oppfølging av biomangfoldkonvensjonen. Loven er derfor i all hovedsak innrettet mot bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, og tar ikke opp ivaretagelse av landskap i sin fulle bredde. Det er heller ikke nødvendig eller ønskelig, sett ut fra den sentrale rollen plan- og bygningsloven har for å følge opp landskapskonvensjonen. Er det tale om særskilt verdifulle landskap som bør vernes, kan imidlertid noen av bestemmelsene i naturmangfoldloven brukes, særlig bestemmelsene om nasjonalpark eller landskapsvernområde. Slik er det også i dag etter naturvernloven. Noen av elementene som inngår i landskap kan videre være naturtyper som kan bli omfattet av reglene om utvalgte naturtyper i §§ 52 til 56. Begrepene natur, landskap og biologisk mangfold er omtalt i kap. 6.6.4.

Bergvesenet, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo og Norges geologiske undersøkelse ønsker en større vektlegging av *geologi*. Geologisk mangfold omfattes av begrepet «naturen» og «naturtyper» slik de er brukt i naturmangfoldloven, f.eks. i lovens formål, der geologisk mangfold er nevnt særskilt, og i bestemmelsene om bærekraftig bruk. Forekomster kan også vernes etter reglene i lovkap. V, eller visse typer forekomster

kan bli utvalgte naturtyper. Mulighetene for å ivareta geologisk mangfold ligger altså i loven.

Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådene Landsforbund og Oslo og omland friluftsråd mener at sammenhengen mellom naturvern og friluftsliv bør komme bedre til uttrykk i loven. Departementet viser til at hovedmålet med loven er at naturmangfoldet ivaretas for nåværende og fremtidig generasjoner. Mennesker vil kunne dra nytte av det mangfoldet på mange forskjellige måter. Mangfoldet har en høstingsverdi, en opplevelsesverdi, en økologisk verdi, blant flere. Friluftslivet er avhengig av at naturens mangfold er i behold, og den forståelsen og innsikt som friluftslivet gir, er en drivkraft for ivaretagelsen av naturmangfoldet. Loven selv tar ikke stilling til hvilken verdi mennesker til enhver tid knytter til naturmangfoldet. Samtidig er departementet enig i at verdien for mennesker kan synliggjøres bedre i loven. Dette er gjort i formålsbestemmelsen i § 1, jf. kap. 6. Om friluftsliv og områdevern vises det til kap. 11.

Akvaforsk, Norsk genressursråd, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norges Bondelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at problemstillingene rundt domestiserte arter er mangelfullt behandlet, mens *Vitenskapsmuseet* mener at skillet mellom ville og domestiserte arter bør rendyrkes enda mer ved at naturmangfoldloven begrenses helt til viltlevende arter.

Departementet mener at bevaring av det domestiserte (genetiske) mangfold bør ha en plass i loven. Dette er viktig i seg selv, og det er sammenheng mellom bevaring av naturlig genetisk mangfold og bevaring av domestisert mangfold. Husdyr-, jord- og hagebruks- samt akvakulturnæringen er og har vært helt avhengige av genetisk materiale fra viltlevende arter for videreføring og kultivering. Slik sett er ivaretagelse av artsmangfoldet i naturen et vesentlig bidrag til matvaresikkerheten og ny næringsutvikling på lang sikt. Dessuten omfatter biomangfoldkonvensjonen både ville og domestiserte arter.

Departementet mener likevel at det er lite hensiktsmessig at naturmangfoldloven behandler utfordringene knyttet til dette i sin fulle bredde. For det første brukes allerede en rekke andre virkemidler – særlig innenfor landbruket – for å sikre det domestiserte mangfoldet. For det annet er det en rekke juridiske forskjeller mellom rettighetene til domestiserte arter og arter som forekommer i naturen, slik at et forvaltningsregelverk nødvendigvis vil måtte utformes forskjellig. For det tredje er påvirkningene forskjellige, noe som igjen betyr at løsningene for å unngå tap vil være forskjellige.

Selv om naturmangfoldloven ikke er hovedvirkemidlet for å ivareta domestisert mangfold, kan noen bestemmelser bidra til dette. Forvaltningsmålet for arter og genetisk mangfold i § 5 inneholder derfor også et mål om domestisert mangfold (jf. kap. 8.3.6.3), og § 27 etablerer en hjemmel for å kunne iverksette særskilte bevaringstiltak. Også reglene om tilgang til genetisk materiale skiller i utgangspunktet ikke mellom ville og domestiserte arter (jf. kap. 15).

En del høringsinstanser savner andre virkemidler for bærekraftig bruk, herunder avtale og frivillig vern. Bruk av avtaler er et privatrettslig virkemiddel, som ikke krever forankring i lov. Noen steder i loven nevnes bruk av avtale likevel uttrykkelig, der hvor det er et svært aktuelt eller nødvendig virkemiddel. Slike bestemmelser er § 47 første ledd om skjøtsel i verneområder og § 53 siste ledd om skjøtsel i forekomster av utvalgte naturtyper. Det vises for øvrig til omtalen i kap. 11 og 13. Frivillig vern er omtalt i kap. 11.6.5. Om bærekraftig bruk vises til kap. 8.

5.5 Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover

5.5.1 Generelt

Naturmangfoldloven vil gjelde side om side med andre lover. Hvordan naturmangfoldloven vil virke, er noe avhengig av hvilke bestemmelser det er tale om. Forholdet til andre lover tas derfor opp under det enkelte tema i proposisjonen.

Naturmangfoldloven er en generell lov i den forstand at den har felles regler for all bruk av de forskjellige biologiske ressurser, men det er også en spesiallov på den måten at formålet er å bevare naturens mangfold for fremtiden.

Gjennom naturmangfoldloven overføres ikke myndighet mellom sektorer. Prinsipper, mål og generelle retningslinjer for bærekraftig bruk i naturmangfoldloven vil bli anvendt av sektormyndigheten ved forvaltning etter deres lovverk. *Vern* av arter (§§ 23 og 24) eller *områder* (lovkap. V) vil fortsatt være miljømyndighetenes ansvar, men med myndigheten for vernevedtak lagt til Kongen i statsråd.

Skal loven virke etter sin hensikt, er det avgjørende at anvendelsen foregår etter samråd mellom sektormyndigheter og miljømyndigheter. Det må lages rutiner for saksbehandling og samordning for å sikre dette.

5.5.2 Særlig om forholdet mellom naturmangfoldloven og ny plan- og bygningslov

Det er gjort vedtak om odelstingsproposisjon med forslag om ny plandel i plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)). Loven som ble sanksjonert 27. juni 2008 og ventes satt i kraft 1. juli 2009 vil bl.a. legge til rette for at hensynet til naturens mangfold kan ivaretas bedre enn etter dagens bestemmelser. Særlig kan nevnes hjemmelen i § 11–8 til å opprette hensynssoner. Her kan det i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller ved revisjon av verneforskrifter eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i området. Gjennom å opprette hensynsone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grøntstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse at interesse etter § 11–8 bokstav c) kan det generelt gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessene i sonen. Det kan videre gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndigheten etter vedkommende lov.

En god arealpolitikk er nødvendig for at mange av naturmangfoldlovens mål og prinsipper kan nås og gjennomføres. Naturmangfoldloven er på den ene siden bredere enn plan- og bygningsloven ved at den ikke bare omfatter arealforvaltning, men også artsforvaltning og forvaltning av genetisk materiale. På den annen side er loven smalere ved at den særskilt er rettet mot ivaretagelse av naturens mangfold. Naturmangfoldloven gir materielle normer og regler, som også vil gjelde ved anvendelsen av plan- og bygningsloven, som ved anvendelsen av andre lover. Plan- og bygningslovens rolle er særlig sentral i gjennomføringen av ordningen med utvalgte naturtyper, jf. kap. 13.5.4 og 13.7.7.1. Samtidig legges det opp til at verneplaner etter naturmangfoldloven i sterkere grad samordnes med planleggingen etter plan- og bygningsloven, jf. kap. 11.8.9.4.

Arbeidet med de to lovene er samordnet i departementet, slik at de endringene som Biomangfoldlovutvalget foreslo i plan- og bygningsloven, er integrert i det som ligger i ny plandel. Samtidig er utkastet til ny naturmangfoldlov utformet med ny plandel i plan- og bygningsloven for øye.

5.5.3 Særlig om forholdet mellom naturmangfoldloven og havressurslova

Havressurslova erstatter gjeldende saltvannsfiske- lov og deler av kontinentalsokkelloven. Arbeidet med disse lovforslag er samordnet på sentrale punkter. Det innebærer at den alminnelige forvaltningen av villevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale vil bli gjort med hjemmel i havressurslova. Bestemmelsene i naturmangfoldloven om formål og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, vil supplere havressurslova ved vurderinger og avgjørelser myndighetene gjør om høsting av marine arter etter havressurslova. Regler om sektorovergripende vern av arter og områder hjemles kun i naturmangfoldloven. Regler om fremmede organismer vil hjemles i akvakulturloven, naturmangfoldloven og havressurslova. Se nærmere om dette i kap. 9 og § 78 nr. 15. I tillegg vil bestemmelsene i naturmangfoldloven supplere bestemmelsene i havressurslova på enkelte andre områder, bl.a. ved regulering av genetisk materiale.

5.6 Endringer i andre lover

Naturmangfoldloven medfører som nevnt i kap. 5.2 og 5.3 at naturvernloven oppheves i sin helhet. Videre innebærer samordningen av prinsipper for artsforvaltning (se kap. 5.2) at deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven inngår i naturmangfoldloven.

Departementet har i lovarbeidet i tillegg søkt å avdekke om det er motstrid mellom bestemmelser i naturmangfoldloven og andre lover, eller om det av andre grunner er behov for å klargjøre hvordan lovene skal virke sammen. Denne vurderingen har resultert i at det i tillegg foreslås endringer eller tilføyelser i akvakulturloven, jordloven, kulturminneloven, kystvaktloven, naboloven, naturoppsynsloven, oreigningsloven, patentloven, planteforedlerloven, lov om særlege råderettar over framand eigedom og vannressursloven. Begrunnelsen for og innholdet i det enkelte forslag går frem av de aktuelle kapitlene og merknadene til den enkelte paragraf.

6 Lovens formål

6.1 Formålsbestemmelsens betydning

Det er svært vanlig at lover har en innledende bestemmelse som angir formålet med loven. En slik formålsbestemmelse er tatt inn i forslaget til naturmangfoldloven § 1. Bestemmelsen har betydning på flere måter. Den har pedagogisk betydning ved at den forklarer hensikten med den nye loven og viser hvilke verdier som ligger til grunn for den. Den vil ha betydning for tolkningen av de øvrige bestemmelsene i naturmangfoldloven. Den vil videre være veiledende for skjønnsutøvelsen ved vedtak etter loven, og for hvilke tyngende vilkår som kan settes ved ellers begunstigende vedtak etter loven. Den vil kunne veilede ved valg mellom flere virkemidler, og for beslutningen om man overhodet skal treffe et vedtak eller igangsette et tiltak eller ikke. Formålet i naturmangfoldloven kan også ha betydning for Riksrevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon når myndighetenes tiltak måles opp mot vedtatte mål. Mål som er vedtatt i lovs form vil i den sammenheng være særskilt viktige.

Formålsbestemmelsen sier noe om hva *naturmangfoldloven* skal bidra med. Virkemidlene for å nå målet er både bærekraftig bruk og vern. De fleste tiltak som kan påvirke naturmangfoldet vil imidlertid fortsatt bli regulert etter *andre lover*. Et viktig spørsmål er derfor hvilken betydning formålsbestemmelsen vil ha ved lovtolkning og skjønnsutøvelse etter annet lovverk. Andre lover vil ofte ha egne formålsbestemmelser eller egne retningslinjer for skjønnsutøving. Betydningen av naturmangfoldloven § 1 vil da være at ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp. Hvis det er kryssende hensyn og verdier, vil dette ha betydning for hvor langt man i den aktuelle saken vil gå for å ivareta de verdiene som ligger i naturmangfoldloven § 1. Det er også viktig å vurdere resultatet av den samlede myndighetsutøvingen, ikke bare av avgjørelsen i den enkelte sak.

Utover den betydningen som § 1 har, må det følge av den enkelte bestemmelse i naturmangfoldloven hva dens betydning er for forvaltning etter en annen lov, jf. bl.a. kap. 8.3.6.

Formålsbestemmelse har ingen umiddelbar rettsvirkning overfor den enkelte borger.

6.2 Gjeldende rett

En viktig premiss for naturmangfoldloven ligger i grunnlovsbestemmelsen om miljø (§ 110 b), som lyder slik:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Resserourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagelse deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsetninger.»

Bestemmelsen fastslår to prinsipper i henholdsvis første og annet ledd: rett til miljøkvalitet og rett til miljøinformasjon. Det er først og fremst retten til en god miljøkvalitet som naturmangfoldloven skal bidra med å oppfylle. Det vil si at den skal bidra til «en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares». Samtidig sier bestemmelsen at staten skal gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av prinsippene.

Retten til miljøinformasjon omfatter informasjon om miljøtilstanden og om miljøvirkningene av naturinngrep. Grunnloven § 110 b er på dette punktet gjennomført i lovgivningen, særlig gjennom lov av 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Nåværende naturvernlov § 1 lyder slik:

«Naturen er en nasjonalverdi som må vernes.

Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.

Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen.

Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.»

Bestemmelsen er en blanding av formålsbestemmelse, definisjonsbestemmelse og hensynsplikt. Det formuleres et bredt «*naturvern*»-begrep, selv om loven nærmest utelukkende omhandler vern i klassisk forstand. Hensynsplikten er omtalt i kap. 8.4.

Formålsbestemmelsen i viltloven – som må ses i sammenheng med naturmangfoldloven – sier:

«Viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares.

Innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv.»

Nesten tilsvarende formulering finnes i lakse- og innlandsfiskloven § 1:

«Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfisker.»

6.3 Internasjonal rett

6.3.1 Internasjonale forpliktelser

Biomangfoldkonvensjonen har som formål «bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig bruk av dets komponenter og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser ...».

En rekke internasjonale miljø- eller ressursforvaltningsavtaler har mer spesifikke formål som å beskytte arter som er truet på grunn av internasjonal handel (CITES), å beskytte våtmarker gjennom vern og bærekraftig bruk (Ramsar), å beskytte dyr og planter med leveområder, med særlig vekt på truede, sårbare og vandrende arter (Bern), å beskytte viltlevende dyrearter som regelmessig krysser landegrensene og oppnå gunstig bevaringsstatus for slike arter (Bonn), å beskytte det marine miljø i Nordøst-Atlanteren mot skadevirkninger av menneskelig aktivitet, bevare marine økosystemer og om mulig gjenopprette skadede marine områ-

der (OSPAR), å sikre langsiktig bevaring og bærekraftig bruk av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander (Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander), å bevare kultur- og naturarv som har betydning for hele menneskeheten (Verdensarvkonvensjonen) og å sikre at vi har landskaper av høy kvalitet i Europa (Den europeiske landskapskonvensjonen).

I tillegg finnes mål i mer generelle avtaler som bl.a. havrettskonvensjonen. Formålet med bestemmelsene om ressursforvaltning i de økonomiske sonene er f.eks. opprettholdelsen og optimal utnyttelse av de levende ressurser i sonene (art. 61 (2) og 62 (1)).

Nevnes kan videre formålet i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk:

«Målsetningene med denne traktaten er bevaring og bærekraftig bruk av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk og en rettferdig og likeverdig fordeling av godene som oppstår ved deres bruk, i samsvar med konvensjonen om biologisk mangfold, for å oppnå et bærekraftig jordbruk og matvaresikkerhet.

Disse målsetningene vil bli oppnådd ved å knytte en nær forbindelse mellom denne traktaten og FNs mat- og jordbruksorganisasjon og mellom denne traktaten og konvensjonen om biologisk mangfold.» (art. 1)

6.3.2 Utenlandsk rett

Formålsbestemmelser er svært vanlig i utenlandske lover om naturvern eller mer generelle miljølover.

EU's habitatdirektiv (Rådets direktiv 92/43/EØF) har en formålsbestemmelse i art. 2, der det heter at formålet med direktivet er å bidra til å sikre det biologiske mangfoldet ved å bevare naturtypene og de ville dyr og planter som forekommer i EU. I formålsbestemmelsen sies videre at tiltakene som treffes i henhold til direktivet skal ta sikte på å opprettholde eller gjenopprette en såkalt «gunstig bevaringsstatus» for naturtyper og arter av fellesskapsbetydning. Tiltakene skal også ta hensyn til økonomiske, sosiale, kulturelle og regionale behov.

Den *svenske* miljøbalkens formål er å fremme en bærekraftig utvikling slik at nåværende og kommende generasjoner sikres et sunt og godt miljø (1 kap. 1 §). Bestemmelsen inneholder to etiske utgangspunkter. Det ene er at naturen som sådan har en «skyddsverdi». Det andre er at menneskers

rett til å bruke naturen er forbundet med et forvalteransvar. I formålsparagrafen er det videre formulert en rekke delmål.

Finland har ingen overordnet og samlende miljølov som den svenske miljøbalken. Regler om artsvern, fremmede arter og områdevern finnes i naturvårdslagen av 20. desember 1996. Formålet med loven er å:

- bevare naturens mangfold
- ta vare på naturens skjønnhet og landskapets verdi
- støtte bærekraftig utnyttelse av naturressursene og av naturmiljøet
- øke kunnskapen om og interessen for naturen, samt
- fremme naturforskning (1 §).

Tyskland fikk en ny og utvidet naturvernlov 25. mars 2002 (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)). Loven er utvidet i den forstand at den omfatter mer enn det tradisjonelle område- og artsvern. Lovens formål er at natur og landskap skal beskyttes, skjøttes, videreutvikles og restaureres – både i og utenfor bebygde strøk – slik at man på lang sikt sikrer:

- naturens produksjons- og funksjonsevne
- bærekraftig utnyttelse av naturressurser
- dyr og planter og deres leveområder
- mangfoldet, egenart og skjønnhet samt rekreasjonsverdier av natur og landskap (§ 1).

6.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende ordlyd på bestemmelsen:

«Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.» (utk. § 1)

Utvalget viser til sitt mandat, og sier at det sentrale siktemålet med lovforslaget skal være å bidra til bevaring av naturen. Utvalget mener også at naturmangfoldloven vil være en viktig lov for å operasjonalisere borgernes rett etter Grunnloven til «en natur hvis mangfold og produksjonsevne er i behold». Utvalget viser videre til biomangfoldkonvensjonen og til regjeringens strategiske mål for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold.

Utvalget mener at målet ikke bør være statisk, og bruker uttrykket «økologiske prosesser» for å understreke dynamikken i naturen. Utvalget sier

også at aktive tiltak, f.eks. skjøtsel, kan være nødvendig for å bevare viktige naturverdier.

Utvalget mener at ivaretagelse av naturen skal skje gjennom både bærekraftig bruk og vern, som kjernene i en skala av virkemidler. Utvalget har lagt vekt på at målet er langsiktig. Utvalget foreslår ikke å lovfeste hvilket verdigrunnlag som ligger til grunn for bestemmelsen. Målet kan begrunnes ut fra en rekke forskjellige behov og verdier, herunder nåværende eller fremtidig ressursbehov, opplevelsesverdi, økologisk verdi eller kulturell verdi.

6.5 Høringen

Mange høringsinstanser støtter utvalgets utkast til lovens formålsparagraf eller har ingen merknader. Følgende instanser stiller seg positivt: *Bioteknologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Artsdatabanken, Norges geologiske undersøkelse, Vitenskapsmuseet, Den Norske Turistforening, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, Energibedriftenes landsforening, Utmarkskommunenes sammenslutning, Reiselivsbedriftenes landsforening, WWF, Norges Bondelag, Fylkesmennene i Telemark, Hedmark, Møre og Romsdal, Troms og Vest-Agder* samt en rekke kommuner. Særlig støttes det at bestemmelsen nevner både bærekraftig bruk og vern. Samtidig er det en del høringsinstanser som savner en oppfølging med bestemmelser om bærekraftig bruk ellers i lovutkastet. I tilknytning til § 1 nevnes dette av *Norges Bondelag, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* og *mange kommuner*. Kommentarer om dette er ikke nødvendigvis koplet opp mot § 1, og det vises også til kap. 8.2.5.

Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Norges Skogeierforbund, Norges Bondelag, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Norges Fjellstyresamband, og Statskog mener at nytte- og bruksverdien – eller mer spesifikt høsting – av naturens mangfold må gjenspeiles i paragrafen eller tas inn som formål. *Friluftslivets fellesorganisasjon* ønsker at opplevelsesverdi for det enkle friluftsliv tas inn i § 1.

Uten å knytte det til ordlyden i § 1, understreker *Fiskeri- og kystdepartementet, Olje- og energidepartementet, Bergindustriens fellesekretariat, Energibedriftenes Landsforening, Den Norske Advokatforening, Oslo lufthavn og Statnett SF* viktigheten av andre samfunnsinteresser, og at disse må avveies mot de interesser som naturmangfoldloven skal ivaretas. Disse kommentarene må dels oppfattes som innspill til forståelsen og vektleggingen av § 1,

dels som mer generelle innspill til flere av lovens bestemmelser.

Riksantikvaren ønsker at det tas inn et annet ledd tilsvarende kulturminneloven § 1 tredje ledd, slik at det tas inn «når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker naturverninteresser, skal det legges vekt på denne lovs formål».

Norges geologiske undersøkelse knytter en merknad om lovens tittel til sin kommentar til § 1. *Norges geologiske undersøkelse* mener at det ville være bedre i samsvar med ordlyden i § 1 å kalle loven for «lov om bevaring av naturmangfold», siden «natur» brukes som overordnet begrep i § 1.

Næringslivets Hovedorganisasjon mener at bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget i § 7 bør gå inn i formålsbestemmelsen i § 1.

Greenpeace ønsker å ta inn ordet «økosystem-funksjoner» i formålsbestemmelsen. Også *Fridtjof Nansens Institutt* mener at dette begrepet bør tas inn i loven, men uten å konkretisere hvor.

Universitetet i Oslo v/Senter for miljø og utvikling mener at biomangfoldkonvensjonens mål om rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetisk materiale som en ressurs, ikke er dekket godt nok i lovutkastet. Kommentaren knyttes ikke spesielt til § 1.

Samerettsutvalget II uttaler i NOU 2007: 13, kap. 20.5.3 at

«En henvisning til å sikre naturgrunnlaget for samisk materiell kultur i en bestemmelse som generelt angir formålet med områdevern, vil ... mer ha karakter av en presisering av formålet, enn en utvidelse av dette». Samerettsutvalget mener den samiske dimensjonen bør inntas i en bestemmelse som angir en del mer overordnede mål med områdevern.»

Videre uttaler Samerettsutvalget:

«Mer detaljerte bestemmelser hører klarligvis mer naturlig hjemme i forskriftene til de enkelte verneområdene. Samerettsutvalget kan imidlertid ikke se at en formålsfesting av samiske hensyn er å anse som for detaljert for en formålsbestemmelse, eller at det skulle være noen motsetning mellom et formålsuttrykk og detaljerte bestemmelser om eksempelvis motorferdsel i forskriftene. Utvalget har således foreslått inntatt et nytt siste ledd i naturvernloven § 1 der det vises til at ett av målene med loven er at den skal anvendes for å beskytte «det samiske materielle kulturgrunnlaget». For det tilfellet at det vedtas en naturmangfoldlov som inneholder en bestemmelse om mål for områdevern, bør også en slik bestemmelse inneholde en likelydende henvisning til vernet av samisk bruk av landskapet.»

6.6 Departementets vurdering

6.6.1 Innholdet i formålsbestemmelsen

Formålsbestemmelsen har fått bred støtte i høringen. Også departementet mener at utvalgets forslag i det alt vesentlige fanger opp det som er intensjonen med lovforslaget, nemlig å sikre naturverdiene for nåværende og fremtidige generasjoner. Denne loven gir selv en rekke virkemidler for å bidra til dette, men legger også til rette for en anvendelse av sektorlovgivning som et vesentlig bidrag. Forholdet mellom lovene er tatt opp i kap. 5.5 og under det enkelte tema, og betydningen av formålsbestemmelsen drøftes i kap. 6.1 foran. Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover kommer videre til uttrykk i kapittel 8 og en rekke enkeltbestemmelser i loven.

En rekke høringsinstanser fremhever som viktig at både bærekraftig bruk og vern er nevnt i formålsbestemmelsen. Departementet er enig i dette. I tillegg foreslår departementet at rekkefølgen på bærekraftig bruk og vern byttes om. Vern vil være et nødvendig virkemiddel for det som er spesielt truet eller sårbart, eller som kan sikre et representativt utvalg. Men det meste av naturmangfoldet må ivaretas gjennom bærekraftig bruk, slik at det er naturlig at dette nevnes først.

En del høringsinstanser savner en oppfølging i loven med bestemmelser om bærekraftig bruk. Departementet har synliggjort denne oppfølgingen først og fremst i kap. 8 om lovkap. II, alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. I tillegg til de generelle bestemmelsene i lovkap. II, finnes det regler og prinsipper om en bærekraftig ressursforvaltning i en rekke andre bestemmelser i loven. Dette gjelder bl.a. reglene om høsting og annet uttak av arter, reglene om fremmede organismer, reglene om utvalgte naturtyper og reglene om tilgang til genetisk materiale.

Det er kommet en del merknader til at bruks- eller nytteverdien for mennesker ikke gjenspeiles i bestemmelsen. Utvalget viser i NOU 2004: 28 kap. 8 til en rekke verdier av naturmangfoldet som ligger som en grunnleggende premiss for lovarbeidet. Når naturens mangfold ivaretas, ivaretas også de økosystemtjenester som mennesker nyter godt av. Dette ligger underforstått i utvalgets formålsbestemmelse. Departementet mener at gode grunner kan tale for at verdien av naturen for menneskene uttrykkes mer eksplisitt, og foreslår en tilføyelse i formålsbestemmelsen i tråd med dette. I denne inngår også friluftslivet som en verdi, men også andre verdier, slik som høstingsverdi og verdi som grunnlag for samisk kultur. Nyttteverdien er

ikke et mål i seg selv, men følger av en ivaretagelse av naturen som sådan, uansett om – eller i tilfelle hvilket – nytteformål vi har i tankene.

Som utvalget og en rekke høringsinstanser mener departementet at det er viktig at langsiktigheten i naturforvaltningsarbeidet understrekes. Hensynet til fremtidige generasjoner bør ivaretas i formålsbestemmelsen, jf. ordlyden «nå og i fremtiden». Departementet vil også understreke at fremtidige generasjoner ikke nødvendigvis vil ha de samme behovene som dagens befolkning. Naturmangfoldet må også i fremtiden være av en slik kvalitet at befolkningens valgfrihet ivaretas. Dette er bl.a. understreket av Brundtlandkommisjonen i sin definisjon av begrepet bærekraftig utvikling i rapporten «Vår felles framtid» fra 1987. Bærekraftig utvikling er definert som «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (på engelsk «their own needs», s. 42, vår kursivering).

Begrepet bærekraftig utvikling er for øvrig ikke helt sammenfallende med begrepet bærekraftig bruk. Man kan si at begrepene brukes i ulike sammenhenger. Bærekraftig bruk henspiller mer direkte på bruken av selve komponentene i naturens mangfold, mens bærekraftig utvikling er et bredere og mer generelt begrep om samfunnsutviklingen. Bærekraftig utvikling brukes også gjerne i et mer globalt perspektiv, der det også innebærer et krav om å tilstrebe en rettferdig fordeling av inntekter og ressurser mellom land. Når det utvikles kriterier for bærekraft, går det imidlertid ikke noe skarpt skille mellom begrepene. For en nærmere omtale av bærekraftig bruk vises for øvrig til kap. 8.

Flere høringsinstanser viser til andre viktige samfunnsinteresser som må ivaretas. Hensynet til naturmangfoldet vil ikke nødvendigvis trekke i samme retning som andre samfunnsinteresser når det kommer til konkrete avgjørelser. Her må det i den enkelte sak skje prioriteringer ut fra de verdiene som kan gå tapt og den samfunnsmessige gevinsten ved et tiltak, både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Naturmangfoldloven skal være et verktøy for å kunne foreta slike prioriteringer. Lovforslaget inneholder bestemmelser som gjør det mulig å synliggjøre særskilte naturverdier på en bedre måte enn det dagens regelverk gir anledning til. Departementet mener at lovforslaget samtidig har mekanismer som gjør det mulig å gjennomføre nødvendige tiltak, selv om tiltaket isolert sett ikke harmonerer med naturmangfoldlovens formål eller i noen grad kolliderer med hovedprinsippene, dersom dette gir den beste helhetlige

løsning for samfunnet. Departementet viser også til at det gjennom naturmangfoldloven ikke overføres myndighet mellom sektorer, jf. kap. 5.5.1. Departementet vil også vise til de justeringer som er gjort i kapittel II, særlig § 14 om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser, men også i andre bestemmelser i lovutkastet. Og hvis tiltak reguleres etter andre lover, vil disse lovenes bestemmelser gjelde side om side med bestemmelsene i naturmangfoldloven. Dette siste innebærer også at det etter departementets mening ikke er nødvendig å ta inn en bestemmelse tilsvarende kulturminneloven § 1 tredje ledd, om at naturmangfoldlovens formål skal vektlegges ved myndighetsutøving etter annen lov. Det følger allerede av alminnelige lovtolkningsprinsipp og ligger inne i naturmangfoldlovens karakter.

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget og forholdet til formålsbestemmelsen, jf. uttalelsen fra NHO, mener departementet at kunnskapsbestemmelsen bør beholdes som en egen paragraf, slik utvalget har foreslått. Departementet mener at dette er mer naturlig enn at en slik bestemmelse plasseres i formålsparagrafen. Et godt kunnskapsgrunnlag er ikke et selvstendig hovedformål med loven, men et sentralt prinsipp for myndighetsutøving. Departementet mener at bestemmelsen derfor hører naturlig hjemme i lovens kapittel II. Plassering i en egen bestemmelse gir dessuten bedre muligheter for å gi bestemmelsen den nødvendige detaljeringsgraden.

Departementets vurdering av innspillet fra Samerettsutvalget II om å ta inn hensyn til naturgrunnlaget for samisk materiell kultur i formålsbestemmelsen og i målbestemmelsen for områdevern fremgår av kap. 2.7 og i omtalen av §§ 1 og 33 i kap. 21.

6.6.2 Om økosystemtjenester

I kap. 3.4 omtales hvilke verdier som knyttes til naturen. Det går der frem at man kan ha et antroposentrisk utgangspunkt for å ivareta naturen, det vil si en verdsetting av natur ut fra menneskers behov, eller en biosentrisk tilnærming, som er sentrert om naturens egenverdi. Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom disse to tilnærminger når det gjelder målet om å ivareta naturmangfoldet. Uansett hvilke beveggrunner vi har for å ivareta mangfoldet, så er vi mennesker avhengig av naturen for å overleve og for å skape verdier. Naturen er også vesentlig for menneskers mentale og fysiske helse, og i forhold til utvikling av kultur og identitet. Alle de goder eller fordeler som mennesker har av velfungerende økosystemer, kalles også

for økosystemtjenester. Det skilles gjerne mellom produkter eller varer, regulerende tjenester og kulturelle tjenester. Til grunn for alle disse tre ligger igjen grunnleggende livsbærende prosesser. Noen av produktene eller tjenestene er direkte omsettelig i økonomiske verdier, andre er vanskeligere å verdsette i penger.

Økosystemtjenester er f.eks. varer og produkter som tømmer, fisk, medisiner, drikkevann eller biobrensel og funksjoner som rensing av luft, jord og vann, lokal klimaregulering og pollinering.

Spørsmålet er reist om økosystemtjenester bør nevnes i lovteksten. Departementet er kommet til at det i formålsbestemmelsen er mer klargjørende – og i tråd med en del andre høringsuttalelser – å nevne den avhengigheten mennesker har av naturen ved at den danner grunnlaget for virksomhet, kultur, helse og trivsel. Hvis det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet og de økologiske prosessene ivaretas, så vil naturen kunne levere økosystemtjenester til mennesker. Hvilke økosystemtjenester vil variere ut fra naturens art og kvalitet og menneskenes behov. Disse behovene kan variere mellom mennesker, og mellom generasjoner. Tilsvarende gjelder for målene i §§ 4 og 5. Disse gir grunnleggende mål for sunne økosystemer. Er disse oppfylt, vil mennesker ha valgfrihet i forhold til hvilken nytte vi kan ha av naturmangfoldet.

Dessuten sikrer departementets forslag at naturmangfoldet ivaretas også uavhengig av den direkte nytteverdien det har for mennesker. Departementet mener at det er viktig både når man ønsker å legge til grunn at naturen har en egen verdi, men også med tanke på at vi ikke nødvendigvis kjenner til enhver nytteverdi en bestemt naturressurs kan ha for oss mennesker.

Departementet er derfor kommet til at begrepet økosystemtjenester ikke foreslås tatt inn i loven. For det første mener departementet at lovteksten gir fullgod dekning for ivaretagelse av økosystemtjenester. For det andre mener departementet at det er uheldig å forvalte naturmangfoldet kun ut fra de økosystemtjenestene man til enhver tid kjenner til eller verdsetter. Begrepet kan imidlertid være nyttig i forvaltningen etter loven. Den gir et redskap for en mer bevisst forvaltning når det gjelder hvilke verdier mangfoldet har for oss, hvem som bidrar til ivaretagelsen og hvem som nyter godt av tjenestene.

6.6.3 Naturens mangfold – begrepsbruk

Den nye naturmangfoldloven er en oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Depar-

tementet mener derfor at begrepet biologisk mangfold bør inngå i lovens formålsbestemmelse. Definisjonen av biologisk mangfold er etter konvensjonen (art. 2) «variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine og andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå.» Loven spenner imidlertid videre, bl.a. fordi den også avløser naturvernloven, som i dag omfatter landskapsmessige og geologiske naturverdier.

Formålsbestemmelsen bruker derfor begrepet «naturen» som et samlende begrep som omfatter biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold.

I høringen er det kommet merknader til at landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold er tatt med. Noen mener at dette er positivt, andre mener at det ikke er dekkende for de etterfølgende bestemmelsene i loven, der det – i utvalgets forslag – som oftest bare er tale om biologisk mangfold, jf. også kap. 5.4. Det er også påpekt at formålsbestemmelsen og lovens tittel har noe forskjellig begrepsbruk.

Departementet har vurdert om biologisk mangfold ville være å foretrekke som overordnet begrep som omfatter også landskapsmessig og geologisk mangfold. Departementet mener imidlertid at det ville være mindre naturlig. Geologiske og landskapsmessige forhold danner og har dannet grunnlaget for biologisk mangfold, men departementet mener at det normalt ikke vil bli oppfattet som en del av det, jf. også den foran nevnte definisjonen i biomangfoldkonvensjonen. Departementet har derfor gjennomgående i loven brukt begrepet naturen eller naturmangfoldet.

Begrepet naturen omfatter etter utvalgets og departementets forslag også landskapsmessig mangfold. Begrepet landskap er imidlertid et vidt begrep, som også omfatter områder der det naturlige preget er minimalt, jf. definisjonen i den europeiske landskapskonvensjonen art. 1 (a): «Et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» (vår kursivering). Ved å betegne det landskapsmessige mangfold som en del av naturen i § 1, avgrenses lovens formål mot rent menneskeskapte landskap. Naturen må imidlertid ikke oppfattes så snevert at kulturpåvirket eller kulturbetinget biologisk mangfold ikke omfattes. Dette understrekes også av at begrepet biologisk mangfold også inngår i formålsbestemmelsen.

Samtidig avgrenser begrepet naturen lovens formål til det som i utgangspunktet fremdeles er «i

naturen». Rent domestisert biologisk mangfold, f.eks. husdyrraser eller kultiverte plantesorter faller dermed utenfor hovedformålet med loven. Dette hindrer ikke at loven likevel har noen få bestemmelser som gir mulighet til å ivareta også slikt mangfold, jf. § 5 tredje ledd og § 27. For begrunnelsen for disse bestemmelsene vises til de enkelte paragrafene.

6.6.4 Biomangfoldkonvensjonens tredelte mål

Naturmangfoldloven er en oppfølging av bl.a. biomangfoldkonvensjonen, og departementet mener derfor at det er viktig at loven gjenspeiler konvensjonens hovedmål. Biomangfoldkonvensjonen har, som nevnt i kap. 6.3.1, et tredelt formål:

1. bevaring av biologisk mangfold
2. bærekraftig bruk av dets komponenter og en
3. rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser

De to første punktene er fanget opp i formålsbestemmelsens første setningsdel. En rekke andre konvensjoner som Norge er bundet av, har mål som også ligger innenfor fellesnevneren vern og bærekraftig bruk, jf. kap. 6.3.

Det tredje formålet i biomangfoldkonvensjonen er presisert nærmere i art. 1:

«... bl.a. gjennom en hensiktsmessig tilgang til genressurser og en hensiktsmessig overføring av relevante teknologier, der det tas hensyn til alle rettigheter over slike ressurser og teknologier, samt gjennom en hensiktsmessig finansiering.»

En tilsvarende formulering finnes i FAO-traktaten art. 1.

Denne delen av konvensjonens formål og FAO-traktaten er helt spesifikt knyttet til genressurser, eller genetisk materiale som det kalles i lovutkastet. Hensynet om en rettferdig fordeling av fordelene ved utnyttningen av genetisk materialet bør etter departementets mening komme frem i loven der hvor tilgangen til slikt materiale reguleres, dvs. i lovkap. VII. Utvalget valgte en tilsvarende løsning. Det vises for øvrig til kap. 15.6.3 og § 57.

For øvrig ligger rettferdighetshensyn også i begrepet bærekraftig bruk som brukes i § 1, (jf. kap. 8.2). Den nytteverdien for mennesker som omtales i § 1 må ses i et bredt, samfunnsmessig perspektiv, ikke ut fra enkeltmenneskers personlige gevinst. I et slikt perspektiv vil også fordelingshensyn inngå. Departementet mener derfor at formålsbestemmelsen gir rom for den senere konkretiseringen av fordelingen av fordeler ved utnyttning av genetisk materiale som presenteres i lovkap. VII.

7 Lovens virkeområde

7.1 Saklig virkeområde

7.1.1 Gjeldende rett

Naturmangfoldloven skal erstatte naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Den skal gjelde side om side med andre lover som f.eks. havressurslova, lov om innførsle- og utførsle-regulering, lov om undersjøiske naturforekomster, petroleumsloven, skogbruksloven og vannressursloven, og gi grunnlag for en helhetlig økosystembasert forvaltning av land- og havområder.

Naturvernloven omhandler i første rekke klassisk naturvern. Det vil si at konkrete områder eller arter pekes ut ved særskilt vedtak og beskyttes mot fremtidig inngrep. Områdevern og artsvern etter naturvernloven §§ 3 til 14 er de mest sentrale eksemplene på vern. Viltloven inneholder bl.a. bestemmelser om fredning av viltet, biotopvern, viltforvaltningen og om utøvelse av jakt og fangst. Viltloven § 2 definerer lovens viltbegrep som «alle viltlevende landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr». Lakse- og innlandsfiskloven omhandler bl.a. fredning, biotopvern, fiskeforvaltning og utøvelse av fiske. Loven gjelder for anadrome laksefisk og innlandsfisk samt for fiske etter saltvannsfisk når dette går frem av bestemmelsene.

7.1.2 Utvalgets forslag

Lovutkastet har ingen egen bestemmelse om saklig virkeområde, og utvalget sier heller ikke noe direkte om dette i sin utredning.

I NOU 2004: 28 på s. 181 skriver utvalget at naturmangfoldloven vil være en felles lov for alle biologiske naturressurser, som skal gjelde på alle samfunnsområder. Lovforslaget omfatter imidlertid ikke alle regler som er aktuelle. Det vil fortsatt være behov for forskjellige lover som gir regler for nærmere bestemte biologiske ressurser. Etter utvalgets vurdering hører regler som skal være felles for de forskjellige biologiske ressurser, og regler som tar sikte på å bevare biologisk mangfold for fremtiden, fortrinnsvis hjemme i naturmangfoldloven. Dette gjelder også regler om rammene for høsting av biologiske ressurser, særlig så lenge de ikke er sektorspesifikke. Hvem som har rett til

høsting, høstingsmetoder og høstingskvanta (kvoteordninger) bør derimot reguleres i annen lovgivning, særlig når reglene blir detaljerte og særlig tilpasset bestemte biologiske ressurser. Det samme gjelder for bestemmelser som retter seg mot bestemte næringer. Også der det er ønskelig å presisere naturmangfoldlovens generelle regler med sikte på bestemte biologiske ressurser eller næringssektorer, vil det være naturlig å ta slike bestemmelser inn i særlovgivningen.

Det biologiske mangfoldet står imidlertid sentralt i den nye loven. Samtidig favner loven videre ved at også andre naturverdier søkes ivaretatt, særlig landskap og geologi.

Utvalget har sitt forslag til definisjoner av organismer i utk. § 3 bokstavene k, l, m og s om organismer, planter, sopp og virvelløse dyr sagt at disse definisjonene ikke omfatter encellede dyr. I NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.1 om artsforvaltning sier utvalget eksplisitt at reglene i utk. lovkap. III ikke gjelder for encellede organismer. Ifølge utvalget egner slike regler seg dårlig for forvaltning på individnivå. Dessuten finner man innenfor denne gruppen mange sykdomsfremkallende og skadegjørende organismer.

Utvalget går ikke inn for at reglene om bevaringsprinsippet og om prioriterte arter skal gjelde for domestiserte arter. Grunnen til det er at reglene passer dårlig for forvaltning av domestiserte arter, jf. f.eks. reglene om høsting og om annet uttak. Utvalget vil likevel understreke at bevaring av det domestiserte biologiske mangfold er en viktig forutsetning for matvaresikkerheten og menneskers fortsatte liv på jorden. Utvalget foreslår derfor at bevaringsmålet for arter også omfatter et mål om bevaring av det genetiske mangfold i domestiserte arter. Utvalget foreslår videre en hjemmel for å kunne iverksette bevaringstiltak om nødvendig.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Møre og Romsdal fylke uttaler:

«Lova tek føre seg heilskapen i naturen, og vi kan ikkje peike på at det er vesentlege område som manglar i dette utkastet.»

Både *Norsk institutt for naturforskning* og *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet v/Vitenskapsmuseet* mener encellede organismer bør omfattes av lovens saklige virkeområde. I uttalelsen fra *Norsk institutt for naturforskning* heter det bl.a. at det er:

«uklart om det tematiske virkeområdet omfatter alle organismer eller bare de flercellede. Definisjonene i § 3 kan gi inntrykk av at encellede organismer og encellede prokaryoter ikke omfattes av loven. Grensesettingen her, og de definisjonene som gis i § 3 er imidlertid problematiske, særlig sett på bakgrunn av de endringer i forholdet mellom de biologiske rikene (phyla) ny forskning har ført til de senere årene [...] Vi vil foreslå at loven omfatter alle biologiske organismer (muligens unntatt virus), og at dette gjøres klart i de innledende paragrafene.»

Bergvesenet, Jernbaneverket og *Riksantikvaren* mener at landskapstemaet er mangelfullt behandlet. Det heter i uttalelsen fra *Jernbaneverket* at lovforslaget ikke forholder seg til landskapet som helhet, men bare deler av landskapsbegrepet. Lovforslaget ivaretar således bare deler av den norske stats forpliktelser i forhold til den europeiske landskapskonvensjonen.

Akvaforsk, Norsk Genressursråd, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norges Bondelag og *Nord-Trøndelag fylkeskommune* mener at problemstillingene rundt domestiserte arter er mangelfullt behandlet, mens *Vitenskapsmuseet* mener at skillet mellom ville og domestiserte arter bør rendyrkes enda mer ved at naturmangfoldloven begrenses til villlevende arter samt til utpekte norske særegne kulturarter.

7.1.4 Departementets vurdering

Departementet har lagt opp til å få samordnende prinsipper for bruk og vern av naturens mangfold på gen-, arts-, naturtype- og økosystemnivå, på tvers av sektorer. Naturmangfoldloven skal gjelde for all natur, slik at man tetter igjen huller i eksisterende regelverk, jf. at viltloven i dag ikke kan regulere høsting og annet uttak av landlevende virvelløse dyr og planter, jf. kap. 9, og at hjemmelsgrunnlaget mht. å regulere fremmede virvelløse dyr er mangelfullt, jf. kap. 10.

Naturmangfoldloven skal gjelde side om side med annet lovverk, og naturmangfoldloven og annet lovverk vil på en rekke områder utfylle hverandre. Det vil derfor fortsatt være behov for sektorlover som gir regler for nærmere bestemte biologiske ressurser. I hovedsak er det lagt opp til at de

prinsipper og regler som skal være felles for de forskjellige biologiske ressurser, fortrinnsvis hjemles i naturmangfoldloven, mens mer konkrete regler om høsting av arter eller utbygging og bruk som berører naturens mangfold reguleres av sektorlovene innenfor rammen av naturmangfoldloven.

Departementet er enig med de instansene som mener at en avgrensning mellom en- og flercellede organismer kan være problematisk. Videre mener departementet det i gitte situasjoner kan være behov for å regulere også slike individer, f.eks. i forbindelse med fremmede organismer og uttak og utnyttning av genetiske ressurser. Departementet har derfor endret utvalgets utk. § 3 bokstavene k, l, m og r slik at disse definisjonene også omfatter encellede organismer. Det innebærer at encellede organismer også omfattes av lovkapitlene om artsforvaltning og fremmede organismer.

Enkelte har påpekt at landskapstemaet er mangelfullt behandlet i lovforslaget. Departementet viser til at naturmangfoldloven særlig er en lov om oppfølging av biomangfoldkonvensjonen. Loven er derfor i all hovedsak innrettet mot bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold. Loven tar dermed ikke opp ivaretagelse av landskap i sin fulle bredde. Departementet ser dette som naturlig da det er plan- og bygningsloven som har den sentrale rollen med å følge opp landskapskonvensjonen. Er det tale om særskilt verdifulle landskap som bør vernes, kan imidlertid noen av bestemmelsene i naturmangfoldloven brukes, særlig bestemmelsene om nasjonalpark eller landskapsvernområde. Noen av elementene som inngår i landskap kan videre være naturtyper som kan bli omfattet av reglene om utvalgte naturtyper i §§ 52 til 56. Begrepene natur, landskap og biologisk mangfold er omtalt i kap. 6.6.3.

Departementet mener bevaring av det domestiserte (genetiske) mangfold bør ha en plass i loven. Departementet ser det imidlertid som lite hensiktsmessig å ha omfattende regler om dette i loven. Begrunnelsen for det, og for hvilke regler som inntas i naturmangfoldloven om domestiserte arter, er nærmere omtalt i kap. 5.4.

7.2 Stedlig virkeområde

7.2.1 Gjeldende rett

7.2.1.1 Norsk rett

Naturmangfoldloven skal erstatte naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

Naturvernloven gjelder i dag på land, i innsjøer og vassdrag og i norsk territorialfarvann, dvs. ut til 12 nm.

Viltloven gjelder på land, i innsjøer og vassdrag, i norsk territorialfarvann samt i Norges økonomiske sone (§ 2 annet ledd). Lakse- og innlandsfiskloven gjelder på det norske fastland og med hensyn til anadrome laksefisk dessuten i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i Norges økonomiske sone (§ 2 første ledd første punktum).

Forurensningsloven gjelder for norsk fartøy og innretning i Norges økonomiske sone og for øvrig i den utstrekning Kongen bestemmer (§ 3), og for virksomhet på norsk kontinentalsokkel (§ 4). Denne loven vil ikke bli erstattet av naturmangfoldloven.

7.2.1.2 Eksempler fra utenlandsk rett

EU

EUs habitat- og fugledirektiv gjelder også i økonomisk sone der den enkelte stat har etablert en økonomisk sone. Det innebærer at de stater som har opprettet en slik sone også er forpliktet til å følge direktivene, herunder etablere marine NATURA 2000-områder.

Storbritannia

Storbritannia har vedtatt regler om (The Offshore Marine Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations 2007) beskyttelse av marine områder utenfor 12 nm. Til nå er 5 områder valgt ut og fire er under vurdering.

Nederland

Nederland er i ferd med å utvide sin naturvernlov til også å omfatte økonomisk sone.

Tyskland

Tyskland har opprettet marine reservater i økonomisk sone.

Sverige

Fra 1. januar 2009 vil tre områder i Sveriges økonomiske sone bli beskyttet som ledd i oppfølgingen av Natura 2000 gjennom endringer i Miljöbalkens 7 kap. og i loven om Sveriges ekonomiska zon.

Finland

Finland har hjemmel til å opprette verneområder i sin økonomiske sone, men har p.t. ikke etablert marint beskyttede områder i sonen. Som ledd i forpliktelsene etter NATURA 2000 utredes (i 2007)

muligheten for å komplettere Natura 2000 nettverket i Finlands økonomiske sone.

Australia

Australia har opprettet flere marine verneområder i sin økonomiske sone.

New Zealand

New Zealand har fastsatt en politikk for etablering av marine verneområder for beskyttelse av biologisk mangfold på område-/økosystemnivå som også omfatter økonomisk sone. Loven om marine verneområder (Marine Reserves Act) åpner i dag bare for etablering av marine verneområder ut til 12 nm. Loven er under revisjon med sikte på å bedre mulighetene for vern av marint biologisk mangfold, herunder utvidelse av lovens geografiske virkeområde til også å omfatte etablering av verneområder utenfor 12 nm i tråd med anbefalingene i strategien for biologisk mangfold.

7.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget drøfter lovens stedlige virkeområde i NOU 2004: 28 på s. 182–184. Utvalget foreslår at naturmangfoldloven skal gjelde i alle områder der Norge kan utøve jurisdiksjon, med unntak av på Svalbard og Jan Mayen og bilandene i Antarktis. Det vil si at loven etter forslaget omfatter land- og sjøterritoriet, økonomisk sone, kontinentalsokkelen, fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen. Utvalget begrunner sitt forslag med at målet om å sikre biologisk mangfold er like viktig i hav som på land, og med den nære sammenhengen mellom økosystemene i havet og på land. Videre sier utvalget at det er et reelt behov for å gjøre gjeldende for sjøområder flere av de regler som i dag primært er rettet mot landterritoriet. Utvalget har utformet sine forslag om prinsipper for artsforvaltning, områdevern og utvalgte naturtyper med tanke på både terrestriske og akvatiske organismer og naturtyper. Utvalget viser også til den store internasjonale oppmerksomheten om behovet for vern i marine miljøer.

At utvalget unntar land- og sjøterritoriet på Svalbard og Jan Mayen, skyldes at det her allerede gjelder et miljøregelverk som etter utvalgets mening i all hovedsak gjør bestemmelsene i naturmangfoldloven overflødige der. Regelverk om tilgang til genetisk materiale mangler imidlertid, og utvalget foreslår derfor at lovkap. VII også skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Når det gjelder Norges biland i og ved Antarktis, mener utvalget at både de juridiske og praktiske forhold i Antarktis er så spesielle at det ville føre for langt å gi naturmangfoldloven anvendelse (s. 184). Utvalget viser også til at loven helt eller delvis kan gjøres gjeldende for disse områder med hjemmel i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land m.m.

Utvalget foreslår også en hjemmel som gjør at loven eller noen av lovens bestemmelser, kan gjøres gjeldende for norske personer, selskap eller fartøy utenfor områder underlagt norsk jurisdiksjon. Utvalget antar at dette særlig kan være aktuelt med hensyn til innhenting av genetisk materiale i andre land, og med hensyn til norske fartøyers opptreden i verneområder i internasjonalt farvann.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som støtter forslaget til lovens geografiske virkeområde er:

Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Politidirektoratet, Riksantikvaren, Artsdatabanken, Norsk institutt for vannforskning, Norges geologiske undersøkelse, Norsk Botanisk Forening, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Greenpeace, Naturvernforbundet, Norsk Ornitologisk Forening, WWF, fylkesmennene i Oslo og Akershus, Sør-Trøndelag og Aust-Agder, Møre og Romsdal fylke, Finnøy kommune og Arbeidsutvalget for viltorgane i Aust-Agder. Statnett SF konstaterer at forslaget berører sjøkabler, men går ikke i mot virkeområdet slik det er foreslått.

Norges Naturvernforbund, som støtter forslaget, uttaler bl.a.:

«Å sikre den biologiske rikdommen av artar og økosystem er like viktig i havet som på land. Regelen vil innebære å lovfeste den økosystemforvaltninga av hav- og kystmiljøet som Stortinget slutta seg til under handteringa av St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.»

WWF trekker frem det utvidede geografiske virkeområde som et av de viktige forbedringspunktene i forhold til dagens lovverk. Og *Norsk Botanisk Forening* uttaler «at det i stedlig virkeområde er tatt med sjø, kontinentalsokkel og økonomiske soner, er meget bra!».

Norsk institutt for vannforskning «støtter det helhetssyn som loven legger opp til ved å inkludere all bruk av natur, både på land, i ferskvann og marine områder og ved å fokusere både på arter og på biotoper/naturtyper». Også *Direktoratet for naturforvaltning* understreker betydningen av at

loven gjøres gjeldende både på sjø- og landområder. Direktoratet uttaler at «målet om å sikre biologisk mangfold er like viktig i havområdene som landområdene», og mener at «svært mange av de bestemmelsene som foreslås i lovutkastet har [...] like stor relevans for sjøområder som landområder».

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag trekker spesielt frem at det er behov for at miljørettslige prinsipper og regler for artsforvaltning og områdeforvaltning skal gjelde både for terrestriske og akvatiske naturtyper og organismer.

Greenpeace oppfordrer norske myndigheter til «å føre en ledende rolle i utviklingen av marine verneområder i internasjonalt farvann. Denne kommentaren faller for så vidt utenfor lovens virkeområde, men kan være viktig i forhold til arter som oppholder seg både utenfor og innenfor menneskeskapte grenser.»

Fiskeri- og kystdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet uttaler seg kritisk til forslaget om å la loven gjelde utenfor sjøterritoriet.

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler at effekten av forslaget for fiskeriene og annen høsting av levende marine ressurser ikke er klarlagt. Departementet frykter at en ensidig norsk gjennomføring av prinsippene i naturmangfoldloven, særlig bevaringsprinsippet, vil kunne føre til betydelige tap for de norske fiskeriene. Fiskeri- og kystdepartementet mener også at forslaget vil føre til uklarheter om regelverket for norske skip som seiler ut og inn av områder med norsk jurisdiksjon.

Utenriksdepartementet er skeptisk og uttaler bl.a. at det savner en nærmere gjennomgang av konsekvenser ved en slik utvidelse. Departementet fremhever videre at «et ytterligere moment hva gjelder å gi en ny naturmangfoldlov et virkeområde også utenfor norsk territorialfarvann, er forholdet til de ulike folkerettslige regimer som gjelder for hhv. sjøterritoriet, økonomisk sone og kontinentalsokkel». Dette departementet påpeker at folkerettens regler gir anvisninger på hva Norge som kyststat kan gjennomføre av tiltak i sjøterritoriet, den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen.

Utenriksdepartementet uttaler videre:

«Denne ulike adgangen til regulering blir imidlertid etter departementets oppfatning ikke tydeliggjort i selve lovutkastet. ... Lovutkastet synes å gi det inntrykk at det ikke er nødvendig å differensiere mellom de tiltak som kan iverksettes i disse ulike områdene. Slik skaper utkastet uklarhet rundt hvilke tiltak Norge som kyststat faktisk har mulighet til å iverksette

innenfor rammene av FNs havrettskonvensjon (HRK). Dette er etter departementets oppfatning prinsipielt uheldig. Dette er også betenkelig ut fra signaleffekt internasjonalt, også i forhold til våre naboland.»

Som et alternativ foreslår *Utenriksdepartementet* at det kan vurderes å gi Kongen fullmakt til å gi deler av naturmangfoldloven anvendelse også i økonomisk sone og/eller på kontinentalsokkelen med de nødvendige tilpasninger.

Utenriksdepartementet registrerer utvalgets forslag om at den nye naturmangfoldloven (unntatt lovkap. VII) ikke skal gjelde for land- og sjøterritoriet på Svalbard og Jan Mayen, og at begrunnelsen for dette er at det der allerede gjelder et miljøregelverk som etter utvalgets mening i all hovedsak gjør bestemmelsene i naturmangfoldloven overflødige. Etter *Utenriksdepartementets* oppfatning bør imidlertid normalt denne type sektorovergripende lovgivning kunne gis anvendelse for alle deler av Kongeriket Norge, og sammen med de særlige miljøhensyn som gjør seg gjeldende på Svalbard og Jan Mayen tilsier dette at Kongen gis fullmakt til å gi deler av loven anvendelse også i disse områdene.

I *Olje- og energidepartementets* uttalelse heter det:

«Olje- og energidepartementet finner at den foreslåtte løsningen om et utvidet geografisk virkeområde for ny lov om naturmangfold til også å omfatte økonomisk sone og kontinentalsokkelen er dårlig begrunnet. Videre er konsekvensene lite belyst. Bestemmelsene om vern må tilpasses de faktiske problemstillingene som eksisterer i et område. Videre må bestemmelsene ses i sammenheng med eksisterende sektorregelverk. Det er ikke de samme problemstillingene en står overfor rettslig eller faktisk i områder på land som i områder til havs i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen.»

Når det gjelder virkeområdet for miljølovgivningen på Svalbard og Jan Mayen, viser *Justisdepartementet* til at etter innføringen av svalbardmiljøloven avviker miljøregelverket for Jan Mayen noe fra det som gjelder på Svalbard. *Justisdepartementet* mener derfor at det for Jan Mayen kan tenkes å oppstå situasjoner hvor regelverket for Jan Mayen ikke fanger opp forhold som faller utenfor lovkap. VII. *Utenriksdepartementet* støtter dette synet.

Justisdepartementet er enig med utvalget i at loven slik situasjonen ser ut i dag, ikke behøver å gis anvendelse for Antarktis, og at loven ev. kan gjøres gjeldende med hjemmel i lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter den I's øy og Dronning Maud land m.m. § 2 første ledd annet og tredje punktum.

Til utvalgets forslag om at loven ved forskrift kan gis anvendelse for norske borgere eller selskap som befinner seg i områder ikke underlagt norsk jurisdiksjon, uttaler *Den Norske Advokatforening* at «en slik utvidelse bør brukes med stor varsomhet og primært gjennomføres ved lov». *Direktoratet for naturforvaltning* mener på sin side det er viktig å ha hjemmel til å kunne gjøre loven gjeldende for norske statsborgere i utlandet. Dette gjelder ikke minst mht. utnyttning av genetisk materiale.

7.2.4 Departementets vurdering

7.2.4.1 Norsk landterritorium og territorialfarvann

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til at lovens stedlige virkeområde skal omfatte norsk landterritorium og norsk territorialfarvann unntatt Svalbard og Jan Mayen. I departementets forslag til lovbestemmelse om virkeområde (§ 2 første ledd) er disse områdene omfattet.

7.2.4.2 Svalbard og Jan Mayen

Departementet foreslår at lovens bestemmelser om tilgang til genetisk materiale gjøres gjeldende for Svalbard og Jan Mayen. Det kan også besluttes at andre bestemmelser i naturmangfoldloven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Det er ikke kommet innvendinger til dette i høringsrunden.

7.2.4.3 Norges 200 miles soner og norsk kontinentalsokkel

Regjeringen ser det som ønskelig å la lovens prinsipper gjelde til havs i så stor utstrekning som mulig.

Utenfor territorialgrensen innebærer havretten at man i utgangspunktet ikke kan gripe inn i skipsfart, overflygninger, legging og drift av kabler og rørledninger og annen virksomhet som dekkes av det åpne havs friheter, herunder militære øvelser. Videre krever internasjonale forpliktelser forutgående avklaring gjennom multilaterale eller bilaterale prosesser i en rekke tilfeller.

Det er en overordnet utenrikspolitisk forutsetning at norske regelverk skaper klarhet og forutsigbarhet for utenlandske aktører med virksomhet på kontinentalsokkel og i våre soner. Det er også en klar nordområdepolitisk dimensjon ved dette.

I samsvar med vurderinger foretatt i kjølvannet av makt- og demokratiutredningen og målsettingene i Soria Moria-erklæringen, er det generelt ønskelig, ikke minst på dette området, å unngå lovbestemmelser der selve reguleringsmyndigheten

defineres ved henvisning til folkeretten, og der grensedragninger i vesentlig grad overlates til norske domstoler. Det er derfor viktig at det både i loven og forarbeidene tydeliggjøres hvilke bestemmelser som det kan være aktuelt å gi anvendelse utenfor 12 nm, og at man velger formuleringer som ikke skaper usikkerhet hva angår overensstemmelse med havrettens system og regler.

Den modellen som er valgt innebærer at enkelte av lovens bestemmelser vil gjelde uten videre for både norske borgere og utlendinger på sokkel og i sonene. Dette omfatter bl.a. bestemmelsene om formål, forvaltningsmål for naturtyper og arter, flere av miljøprinsippene og om tilgang til genetisk materiale. Med uttrykket «så langt de passer» tas det høyde for at enkelte bestemmelser etter sitt innhold ikke får anvendelse på kontinentalsokkelen, men vil kunne gjelde i sonen, eller omvendt – ev. at deler av bestemmelsen ikke er relevante til havs.

Lovens øvrige bestemmelser gjøres ikke gjeldende på sokkelen og i sonene. Dette har bl.a. sammenheng med at flere av lovens bestemmelser kun er ment å virke på land og i kystnære områder.

Dette gjelder bl.a. bestemmelsene om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, ferdselsregulering i utmark, meldeplikt for skogbruks- og jordbruks tiltak og genetisk materiale i offentlige samlinger. Disse bestemmelsene er derfor ikke gitt anvendelse på sokkelen og i sonene. Det er imidlertid andre bestemmelser i loven som er relevante i sjø, men som ikke er gitt anvendelse på sokkelen og i sonene. Dette omfatter bl.a. bestemmelser om prioriterte arter, utsetting av fremmede organismer, utvalgte naturtyper og områdevern. Det er foretatt en vurdering av forholdet til folkeretten i relasjon til disse bestemmelsene som har avdekket behov for endringer og tilpasninger dersom de skal gjøres gjeldende utenfor 12 nm. Det er videre behov for en grundig vurdering av forholdet til sektorlovene og hvilke samfunnsmessige og miljømessige konsekvenser det vil ha om en skal gi disse bestemmelsene anvendelse på sokkelen og i sonene. Regjeringen vil derfor foreta en grundig vurdering hvorvidt, og ev. i hvilken form, øvrige bestemmelser skal gis anvendelse utenfor 12 nm.

8 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

8.1 Innledning

Bærekraftig bruk skal – i samsvar med formålsbestemmelsen for loven – være et sentralt virkemiddel for å ta vare på naturmangfoldet. Spørsmålet blir da hvilken bruk som kan betegnes som bærekraftig. Lovkap. II søker å si noe generelt om dette.

Det finnes ingen enkel definisjon av bærekraftig bruk som gir konkret veiledning for avgjørelser i konkrete saker. En del av problemet med å fastslå hva som er bærekraftig, ligger i at kunnskapsgrunnlaget om naturens mangfold og økologiske interaksjoner ikke er godt nok. Et annet viktig moment er at hva som er bærekraftig, må avgjøres konkret i forhold til typen tiltak og økosystem. Utviklingen internasjonalt og nasjonalt går derfor i retning av at man søker å fastslå en del mål, prinsipper og kriterier som skal legges til grunn ved bærekraftvurderingen, istedenfor å definere begrepet på generelt grunnlag. Den samme tilnærmingen er brukt i lovkap. II. Kapitlet kan sies å inneholde alminnelige mål og prinsipper for bærekraftig bruk, mens de etterfølgende lovkapitlene har mer spesifikke regler om bærekraftig bruk av arter, naturtyper og økosystemer og genetisk materiale.

For å understreke disse bestemmelers betydning for å oppnå en tverrsektoriell og samordnet bærekraftig bruk, foreslår departementet at overskriften i lovkap. II skal være «alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk» istedenfor kun «alminnelige bestemmelser», slik det heter i utvalgets forslag. Dette betyr ikke at bestemmelsene i lovkap. II ikke gjelder ved avgjørelser om vern, f.eks. etter § 23 eller kapittel V, eller ved avgjørelser om vern etter andre lover. Overskriften angir kun at lovkap. II er helt sentral for konkretiseringen av hva som er bærekraftig bruk, uten å utelukke anvendelsen ved bruk av andre bestemmelser.

8.2 Hva er bærekraftig bruk

8.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett har ingen generell regulering av bærekraftig bruk. Men prinsippet om bærekraftig

bruk kommer til uttrykk i Grunnloven § 110 b, selv om selve begrepet ikke er brukt i lovteksten. I første ledd heter det:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.»

En konkretisering av dette skal etter paragrafens tredje ledd skje ved at staten gir nærmere bestemmelser.

Uttrykket «bærekraftig bruk» er ikke brukt i gjeldende lovgivning, men begrepet «bærekraftig» finnes i noen få lover. Det er brukt i formålsparene til havressurslova (lov 6. juni 2008 nr. 37), finnmarksloven (lov 17. juni 2005 nr. 85), akvakulturloven (lov 17. juni 2005 nr. 79), skogbruksloven (lov 27. mai 2005 nr. 31), deltakerloven (lov 26. mars 1999 nr. 15), lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38), kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107), reindriftsloven (lov 9. juni 1978 nr. 49) og lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige. Begrepet finnes ellers i genteknologiloven § 10, barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64) § 2 tredje ledd og Svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11) § 29 første ledd.

Det er altså først og fremst i formålsbestemmelser at det er tale om bærekraftig utvikling eller utnyttning, gjerne knyttet opp til næringsvirksomhet. Det er vanskelig å bedømme betydningen av slike generelle formålsbestemmelser uten å se nærmere på de materielle krav som etter de forskjellige lovene stilles til de forskjellige typer virksomhet.

Den mest konkrete bestemmelsen om bærekraftig utvikling er bestemmelsen i genteknologiloven § 10 om utsetting av genmodifiserte organismer. Etter bestemmelsens annet ledd kreves det at myndighetene ved avgjørelsen av en søknad om utsetting skal legge vesentlig vekt på om tiltaket er «egnet til å fremme» en bærekraftig utvikling. Etter genteknologiloven er det en vesentlig del av vurderingen av en utsetting om denne positivt

bidrar til en bærekraftig utvikling. Bestemmelsen konkretiserer imidlertid ikke hvilke kriterier som må være oppfylt for at utsettingen kan sies å gi et slikt bidrag.

Noen av lovene blir utdypet gjennom forskrifter som konkretiserer hva som ligger i bærekraftig bruk eller utnyttelse. F.eks. er det gitt en «forskrift om berekraftig skogbruk» (7. juni 2006 nr. 593). Forskriften definerer ikke hva som er bærekraftig skogbruk, men trekker bl.a. frem ivaretagelse av viktige livsmiljøer, nøkkelbiotoper, den økologiske funksjonen av kantvegetasjon langs vassdrag, og den pålegger å sette igjen livsløpstrær ved hogst. Forskriften viser til retningslinjer for bærekraftig skogbruk i de såkalte Levende Skogstandarder.

I forskrift 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare er bærekraftig utnyttelse definert som «en utnyttelse som gir økonomisk vekst og bedre livsvilkår for menneskene uten å ødelegge verken naturressursene, miljøet eller fremtidige generasjoners muligheter til å ivareta sine behov» (§ 3 tredje ledd). Videre sies det at et felt «egner seg for høsting» når «ressursen og økosystemet i feltet kan tåle den belastningen høstingen innebærer». Om kriteriene i disse definisjonene er oppfylt, avgjøres gjennom forvaltningsbeslutninger om å tillate høsting.

Noen lover har formålsbestemmelser der selve begrepet «bærekraftig» ikke brukes, men der visse miljømål er beskrevet slik at det ligger nært opp til målet om en bærekraftig bruk. F.eks. er det i jordlovens formålsbestemmelse tale om «samfunnsgagnleg» bruk, som innebærer at «ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov» (lov 12. mai 1995 nr. 23 § 1 tredje ledd). Og i naturvernloven (lov 19. juni 1970 nr. 63) heter det at «inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel» (§ 1 tredje ledd).

Noen lover søker å konkretisere bærekraftig bruk av naturressurser på andre måter. Bl.a. finnes det generelle krav som setter en spesiell miljøkvalitet som mål. Et eksempel på dette er reglene om kantvegetasjon i vannressursloven § 11 og om minstevannføring i § 10 i samme lov.

Noen lover har et aktsomhetskrav mht. miljøverdier, f.eks. skogbruksloven § 4 om skogeierens forvalteransvar, vannressursloven § 5 om forvalteransvar og aktsomhetsplikt og svalbardmiljøloven § 5 første ledd om aktsomhetsplikt.

Andre regler stiller mer direkte krav til myndighetenes skjønnsutøvelse. F.eks. skal det ved fast-

setting av jaktbarhet og jakttid etter viltloven, legges vekt på «at arten produser et høstingverdig overskudd». Krav til skjønnsutøvelse som skal bidra til bærekraftig bruk kan også stilles ved å lovfeste miljørettslige prinsipper som skal legges til grunn for myndighetsutøvelsen. Eksempler på dette finnes i svalbardmiljøloven §§ 6 til 10 og forurensningsloven § 2.

Og selv om loven ikke eksplisitt inneholder miljøkrav som inneholder elementer av begrepet bærekraftig bruk, vil en rekke tillatelsesordninger bli praktisert slik at hensynet til en bærekraftig utvikling trekkes inn i vurderingene. Bærekraftig utvikling kan sies å være en grunnleggende retningslinje for skjønnsutøvelse i norsk forvaltningspraksis. Det at inngrep eller bruk av naturen er gjenstand for myndighetenes vurdering, f.eks. ved enkelttillatelser eller gjennom forskriftsregulering, er i seg selv et uttrykk for det sentrale miljørettslige prinsippet om å forebygge miljøskade istedenfor å reparere. Også konsekvensutredningsregler er et utslag av dette prinsippet.

Men selv om altså en del lover inneholder begrepet «bærekraftig», og en rekke lover om ressursforvaltning anvender normer og regler som skal sikre en bærekraftig bruk, inneholder gjeldende rett få konkrete retningslinjer om hvilke mål eller kriterier som skal gjelde for en slik bruk. I tillegg er bestemmelsene lite ensartet og dårlig egnet for å samordne forvaltningen på tvers av sektorer.

8.2.2 Internasjonal rett

Definisjonen av bærekraftig bruk i biomangfoldkonvensjonen art. 2 lyder slik:

«Bruk av det biologiske mangfolds komponenter på en måte og i et tempo som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt, og derved opprettholder dets potensial til å tilfredsstille den nåværende og de fremtidige generasjoners behov og forhåpninger».

Dette gir liten konkret veiledning for den praktiske forvaltningen. Men bestemmelsen sier likevel noe om hvilket perspektiv man bør anvende ved bedømmelsen av bærekraft.

For det første blir bruken av enkeltkomponenter – f.eks. naturtyper, arter eller gener – sett i perspektivet av hva denne bruken gjør med biologisk mangfold generelt, det vil si at slike komponenter ikke bør ses isolert, men i den økologiske sammenhengen de er en del av.

For det andre bør man se på måten bruken skjer. Hvordan f.eks. arter høstes, kan ha vesentlig

betydning for andre arter som blir berørt, eller f.eks. for den høstede artens mulighet for å sikre etterkommere.

Et tredje perspektiv er tidsperspektivet. Tidsperspektivet anvendes både på selve bruken («bruk ... i et tempo») og på effekten av bruken («ikke fører til ødeleggelse ... på sikt»). En viss bruk kan f.eks. være uproblematisk når det gjelder å opprettholde en bestand på kort sikt, mens den langsiktige overlevelsen likevel kan bli truet fordi bestanden representerer en for begrenset genetisk variasjon. Tidsperspektivet kommer også til uttrykk i siste del av bestemmelsen, der det ikke bare er tale om nåværende, men også fremtidige generasjoners behov og forhåpninger.

Et siste perspektiv som fremkommer i bestemmelsen er nytteperspektivet. Siste ledd i setningen sier noe om hvorfor vi har som mål å ikke ødelegge biologisk mangfold: Vi vil «opprettholde dets potensial til å tilfredsstille den nåværende og de fremtidige generasjoners behov og forhåpninger». Her er det tale om nytteverdi i videste forstand, ikke bare økonomisk nytteverdi. Det er også viktig å merke seg at denne formuleringen ikke er tatt inn som en begrensning av hvilket biologisk mangfold man vil ta være på, men som en konsekvens av at man generelt tar være på biologisk mangfold, jf. ordene «og derved».

Bestemmelsen gir altså viktige retningslinjer for hvordan lovbestemmelsene bør utformes for å kunne ivareta bærekraftig bruk.

Biomangfoldlovutvalget redegjorde i sin utredning NOU 2004: 28, kap. 9.2.2.2 for en rekke kriterier og prinsipper som er utviklet internasjonalt for å konkretisere bærekraftig bruk, bl.a. annet under biomangfoldkonvensjonen («Addis Abeba-prinsippene», vedtatt på det sjuende partsmøtet), Ramsarkonvensjonen (prinsipper for bærekraftig bruk av våtmarker, vedtatt på det fjerde partsmøtet) og kriterier utviklet av IUCN (International Union for the Conservation of Nature).

Sentralt står særlig etter utvalgets syn:

- Føre-var-prinsippet
- Økosystemtilnærmingen
- Bruk som tar hensyn til naturens rammebetingelser, som en forutsetning for økonomisk og sosial utvikling
- Et langsiktig perspektiv
- Lokal forvaltning og kunnskap om vern og bærekraftig bruk
- Sektorintegrasjon
- Overvåking og kontroll.

8.2.3 Utenlandsk rett

Noen europeiske lover har bestemmelser som konkretiserer bærekraftig bruk gjennom mer spesifikke mål eller prinsipper. Den svenske miljøbalken er et eksempel på dette. Hele dens første del (kapitlene 1 til 6) kan sies å handle om bærekraftig bruk («övergripande bestämmelser»). Loven har bærekraftig utvikling i sin formålsbestemmelse, og sier at «en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl» (1 kap. 1 §).

Miljöbalken 2 kap. om «allmänna hänsynsregler» inneholder bl.a. følgende prinsipper:

- den som driver en virksomhet, har bevisbyrden for at de generelle hensynskravene i loven er oppfylt (1 §)
- den som driver en virksomhet, har plikt til å skaffe seg kunnskap om virksomhetens miljøpåvirkning (2 §)
- alle har i sin virksomhet en aktsomhetsplikt i forhold til miljøet, og best mulig teknikk skal anvendes (3 §)
- lokalisering av virksomheter skal være best mulig sett ut fra lovens formålparagraf og dens generelle prinsipper for disponering av land og vann (4 §)
- prinsipp om resirkulering og gjenvinning (5 §)
- substitusjonsprinsippet, som innebærer at man skal søke å unngå miljøfiendtlige produkter (6 §)
- et prinsipp om ansvar for miljøskade og gjenoppretting (miljøpåvirkeren betaler, 8 §).

For anvendelsen av prinsippene gjelder en forholdsmessighetsregel som innebærer at det ikke må stilles krav som anses som urimelig (7 §). For å bedømme hva som anses som urimelig, skal det foretas en helhetsvurdering der fordelene ved bevaringstiltak avveies mot kostnadene knyttet til dem.

Miljöbalken inneholder generelle prinsipper for forvaltning av land- og vannarealer (3 kap.) og tilsvarende prinsipper i nærmere angitte geografiske områder (4 kap.). Disse prinsippene skal etter 1 kap. 2 § i miljøbalken anvendes ved skjønnsutøvelsen etter kapitlene 9 (miljøskadelig virksomhet/forurensning), 11 (vassdragtiltak), 12 (masse- og jordbruksvirksomhet) og 17 (tiltak som krever regjeringens vurdering) i miljøbalken samt en rekke i bestemmelsen oppregnede lover ved beslutninger om områdevern etter miljøbalken 7 kap. og ved planlegging etter plan- og bygglagen.

De siste kapitlene i miljøbalkens første del er kapitler om miljøkvalitetsnormer (5 kap.) og om miljøkonsekvensvurderinger (6 kap.)

Av nyere europeiske miljø-/naturlover som konkretiserer bærekraftig bruk kan nevnes den franske miljøloven (Code de l'environnement) av 2000 og den tyske føderale naturvernloven (Bundesnaturschutzgesetz) av 2002. Den franske miljøloven er en alminnelig lov, som den svenske miljøbalken, som omfatter både generelle regler om det fysiske miljø (vannmiljø og luftmiljø), og regler om naturvern, artsforvaltning og forurensning. Loven avløser 39 tidligere miljølover. Loven slår i sin art. 1 punkt I fast at naturens mangfold og ressurser er nasjonens fellesarv. Deretter sies det at deres beskyttelse, restaurering og forvaltning er av allmenn interesse, og «bidrar til målet om bærekraftig utvikling». Nærmere bestemte prinsipper skal være retningslinjer («inspirere») for beskyttelsen og forvaltningen, innenfor rammene av den enkelte konkrete lov. Prinsippene blir oppregnet i paragrafens punkt II 1 til 4: Førre-var-prinsippet, prinsippet om forebyggende og justerende tiltak (ved kilden) for å unngå miljøskade, ved bruk av best tilgjengelig teknologi, prinsippet om at forurenseren betaler og prinsippet om deltagelse og informasjon. Lovens generelle del inneholder også en plikt for den enkelte om å bidra til å bevare miljøet (art. 2)

I den tyske loven kommer begrepet bærekraftig bruk til uttrykk i formålsbestemmelsen, som sier at man på lang sikt skal sikre:

- naturens produksjons- og funksjonsevne
- bærekraftig utnyttelse av naturressurser
- dyr og planter og deres leveområder
- mangfoldet, egenart og skjønnhet samt rekreasjonsverdier av natur og landskap (§ 1)

Det vises til naturens egenverdi og verdien som livsgrunnlag for mennesker, også med tanke på fremtidige generasjoner. Loven har generelle prinsipper for forvaltning av natur og landskap (§ 2) og prinsipper for et bærekraftig jord- og skogbruk (§ 5). Loven inneholder videre bl.a. bestemmelser om rammeplaner for natur og landskapsforvaltning (§ 14) og prinsipper om vektlegging av naturverdier når det etter annen lov skal tas stilling til tilatelse til naturinngrep (§ 18 til 21).

Mer generell – og ikke juridisk bindende – er EUs (reviderte) strategi om bærekraftig utvikling (se dokument 10117/06 av 9. juni 2006, med Annex vedtatt av ministerrådet). Dette er en bred, overordnet strategi, som i tillegg til vern og bærekraftig bruk av naturressurser og biologisk mangfold omfatter en rekke andre utfordringer, bl.a. klima

og energi, samferdsel, bærekraftig forbruk, helse og inkluderende samfunn. Også her gjelder at bærekraftighetsbegrepet konkretiseres under det enkelte tema. Innenfor en bærekraftig utvikling er hovedmålene miljøvern, sosial rettferdighet og likeverd, god og økologisk effektiv samfunnsøkonomi samt oppfølging av internasjonale forpliktelser og engasjement. Blant de overordnede retningslinjene for politikken nevnes bruk av best tilgjengelig teknologi, førre-var-prinsippet og prinsippet om at forurenseren skal betale. Om bruk av naturressurser sier strategien bl.a. at fornybare ressurser skal brukes i et omfang som ikke overstiger deres evne til å fornye seg selv.

EU setter sine naturverndirektiver også i et perspektiv av bærekraftig utvikling. I forordet til habitatdirektivet sies det at direktivet bidrar til en bærekraftig utvikling ved at «hovedformålet med dette direktiv er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov». Direktivet inneholder deretter svært konkrete mål for naturtyper og arter, og tiltakene tar sikte på å nå disse målene.

Ser vi utenfor Europa, er den australske «Environment Protection and Biodiversity Conservation Act» av 1999 et eksempel på en nyere, generell miljølov som søker å konkretisere begrepet bærekraftig bruk eller bærekraftig utvikling. Loven har som et av sine formål å «arbeide for økologisk bærekraftig utvikling ved vern og økologisk bærekraftig bruk av naturressurser» (Chapter 1, Part 1–3). Loven slår fast flere «prinsipper for økologisk bærekraftig utvikling»:

- beslutningsprosesser skal effektivt integrere både langsiktige og kortsiktige økonomiske, miljømessige-, sosiale- og rettferdighetshensyn
- førre-var-prinsippet
- prinsippet om likeverdighet mellom generasjoner
- bevaring av biologisk mangfold og økologisk integritet skal være et grunnleggende hensyn i beslutningsprosesser.

8.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget har valgt å ikke definere begrepet bærekraftig bruk i sitt lovforslag, jf. utk. § 3. Dette må ses i lys av at utvalget mener at kjente internasjonale definisjoner av begrepet gir liten konkret veiledning for den praktiske forvaltningen (se NOU 2004: 28 kap. 9.2.2.1). I stedet følger utvalget den tilnærmingen som også er fulgt både internasjonalt og nasjonalt, ved å søke å konkretisere mål for økologisk bærekraft og prinsipper for forvalt-

ning på tvers av sektorer, jf. utk. kap. II. I utvalgets perspektiv kan dessuten reglene om utvalgte naturtyper ses som retningslinjer for bærekraftig bruk (jf. kap. 9.2.3 og 19.1). Samtidig legger utvalget opp til at målene og prinsippene gjennomføres ved anvendelse av sektorlovgivning, slik at de helt konkrete tilpasningene gjøres der (kap. 11.5 og 11.11.1).

Utvalget bygger bl.a. på de internasjonale prinsippene som utvalget drøfter i kapittel 9.2.2.2 og den nasjonale handlingsplan for bærekraftig utvikling.

Utvalget har ved utformingen av sitt lovforslag tatt utgangspunkt både i myndighetenes ansvar for gjennom reguleringer å bidra til bærekraftig bruk, og i den enkeltes ansvar for å ta tilstrekkelig hensyn til naturverdiene. Dette siste gjenspeiles bl.a. i utk. § 6.

For øvrig understreker utvalget at overgangen mellom bærekraftig bruk og vern er glidende og i stor grad beror på hvor bredt begrepene defineres (kap. 9.1, 9.2.3, 9.3.1). Samtidig mener utvalget at det er lite hensiktsmessig å lage et skarpt skille. Istedenfor velger utvalget å behandle de enkelte forslag til virkemidlene, som spenner over en skala fra generelle prinsipper til strengt vern (kap. 9.3.4 og 15.4.3).

8.2.5 Høringen

Mange høringsinstanser uttaler seg om bærekraftig bruk, enten helt generelt, eller mer direkte i tilknytning til utk. lovkap. II. En del høringsinstanser etterlyser at bærekraftig bruk gjenspeiles i loven, uten at disse knytter dette opp mot de alminnelige bestemmelsene.

En eller annen form for generell støtte til de overordnede bestemmelser som utvalget foreslår, enten dette er knyttet opp til utk. lovkap. II eller uttales mer generelt, gis av *Olje- og energidepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Politidirektoratet, Reindriftsforvaltningen, Statens landbruksforvaltning, Økokrim, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Helgeland museum, Midt-Troms museum, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Energibedriftenes landsforening, Natur og Ungdom, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne), Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Sau og Geit, WWF, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Kvinnherad kommune. De fylkesmenn som uttaler seg, er i all hovedsak positive.*

Uten å knytte denne kommentaren til utk. lovkap. II, uttaler *Olje- og energidepartementet*:

«Samlet sett kan rammeverket for energi- og vannressursforvaltningen sies å bygge på de samme overordnede prinsippene som er nedfelt i lovforslaget. Både forvalteransvaret, bærekraftig bruk, kunnskapsbasert forvaltning, og prinsippet om at en beslutning skal vurderes ut fra den samlede belastning er tydelig forankret i lovverket. Føre-var-prinsippet, at miljøpåvirkelsen skal betale og at det skal tas utgangspunkt i driftsmetoder/teknikker som er miljøforsvarlige, kommer ikke like klart fram av lovtekst og forarbeider, men gjenspeiles i mye av den forvaltning som skjer innenfor energi- og vassdragssektoren.»

Olje- og energidepartementet mener også at løsningen med alminnelige bestemmelser i naturmangfoldloven er hensiktsmessig:

«Olje- og energidepartementet støtter forslaget om å samle de normer og overordnede prinsipper som skal vedtas i en egen lov. Alternativet ville være å gå inn og endre den enkelte særlov, noe som neppe ville gi den samme felles tilnærming, forståelse og innsikt.»

Når *Norges Naturvernforbund* gir sin generelle tilslutning til lovutkastet, uttaler det bl.a.:

«... det er meir snakk om å ta igjen eit etterslep enn å gå radikalt til verks. Det er snakk om å lovfeste mål, tiltak og prinsipp som Stortinget ved fleire høve har slutta seg til tidlegare, til dømes at Norge skal stanse nedgangen i det biologiske mangfaldet innan 2010 og at føre-var-prinsippet skal ligge til grunn for vedtak som gjeld naturen når konsekvensane er usikre. ... Utkastet er eit moderne lovverk som ikkje berre handlar om vern, men som gjev reglar for bærekraftig bruk av naturen. Retningslinjene for slik bruk byggjer på økologiske kriterium som alltid må ligge i botnen for moderne tenking om framtidsretta bruk av naturgode.»

Utmarkskommunenenes sammenslutning uttaler:

«Utredningen er for svak på virkemidler for bærekraftig bruk. I forslaget til formålsparagraf heter det at «Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen (...) tas vare på for fremtiden.» Utvalget viser fortjenestefullt til at FN-konvensjonen om biologisk mangfold gir uttrykk for at vern og bruk ikke nødvendigvis er motsetninger, jfr s. 148, og at det har pågått en utvikling i internasjonal rett der «skillet mellom vern og ikke-vern ikke lenger anses som så sentralt, men der man sikter mot virkemiddelbruk over en skala fra streng totalfredning til aktiv bruk i menneskeskapt økosystemer.»

Dette mer moderne miljørettslige utgangspunktet samsvarer fullt og helt med USS formålsparagraf slik denne ble vedtatt i 1996, og USS ser med tilfredshet på at også utvalget fastslår dette som sitt syn.

USS savner likevel en anvisning på flere og mer konkrete virkemidler for å virkeliggjøre dette miljørettslige utgangspunktet. »

Få instanser går uttrykkelig mot utk. lovkap. II, men flere instanser mener at utvalget har en for ensidig vektlegging av økologi, eller de understreker viktigheten av å trekke inn bruksaspektet eller næringsinteressene når loven skal anvendes (*Sametinget, Den Norske Advokatforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norskog, Norges skogeierforbund, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Utmarkskommunenes sammenslutning, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Oslo Lufthavn*).

Olje- og energidepartementet sier om øvrige samfunnsinteresser:

«Det er viktig å påpeke at den nye loven må ha mekanismer som gjør det mulig å gjennomføre nødvendige tiltak, selv om tiltaket isolert sett ikke harmonerer med naturmangfoldlovens formål eller i noen grad kolliderer med hovedprinsippene, dersom dette gir den beste helhetlige løsning for samfunnet. Det vises her til at lovverket som forvaltes av Olje- og energidepartementet forutsetter en vurdering av samtlige fordeler og ulemper av et tiltak, som favner bredere enn miljøulempene. ...

Departementet ser at en virkning av den nye loven i enkeltsaker vil kunne innebære sterkere fokus og økt vekt på hensyn til biologisk mangfold i forhold til andre fordeler ved tiltaket. Departementet ser det i denne sammenheng som viktig at hensynet til effektiv ressursbruk også inngår i naturmangfoldlovens generelle og overordnede prinsipper.»

På den annen side mener noen høringsinstanser at nytteverdien for mennesker kan ha blitt vektlagt for mye i utvalgets utkast (*Den Norske Turistforening, Norsk Botanisk Forening*).

En generell støtte til de alminnelige bestemmelser forhindrer ikke at noen instanser kan ha kommentarer til nærmere detaljer i de enkelte bestemmelser. Dessuten har en del instanser bare knyttet sine kommentarer til de enkelte paragrafene i lovkap. II. Slike kommentarer er gjengitt nedenfor i de enkelte kapitler.

8.2.6 Departementets vurdering

8.2.6.1 Konkretisering av bærekraftig bruk

Departementet oppfatter utvalgets utkast til lovkap. II som en konkretisering av hva bærekraftig bruk av naturressursene innebærer. Departementet mener at det er i tråd med den internasjonale utviklingen og med nasjonal politikk at man konkretiserer viktige mål og prinsipper heller enn å lage en generell definisjon av bærekraftig bruk som gir liten konkret veiledning til forvaltningspraksis (se f.eks. St.meld. nr. 1 (2006–2007) Nasjonalbudsjettet 2007, kap. 7.1).

Departementet mener dessuten at en slik konkretisering er nødvendig når en bærekraftig bruk skal oppnås på tvers av sektorer.

Departementet vil understreke at målene og prinsippene i lovkap. II er et grunnleggende bidrag til å sikre at bruken av naturen er bærekraftig, men at også de øvrige bestemmelsene i loven er nødvendig for å bidra til at den totale forvaltningen av naturen i Norge blir bærekraftig. F.eks. er også prinsippene for høsting av arter i lovkap. III prinsipper for bærekraftig bruk, og det samme gjelder for reglene om utvalgte naturtyper. Dessuten er i et nasjonalt perspektiv også omfanget av vernet areal (jf. lovkap. V) en indikator for bærekraftig bruk.

8.2.6.2 Bærekraftig utvikling og bærekraftig bruk

Det er riktig, som noen av høringsinstansene påpeker, at bærekraftig utvikling baserer seg på tre hovedpilarer: den økonomiske, den sosiale og miljøet. Samtidig står miljøet i en spesiell stilling, fordi overskridelser av naturens tålegrenser kan være irreversible, og fordi et godt miljø er en forutsetning for å kunne tilfredsstillende økonomiske og sosiale behov på sikt. Biologisk mangfold er et av de områdene hvor dette gjelder i særlig grad (se bl.a. St.meld. nr. 1 (2006–2007) Nasjonalbudsjettet 2007 kap. 7.1.1 s. 161).

Naturmangfoldloven dreier seg nettopp om biologisk mangfold og andre naturverdier, og loven skal bidra til at naturens tålegrenser ikke blir overskredet. Det vil si at den økologiske komponenten i bærekraftbegrepet står sentralt. Loven dreier seg heller ikke om bærekraftig utvikling generelt, men mer konkret om bærekraftig bruk av komponentene i naturens mangfold. Samtidig er departementet enig i at også de sosiale og økonomiske komponentene av bærekraftbegrepet kan synliggjøres bedre i lovutkastet. Økosystemene leverer tjenester og produkter som vi mennesker er helt avhengige av for å overleve, samtidig som de kan gi grunnlag for næringsutøvelse og økono-

misk vekst, så lenge dette skjer innenfor de rammene som naturen setter. Formålet med å gi konkrete mål og prinsipper for forvaltningen av naturressursene, er nettopp å gi bedre veiledning i hvordan mennesker kan nyttiggjøre seg naturressursene på en bærekraftig måte. En henvisning til den sosiale komponenten i bærekraftbegrepet henspiller dessuten til viktigheten av lokalt engasjement og lokal deltagelse, koblet til lokalt ansvar for å ivareta en slik bærekraftig forvaltning. Også bærekraftige lokale tradisjoner vil være innbefattet i et slikt begrep.

Departementet foreslår derfor i sitt lovutkast noen henvisninger til de øvrige komponentene i bærekraftbegrepet (jf. særlig §§ 4 og 5), samtidig som den økologiske komponenten nødvendigvis vil være en forutsetning for en slik sosial og økonomisk utvikling.

8.2.6.3 *Hvilken type bestemmelser bør lovkap. II inneholde*

Departementet mener at alminnelige mål og prinsipper for bærekraftig bruk bør ivareta følgende hensyn:

- En konkretisering av hva det betyr at naturmangfoldet ivaretas på lang sikt
- Tilrettelegging for økonomisk vekst og ivaretagelse av andre samfunns hensyn innenfor bærekraftige økologiske rammer
- At bærekraftig bruk må skje gjennom felles innsats av både myndighetene og innbyggerne
- Rettferdighetshensyn, både mellom de som lever i dag og mellom nåværende og fremtidige generasjoner. Rettferdighetshensyn innebærer også en rimelig fordeling av ev. byrder ved å ta vare på viktige naturverdier som andre drar nytte av, og av kostnader knyttet til naturødeleggelser
- En kunnskapsbasert forvaltning, der ikke bare vitenskapelig kunnskap, men også erfaringskunnskap inngår
- En føre-var-tilnærming der hvor kunnskapen ikke strekker til
- En økosystemtilnærming, der både sammenhengene i økosystemene og de samlede påvirkningene vurderes.

Utvalgets forslag ivaretar langt på vei disse hensyn. Utkastet til lovkap. II inneholder målbestemmelser for arter og naturtyper eller økosystemer, og en hjemmel for kvalitetsnormer for naturmangfoldet som gir rom for ytterligere konkretisering.

Myndighetenes ansvar blir presisert ved å angi hvilke prinsipper som skal legges til grunn for

avgjørelser, og den enkeltes ansvar kommer til uttrykk i bestemmelsen om aktsomhets- eller hensynsplikt.

Prinsippet om en kunnskapsbasert forvaltning kommer til uttrykk i utvalgets utk. § 7 og føre-var-prinsippet foreslås lovfestet. Prinsippene om samlet belastning, om at miljøpåvirkeren betaler, og om best anvendelig teknologi og driftsformer er utslag både av at man bør bruke naturen innenfor slike økologiske rammer at mangfoldet blir bevart på sikt, og av rettferdighetshensyn. Prinsippet om samlet belastning er dessuten knyttet til økosystemtilnærmingen. Prinsippene gir videre rom for økonomisk vekst innenfor bærekraftige rammer.

Når det gjelder kompensasjon for ivaretagelse av naturverdier, dekkes dette mer konkret i de etterfølgende bestemmelsene i lovutkastet.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om hvilken type bestemmelser lovkap. II bør inneholde. Departementet foreslår imidlertid noen endringer, bl.a. i § 14 første ledd som synliggjør at det ved tiltak etter naturmangfoldloven og andre lover skal gjøres avveininger mot andre viktige samfunnsinteresser. Departementet foreslår også å flytte bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget nærmere føre-var-prinsippet (se kap.8.5.5).

Når det gjelder de miljørettslige prinsippene, har departementet vurdert om prinsippet om å forebygge istedenfor å reparere bør komme til uttrykk i de alminnelige bestemmelsene. Som det går frem av oversikten over gjeldende rett, er et viktig instrument for å sikre bærekraftig bruk av naturressursene at bruken er gjenstand for myndighetenes vurderinger før den skjer. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette, men en del av de løsninger som utvalget har valgt, der det kreves en vurdering av myndighetene før bruk kan finne sted, bygger på dette miljørettslige utgangspunkt. Departementet er, som utvalget, kommet til at det er mest hensiktsmessig at prinsippet om å forebygge miljøskade ivaretas gjennom operative bestemmelser i naturmangfoldloven og andre lover, bl.a. gjennom krav om forhåndsvurdering av visse tiltak.

For øvrig mener departementet at lovfesting av viktige miljørettslige prinsipper hører hjemme i lovens kapittel om alminnelige bestemmelser også om man ser bort fra behovet for å konkretisere bærekraftig bruk. Disse prinsippene har vokst frem i både internasjonal og nasjonal miljørett og bør synliggjøres i en ny generell lov om naturmangfoldet. Avgjørelsesgrunnlaget for beslutninger som angår dette mangfoldet kan dermed bli klarere og mer ensartet på tvers av sektorer.

Departementet slutter seg dermed til utvalgets forslag om at følgende prinsipper lovfestes: føre-var-prinsippet, prinsippet om samlet belastning, prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse bæres av tiltakshaveren og prinsippene om best mulig teknikk og lokalisering. Departementet går nærmere inn på det enkelte prinsipp i kap. 8.6.

Departementet foreslår å ta ut bestemmelsen om foreleggelse for Sametinget som utvalget foreslår i utk. § 14. Prosedyrekrav og konsultasjonsplikt i forhold til Sametinget gjelder generelt, og bør etter departementets mening ikke reguleres særskilt i naturmangfoldloven. Det er imidlertid innarbeidet en vektleggingsregel der det ved takt etter loven skal legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur.

I tråd med internasjonale retningslinjer bør det imidlertid komme frem av loven at kunnskaper og praksis som kan bidra til bærekraftig bruk, bør trekkes inn i beslutningsprosessene om naturmangfold. Dette er – på samme måte som i utvalgets forslag – tatt inn i bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget, jf. § 8 annet ledd.

8.3 Forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter

8.3.1 Gjeldende rett

Et helt generelt mål for naturens tilstand går frem av Grunnloven § 110 b første ledd som bl.a. sier at enhver har rett til «en Natur hvis Produktionsævnne og Mangfold bevares». Viltloven og lakse- og innlandsfiskloven uttrykker seg på tilsvarende måte i hhv § 1 og § 3, der det heter at forvaltningen av vilt og lakse- og innlandsfisk skal skje på en slik måte at «naturens produktivitet og artsrikdom bevares». Og i forurensningsloven § 1 er det tale om «en forsvarlig miljøkvalitet», som etter bestemmelsen innebærer at «forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse».

Utover dette inneholder gjeldende rett liten veiledning med hensyn til den naturtilstanden man ønsker å beholde eller oppnå.

8.3.2 Internasjonal rett

Flere internasjonale avtaler har overordnede bevaringsmål slik som «bevaring av biologisk mangfold» (biomangfoldkonvensjonen art. 1) og «verne og bevare det marine miljø» (havrettskonvensjonen art. 192). Mer konkrete mål finnes i bl.a. Bernkonvensjonen:

«å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare» (art. 2)

og Ramsarkonvensjonen:

«... søke å øke vannfuglbestandene» (art. 4 (4))

Bonnkonvensjonen art. 1 (b), (c) og (d) taler med hensyn til trekkende arter om å «gjenopprette ... eller opprettholde ... en gunstig vernestatus». Med gunstig vernestatus menes at summen av de påvirkninger som kan virke inn på artens langsiktige utbredelse og forekomst er slik at:

1. data om artens populasjonsdynamikk viser at arten opprettholder seg selv på lang sikt som en levedyktig bestanddel av sitt økosystem
2. artens utbredelsesområde for tiden verken reduseres eller synes å stå i fare for å bli redusert på lang sikt
3. det er, og vil i overskuelig fremtid være, tilstrekkelig med leveområder til å opprettholde bestanden av arten på lang sikt, og
4. utbredelsen og forekomsten av arten tilsvarende omtrent dens historiske utbredelse og bestandsnivå i den utstrekning som potensielt egnede leveområder fortsatt eksisterer, og i den utstrekning der er i samsvar med fornuftig viltforvaltning

«Vernestatusen» betraktes som «ugunstig» når ett eller flere av de vilkår som er nevnt, ikke er oppfylt.

Biomangfoldkonvensjonen har ingen adskilte mål for arter og økosystemer, men bestemmelsene er utformet med tanke på vern og bærekraftig bruk av mangfoldet på tre nivåer: det genetiske mangfold innen artene, mangfoldet av arter og mangfoldet av økosystemer (art. 2). På partsmøtet i 2002 vedtok konvensjonens parter en målsetning om at tapet av biologisk mangfold skal reduseres betydelig innen 2010.

8.3.3 Utenlandsk rett

EUs habitatdirektiv fastsetter bevaringsmål for både naturtyper og arter. Direktivet krever at medlemsstatene iverksetter tiltak for å opprettholde eller gjenopprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter av fellesskapsbetydning. Det er gitt nærmere kriterier for hva som regnes som gunstig bevaringsstatus. For arter svarer disse kriteriene langt på vei til de første tre kriteriene som er gjengitt under 8.3.2 under Bonnkonvensjonen.

For naturtyper er en gunstig bevaringsstatus beskrevet slik:

- det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dekker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funksjoner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sikt, er til stede og sandsynligvis fortsatt vil være det i en overskuelig fremtid, samt når
- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig ... » (art. 1 (e) annet ledd).

Den tyske Bundesnaturschutzgesetz har i tillegg til det forholdsvis konkrete generelle målet i § 1 (se kap. 8.2.2.3) også en del «grunnregler» i § 2 med presiseringer om bl.a. naturens funksjoner og prosesser, naturressurser, jordvern (plantedekke og kantvegetasjon), vassdrag, biologisk mangfold, dyr, planter og dyre- og plantesamfunn og deres levesteder, samt «naturlige rester» i bebygde områder.

8.3.4 Utvalgets forslag

8.3.4.1 Generelt

Utvalget foreslår at naturmangfoldloven skal inneholde bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter. Bestemmelser om dette er foreslått i utk. §§ 4 og 5. Utvalget har utformet målene ut fra to overordnede kriterier for økologisk bærekraftig bruk (NOU 2004: 28 kap. 9.2.2.3):

- Virksomheten skal ikke forhindre at økosystemets innhold, struktur, prosesser, funksjoner, produktivitet og interaksjoner opprettholdes.
- Virksomheten skal ikke bidra til at arter, populasjoner eller naturtyper utrykkes eller blir truet av utrydding.

Utvalget understreker at begrepet «bevaring» ikke må forstås som en statisk tilstand, slik at også naturlig utvikling dekkes av begrepet.

Utvalget har brukt internasjonale retningslinjer og EUs naturvernregelverk som inspirasjon ved utformingen av bevaringsmålene.

8.3.4.2 Bevaringsmål for naturtyper og økosystemer

For å sikre verdiene knyttet til biologisk mangfold både i og utenfor verneområdene bør det etter utvalgets syn settes en felles standard for områdeforvaltning som skal gjelde på tvers av sektorene. Utvalget foreslår følgende bevaringsmål for naturtyper og økosystemer:

«Naturen skal forvaltes slik at mangfoldet av naturtyper bevares innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosesser som kjennetegner den enkelte naturtype. Økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes så langt mulig.» (utk. § 4)

Bestemmelsen innebærer at det ikke er nok i seg selv at naturtypene som sådanne bevares. Det kreves også en økologisk tilfredsstillende kvalitet både innenfor den enkelte naturtype og innenfor systemer der flere naturtyper må ses i sammenheng. Bestemmelsen fastsetter også mer generelt at økosystemers funksjoner, struktur, produktivitet og dynamikk skal opprettholdes over tid i størst mulig grad. Bestemmelsen er et utslag av at økosystemtilnærmingen er lagt til grunn for utvalgets lovforslag.

8.3.4.3 Bevaringsmål for arter

Utvalget mener at et mål for arters tilstand er et viktig virkemiddel for en tydeligere og mer enhetlig artsforvaltning. Utformingen av målet bygger bl.a. på de mål som i dag finnes i viltloven § 1 første punktum og lakse- og innlandsfiskloven § 1 første punktum, og på internasjonale kriterier for økologisk bærekraftig bruk. Utvalget foreslår følgende mål:

«§ 5 Bevaringsmål for arter

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

Bevaringsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede arter.

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

På samme måte som for naturtyper, foreslår utvalget også for arter at det ikke er nok i seg selv at arten som sådan overlever. Det kreves også en viss økologisk kvalitet for å sikre at arten overlever på lang sikt. Dette kommer til uttrykk i «det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og sikre deres naturlige utvikling». I tillegg knyttes artsmålet opp til artenes leveområder, som en helt nødvendig forutsetning for at artene sikres på lang sikt.

8.3.5 Høringen

8.3.5.1 Generelt om bevaringsmål

At det innføres bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter støttes konkret av *Direktoratet for naturforvaltning*, *Den Norske Advokatforening*, *Den Norske Turistforening*, *Friluftslivets fellestorganisasjon*, *Norges Naturvernforbund*, *Norsk Botanisk Forening*, *WWF*, *fylkesmennene i Hordaland*, *Oslo og Akershus*, *Rogaland*, *Nord-Trøndelag*, *Møre og Romsdal fylke*, *Frøya kommune*, *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal*, *Statkraft Energi AS* og *Statskog (SF)*. En del høringsinstanser har kommentarer til den konkrete utformingen av målene. Dette redegjøres det for nedenfor. Øvrige høringsinstanser kommenterer ikke målene særskilt eller konstaterer kun at målene foreslås uten å knytte nærmere kommentarer til disse.

Ingen høringsinstanser har uttalt generelt at det ikke bør innføres bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter.

8.3.5.2 Særskilte høringskommentarer til bevaringsmål for naturtyper og økosystemer

En del av de høringsinstansene som generelt støtter at det innføres bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter (se kap. 8.3.5.), går også nærmere inn på selve bevaringsmålet for naturtyper og økosystemer. Utvalgets formulering støttes av *Direktoratet for naturforvaltning*, *Artsdatabanken*, *Norges geologiske undersøkelse (NGU)*, *Den Norske Turistforening*, *Norges Naturvernforbund*, *Norsk Botanisk Forening*, *WWF* og *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* uttrykker enighet, men sier samtidig at målet kan innebære et høyt ambisjonsnivå når det gjelder mengde og økologisk tilstand av naturtypene.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Det er sentralt at bevaringsmålet omfatter naturtypen innenfor hele sitt naturlige utbredelsesområde, samt de økologiske prosessene som kjennetegner naturtypen og som er nødvendige for å opprettholde naturtypen på sikt. Dette kommer godt frem i lovforslaget. Funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk er nødvendige elementer i naturtyper og de økologiske prosessene som kjennetegner den. Dersom man skal opprettholde naturtypen og de økologiske prosessene må man derfor også så langt som mulig opprettholde disse elementene.»

Den Norske Turistforening «ser det som en klar styrke at økosystemets funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk er nemmt spesifikt».

Norges geologiske undersøkelse forstår bestemmelsen slik (jf. definisjonen av «naturtype» i § 3) at den omfatter geologisk mangfold. Norges geologiske undersøkelse mener imidlertid at det bør nedsettes en egen arbeidsgruppe for å systematisere hva det vil si å sikre det geologiske og landskapsmessige mangfold. Også *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at det skal gjelde et bevaringsmål for landskap og geologi, men leser ikke dette i den foreslåtte bestemmelsen.

Norsk Botanisk Forening viser til at «så langt mulig» er et forbehold, men regner med at målet ivaretas av mer konkrete paragrafer. Noen instanser mener at denne formuleringen svekker bestemmelsen for mye. *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo* mener at «det er for svakt å skulle opprettholde økosystemene «så langt mulig». Det må settes langt strengere krav dersom man skal komme i nærheten av å nå målet om å redusere tapet av biomangfold innen 2010.»

Også *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* går inn for at ordene «så langt mulig» strykes. *Statkraft Energi AS* mener at overskriften bør være «Forvaltning av...» istedenfor «Bevaringsmål for...», for å få frem «at det er den naturlige utviklingen (inkludert bevaring) gjennom forvaltning som skal ivaretas gjennom bestemmelsene i §§ 4 og 5. *Oslo Lufthavn* uttaler at det er positivt at målene må forstås slik at de åpner for naturlig og menneskepåvirket utvikling i den grad det er i tråd med lovens formål i § 1.

Fiskeri- og kystdepartementet ser behovet for å ivareta «spesielt verdifulle eller truede naturtyper», men mener at ev. restriksjoner bør stå i forhold til hva som er nødvendig for å oppnå verneformålet».

Følgende instanser har innvendinger mot utvalgets formulering av bevaringsmålet for naturtyper og økosystemer, men går ikke i mot at det innføres et slikt mål: *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging*, *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)*, *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Utmarkskommunenes sammenslutning*, *Frøya*, *Hattfjelldal*, *Nore og Uvdal*, *Stor-Elvdal* og *Rollag kommuner*.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) og *Norges Bondelag* mener at ikke bare økologisk, men også økonomisk og samfunnsmessig bærekraft bør komme til uttrykk i § 4. *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* og *Norges Fjellstyresamband* mener også at man må ta høyde for at de naturtyper og hverdagslandskapet vi har i dag, «ikke bare er et resultat av naturens proses-

ser, men like mye et resultat av menneskers påvirkning og samhandling med naturen». *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging* uttaler seg i samme retning, ved å vise til at «naturtyper som er kulturbetingede har ikke noe «naturlig utbredelsesområde», de er skapt av mennesket gjennom ulike aktiviteter i naturen.» *Utmarkskommunenenes sammenslutning* mener at den dynamikken som utvalget legger i ordet «bevaring» ikke kommer godt nok til uttrykk i bestemmelsen, og mener at ordet «utvikling» bør tilføyes. Dette bør omfatte både naturlig og menneskepåvirket utvikling i den utstrekning slik utvikling er i tråd med formålet etter § 1. Og *Møre og Romsdal fylke* sier at «det bør ikke ligge i bevaringsmålet at menneskeleg aktivitet alltid er til skade for naturen».

Også *Hattfjell, Nore og Uvdal, Stor-Elvdal og Rollag kommuner* gir uttrykk for at ordet «bevaring» lett kan tolkes som et statisk, konserverende begrep, og ønsker formuleringer som i større grad rommer mulighet for utvikling, enten ved å si «bevaring og utvikling» eller ved å bruke begrepet «ivaretas» istedenfor «bevaring». *Frøya og Stor-Elvdal kommuner* mener også at målsettingene i §§ 4 og 5 angir et svært høyt ambisjonsnivå.

Norges Skogeierforbund mener at bestemmelsen er for vanskelig å forstå i praksis, og at ambisjonsnivået synes å være langt høyere enn gjeldende politikk.

8.3.5.3 Særskilte høringskommentarer til bevaringsmål for arter

Som ved bevaringsmålet for naturtyper og økosystemer, er det også kommet inn særskilte kommentarer til bevaringsmålet for arter, jf. utvalgets utk. til § 5. Utvalgets formulering støttes konkret av *Bioteknologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, WWF, og Stord kommune*.

Artsdatabanken mener at «dette punktet i loven er avgjørende i forhold til internasjonale avtaler og nasjonale mål for å ivareta det biologiske mangfold».

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er enig i målet, og uttaler at

«Det er viktig å få en forståelse av at forvaltning av arter må knyttes opp mot forvaltning av økosystemer. Uten at forvaltningen skjer på disse premisser, er det umulig å sikre artenes naturlige utvikling over tid». Fylkesmannen sier også at målet kan innebære et meget høyt ambisjonsnivå når det gjelder «minimumsstor-

relse på populasjonen av ulike arter og utbredelsen av dem.»

Også noen kommuner uttaler at ambisjonsnivået kan virke høyt.

Bioteknologinemnda, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening og Direktoratet for naturforvaltning støtter særskilt at artsbevaringsmålet ikke skal gjelde for fremmede arter. Samtidig understrekes imidlertid at bevaringsmålet må gjelde arter som naturlig og gradvis utvider sitt leveområde, selv om de har negativ innvirkning på eksisterende arter eller økosystemer. *Den Norske Turistforening* mener at det ville være feil å gripe aktivt inn i naturlige biologiske prosesser. Også *Arboretet/UiB* understreker at en art som naturlig innvandrer, ikke bør oppfattes som fremmed. *Universitetet for miljø- og biovitenskap* trekker ingen konklusjon, men problematiserer begrepet «naturlig utbredelsesområde» i forhold til arter som endrer sitt utbredelsesområde over tid. Det samme gjør *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging* i tilknytning til arter i kulturlandskapet.

Fiskeri- og kystdepartementet ser «behovet for å ivareta viktige arter», men mener at ev. arealmessige begrensninger på aktiviteter som fiskerimyndighetene forvalter «bør settes ut fra hva som er nødvendig for å beskytte den aktuelle arten, og etter vanlige involveringsprosesser».

Norges Skogeierforbund mener at nytteaspektet kommer for dårlig frem i bevaringsmålet, sett i lys av de etterfølgende bestemmelsene om artsforvaltning i lovens kapittel III.

Norges Bondelag og Norges Fjellstyresamband «har stor forståelse for at arter og deres leveområder må ses i sammenheng når en art skal bevares». Begge disse organisasjonene mener imidlertid at lovformuleringen er svært ambisiøs og noe urealistisk i forhold til at det også finns andre viktige samfunnsinteresser som skal tilgodeses. Disse organisasjonene, samt *Norges Skogeierforbund og Norsk Bonde- og Småbrukarlag* mener at dagens forvaltning av de store rovdyra vil stride mot ordlyden i § 5. *Norges Bondelag* ber om «at det i § 5 tas inn at i enkelte tilfeller må hensynet til en art vike av hensynet til andre viktige samfunnsinteresser, slik Stortinget har vedtatt for de store rovdyrene». Også *Østre Toten kommune* og *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal* mener at bestemmelsen må tilpasses dagens rovviltpolitikk.

Stord og Fitjar landbruks- og miljøkontor støtter bevaringsmålet i § 5 og går nærmere inn på forholdet til rovviltpolitikken. Kommunen mener at de store rovdyrene har vært en viktig og naturlig del

av økosystemene på Vestlandet, og at de naturlige burde falle inn under bevaringsmålet. Når det ikke er tilfelle, jf. gjeldende rovviltpolitikk, bør det gjøres klart i § 5.

Direktoratet for naturforvaltning, Bioteknologinemnda, Norsk genressursråd og Akvaforsk støtter spesielt at det foreslås en egen bestemmelse om bevaring av det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter. De siste to instansene mener likevel at lovteksten ikke godt nok gjenspeiler problemstillingene knyttet til domestiserte arter.

Med hensyn til bestemmelsen om domestiserte arter trekker *Bioteknologinemnda* frem betydningen av kunnskap om vår kulturhistorie som en viktig begrunnelse for bevaring av det genetiske mangfold innen domestiserte arter. I tråd med dette foreslår nemnda en endring i lov om kulturminner, jf. kap. 15.

Ingen høringsinstanser uttaler seg mot at det innføres et bevaringsmål for arter.

8.3.6 Departementets vurdering

8.3.6.1 Generelt

Som nevnt i kap. 8.2.6 mener departementet at regler om bærekraftig bruk bør inneholde mål for naturmangfoldet. Disse målene bør være mer konkret enn det er rom for i lovens alminnelige formålsbestemmelse. Målene bør være utformet slik at det er etterprøvbart om de nås. Målene skal gjelde på tvers av sektorene og dermed bidra til en bedre samordning av den samlede forvaltningen av naturmangfoldet. Hensynet til andre viktige samfunnsinteresser følger av § 14 første ledd. Det innebærer at målene skal søkes nådd, men måten å oppnå det på må avstemmes mot andre mål i samfunnet.

Målene retter seg først og fremst mot forvaltningens skjønnsutøvelse etter denne loven og etter annet lovverk av betydning for område- og artsforvaltningen, men vil også kunne legges til grunn som relevant faktor i lovtolkningen. Videre vil målene kunne spille en rolle f.eks. ved prioritering av tilskuddsmidler og ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Målene har i tillegg betydning for hva som kan anses som aktsom opptreden etter § 6. Flere andre lovbestemmelser viser dessuten uttrykkelig til forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, jf. §§ 23 (prioriterte arter) og 52 (utvalgte naturtyper). I naturmangfoldloven vil målene også ha betydning for utvalg, fastsettelse og forvaltning av verneområder.

For å gjøre det tydelig at §§ 4 og 5 ikke inneholder direkte plikter, har departementet omformu-

lert bestemmelsene slik at uttrykket «skal forvaltes slik at ...» er erstattet med «målet er at ...».

Flere høringsinstanser har uttrykt at ordet «bevaring» lett kan forstås som et statisk begrep, som ikke har rom for naturlig utvikling, selv om utvalget har understreket at også slik utvikling omfattes. Departementet er enig i utvalgets forståelse av begrepet, men mener likevel at det kan misforstås, og foreslår derfor at man bruker ordet «forvaltningsmål» istedenfor «bevaringsmål». Ordet forvaltning må da oppfattes i bred forstand, slik at det omfatter den samlede forvaltningen av naturressursene, både av private og myndighetene. Det betyr ikke at bestemmelsen medfører direkte plikter for private eller myndighetene, men at de samlede handlingene som påvirker naturmangfoldet medfører den naturtilstanden som beskrives i bestemmelsen.

8.3.6.2 Forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer

Departementet mener at et mål for naturtypene i Norge bør inneholde både et kvantitativt og et kvalitativt element. Målet bør være både at de typer natur som er naturlig for Norge finnes med et tilstrekkelig antall lokaliteter og arealomfang, og at den økologiske kvaliteten er bra. Dette siste betyr at de artene som naturlig finnes i naturtypene, forekommer i livskraftige bestander, og at de naturlige økologiske prosessene er til stede. Annet punktum om at «økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet» gir også uttrykk for økologisk kvalitet. I utvalgets utkast var i annet punktum også tilføyd ordet «dynamikk». Departementet mener at dette ordet er overflødig. Et økosystem kjennetegnes normalt av sine funksjoner, struktur og produktivitet, og disse er i seg selv dynamiske.

Bestemmelsen samsvarer godt med internasjonale retningslinjer for hva som er en økologisk bærekraftig bruk.

Noen høringsinstanser har problematisert begrepet «naturlig» utbredelsesområde med tanke på kulturbetingete eller kulturpåvirkete naturtyper. Departementet har forståelse for at denne problemstillingen tas opp. Likevel er også for disse naturtypene utgangspunktet at de naturgitte forhold er slik at de har lagt til rette for den menneskelige påvirkningen som har resultert i den aktuelle naturtypen. I så måte kan det sies at det også her er tale om et «naturlig» utbredelsesområde, dvs. der hvor naturen er slik at det har ligget til rette for det samspillet mellom menneske og naturen som er oppstått. Bestemmelsen vil f.eks. være avgrenset mot dyrket mark, hager og parkanlegg.

Noen høringsinstanser etterlyser egne bestemmelser om geologisk eller landskapsmessig mangfold. Departementet mener at dette i tilstrekkelig grad dekkes av begrepet «naturtype», jf. definisjonen i § 3 bokstav j om at med naturtype forstås «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer, eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster». Ordet «natur» må anses å omfatte landskap og geologi, jf. også formuleringen i § 1, der det er tale om «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold».

Noen høringsinstanser mener at ambisjonsnivået i målet er høyt. Departementet viser til at det strategiske målet for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold er at «naturen skal forvaltest slik at arter som finst naturleg blir sikra i levedyktige bestandar, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap blir halden ved lag og gjer det mogleg å sikre at det biologiske mangfaldet får halde frem med å utvikle seg. Noreg har som mål å stanse tapet av biologisk mangfald innan 2010.» (St.prp. nr. 1 (2006–2007) kap. 6). Målet slik det er formulert av utvalget og departementet kan neppe sies å være mer ambisiøst enn dette. Departementet mener målet på den ene siden er ambisiøst nok til å kunne klare å bidra til det politiske målet om å stanse tap av naturens mangfold innen 2010. På den annen side tar målet og de virkemidler som loven gir, tilstrekkelig hensyn til andre samfunns-hensyn slik at det også er realistisk at lovens mål kan nås.

8.3.6.3 Forvaltningsmål for arter og genetisk mangfold

Som ved målet for naturtyper og økosystemer, innledes bestemmelsen med at «målet er ...» istedenfor «... skal forvaltes slik ...».

En del høringsinstanser mener at bevaringsmålet for arter slik utvalget har foreslått det, ikke er forenlig med dagens rovviltpolitikk. Departementet kan ikke se at det skulle være tilfelle. Utvalget foreslår at artene skal forvaltes slik at de «forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde». Dette er i tråd med formuleringene i både Bernkonvensjonen og biomangfoldkonvensjonen, som også er lagt til grunn for norsk rovviltforvaltning, jf. St.meld. nr. 15 (2003–2004) kap. 4. Gjennom Stortingets behandling av meldingen og ved forskrift 18. mars 2005 nr. 242 er det satt helt konkrete mål for forvaltningen av rovviltbestandene i Norge. Disse målene er forutsatt å være

i samsvar med de nevnte internasjonale forpliktelser. Tilsvarende må da gjelde i forhold til målformuleringen i § 5. Dette innebærer at de næringsmessige hensyn i rovviltpolitikken vil kunne vektlegges slik det er gjort i dagens regelverk.

Uansett målformuleringen er det utformingen av bestemmelsene i lovkap. III som er avgjørende for adgangen til å høste eller ta ut arter. Departementet viser til omtalen av dette i kap. 9. Departementet foreslår noen endringer i bestemmelsene i lovkap. III som gjør det helt klart at dagens rovviltpolitikk kan hjemles i den nye loven.

Også når man ser bort fra utfordringene knyttet til rovviltforvaltningen, har lovkap. III bestemmelser som åpner for avliving av dyr eller planter, f.eks. sykdomsfremkallende organismer.

Som utvalget og de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg, mener også departementet at forvaltningsmålet for arter bør gjelde både organismene og deres leveområder. Denne sammenhengen er beholdt i departementets utkast.

Når det gjelder nytteaspektet knyttet til arter, mener departementet at dette bør komme frem i lovkap. III, ikke i målbestemmelsen. Forvaltningsmålet gjelder helt generelt, for alle arter, uansett om de har en direkte nytteverdi for mennesker eller ikke. Målet bør derfor være nøytralt i forhold til hvilken verdi som kan knyttes til de forskjellige artene. Dette er også i tråd med økosystemtilnærmingen, der artenes funksjon i økosystemet og sammenhengene mellom arter står sentralt.

Departementet har for øvrig omformulert bestemmelsen slik at ivaretagelse av det genetiske mangfold blir et mål i seg selv, uten å koble det utelukkende til artens opprettholdelse, slik det følger av utvalgets forslag. Departementet er enig med utvalget i at et tilstrekkelig genetisk mangfold er nødvendig for å sikre artene, men mener at å sikre det genetiske mangfold også er viktig av andre hensyn. F.eks. kan det i forbindelse med uttak og utnyttning av genetisk materiale være nettopp den genetiske variasjonen innenfor en art som er interessant. Det samme gjelder ved avl eller foredling. *Bioteknologinemnda* berører også dette i sin uttalelse til utk. § 24, jf. kap. 9.10 nedenfor. Biomangfoldkonvensjonen medfører dessuten en generell forpliktelse til å ta vare på økosystemer, arter og genetisk mangfold.

Utvalget har fått bred tilslutning til forslaget om å unnta fremmede organismer fra bevaringsmålet. Også departementet er enig i dette. Departementet er også enig med de høringsinstanser som understreker at forvaltningsmålet bør gjelde for arter som naturlig og gradvis utvider sitt leveområde. Departementet mener at denne forståelsen

følger av begrepet «fremmede organismer», som ikke omfatter arter som naturlig innvandrer eller utvider sitt leveområde, jf. kap. 10.

Når det gjelder domestiserte arter, savner noen høringsinstanser en nærmere utdyping i lovforslaget av utfordringene knyttet til ivaretagelse av disse. Departementet forstår at viktigheten av bevaring av det domestiserte genetiske mangfold trekkes frem. Dette er viktig i seg selv, og for å understreke sammenhengen mellom bevaring av naturlig genetisk mangfold og bevaring av domestisert mangfold. Husdyr-, jord- og hagebruks- samt akvakulturnæringen er eller har vært helt avhengige av genetisk materiale fra viltlevende arter for videreføring og kultivering. Slik sett er ivaretagelse av artsmangfoldet i naturen et vesentlig bidrag til matvaresikkerheten og ny næringsutvikling på lang sikt. Dessuten omfatter biomangfoldkonvensjonen både ville og domestiserte arter.

Departementet mener imidlertid at det er lite hensiktsmessig at naturmangfoldloven behandler utfordringene knyttet til dette i sin fulle bredde. For det første brukes allerede en rekke andre virkemidler for å sikre dette mangfoldet. For det annet er det en rekke juridiske forskjeller mellom rettighetene til domestiserte arter og arter som forekommer i naturen, slik at et forvaltningsregelverk nødvendigvis vil måtte utformes forskjellig. For det tredje er påvirkningene forskjellige, noe som igjen betyr at virkemidlene for å unngå negative påvirkninger vil være forskjellige. F.eks. er det for domestiserte arter lettere å bevare genetisk variasjon gjennom bruk av genbanker eller andre samlinger. FAO-traktaten, som i stor grad omfatter domestisert mangfold – innleder også i sin fortale med at «de kontraherende parter er overbevist om at plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk har en spesiell karakter, og at deres særpregede egenskaper og problemer krever egne løsninger».

Departementet mener derfor at naturmangfoldloven ikke er det mest egnede sted til å ta opp bevaring av domestisert mangfold i sin fulle bredde.

Departementet har overveid om § 5 tredje ledd bør sløyfes helt. Når departementet er kommet til at bestemmelsen bør beholdes, skyldes det at det særlig på ett område er behov for felles forvaltningsprinsipper. Dette gjelder spørsmålet om tilgang og vilkår for tilgang til genetisk materiale. På dette området er det vanskelig – og heller ikke ønskelig – å skille prinsipielt mellom naturlig og domestisert genetisk materiale. Her dreier det seg heller ikke om å håndtere direkte påvirkninger av mangfoldet, men om hvem som bør ha tilgang til

det og hvilke vilkår som bør settes for slik tilgang. Tilgang til genetisk materiale er drøftet i kap. 15.

For øvrig vises det til omtalen av § 27 om hjemmel til å iverksette bevaringstiltak for domestiserte arter.

8.4 Generell aktsomhetsplikt

8.4.1 Gjeldende rett

Et generelt forvalteransvar for naturen følger av Grunnloven § 110 b. Hensyns- eller aktsomhetsregler knyttet til virksomhet som kan påvirke naturverdier finnes flere steder i gjeldende rett. Den mest generelle regelen står i naturvernloven § 1 tredje ledd, der det heter at «enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen». Også forholdsvis generell er regelen i vannressursloven § 5 første ledd om at «enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser» og regelen i svalbardmiljøloven § 5 første ledd om at «enhver som oppholder seg eller forestår virksomhet på Svalbard, skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse». Det er noe uklart hvilke nyanseer som ligger i begrepsbruken «hensyn», «varsomhet» og «aktsomt for å unngå skade eller ulempe». «Hensyn» og «varsomhet» kan oppfattes som noe sterkere i retning av å ivareta naturverdiene, men det er usikkert om forskjellen blir særlig stor i praksis.

Mer spesifikke regler av denne typen finnes i viltloven § 3 tredje ledd om at «ved enhver virksomhet skal det tas hensyn til viltet og dets egg, reier og bo, slik at det ikke påføres unødig skade» og i skogbruksloven § 4 første ledd annet punktum som sier at «skogeigaren skal ha oversikt over miljøverdiane i eigen skog og ta omsyn til dei ved gjennomføring av alle tiltak i skogen». Enda et eksempel er jordloven § 1 tredje ledd, der det heter at «Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltinga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.»

En aktsomhetsregel som gjelder skade på både miljø og helse, finnes i produktkontrollloven § 3 og matloven § 6. Og av akvakulturloven § 10 følger at «akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte».

Også på andre rettsområder finnes lignende varsomhetsregler, f.eks. i vegtrafikkloven og nabo-loven.

Den rettslige betydningen av hensyns- eller aktsomhetsreglene kan variere. F.eks. utgjør naturvernloven § 1 tredje ledd trolig ikke et selvstendig rettsgrunnlag som kan håndheves gjennom f.eks. erstatningsansvar eller straff. Om vannressursloven § 5 første ledd derimot er det i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) uttrykkelig sagt at overtredelse av bestemmelsen kan utløse krav på erstatning eller retting. Bestemmelsen er imidlertid ikke straffesanksjonert. Annerledes stiller det seg ved overtredelse av viltloven § 3 tredje ledd, som man antar kan straffes etter viltloven § 56.

Myndighetenes mer spesifikke forvalteransvar kan sies å være lovfestet i Grunnloven § 110 b tredje ledd, jf. formuleringen om «Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser» for å gjennomføre prinsippene om enhvers rett til et sunt miljø og en bærekraftig natur, og til informasjon som er nødvendig for å ivareta denne retten.

8.4.2 Internasjonal rett

Internasjonale forpliktelser på miljøområdet gir først og fremst regler for staters rettigheter og forpliktelser, men setter også krav til effektiv gjennomføring og kan også inneholde andre regler som gjør at private blir berørt. Internasjonale forpliktelser på miljøområdet inneholder ikke et eksplisitt krav til å innføre en generelle aktsomhetsplikt for private på miljøområdet, selv om dette vil kunne vært et av virkemidlene for å oppfylle deler av forpliktelsene.

I retningslinjene for bærekraftig bruk (bl.a. Addis Abeba-prinsippene vedtatt av partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen, se foran i kap. 8.2.2.1) og økosystemtilnærming legges det vekt på lokal forvaltning og på sammenhengen mellom rettigheten til en ressurs og ansvar for en bærekraftig bruk av ressursen.

8.4.3 Utenlandsk rett

Flere nyere utenlandske miljølover har generelle aktsomhetsbestemmelser. Dette gjelder f.eks. den svenske miljøbalken (2 kap. 1, 2 og 3 §§):

«2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.»

Også det tyske Bundesnaturschutzgesetz har en aktsomhetsplikt. Oversatt til norsk lyder bestemmelsen slik:

«Enhver skal etter sine muligheter bidra til gjennomføringen av målene og prinsippene for naturbeskyttelse og landskapsforvaltning, og opptre slik at natur og landskap ikke skades mer enn det som etter omstendighetene ikke kan unngås.» (§ 4)

Bundesnaturschutzgesetz har dessuten egne normer for «god praksis» for jord- og skogbruk og fiskeri (§ 5).

Aktsomhetsplikt finnes også i den franske miljøloven (art. 2).

8.4.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en generell aktsomhetsplikt i utk. § 6. Plikten er utformet todelt: En generell plikt i første ledd for «enhver», og en mer spesifikk utformet plikt for virksomhet som gjør bruk av naturressurser. Utvalget knytter bestemmelsen opp til forvalteransvaret og uttaler bl.a.:

«Grunntanken bak forvalteransvaret er at vi skal etterlate et samfunn som er i minst like god stand som det vi selv overtok. Det innebærer et ansvar for å forvalte en ressurs med respekt for ressursens betydning i et bredere samfunnmessig og økologisk perspektiv, også av hensyn til fremtidige generasjoner. Dette generasjonsperspektivet gjenspeiles i målet om bærekraftig utvikling og har internasjonalt rotfeste i Verdens naturcharter vedtatt av FN i 1982. I gjeldende rett er forvalteransvaret kommet til uttrykk bl.a. i Grunnloven § 110 b og i naturvernloven § 1.» (kap. 11.10, s. 189)

Den generelle aktsomhetsplikten inneholder etter forslaget to elementer: For det første en plikt til å søke å gjøre seg kjent med det biologiske mangfold som berøres av virksomheten. For det andre en plikt til å ta hensyn til dette mangfoldet når virksomheten utøves. Foreligger en offentlig

tillatelse, foreslår utvalget at aktsomhetsplikten også da skal gjelde, men at det skal «legges vekt på forutsetningene for og innholdet i tillatelsen når det avgjøres om aktsomhetsplikten er oppfylt». Utvalget har her særlig tenkt på tilfeller der f.eks. forutsetningene for tillatelsen endrer seg eller virksomheten har andre virkninger enn antatt (jf. s. 581).

Utvalgets forslag inneholder også noen konkretiseringer av den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6 i mer spesifikke bestemmelser i utk. §§ 27, 51 og 56.

Utvalget mener at overtredelse av aktsomhetsplikten skal kunne medføre erstatningsansvar etter naturmangfoldloven eller alminnelige erstatningsregler. Utvalget foreslår videre at forsettlig overtredelse skal kunne møtes med straff.

8.4.5 Høringen

I kap. 8.2.5 er det gjort rede for høringsuttalelser som generelt kommenterer de alminnelige bestemmelsene i utk. lovkap. II, herunder den foreslåtte generelle aktsomhetsplikten. En del høringsinstanser uttaler seg nærmere til denne paragrafen.

At det innføres en generell aktsomhetsplikt støttes av *Bioteknologinemnda*, *Direktoratet for naturforvaltning*, *Politidirektoratet*, *Artsdatabanken*, *Helgeland museum*, *Natur og Ungdom*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Norges Naturvernforbund*, *Den Norske Advokatforening*, *Norsk Botanisk Forening*, *Greenpeace*, *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norges Fjellstyresamband*, *SABIMA*, *WWF*, *fylkesmennene i Oslo og Akershus*, *Hedmark*, *Rogaland* og *Sør-Trøndelag*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, *Hå kommune* og *Stord kommune*.

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler:

«Det foreslås nedfelt en generell aktsomhetsplikt i lovforslaget. Et forslag som bærer preg av en ideell målsetting. NJFF vil likevel støtte forslaget da dette gir et signal om at alle har et selvstendig ansvar i forhold til hvordan de bruker naturen og forholder seg til forvaltningen av det biologiske mangfoldet.»

Naturvernforbundet, *Norsk Botanisk Forening*, *Greenpeace* og *Fylkesmannen i Rogaland* mener imidlertid at den foreslåtte formuleringen er for svak. *Naturvernforbundet* mener at utkastet er noe vagt formulert, men sier også at det av praktiske grunner kanskje må være slik. Forbundet uttaler at «vi er usikre på kor langt plikta til å skaffe seg opplysningar vil rekke. På den annen sida vil regelen stå i vegen for å neglisjere kunnskap som er kjend,

utan å måtte stå til ansvar for det». *Norsk Botanisk Forening* reagerer på formuleringer som «så langt som mulig» og «om mulig». Både *Greenpeace* og *Fylkesmannen i Rogaland* mener at formuleringen bør strammes opp ved å gjøre den til en direkte plikt til å gjøre seg kjent med det biologiske mangfold som blir berørt av ens virksomhet, istedenfor utvalgets forslag «å søke» å gjøre seg kjent. *Fylkesmannen i Rogaland* mener også at plikten om å «ta hensyn til» er for uklar, og bør erstattes med at «virksomheten må utøves slik at det biologiske mangfoldet ikke blir skadelidende». *Direktoratet for naturforvaltning* og *fylkesmennene i Oslo og Akershus* og *Sør-Trøndelag* mener at aktsomhetsplikten også bør gjelde i forhold til landskap og geologi, ikke bare biologisk mangfold.

Norges vassdrags- og energidirektorat mener at aktsomhetsplikten vil innvirke på NVEs forvaltningsområde gjennom kravet om dokumentasjon av biologiske forhold der inngrepet blir gjort. *Norges vassdrags- og energidirektorat* mener at dette ikke er vesentlig forskjellig fra dagens praksis, der det ved konsesjonspliktavurderinger og konsesjonsbehandling er tiltakshavers plikt å redegjøre for de negative konsekvensene tiltaket kan ventes å ha på naturen.

Landbruks- og matdepartementet, *Norges Bondelag*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norges Fjellstyresamband* og *Hå kommune* har innvendinger mot annet ledd, som ut fra utvalgets merknader særlig er utformet med tanke på landbruksvirksomhet. Disse instansene understreker at aktsomhetsplikten eller forvalteransvaret bør gjelde alle typer virksomhet. Det påpekes at man i landbruket har vært seg bevisst forvalteransvaret i flere år, og har allerede i en rekke år arbeidet med å forbedre de miljømessige aspekter ved virksomheten. Andre virksomheter som gjør bruk av naturressurser og som har en negativ innvirkning på økologiske funksjonsområder og landskapselementer bør derfor også nevnes. Som eksempel nevnes det offentlige og utbyggingsselskaper som tar i bruk naturen for nedbygging og fragmentering.

Flere instanser har merknader til at aktsomhetsplikten etter forslaget også gjelder selv om man har fått en offentlig tillatelse til virksomheten. Dette gjelder *Reindriftsforvaltningen*, *Den Norske Advokatforening*, *Norske Reindriftssamers Landsforbund*, *Utmarkskommunenenes sammenslutning*, og *Finnøy*, *Sauda*, *Stor-Elvdal* og *Valle kommuner*. Disse mener at man må kunne regne med at offentlige myndigheter innarbeider hensynet til biologisk mangfold i sine tillatelser. Hvis en virksomhet utføres i henhold til en offentlig tillatelse bør derfor aktsomheten i utgangspunktet være oppfylt.

Forutsetningen er at det som har ligget til grunn for tillatelsen fremdeles gjelder og virksomheten ikke har ført til andre virkninger enn antatt. Flere av disse instansene mener at dette bør komme til uttrykk i lovteksten. I motsatt retning uttaler *Direktoratet for naturforvaltning* seg. Direktoratet framhever at en offentlig tillatelse ikke bør utelukke krav om aktsomhet. Delvis viser direktoratet til at det kan oppstå nye forhold, noe som også de forannevnte instansene tar høyde for. Delvis viser imidlertid Direktoratet for naturforvaltning til at forvaltningens vedtak ikke vil kunne gi en uttømmende vurdering av hvilket naturmangfold som kan berøres av et tiltak og at det bør tas rimelige hensyn til naturmiljøet. Unødvendige forstyrrelser og ødeleggelser bør etter direktoratets syn rammes av aktsomhetsplikten selv om forholdet ikke er uttrykkelig nevnt i vedtaket. Både *Direktoratet for naturforvaltning* og *Finnøy kommune* understreker at skal en tillatelse unntas fra aktsomhetsplikten, er det vesentlig at den offentlige forvaltningen er samordnet. *Finnøy kommune* mener at delegering av myndighet til kommunene kan sikre slik samordning.

Også *Fiskeri- og kystdepartementet* reiser spørsmål ved forholdet mellom offentlige tillatelser og aktsomhetsplikten. Dette departement sier videre at aktsomhetsplikten bør stå i et rimelig forhold til den virksomhet som utøves.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) mener at det i bestemmelsen om aktsomhetsplikten legges et stort ansvar på enkeltpersoner og næringsliv for å tilegne seg kunnskap. Foreningen mener at man i den forbindelse burde lovfeste forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt. Tilsvarende uttalelse kommer fra *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Bioteknologinemnda*. Både *Norges Skogeierforbund* og *Reiselivsbedriftenes landsforening* mener at det må stilles «et absolutt krav til det offentlige om at den nødvendige kunnskap finnes kostnadsfritt på kommunenivå før et slikt system ev. settes ut i livet.» Også høringsuttalelsene fra *Direktoratet for naturforvaltning*, *Jernbaneverket*, *Statens vegvesen*, *Artsdatabanken*, *Drammen kommune* og *Statnett SF* understreker behovet for tilrettelagt informasjon og veiledning som en viktig forutsetning for at aktsomhetsplikten skal kunne overholdes. *Utenriksdepartementet* mener at det nærmere innhold i bestemmelsen bør reguleres ved forskrift, særlig tatt i betraktning at også privat atferd reguleres under straffetruffel.

Noen instanser reiser mer spesifikt spørsmål om hva de svært skjønsmessige formuleringene i *annet ledd* vil innebære i praksis. *Regjeringsadvoka-*

ten mener at annet ledd muligens kan sløyfes uten at den generelle aktsomhetsplikten svekkes ved det, alternativt at det kan vurderes å flytte disse elementene til målbestemmelsen i § 4. *Norges skogeierforbund* og *Statkraft Energi AS* mener at setningene bør utgå. *Statens vegvesen* på den annen side, uttaler at vegvesenet allerede i lang tid har arbeidet med problemstillingene som reises i annet ledd, om forringelse av økologiske funksjonsområder og oppstyking av leveområder, og at det er utviklet analyseverktøy som også vil kunne brukes av andre sektorer. Tilsvarende erfaringer har *Jernbaneverket*, som viser til at særlig ved nye utbyggingsprosjekter gjelder allerede i dag reglene om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Samtidig uttaler *Jernbaneverket* at aktsomhetsplikten etter deres vurdering vil «kreve større bevissthet rundt biologisk mangfold hos de som planlegger og utfører store og små jernbane-tiltak, også i drift og vedlikehold».

Andre støtter nettopp formuleringene i annet ledd. Dette gjelder *Reindriftsforvaltningen* og *Norske Reindriftsamers Landsforbund*, som begge uttaler at de særlig er tilfreds med formuleringen om at forringelse av økologiske funksjonsområder skal unngås.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag går i sin uttalelse inn på forholdet mellom utmarksbeite og aktsomhetsplikten, og mener at bærekraftig utmarksbeite må tilpasses de lokale naturgitte forhold i et langsiktig perspektiv, slik aktsomhetsplikten uttrykkes.

Noen høringsinstanser reiser spørsmål om forholdet mellom de forskjellige aktsomhetsplikter i lovutkastet.

De øvrige høringsinstanser har ingen innvendinger eller kommenterer ikke spørsmålet. Ingen høringsinstanser går i mot at det innføres en generell aktsomhetsplikt.

8.4.6 Departementets vurdering

8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten

Departementet er enig i at det lovfestes en alminnelig plikt til å være aktsom og ta hensyn til naturmangfoldet. I tråd med lovens terminologi for øvrig, bruker departementet uttrykket «naturmangfold» istedenfor utvalgets begrep «biologisk mangfold».

Departementet er også enig med de høringsinstansene som uttaler at denne plikten bør gjelde helt generelt, uavhengig av hvilken type virksomhet det er tale om. Departementet mener i den forbindelse at forholdet mellom første og annet ledd i utvalgets forslag kan være noe uklart. Noen

høringsinstanser har oppfattet utvalget slik at annet ledd kun gjelder landbruksvirksomhet, noe som departementet ikke leser i forslaget. For å unngå misforståelser foreslår imidlertid departementet at første og annet ledd slås sammen.

Departementet mener videre at de elementene som trekkes frem særskilt i annet ledd, å ta vare på økologiske funksjonsområder og viktige økologiske forbindelsesledd i landskapet, allerede følger av målbestemmelsene i §§ 4 og 5. Departementet foreslår derfor at disse setningene tas ut av § 6, samtidig som aktsomhetsplikten knyttes klarere opp til disse målene.

Flere høringsinstanser trekker frem viktigheten av plikten til å skaffe kunnskap om naturmangfoldet, samtidig som noen instanser mener at utvalgets formulering «søke» å skaffe seg slik kunnskap er for svak. Noen instanser mener dessuten at formuleringen ikke tar hensyn til myndighetenes plikt til å gjøre det mulig for den enkelte å skaffe seg slik kunnskap. Departementet mener at bestemmelsen ikke bør innebære en selvstendig plikt for den enkelte til å foreta ny forskning for å kartlegge naturmangfoldet som blir berørt av virksomheten. Slike plikter kan følge av andre regler, f.eks. regler om konsekvensutredning eller alminnelig forvaltningsrett, men følger ikke av naturmangfoldloven § 6. På den annen side forventes en viss aktivitet fra den som skal foreta virksomheten ved å finne frem til informasjonsmateriale om arter og naturtyper som er gjort tilgjengelig av myndighetene.

Hvor omfattende plikten til å skaffe kunnskap er, vil bl.a. avhenge av omfanget av virksomheten og av påvirkningene av naturmiljøet som kan forventes. Det må f.eks. forventes grundigere undersøkelser etter informasjon om naturverdiene av en turoperatør som skal guide større grupper inn i områder med sårbar natur, enn av enkeltpersoner som ferdes i naturen.

Plikten vil også kunne bli supplert eller presisert gjennom andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. F.eks. er plikten i skogbruksloven om at skogeieren skal ha oversikt over miljøverdiene i egen skog formulert mer absolutt enn aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6, samtidig som naturmangfoldloven vil bidra til å konkretisere hva som menes med «miljøverdiene».

Departementet har vært noe i tvil om begrepet «søke» å gjøre seg kjent er det som best angir hva som egentlig forventes av den enkelte. Departementet er kommet til at det muligens er mer i samsvar med gjeldende juridisk terminologi å bruke selve begrepet «aktsomt» i lovteksten. I begrepet

vil det ligge både aktsomhet med hensyn til hvilken kunnskap man kunne forventes å besitte eller fremskaffe, og aktsomhet med hensyn til de konsekvensene virksomheten har. Ved tolkningen av om noen har opptrådt i strid med § 6 vil det måtte legges vekt på om skaden er nødvendig eller om vedkommende kunne oppnådd sitt formål på annen og mer hensynsfull måte. Visse ulemper for virksomheten må godtas, men innenfor det som med rimelighet kan forventes for den aktuelle typen virksomhet. Det bør også legges vekt på hvor berettiget nytteformål virksomheten har, og om de ev. skadene vil være store og varige. Hvilken status en art eller naturtype har, f.eks. om den er truet, vil være av betydning i denne sammenheng. Departementet foreslår at det tas inn et rimelighetskriterium i § 6, der disse momentene inngår.

Aktsomhetsplikten i § 6 innebærer ingen plikt til å utføre aktive bevaringstiltak, f.eks. gammel dags slått for å ivareta kulturlandskapet.

Departementet har vurdert om det – i tråd med Utenriksdepartementets forslag – bør lovfestes en hjemmel for å kunne gi nærmere forskrift om innholdet i aktsomhetsplikten. Ulempen med en slik hjemmel er at den vil kunne gi forvaltningen omfattende fullmakter til nærmere regulering. Ut fra høringsinstansenes generelle syn på bruken av slike fullmakter mener departementet at det kan oppfattes som lite heldig med en slik forskriftshjemmel. En slik forskrift ville dessuten fort komme inn på saksområder som allerede er regulert andre steder. Skulle man f.eks. gi nærmere regler om hvordan jordbruksvirksomhet bør utøves for å være i tråd med aktsomhetsplikten, bør dette heller gjøres med hjemmel i jordloven, under hensyntagen til den generelle aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven. Og mener man f.eks. at det er nødvendig å gi nærmere regler om ferdsel i utmark, bør en slik regulering heller hjemles i fri-luftsloven eller motorferdselloven, igjen slik at det ikke er motstrid mellom den alminnelige aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven og mer spesifikke regler i sektorlovene. Aktsomhetsplikten vil da være supplerende i forhold til allerede gjeldende eller fremtidig sektorregelverk.

Ut fra de rettsvirkningene som departementet mener bør følge av bestemmelsen (jf. kap. 8.4.6.2) antar departementet at en forskriftsløsning heller ikke er nødvendig. Noe annet er at myndighetene bør utarbeide veiledningsmateriale, f.eks. om hvilke arter og naturtyper som er spesielt utsatt, og hvilke handlinger de er særlig følsomme overfor. Slikt veiledningsmateriale vil være av avgjørende betydning for å kunne bedømme om noen har opptrådt aktsomt eller ikke etter § 6.

Aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven blir supplert av plikten etter miljøinformasjonsloven § 9. Det følger av denne bestemmelsen at norske offentlige organer og virksomheter som er etablert i Norge «plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet».

8.4.6.2 Rettsvirkninger

En generell aktsomhetsplikt i forhold til naturen kan ha en viktig symbolfunksjon. Denne funksjonen kan være sterkere i en generell naturmangfoldlov enn i den mer snevre og verneorienterte naturvernlov som vi har i dag. Naturmangfoldloven skal bidra til en bærekraftig utvikling, noe som innebærer at prinsipper og normer skal integreres i all virksomhet. En slik generell regel om å ta hensyn til naturen, vil dermed få en bredere betydning enn regelen i naturvernloven § 1.

Utvalget har i tillegg ment at § 6 skal virke som et selvstendig rettsgrunnlag. Departementet er enig i dette.

For det første kan overtredelse av aktsomhetsplikten medføre erstatningsansvar enten etter naturmangfoldloven eller etter alminnelige erstatningsregler. Erstatningsansvaret etter naturmangfoldloven § 74 utløses når en bestemmelse i eller etter loven er «overtrådt». Erstatningsbestemmelsen er dermed utformet med utgangspunkt i et objektivt ansvar. Gjelder det overtredelse av § 6, vil det imidlertid etter departementets forslag likevel være et krav at vedkommende har opptrådt uaktsomt for å kunne si at bestemmelsen er overtrådt. Dermed vil det likevel være tale om et skyldansvar etter § 6, jf. § 74, noe som er i tråd med alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Departementet mener også at det er riktig at erstatningsansvaret i dette tilfellet er et skyldansvar og ikke et objektivt ansvar, siden den generelle normen ikke alltid vil gi konkret veiledning for hvordan en part skal oppføre seg i en konkret situasjon. Det bør derfor – slik det er gjort i lovforslaget – kreves subjektiv skyld for å kunne pålegge erstatningsansvar.

Overtredelse av aktsomhetsnormen i § 6 vil videre kunne hjemle krav om retting og avbøtende tiltak. Også her vil det være et vilkår at vedkommende har handlet uaktsomt eller forsettlig. En slik løsning er i samsvar med de krav som EUs miljøansvarsdirektiv stiller, jf. kap. 18. Miljøansvarsdirektivet er ennå ikke en del av EØS-avtalen.

Departementet antar at det vil være lite aktuelt å anvende tvangsmulkt direkte på overtredelse av § 6. Det vil sjelden være tale om en vedvarende

situasjon med bevisst overtredelse der tvangsmulkt kan bidra til at en aktivitet stanses. Og § 6 innebærer ingen pålegg om aktive tiltak som kan kreves gjennomført ved tvangsmulkt.

Utvalget foreslår at forsettlig overtredelse av aktsomhetsnormen i § 6 kan straffes etter § 76. Noen høringsinstanser (*Direktoratet for naturforvaltning* og *Troms politidistrikt*) har stilt spørsmål ved om det er særlig praktisk å ha forsett som skyldkrav ved en handling som er utformet som en aktsomhetsplikt. Deres forslag er å la uaktsomhet være skyldkravet også ved overtredelse av § 6. Departementet er usikker på om det er hensiktsmessig å straffbelegge en slik generell aktsomhetsplikt som foreslått. Til straffebud stilles særlig strenge krav til presisjon i beskrivelsen av den straffbare handlingen. Departementet er derfor mest stemt for å la § 6 gå ut av den oppregningen i § 76 av bestemmelser som kan rammes med straff. Departementet tror også at den holdningsskapende effekt av bestemmelsen ikke blir noe mindre ved at trusselen om straff tas bort.

I tillegg til den direkte virkningen kan aktsomhetsnormen også påvirke forståelsen og anvendelsen av andre regler. Den kan f.eks. ha betydning for hvordan et forvaltningsorgan utformer en tillatelse eller hvilke vilkår som stilles. Et annet eksempel er at den kan ha betydning for tolkningen av tålegrensen etter naboloven.

8.4.6.3 Betydningen av offentlige tillatelser

Når myndighetene tar stilling til enkelttiltak som det fremgår av søknaden vil kunne få konsekvenser for naturen gjennom å gi en tillatelse, forutsettes det at hensynet til naturmangfoldet er innarbeidet i tillatelsen, enten ved at det vurderes slik at det ikke forventes negative virkninger av et tiltak, ved at det stilles vilkår for å avbøte ev. negative virkninger, eller ved at fordelene ved tiltaket anses å være større enn ulempene for miljøet. Utgangspunktet bør derfor være at aktsomhetsplikten for den enkelte anses å være oppfylt når offentlige myndigheter har tatt stilling til tiltaket som vil medføre konsekvenser for miljøet gjennom en tillatelse. Flere høringsinstanser mener at dette ikke kommer godt nok til uttrykk i utvalgets formulering om at det «skal legges vekt på forutsetningene for og innholdet i tillatelsen» når det avgjøres om aktsomhetsplikten er oppfylt. Departementet er enig i dette, og foreslår at det uttrykkelig slås fast at virksomhet som utføres «i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet» anses å være i samsvar med aktsomhetsplikten etter § 6.

Annerledes stiller det seg når forutsetningene for tillatelsen endrer seg, f.eks. ved at virksomheten medfører andre virkninger enn antatt eller opplyst. Aktsomhetsplikten vil da tre inn, siden virksomheten ikke lenger kan sies å foregå «i henhold til» tillatelsen eller bakgrunnen for denne.

Det kan også tenkes at tillatelsen ikke gir svar på hvordan alle sider ved virksomheten skal utøves, f.eks. kan det tenkes at virksomheten trenger en tillatelse til inngrep ved etableringen, mens selve driften kan skje uavhengig av tillatelsen. Det som ikke dekkes av tillatelsen, vil da være omfattet av aktsomhetsplikten på vanlig måte.

Bestemmelsen gjelder kun for aktsomhetsplikten etter § 6 og påvirker ikke de krav som stilles til aktsomhet eller objektivt ansvar etter den privatretslige erstatningsretten.

8.4.6.4 Flere bestemmelser om aktsomhetsplikt

Noen høringsinstanser har reist spørsmål om forholdet mellom de forskjellige bestemmelser om aktsomhetsplikt i lovforslaget. I tillegg til den generelle aktsomhetsplikt i § 6, foreslår utvalget særskilte aktsomhetsplikter knyttet til utsetting av fremmede arter (utk. § 27 første ledd), inngrep i utvalgte naturtyper (utk. § 51 første ledd) og uttak og utnyttning av genetisk materiale (utk. § 56). Disse bestemmelsene inneholder nærmere presiseringer av aktsomhetsplikten i konkrete typer situasjoner. Begrunnelsen for bestemmelsene og forholdet til § 6 vil bli drøftet når disse bestemmelsene omtales. Miljøverndepartementet mener at aktsomhetsplikten knyttet til fremmede organismer bør beholdes. Utsetting er en helt konkret handling, der det er utsetteren som er nærmest til å ha ansvaret for å søke å hindre negative miljøkonsekvenser. Det er ikke sikkert at dette automatisk ville ha fulgt av § 6. Dette kommer vi tilbake til i kap. 10 om fremmede organismer. Når det gjelder aktsomhetsplikten knyttet til utvalgte naturtyper foreslår departementet at denne kan utgå, jf. kap. 13. Det vil følge av § 6 at hvis myndighetene har pekt ut visse typer natur som utvalgt, så har man et skjerpet aktsomhetsansvar for disse. Den særskilte aktsomhetsplikten knyttet til uttak og utnyttning av genetisk materiale foreslås også tatt ut, jf. kap. 15.

8.5 Kunnskapsgrunnlaget

8.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett inneholder ingen alminnelige regler om hvilket kunnskapsgrunnlag som bør ligge til

grunn for forvaltningsrettslige beslutninger som berører naturmangfoldet. Etter alminnelig forvaltningsrett gjelder også i slike saker at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (forvaltningsloven § 17 første ledd). Bestemmelsen går ikke nærmere inn på hva som ligger i «så godt opplyst som mulig». Regelen sier heller ikke noe om hvem som bør skaffe til veie de konkrete opplysningene som et vedtak skal bygge på.

Regler som mer konkret går inn på hvilket utredningsgrunnlag som bør ligge til grunn for beslutninger som angår miljøet, er reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kap. VII-a med forskrift 21. mai 1999 nr. 502. Mer spesifikke regler om konsekvensutredning finnes også etter noen lover, f.eks. genteknologiloven.

De generelle reglene om konsekvensutredninger er forholdsvis omfattende og gjelder ved betydelige naturinngrep.

Miljøinformasjonsloven forplikter forvaltningsorganer generelt til å ha «på et overordnet nivå ... miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig» (§ 8). Bestemmelsen sier ikke noe om hvilket beslutningsgrunnlag som skal ligge til grunn for den enkelte avgjørelse.

8.5.2 Internasjonal rett

Etter biomangfoldkonvensjonen art. 7 er partene forpliktet så langt det er mulig og hensiktsmessig å kartlegge og overvåke biologisk mangfold på økosystem-, arts- og gennivå, med hovedvekt på særskilt verdifullt eller truet mangfold, samt å identifisere prosesser eller aktiviteter som antas å kunne skade mangfoldet. Etter art. 14 skal det på en hensiktsmessig måte innføres rutiner som krever miljøkonsekvensanalyser av prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold, med sikte på å unngå slike negative konsekvenser. Dessuten skal partene så langt det er mulig og på en hensiktsmessig måte fremme en bredere anvendelse av tradisjonell kunnskap og praksis som er av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold (art. 8 (j)).

Partsmøtet under konvensjonen har gjentatte ganger understreket viktigheten av å skaffe kunnskap som skal ligge til grunn for beslutninger på både internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå, jf. bl.a. vedtak VIII/9 (pkt 19) om betydningen av resultatene fra den store globale økosystemutredningen (Millennium Ecosystem Assessment).

Flere andre konvensjoner har bestemmelser om kunnskapsgrunnlaget for beslutninger. F.eks. heter det i havrettskonvensjonen art. 61 (2) at «kyststaten skal under hensyntagen til de beste tilgjengelige vitenskapelige data gjennom passende bevarings- og forvaltningstiltak sikre at opprettholdelsen av de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone ikke settes i fare av overbeskatning». Tilsvarende bestemmelse er tatt inn om statenes felles forvaltning på det åpne hav (art. 119 (1) (a)). Og etter art. 201 skal vitenskapelige kriterier legges til grunn for reguleringer, med bakgrunn i forskningssamarbeid etter art. 200. Andre eksempler er Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander art. 5 (b), (j) og (k) og OSPAR Annex V art. 3 (b) (i). ESPOO-konvensjonen om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger forplikter partene til å foreta en utredning i tråd med konvensjonen før de gir tillatelse til nærmere angitte tiltak. Den pålegger også partene å varsle nabostat om planleggingen av slike tiltak og å inkludere myndigheter og befolkning i berørt stat i konsekvensutredningsprosessen.

EØS-avtalen og WTO-regelverket setter særskilte krav til kunnskapsgrunnlaget dersom statene skal kunne treffe visse tiltak. Dette er nærmere omtalt i tilknytning til § 8 i kap. 21.

Under flere konvensjoner er det også opprettet egne vitenskapsorganer for å gi partene generelt et bedre grunnlag for sine beslutninger, både internasjonalt og nasjonalt.

8.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en bestemmelse om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold. Etter utvalgets forslag skal slik myndighetsutøving «i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand». Utvalget uttaler bl.a. at de virkemidler som utvalget foreslår, vil kunne anvendes mer effektivt jo bedre og bredere kunnskapsgrunnlaget er.

Utvalget foreslår også at myndighetene i tillegg til vitenskapelig kunnskap skal legge vekt på kunnskap «som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, og som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet».

For øvrig vises til NOU 2004: 28 kap 5.7, 11.8 og 21.2.3.1.

8.5.4 Høringen

Mange høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets forslag om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving. En kunnskapsbasert forvaltning er i følge mange kjernen i et nytt framtidsrettet lovverk om naturmangfoldet. *Energibedriftenes landsforening* uttaler f.eks. at «EBL mener det er avgjørende med kunnskapsbasert forvaltning, og støtter utvalget når de mener at myndighetene må tilrettelegge for best mulig kunnskap om de aktuelle forholdene». *Norsk institutt for vannforskning* framhever i sin høringsuttalelse særlig betydningen av § 7.

Norges vassdrags- og energidirektorat uttaler:

«Lovforslaget om skjerpet krav til kunnskapsgrunnlaget (§ 7) vil bedre utnyttelsen av tilgjengelig kunnskap. ... En innskjerping på dette punktet vil være med på å bedre beslutningsgrunnlaget for vassdrags- og energimyndigheten. Dette vil også bidra til at ulike aktører i større grad blir behandlet likt på tvers av sektorer, noe som vil være en endring i forhold til dagens situasjon.»

Også *Sametinget* støtter bestemmelsen. Det uttaler:

«Lovens forslag til § 7 kunnskapsgrunnlag virker umiddelbart som en positiv bestemmelse. Den gir en plikt for myndighetene å fremme kjennskap til og vektlegge samisk tradisjonell bruk og kunnskapene knyttet til denne bruken. ...»

En del av de instanser som støtter bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget, mener at ordlyden bør gjøres strengere. Til bestemmelsens første ledd, om at «myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand» uttaler *Artsdatabanken*, *Midt-Troms museum*, *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo*, *Norges forskningsråd*, *Vitenskapsmuseet*, *Den Norske Turistforening*, *SABIMA*, *Greenpeace*, *WWF*, *Natur og Ungdom*, og *Fylkesmannen i Rogaland* at formuleringen «i størst mulig omfang» bør utgå.

Knyttet opp mot dette, går mange av disse instansene også inn for at det lovfestes en *plikt til å fremskaffe* nødvendig kunnskap, enten for myndighetene og/eller tiltakshavere. En slik plikt foreslås av *Midt-Troms museum*, *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo*, *Fiskeri- og havbruksnæringslandsforening (FHL)*, *Greenpeace*, *Natur og Ungdom*, *Norsk ornitologisk forening*, *SABIMA*, *WWF* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*.

I motsatt retning uttaler *Fiskeri- og kystdepartementet*, *Regjeringsadvokaten* og *Statkraft Energi AS* seg. *Fiskeri- og kystdepartementet* påpeker at kravet til kunnskapsgrunnlaget bør stå i rimelig forhold til den aktuelle virksomhet. *Regjeringsadvokaten* reiser spørsmålet om utvalgets forslag er ment å utvide forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17, og om det i så fall er rimelig. *Statkraft Energi AS* mener at utredningskravet bør relateres til det som er nødvendig for å kunne treffe beslutningen etter kravene i loven.

Ressurser til kartlegging, overvåking, oppbygging av kunnskapsgrunnlaget knyttet opp mot denne bestemmelsen, etterlyses av *Statens vegvesen*, *Statistisk sentralbyrå*, *Artsdatabanken*, *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging*, *Norsk ornitologisk forening*, *Norsk Sau og Geit*, *WWF*, *fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Troms*, *Drammen kommune* og *Statkog SF*. *Statistisk sentralbyrå* reiser spørsmålet hvordan nødvendige kunnskapsbaser kan bygges opp og knytter dette bl.a. opp til miljøvedtaksregisteret som utvalget foreslår (jf. utk. §§ 43, 45 og 54) og kommuners og fylkeskommuners rapporteringsplikt gjennom KOSTRA. *Universitetet i Tromsø* viser bl.a. til det nasjonale Museumsprosjektet som en viktig kunnskapsleverandør.

Norges forskningsråd foreslår bestemmelser i loven som konkretiserer hva som skal til for at kunnskapsgrunnlaget blir vitenskapelig godt.

Utmarkskommunenenes sammenslutning, *Hattfjell*, *Nore og Uvdal*, *Stor-Elvdal* og *Rollag kommuner* samt *Forsvarsbygg* stiller spørsmålsteget ved bruken av begrepet «vitenskapelig» kunnskap. Det foreslås at ordet «vitenskapelig» erstattes med «dokumenterbar». Begrepet «dokumenterbar» oppfattes som noe mindre strengt enn «vitenskapelig» kunnskap.

En del høringsinstanser uttaler seg til *hvilket* kunnskapsgrunnlag det bør være tale om. *Bergvesenet*, *Direktoratet for naturforvaltning* og *Norges geologiske undersøkelse* mener det er en mangel at det ikke sies noe om kunnskapsgrunnlaget om geologiske forekomster og/eller landskap. *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging* (nå: *Norsk institutt for skog og landskap*), og *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo* mener at også kunnskap om naturtypers og arters *utbredelse* må ligge til grunn. *Norsk Genressursråd* og *Akvaforsk* mener at det i tillegg må kreves et kunnskapsgrunnlag om domestiserte arter og genetisk mangfold. Og *Riksantikvaren* påpeker at det foreligger omfattende vitenskapelig kunnskap om samspillet mellom mennesket og naturen, ikke bare erfaringskunnskap.

Flere høringsinstanser mener at det er positivt at utvalget trekker frem erfaringsbasert kunnskap som et viktig bidrag til beslutningsgrunnlaget. Dette gjelder *Riksantikvaren*, *Sametinget*, *Statkog (SF)*, *Norsk Sau og Geit*, *Buskerud*, *Hedmark*, *Oppland* og *Sør-Trøndelag fylkeskommuner*, *Fylkesmannen i Hedmark* og *Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal*. Denne siste instansen mener at erfaringskunnskap må likestilles med vitenskapelig kunnskap, slik at ordene «legges vekt på» byttes ut med «bygge på» i annet ledd. *Norsk Botanisk Forening* derimot, problematiserer situasjoner der det kan oppstå konflikt mellom erfaringskunnskap og vitenskapelig kunnskap. *Universitetet i Oslo Senter for utvikling og miljø* mener at erfaringskunnskapen ikke nødvendigvis trenger å være «tradisjonell». Også ny og innoverende kunnskap kan være aktuell. *Sametinget* omtaler begrepet «tradisjonell» på et mer generelt grunnlag, jf. kap. 2.7 og 21.

8.5.5 Departementets vurdering

8.5.5.1 Ordlyd

I St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning* – står en kunnskapsbasert forvaltning helt sentralt. Kunnskap er viktig for å kunne føre en forutsigbar og effektiv forvaltning av naturens mangfold. Departementet er derfor enig i at det er viktig at loven inneholder en bestemmelse som synliggjør dette. Departementet foreslår imidlertid en presisering av hva som ligger i «i størst mulig omfang», jf. utvalgets utk. § 7. Departementet foreslår at dette erstattes med «så langt det er rimelig å kreve», som utdypes i et nytt annet punktum i første ledd. Der gjøres det klart at det må foretas en avveining mellom kostnadene ved ev. å fremskaffe ny kunnskap og sakens karakter og mulig miljørisiko. Innholdet i bestemmelsen er likevel etter departementets mening i det alt vesentlige det samme som i utvalgets utkast.

Noen høringsinstanser ønsker å erstatte ordet «vitenskapelig» i første ledd med «dokumenterbar». Departementet mener imidlertid at begrepet vitenskapelig er mest dekkende. Det vil ikke alltid være tale om helt konkrete forskningsresultater, men også om generell vitenskapelig teori om biologi eller økologi. Selv om denne også er dokumenterbar, kan det være usikkert om begrepet oppfattes slik i praksis. Dessuten vil også en del erfaringskunnskap være «dokumenterbar», men denne reguleres i annet ledd og vil normalt ikke være av vitenskapelig karakter.

Departementet slutter seg til at erfaringskunnskap som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet kommer frem i bestemmelsen.

Departementet foreslår imidlertid at ordet «tradisjonell» går ut. Det kan være vanskelig å slå fast hva som ligger i begrepet «tradisjonell». Det bidrar dessuten ikke til noen klargjøring utover formuleringen «kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen ... og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet».

På et mer generelt grunnlag har en del høringsinstanser kommet med innvendinger mot ordet «bevaring». Departementet foreslår derfor at dette i annet ledd erstattes med «bærekraftig bruk og vern», som ligger nærmere formuleringen i biomangfoldkonvensjonen og naturmangfoldloven § 1.

Når det i en beslutningsprosess innhentes slik erfaringskunnskap som nevnt i bestemmelsen, er det viktig at innehaverne av denne kunnskapen selv kan avgjøre i hvilken grad slik kunnskap skal gjøres kjent og hvordan den brukes. Er det tale om samisk kunnskap, kan det også være kulturelle og språkmessige barrierer som gjør innhenting av slik kunnskap vanskelig, noe som Sametinget påpeker i sin uttalelse. Slike utfordringer må løses på best mulig måte i saksbehandlingen.

8.5.5.2 Plassering

Noen høringsinstanser påpeker sammenhengen mellom utk. § 7 om kunnskapsgrunnlaget og utk. § 9 om føre-var-prinsippet. Departementet er enig i dette, og foreslår å flytte bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget til rett foran føre-var-prinsippet. Sammenhengene i økosystemene er svært komplekse, og selv om kunnskapsgrunnlaget om naturens mangfold og effekten av påvirkningene stadig øker, vil det neppe være mulig i overskuelig framtid å ha sikker kunnskap om alle mulige effekter av planlagte tiltak. Føre-var-prinsippet er derfor et helt nødvendig supplement til kravet om et så godt som mulig kunnskapsgrunnlag, jf. NOU 2004: 28 kap. 5.7 og 7.2.3 om kunnskapsstatus. Forholdet mellom føre-var-prinsippet og krav til kunnskapsgrunnlaget reiser særlige utfordringer i forhold til det internasjonale handelsregelverket. Dette er det tatt høyde for i omtalen av bestemmelsen.

Også ellers kan det være grunn til å flytte bestemmelsen. Den er en retningslinje for offentlig beslutningstaking og hører derfor naturlig hjemme blant de bestemmelsene som det henvises til i § 7 (utk. § 8) om prinsipper for offentlig beslutningstaking. Utk. § 7 blir dermed § 8, mens utk. § 8 blir § 7.

8.5.5.3 Betydning av bestemmelsen

Regelen om kunnskapsgrunnlaget vil gjelde både for beslutninger om inngrep i naturmangfoldet, og for beslutninger om vern. Den er en retningslinje for offentlige beslutninger. Dens betydning er den samme som betydningen av de miljørettslige prinsippene i §§ 9 til 12, og det vises til omtalen i kap. 8.6.6.2.

8.5.5.4 Forholdet til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper

Bestemmelsen regulerer offentlig myndighetsutøvelse. Hvem som skal fremskaffe den nødvendige dokumentasjon vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om bevisbyrde i forvaltningssaker eller – der det er aktuelt – av nærmere regler i denne eller andre lover, som f.eks. reglene om konsekvensutredning. Det alminnelige utgangspunkt i forvaltningsretten er at forvaltningen har bevisbyrden i inngrepssaker (tilsyns- og sanksjonssaker). I søknadssaker gjelder et motsatt utgangspunkt. Det er normalt parten selv som må godtgjøre grunnlaget for en tillatelse. Myndighetene må imidlertid vurdere partenes behov for veiledning hvis de er passive eller gir mangelfulle opplysninger.

Forholdet mellom naturmangfoldloven § 8 og forvaltningsloven § 17 er, slik departementet oppfatter det, at naturmangfoldloven § 8 angir hvilken type faktagrunnlag som normalt bør ligge til grunn for avgjørelser som angår naturmangfoldet, mens forvaltningsloven § 17 angir at faktagrunnlaget må være tilstrekkelig for å kunne treffe en avgjørelse. Myndighetene må her ta hensyn til både den berørte private parten og til de offentlige interesser som blir berørt, eller ev. også hensynet til andre private interesser der det er aktuelt. Videre angir naturmangfoldloven mer konkret hva som ligger i «så godt opplyst som mulig» etter forvaltningsloven § 17, når det er tale om saker som berører naturmangfoldet. Disse bestemmelsene supplerer dermed hverandre. I tillegg kommer naturmangfoldloven § 9 om føre-var-prinsippet, som sier noe om hvilken type beslutning man bør treffe, gitt et bestemt kunnskapsgrunnlag. For øvrig vil naturmangfoldloven § 7 også gjelde ved myndighetsutøvelse som ikke gjelder enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom, jf. § 7.

I motsetning til miljøinformasjonsloven, som pålegger myndighetene en generell plikt om å besitte miljøkunnskap om sitt ansvarsområde, sier altså § 7 noe om beslutningsgrunnlaget i konkrete

saker, men som ikke nødvendigvis gjelder enkeltvedtak.

Praksis etter forvaltningsloven § 17 innebærer at hva som er «så godt opplyst som mulig» er avhengig av sakens art, betydningen for de aktuelle private og offentlige interesser som blir berørt, og hvor mye det haster med å treffe en avgjørelse. Tilsvarende må også gjelde i forhold til det kunnskapsgrunnlaget som kreves etter naturmangfoldloven § 8. Den kunnskapen som kreves, må da relateres til virksomhetens eller vedtakets omfang og de mulige konsekvensene den kan ha for miljøet. Dette følger av § 8 første ledd annet punktum.

8.6 Miljørettslige prinsipper

8.6.1 Gjeldende rett

8.6.1.1 Innledning

Det er ikke helt enkelt å få full oversikt over hvilke miljørettslige prinsipper som kan sies å gjelde i dag, hvilket innhold de antas å ha, og hvor i lovverket disse kommer til uttrykk. Dette skyldes bl.a. at det kan være ulike oppfatninger av hva som bør betegnes som et miljørettslig prinsipp. F.eks. regnes bærekraftig utvikling av noen som et selvstendig miljørettslig prinsipp, samtidig som det er tale om et mer overordnet mål, som igjen består av en rekke elementer (se kap. 8.2 foran) der flere miljørettslige prinsipper kan inngå. Videre skyldes det at en rekke prinsipper har ligget til grunn for utforming av lov- og regelverk uten at de uttrykkelig er nevnt i selve teksten. Mye av grunnlaget for miljørettslige prinsipper er dessuten ulovfestet. I en del tilfeller er også den rettslige status til et prinsipp usikker. Det er dessuten ikke alltid noen skarp avgrensning mellom prinsippene.

Nedenfor omtales derfor prinsippene både ut fra deres rolle som premissleverandør for gjeldende lovgivning, samtidig som det vises til noen lover eller forskrifter der prinsippene er nevnt uttrykkelig.

Oversikten er ikke uttømmende, men omfatter de prinsippene som har mest betydning i nasjonal rett.

8.6.1.2 Prinsippet om å forebygge miljøskade

Prinsippet om å forebygge miljøskade er et sentralt prinsipp i miljøretten. Prinsippet innebærer at man skal søke å unngå at skade på miljøet oppstår eller – hvis den allerede er oppstått – at den sprer seg, istedenfor at man søker å erstatte eller reparere skaden i etterkant. Prinsippet er særlig viktig der miljøskaden antas å bli vesentlig eller irreversibel,

slik at gjenopprettende tiltak i etterkant vil være svært vanskelig eller umulig.

Prinsippet har bidradd til at en rekke tiltak er gjort avhengig av offentlig tillatelse for å vurdere på forhånd om virksomheten kan medføre miljøskade, og der det kan stilles vilkår for å forhindre slik skade, f.eks. akvakulturloven, vannressursloven, petroleumsloven og plan- og bygningsloven. Og selv om en konsesjonsordning ikke er blitt til med tanke på å prøve miljøkonsekvensene, vil miljøhensyn normalt være saklige hensyn som skal vektlegges når det utøves et fritt skjønn.

Prinsippet om å forebygge miljøskade kan også sies å ha bidradd til beslutninger om områdevern. Ved f.eks. å verne et representativt utvalg av norsk natur, søker man å hindre at arter eller naturtyper forsvinner.

Prinsippet om forebygging av miljøulemper er uttrykkelig nevnt i de innledende bestemmelsene og i art. 73 i EØS-avtalen (gjort gjeldende som norsk lov ved lov av 27. november 1992 nr. 109). Det er også nedfelt i forurensningsloven § 2, produktkontrollloven § 1 og kan sies å komme til uttrykk i vannressursloven § 5 annet ledd.

8.6.1.3 Prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøvelse

Prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøvelse er nært beslektet med prinsippet om å forebygge miljøskade. Prinsippet kommer dels til uttrykk i forskjellige formålsbestemmelser i ressurs- eller inngrepslovgivning, dels i bestemmelser som gir retningslinjer for skjønnsutøvelse. Dels beror prinsippet også på et ulovfestet grunnlag. I EØS-avtalen art. 73 sies det at «krav til vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder» (art. 73 (2)).

8.6.1.4 Føre-var-prinsippet

Det tredje nasjonalt og internasjonalt alminnelig anerkjente miljørettslige prinsipper er føre-var-prinsippet. Også dette prinsippet henger nært sammen med prinsippet om å forebygge miljøskade. I vurderingen av hvordan miljøskade kan forebygges, vil det ofte være usikkerhet om hvilke miljøskader som kan forventes, hvor store de kan bli, og hvor stor sjansen er for at de inntreffer. Føre-var-prinsippet gir en retningslinje for hvordan man bør håndtere denne usikkerheten. Prinsippet går ut på at mangel på full vitenskapelig visshet ikke skal brukes som begrunnelse for å la være å treffe tiltak for å hindre alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

Prinsippet brukes både for å begrunne lovgivning, og når konkrete beslutninger skal treffes. Ved utforming av lovgivning er det i tilfelle tale om en kombinasjon av prinsippet om å forebygge miljøskade, som taler for *at* man hindrer miljøskade, og føre-var-prinsippet, som sier noe om *hvilket grunnlag* som kreves for å handle.

I forvaltningspraksis er føre-var-prinsippet f.eks. kommet inn ved vurderinger av utsetting av fremmede organismer. Kunnskapsgrunnlaget om hvordan fremmede organismer påvirker økosystemet er mangelfullt og de potensielle skadevirkningene store. De samme to momenter – usikkerhet om konsekvensene og skadepotensial – trekkes frem i risikovurderinger etter genteknologiloven (jf. forskr. 16. desember 2005 nr. 1495 vedlegg 4). Og i kommentarene til rovviltforvaltningsforskriften heter det at «der det er usikkerhet knyttet til revirets utbredelse i forhold til dette ledd kan ikke en rovviltneemd fatte vedtak om felling. I slike tilfeller må føre-var-prinsippet ligge til grunn, inntil revirets avgrensing er nærmere avklart.»

Føre-var-prinsippet ligger – sammen med prinsippet om å forebygge miljøskade – til grunn for fredningsprinsippet i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Føre-var-prinsippet innebærer i denne sammenheng at usikkerhet om en bestand tåler høsting skal lede til at myndighetene ikke åpner for dette inntil ev. bedre kunnskap foreligger.

Føre-var-prinsippet nevnes uttrykkelig i EØS-avtalens fortale.

Føre-var-prinsippet er lovfestet i svalbardmiljøloven § 7. Begrepet beskrives der slik at «når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet». I ny havressurslov nevnes føre-var-tilnærmingen som et blant flere hensyn for forvaltningen av de viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale (§ 7 annet ledd bokstav a). Begrepet defineres ikke nærmere der.

Føre-var-prinsippet er først og fremst knyttet til myndighetsutøving. Som en regel der en *privat part* er direkte adressat for føre-var-prinsippet, kan nevnes forskr. 7. juni 2006 nr. 593 § 4 om bærekraftig skogbruk der det heter:

«Hogst kan normalt berre skje i område der det er gjennomført miljøregistreringar, jf. forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskott til skogbruksplanlegging med miljøregistreringar. Ved hogst i område der slike registreringar enno ikkje er gjen-

nomførte, skal dei føre-var-tiltaka som er nedfelte i Levende Skog sine standardar leggjast til grunn.» (Se også forskr. 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 7).

8.6.1.5 Økosystemtilnærmingen og prinsippet om samlet belastning

Det er nok ikke helt alminnelig å omtale økosystemtilnærmingen som et miljørettslig prinsipp. I arbeidet under biomangfoldkonvensjonen er den kalt en «strategi for integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser» på det femte partsmøte i 2000. I Norge er økosystemtilnærmingen ett av de sentrale handlingsprinsippene i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Elementer i økosystemtilnærmingen kan sies å komme til uttrykk bl.a. i saltvannsfiskekloven § 4 første ledd, som hjemler forskrifter om beskatning av flora og fauna «som ødelegger verneverdige arter» (bokstav n) og «som er næringsgrunnlag for verneverdige arter» (bokstav o). Sammenhengene mellom arter er altså grunnlag for ev. høstingsbeslutninger. Ny havressurslov nevner økosystemtilnærmingen uttrykkelig som et hensyn for forvaltningen etter loven (§ 7 annet ledd bokstav b). Og i viltloven § 1 og lakse- og innlandsfiskloven § 1 er målet for forvaltningen av vilt og lakse- og innlandsfisk at naturens mangfold, produktivitet og artsriktighet bevarer, dvs. også de artene som ikke er målet for høstingen.

Kjernen i økosystemtilnærmingen er at den innebærer en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk. Forvaltningsplanen for Barentshavet (St.meld. nr. 8 (2005–2006)) er et eksempel på at man har søkt å lage en forvaltningsstrategi der man tar økosystemet som utgangspunkt og ser på den samlede belastningen på økosystemet.

Det miljørettslige prinsipp om samlet belastning er et prinsipp som har eksistert også før økosystemtilnærmingen ble utviklet, men kan sies å ta høyde for det sentrale i tilnærmingen ved å se på summen av påvirkninger. Prinsippet om samlet belastning er lovfestet i svalbardmiljøloven § 8 og delvis i forurensningsloven § 2 nr. 2. Prinsippet kommer også til uttrykk i reglene om konsekvensutredning, jf. bl.a. formuleringen i vedlegg II i forskr. 1. april 2005 nr. 276:

«Når flere utbyggingstiltak i et område samlet kan få vesentlige virkninger skal tiltakets kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak i tiltakets influensområde vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt skal de samlede effektene av planer

og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes.»

Også i vassdragsforvaltningen har prinsippet om samlet belastning i stadig sterkere grad vært vektlagt i praksis. Prinsippet har betydning både ved vurderingen av konsesjonsplikt etter vannressursloven § 8 og ved vurderingen av om konsesjon bør gis etter § 25. Viktigheten av å vurdere samvirkningen av flere mindre tiltak understrekes også i Olje- og energidepartementets Retningslinjer for små vannkraftverk (juni 2007). Det vektlegges at en helhetlig tilnærming ivaretar miljøverdiene på best mulig måte, samtidig som den kan sikre god ressursutnyttelse. Prinsippet kommer også til uttrykk i vannressursloven § 35 nr. 6 og 7.

8.6.1.6 *Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren*

Det har lenge vært et anerkjent prinsipp i forurensingsretten at «forurenseren skal betale». I forurensningsloven § 2 uttrykkes det slik at «kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekket av den ansvarlige for forurensingen eller avfallet» (nr. 5). Også på andre områder er det tatt utgangspunkt i at den som skaper risikoen for skade på miljøet, må bære kostnadene ved å hindre at slik skade oppstår eller ved å rydde opp etter at slik skade er oppstått. Prinsippet får f.eks. sitt utslag i forskjellige vilkår om avbøtende tiltak som stilles ved en rekke typer virksomhet, f.eks. kraftutbygging, masseuttak, oljevirkosomhet (f.eks. krav om nullutslipp) eller akvakultur (f.eks. tiltak mot rømning). Kostnadene ved slike tiltak må bæres av tiltakshaveren.

Svalbardmiljøloven § 9 lovfester et generelt prinsipp om at «miljøpåvirkeren skal betale», som ikke bare er knyttet til forurensning. Og kulturminneloven § 10 har som utgangspunkt at tiltakshaveren bærer utgiftene til gransking av automatisk fredete kulturminner som blir berørt av tiltaket, eller til avbøtende tiltak (§ 10 første ledd første punktum).

Prinsippet er imidlertid ikke gjennomført absolutt på alle områder. F.eks. bestemmer den samme § 10 i kulturminneloven at staten kan dekke utgiftene i særlige tilfeller, og at staten dekker utgiftene ved mindre private tiltak «dersom disse blir urimelig tyngende for tiltakshaveren» (første ledd annet og tredje punktum). Og den samme lovens § 15 a annet ledd sier at tiltak som fordyrer arbeider på et fredet kulturminne helt eller delvis skal dekket av myndighetene. Et annet eksempel er knyttet til utslippstillatelsen for CO² for kraftvarmeverket på

Mongstad gitt av Miljøverndepartementet 12. oktober 2006. Et av vilkårene for avtalen er at det skal etableres fullskala CO²-håndtering fra kraftvarmeverket innen utløpet av 2014. Gjennom en samarbeidsavtale legges det imidlertid opp til et spleiselag mellom Staten og Statoil for kostnadene knyttet til dette vilkåret.

Antagelig kan det oppstilles et rimelighets- eller forholdsmessighetskrav når myndighetene pålegger tiltakshaveren kostnader knyttet til forebygging eller gjenoppretting av miljøskade.

Et annet eksempel på at prinsippet nyanseres er forskjellige tilskuddsordninger til dekning av merkostnader knyttet til ivaretagelse av miljøverdier ved utøving av virksomheten (se f.eks. forskr. 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket).

Prinsippet om at forurenseren skal betale nevnes i EØS-avtalen art. 73. EUs miljøansvarsdirektiv, som ennå ikke er en del av EØS-avtalen, tar utgangspunkt i et generelt prinsipp om at en operatør som forvolder miljøskade eller fremkaller overhengende fare for slik skade, skal bære omkostninger ved de nødvendige forebyggende eller avhjelpende tiltak. Se nærmere omtale i kap. 8.6.3.

8.6.1.7 *Prinsipper om miljøtilpasning av lovlig virksomhet*

Noen miljørettslige prinsipper har ikke betydning for *om* en virksomhet kan etableres eller fortsettes, men sier noe om *hvordan* den bør utføres. Dette er bl.a. prinsippene om *best mulig lokalisering* og prinsippet om *beste tilgjengelige teknologi*.

Prinsippet om best mulig lokalisering går ut på at man skal velge den lokalisering for en virksomhet som tilsier minst inngripende miljøvirkninger. F.eks. kan Samla plan for vannkraftutbygginger sies å bygge på dette prinsippet. Det samme gjelder de nasjonale laksefjorder, der man søker å unngå oppdrettsvirksomhet i visse områder pga. mulige negative virkninger for villaksen. Prinsippet kommer også til anvendelse ved planlegging etter plan- og bygningsloven og ved konsekvensutredninger.

Prinsippet om best tilgjengelig teknologi innebærer at man tar i bruk den minst miljøbelastende teknikk som kan brukes for å oppnå virksomhetens formål. Prinsippet forekommer i forskjellige utforminger, hvor man i varierende grad trekker inn økonomiske vurderinger ved siden av miljømessige. Prinsippet er lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 3 og svalbardmiljøloven § 10. Knyttet til driftsmetoder kommer prinsippet til uttrykk i forskr. 2. april 1994 nr. 268 (Markaforskriften) § 4–1,

der det går frem at «valg av foryngelsesmetoder skal skje etter en samlet vurdering av økologiske, miljømessige og driftsøkonomiske forhold». Også § 5 i forskr. 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk inneholder en rekke retningslinjer for miljøtilpasset drift, i tillegg til regler om restaurering og rehabilitering etter naturinngrep.

8.6.2 Internasjonal rett

8.6.2.1 Innledning

De under 8.6.1 nevnte prinsipper er ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt anerkjente miljørettslige prinsipper, selv om det kan variere noe hva som anses som rekkevidden av det enkelte prinsipp. Nedenfor gis en oversikt over noen viktige eksempler på bruken av prinsippene i internasjonale avtaler. Oversikten er ikke uttømmende.

Mange av prinsippene har sitt utspring i såkalt «soft law», dvs internasjonale erklæringer eller retningslinjer som ikke er rettslig bindende. Disse har hatt stor betydning for rettsutviklingen på dette felt. De har hatt bred internasjonal tilslutning, og mange av prinsippene i disse ikke-bindende dokumentene har etter hvert kommet til uttrykk i mer bindende regler. De er tatt inn i fortalen til mange bindende traktater, og kommer også til uttrykk i en rekke operative traktatbestemmelser. Siden prinsippene i stor grad er gått over fra «soft law» til bindende internasjonal rett, er det nedenfor ikke uttrykkelig vist til de ikke bindende erklæringene eller retningslinjene, med mindre de illustrerer en utvikling som ennå ikke er nedfelt i bindende avtaler. Se omtale av dette i NOU 2004: 28 kap. 10.6 og 11.9 til 11.11.

8.6.2.2 Prinsippet om å forebygge miljøskade

Prinsippet om forebygging av miljøskade har ligget til grunn for en lang rekke internasjonale miljøavtaler om det marine miljø, forvaltning av fiskeressursene, beskyttelse av internasjonale vassdrag, forskjellige former for forurensning, konsekvensutredning og biologisk mangfold. Forpliktelsene om å regulere nærmere bestemte aktiviteter er først og fremst begrunnet med at man vil hindre at miljøskade oppstår. Slike forpliktelser er gjennomført i nasjonal rett gjennom en rekke lover, jf. kap. 8.6.1.2, uten at prinsippet nødvendigvis nevnes uttrykkelig. I en del internasjonale avtaler er prinsippet imidlertid tatt mer direkte inn i de operative bestemmelsene, f.eks. klimakonvensjonen art. 3 (3) («partene bør treffe forholdsregler for å forutse, forhindre eller minske årsakene til klimaendring og redusere skadevirkningene av

slik endring»), biomangfoldkonvensjonen art. 14 (1) (a) («innføre hensiktsmessige rutiner som krever miljøkonsekvensanalyser av de prosjektene Parten foreslår og som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold, *med sikte på å unngå eller begrense mest mulig slike konsekvenser*»), samt i fortalen til denne konvensjonen. Og i OSPAR-konvensjonen art. 2 (1) (a) heter det:

«Traktatpartene skal i samsvar med konvensjonens bestemmelser ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning, og skal treffe de nødvendige tiltak for å beskytte sjøområdet mot skadevirkninger av menneskelig virksomhet, for på den måten å sikre menneskenes helse og bevare marine økosystemer ...»

For biologisk mangfold blir dette nærmere presisert i konvensjonens vedlegg V, vedtatt 23. juli 1998, trådt i kraft for Norge 22. juli 2001, art. 2 (a) og (b):

- a. treffe de nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og det biologiske mangfold i sjøområdet og, der det er praktisk mulig, gjenopprette marine områder som er blitt skadet, og
- b. samarbeide om å vedta programmer og tiltak med dette mål for å regulere menneskelige aktiviteter identifisert ved hjelp av kriteriene i bilag 3.»

EØS-avtalens innledende bestemmelser og art. 73 nevner også prinsippet om å forebygge, jf. foran kap. 8.6.1.2.

8.6.2.3 Prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøvelse

Integrering av miljøhensyn i all myndighetsutøvelse kommer til uttrykk i flere internasjonale avtaler. Biomangfoldkonvensjonen art. 6 pålegger partene – etter deres forutsetninger og så langt det er mulig, å integrere bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold på en hensiktsmessig måte i relevante sektorielle eller tverrsektorielle planer, programmer og politikk. Lignende bestemmelser om sektorintegrering finnes bl.a. i den europeiske landskapskonvensjonen art. 5 (d), OSPAR vedlegg V art. 3, Ramsarkonvensjonen art. 3 (1) og klimakonvensjonen art. 3 (3) og (4) og art. 4.

8.6.2.4 Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet er nedfelt i forskjellig språkdrakt i en rekke internasjonale miljøvern avtaler. En av de første ikke-bindende internasjonale for-

muleringer finnes i Rio-deklarasjonen av 1992, der prinsippet er formulert slik:

«For å beskytte miljøet skal statene i stor utstrekning bruke føre-var-prinsippet i henhold til sine muligheter. Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse» (se St.meld. nr. 13 (1992–93)).

For øvrig finnes prinsippet – i litt varierende språkdrakt – bl.a. i OSPAR art. 2 (2) (a), i en rekke andre konvensjoner om det marine miljø, i mange avtaler om forurensning, i både klimakonvensjonen (art. 3 (3)) og biomangfoldkonvensjonen (fortalen), i Cartagenaprotokollen om handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer (art. 1) og i Stockholmkonvensjonen om persistente organiske forbindelser («POPs») (art. 4). I Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander art. 3 (1) og (2) heter det f.eks.:

- «1. Statene skal i vid utstrekning anvende føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander med sikte på å verne de levende ressurser i havet og bevare det marine miljø.
2. Statene skal utvise større varsomhet ved usikre, upålitelige eller utilstrekkelige opplysninger. Mangel på tilstrekkelige vitenskapelige opplysninger skal ikke kunne brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe bevarings- og forvaltningsiltak.»

Langt fra alle konvensjoner som fastslår føre-var-prinsippet har slike detaljerte bestemmelser som Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, men mange konvensjoner har i tillegg til føre-var-prinsippet også generelle bestemmelser om å fremskaffe kunnskap.

8.6.2.5 Økosystemtilnærmingen og prinsippet om samlet belastning

Det er få eksempler på at økosystemtilnærmingen nevnes direkte i konvensjonstekster. Biomangfoldkonvensjonen nevner selv ikke økosystemtilnærmingen. Men under biomangfoldkonvensjonen er

økosystemtilnærmingen beskrevet som en strategi for integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser. Dette er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 11.9.

En rekke internasjonale regler bygger imidlertid på en slik tilnærming, der både elementene i økosystemet og de forskjellige påvirkninger ses i sammenheng. En slik tilnærming er tatt inn i annex V til OSPAR-konvensjonen. Også EUs vanndirektiv bygger på en slik helhetlig tilnærming.

I Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander kommer økosystemtilnærmingen slik til uttrykk i art. 5 (d):

«... stater ... skal vurdere hvilken innvirkning fiske, annen menneskelig aktivitet og miljøfaktorer har på de bestander fisket er rettet mot, og på arter som tilhører det samme økosystem eller er forbundet med eller avhengig av disse bestander».

8.6.2.6 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren

Prinsippet om at forurenseren skal betale, står særlig sterkt i OECD og EU. Prinsippet er også nedfelt i en rekke internasjonale avtaler, men først og fremst regionale avtaler, bl.a. OSPAR-konvensjonen. Prinsippet er særlig rettet mot forurensning, men er i EU-retten utviklet i mer generell retning. Prinsippet om at forurenseren skal betale er tatt inn i EU-traktaten («Single European Act») art. 174 (2). Det er der ikke definert nærmere hva som ligger i begrepet «forurensere». I habitatdirektivet, som særlig dreier seg om naturvern, er det i fortalen sagt at «prinsippet om, at forurenseren betaler, kun kan finne begrenset anvendelse i det særlige tilfælde, som bevaring av naturen udgør». Dette brukes som begrunnelser for at EU kan bidra med finansiering til gjennomføring av direktivet. Det avvises altså ikke at prinsippet i utgangspunktet kan gjelde også ved naturvern, men at anvendelsen er begrenset. I senere regelverk har EU brukt en utvidet forståelse av forurenseren betaler prinsippet. I miljøansvarsdirektivet legges til grunn at ansvaret for å forebygge, reparere eller erstatte hviler på «operatøren», som omfatter andre typer virksomhet enn forurensning, jf. nedenfor i kap. 8.6.3.

I OECD suppleres forurenseren betaler prinsippet i stadig flere vedtak med et «user-pays» prinsipp eller «naturressursbrukeren betaler». Begrunnelsen er at forurensning ikke er den eneste årsaken til økologisk skade, og at prisen for

en naturressurs bør reflektere de virkelige kostnadene av påvirkningen på miljøet.

8.6.2.7 *Prinsipper om miljøtilpasning av lovlig virksomhet*

Prinsippet om beste tilgjengelige teknologi er nevnt i en rekke internasjonale avtaler om forebygging og begrensning av forurensning. Prinsippet blir imidlertid ofte moderert med en tilføyelse om at kostnadene ikke må være urimelig høye. Prinsippet er i liten grad videreutviklet med tanke på biologisk mangfold i juridisk bindende avtaler. Det samme gjelder prinsippet om best mulig lokalisering. Et eksempel på at det likevel er aktuelt også på andre områder enn forurensning, finnes i prinsippene og kriteriene for bærekraftig skogforvaltning FSC (Forest Stewardship Council). I prinsipp 7 om forvaltningsplan heter det bl.a. at det i planen skal beskrives og forsvares hvilke høstingsteknikker og utstyr som blir brukt («description and justification of harvesting techniques and equipment to be used»). Og FAOs retningslinjer for ansvarlig fiske («Code of Conduct for Responsible Fisheries») inneholder en rekke anbefalinger om fiskerimetoder og utstyrets beskaffenhet for å unngå eller begrense miljøskader.

8.6.3 **Utenlandsk rett**

Blant et utvalg av europeiske miljølover (Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Sverige) er føre-var-prinsippet, prinsippet om å forebygge fremfor å reparere og prinsippet om best tilgjengelig teknologi nevnt oftest og mest direkte i forskjellige lovtekster. I tillegg nevnes et prinsipp om at miljøpåvirkningen bør rettes opp ved kilden, noe som er nært beslektet med prinsippet om å forebygge fremfor å reparere og prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale. Også andre miljørettslige prinsipper nevnes i noen lover, herunder prinsipper som ikke er nevnt i kap. 8.6.1, f.eks. et «forsiktighetsprinsipp» (Finland og Tyskland).

Prinsippet om at forurenseren skal betale finnes i flere utenlandske lover om forurensning. Den tyske Bundesnaturschutzgesetz har imidlertid en bredere bestemmelse, som også kalles «forårsaker»-prinsippet. Bestemmelsen går ut på at den som forårsaker en miljørisiko, har ansvaret for enten å treffe tiltak for å unngå miljøforringelse, eller tiltak for å restaurere eller kompensere miljøskade (§ 19 (1) og (2)).

EUs miljøsvarsdirektiv, som ennå ikke er en del av EØS-avtalen, tar utgangspunkt i et generelt prinsipp om at en operatør som forvolder miljø-

skade eller fremkaller overhengende fare for slik skade, skal bære omkostninger ved de nødvendige forebyggende eller avhjelpende tiltak. Direktivet sier også at hvis myndighetene selv treffer slike tiltak, bør myndighetene sikre at omkostningene ved disse dekkes av operatøren. Ansvaret gjelder generelt for aktiviteter som er listet opp i direktivet, først og fremst aktiviteter knyttet til forurensning, eller for alle typer aktiviteter, hvis det er tale om skade på «beskyttede arter eller områder». Direktivet begrenser ansvaret ved å si at operatøren ikke bør bære omkostningene ved tiltak når skade eller risikoen skyldes begivenheter som operatøren ikke er herre over. Videre sies det at medlemslandene kan bestemme at ansvaret ikke skal gjelde hvis begivenheten «uttrykkelig er godkjent», eller risikoen for skade ikke kunne vært kjent. Operatøren bør uansett bære kostnadene som følger av lovplagte tiltak eller vilkår for en tillatelse.

Også i den svenske miljøbalken legges det inn et bredere «tiltakshaveren-betaler» prinsipp. I bestemmelsene om Natura 2000 områder, sies det at den som får tillatelse til å gjøre et inngrep i et Natura 2000 område, skal bekoste de kompensasjonstiltak som myndighetene fastsetter, så langt det ikke anses som urimelig. Ved rimelighetsvurderingen tas det spesielt hensyn til om tiltaket ivaretar viktige samfunnshensyn. (Se miljøbalken 7 kap. 29a §.)

Elementer fra økosystemtilnærmingen finnes klartest i belgisk og tysk lov, uten at selve begrepet nevnes. Prinsippet om samlet belastning gjenspeiles i den tyske Bundesnaturschutzgesetz § 19 (3) om vurderingen av naturinngrep, der det kreves en samlet avveining av alle påvirkninger mot natur- og landskapsverdiene. Dette prinsippet kommer også til uttrykk i EUs habitatdirektiv art 6 (2), der det heter at et planlagt inngrep i et Natura 2000 område «som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og prosjekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentlig» skal vurderes med hensyn til virkningene på lokaliteten sett i forhold til bevaringsmålene for denne.

Noen land trekker eksplisitt inn en rimelighetsvurdering, dvs. at kostnadene ved å anvende et prinsipp ikke må være uforholdsmessig stor i forhold til miljørisikoen eller i forhold til det som rimeligvis kan forlanges.

Det varierer om prinsippene betegnes som prinsipper for myndighetsutøving, eller om de også retter seg til private. I den svenske miljøbalken f.eks., er prinsippet om å forebygge fremfor å reparere, prinsippet om best mulig teknikk og føre-var-prinsippet bygd inn i aktsomhetsbestemmelsen (2 kap. 3 §, se foran kap. 8.4.3)

For øvrig må oversikten over utenlandsk rett om miljørettslige prinsipper nødvendigvis ha karakter av eksempler, da utvalget av miljølover er mangfoldig og miljørettslige prinsipper kan være uttrykt på mange forskjellige måter, i tillegg til at miljørettslige prinsipper også kan være tatt inn i utenlandsk sektorlovgivning, som ikke er vurdert. Videre kan det i praksis ha utviklet seg ulovfestede miljørettslige prinsipper.

8.6.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at noen sentrale miljørettslige prinsipper lovfestes i naturmangfoldloven. Det gjelder føre-var-prinsippet (utk. § 9), prinsippet om samlet belastning (utk. § 10), prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale (utk. § 11) og prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (utk. § 12). Utvalget foreslår at prinsippene «legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved det offentliges utøving av eierrådighet» (utk. § 8). Utvalget foreslår også at aktsomhetsplikten skal utøves «i tråd med ... prinsippene i §§ 8 til 11». For nærmere omtale vises til NOU 2004: 28 kap. 11.11.

8.6.5 Høringen

8.6.5.1 Generelt

Lovfesting av viktige miljørettslige prinsipper støttes enten direkte eller gjennom en generell tilslutning til de alminnelige bestemmelsene av

Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning Statskog (SF), Økokrim, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Energibedriftenes landforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, LO, Natur og Ungdom, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk forening, SABIMA, WWF og Greenpeace. samt *Fylkesmennene i Hedmark, Oslo og Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag Telemark og Østfold, Møre og Romsdal fylke, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Kvinnherad kommune.*

Den Norske Advokatforening uttaler f.eks. at prinsippene i §§ 9 til 12 «er alminnelig anerkjente prinsipper i andre deler av miljøretten. Prinsippene er relevante og viktige også når det gjelder bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfoldet».

Justisdepartementet støtter lovfesting av sentrale miljørettslige prinsipper, men mener at begrepet «legges til grunn» i § 8 kan være noe uklart. Justisdepartementet ber Miljøverndepartementet vurdere å bruke ordet «retningslinjer» istedenfor.

Også *LO* støtter lovfesting av miljørettslige prinsipper, men mener at de ikke bør slå ensidig negativt ut for norske industri og sysselsetting.

Fiskeri- og kystdepartementet mener at bruken av prinsippene bør stå i et rimelig forhold til formålet med den myndighet som utøves, samt i forhold til mulige miljøkonsekvenser ved den berørte virksomhet.

Næringslivets Hovedorganisasjon mener at de foreslåtte prinsippene er forurensningsrettslige, og at dersom de skal utvides til generelle miljørettslige prinsipper, må disse anvendes i lys av det relevante område.

Universitetet for miljø- og biovitenskap er den eneste høringsinstansen som generelt går i mot lovfesting av miljørettslige prinsipper.

8.6.5.2 Føre-var-prinsippet

I tillegg til de instanser som gir sin generelle tilslutning til de alminnelige bestemmelsene eller lovfesting av miljørettslige prinsipper (se kap. 8.6.5.1)) støttes lovfesting av føre-var-prinsippet mer konkret av *Bioteknologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Norges geologiske undersøkelse, Helgeland museum, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening, Greenpeace, Norges Naturvernforbund, Norsk ornitologisk forening*, i tillegg til *Fylkesmennene i Buskerud, Nordland, Nord-Trøndelag, Rogaland og Troms*, og kommunene *Oslo og Stord*.

Den Norske Turistforening, Fylkesmannen i Buskerud og Rogaland og Oslo kommune mener imidlertid at prinsippet er for svakt formulert i utvalgets lovtkast. *Den Norske Turistforening* ønsker at tiltak ikke skal iverksettes når virkningene på naturmiljøet er usikre. *Fylkesmannen i Buskerud* mener at ordet «vesentlig» bør strykes.

Følgende instanser går i mot eller mener at lovfesting av føre-var-prinsippet er problematisk: *Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norskog, Norges skogeierforbund, Statnett SF, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeslandbruksstyre, Frøya, Ålesund og Gjøvik kommuner*. Det anføres at praktiseringen av føre-var-prinsippet ofte vil medføre utøvelse av skjønn, og at det kan være vanskelig å vurdere hva som ligger i «tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger en beslutning kan ha for naturmiljøet» og «skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på miljøet». Det uttrykkes videre bekymring for at bestemmelsen kan være en sovepute mot å bruke ressurser på aktivt å framskaffe kunnskap slik at beslutningsgrunnlaget blir bra nok. Det sies også at en konsekvent gjennomføring av føre-var-prinsippet kan bli svært kostbart.

Også noen av de instanser som støtter lovfesting av føre-var-prinsippet, ønsker en noe klarere ordlyd.

Noen høringsinstanser kobler føre-var-prinsippet opp mot kravet om kunnskapsgrunnlaget i utk. § 7, og reiser spørsmålet i hvilken grad tiltakshaver kan pålegges å skaffe et nødvendig kunnskapsgrunnlag. Noen instanser ønsker en slik plikt.

8.6.5.3 Prinsippet om samlet belastning

I sine generelle uttalelser om lovfesting av miljørettslige prinsipper støttes prinsippet om samlet belastning av *Justisdepartementet, Økokrim, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Advokatforening, Norges Naturvernforbund, NJFF, WWF, Natur og Ungdom, Norsk Botanisk Forening, Greenpeace, LO, SABIMA, Friluftslivets fellesorganisasjon, Den Norske Turistforening, Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Telemark, Rogaland, Østfold og Hedmark, Møre og Romsdal fylke, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal og Kvinnherad kommune*. Utover disse støttes bestemmelsen konkret av *Biotechnologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Stord kommune, og Fylkesmennene i Nordland og Troms*.

SABIMA og Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo ønsker at Fylkesmannen gis en utvidet innsigelsesrett når summen av tiltak i en eller flere kommuner vil kunne gi negative effekter. Denne innsigelsesretten bør etter deres syn også gjelde om enkeltsakene ikke berører nasjonale eller regionale miljøverdier.

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging mener at det er viktig å betone samlet belastning i et større geografisk perspektiv, over flere administrative grenser og gjennom en lang tidsperiode.

Norskog mener at det må konkretiseres hvordan paragrafen skal anvendes før den ev. kan aksepteres.

Direktoratet for naturforvaltning peker på likhetsprinsippet som et viktig argument for å se helhetlig på utviklingen i et område:

«En viktig erfaring med forvaltning av landskapsvernområder er at det er vanskelig å regulere og hindre mindre inngrep som isolert sett ikke endrer landskapets art og karakter vesentlig, men som helt klart kan gi store lokale effekter og legge grunnlaget for en utvikling som på sikt kan endre landskapsbildet. En «bit for bit» utvikling kan på lang sikt bli en av de største truslene mot bevaring naturmangfoldet både i og utenfor verneområder. Innenfor villreinforvaltningen har en de siste

årene sett at en bit-for-bit forvaltning av area-lene i stadig sterkere grad reduserer villreins leveområde og isolerer villreinbestander.

Målsettingen om å praktisere likhet i den offentlige forvaltningen har i en del tilfeller blitt brukt som argument for å tillate uheldig virksomhet (f.eks. byggetiltak) i sårbare naturområder. Det er viktig at prinsippet i § 10 både gjør seg gjeldende i områder hvor utviklingen allerede har medført vesentlig forringelse av naturverdier og at det får betydning for avgjørelser i områder der det er grunn til å tro at avgjørelsen kan medføre ytterligere press i fremtiden. Da det kan være vanskelig å forutsi utviklingen i et område, må det ikke stilles for strenge krav til visshet om fremtidig press.

DN mener derfor at dette er en meget viktig bestemmelse.»

8.6.5.4 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren

Lovfesting av prinsippet om at «miljøpåvirkeren skal betale» støttes av *Justisdepartementet, Bioteknologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Økokrim, Statnett SF, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Norsk Botanisk Forening, LO, SABIMA, Norges Naturvernforbund, NJFF, WWF, Natur og Ungdom, Energibedriftenes landsforening, Greenpeace, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Fylkesmennene i Aust-Agder, Hedmark, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, og Vest-Agder, Møre og Romsdal fylke, Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal, Kvinnherad kommune, og Stord kommune*.

Energibedriftenes landsforening sier:

«Dette er et internasjonalt akseptert prinsipp som EBL støtter. For flere av våre medlemmer har dette lang praksis, særlig knyttet til vassdragsreguleringsloven. Her betales både generelle konsesjonsavgifter til stat og kommuner, og spesielle fiske- og jaktfond for å bøte på skader på naturmiljøet. I tillegg er det vilkår i konsesjonen som har spesielt fokus mot miljøfaglige forhold, og vi forventer at disse forholdene fortsatt vil reguleres i forhold til sektorlovgivningen.»

Den Norske Advokatforening støtter prinsippet, men viser samtidig til det tilsvarende prinsippet i forurensningslovens § 7, annet ledd, fjerde punktum, som begrenser tiltaksplikten til «tiltak som står i rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Analogt med dette mener foreningen at tiltaksplikten etter utk. § 66 fjerde ledd – som er

en operativ bestemmelse basert på prinsippet – bare skal gjelde i den grad det er rimelig etter en samlet vurdering. I samme retning uttaler *Statnett SF* seg.

Statnett SF mener at prinsippet oppfattes som et riktig prinsipp, «så lenge det forutsettes at dette baseres på en nytte/kostnadsavveining, jf. § 12 og at tiltakshaver kan påvirke hvordan retting best kan skje.»

Næringslivets Hovedorganisasjon mener at kunnskap om virkninger og årsakssammenhenger i naturforvaltningen er mer usikre enn om virkninger av utslipp, og at prinsippet må anvendes i lys av dette.

Statkraft Energi AS uttaler at bestemmelsen ikke må føre til dobbelkostnad for tiltakshaver som blir pålagt restaureringstiltak etter særlover.

Følgende instanser har innvendinger mot bestemmelsen: *Universitetet for miljø- og biovitenskap*, *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)*, *Norges skogeierforbund*, *Norsk almenningsforbund*, *Norskog*, *Utmarkskommunenenes sammenslutning*, *Innherad*, *Hattfjeldal* og *Stor-Elvdal kommuner og Statkraft Energi AS*.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), *Norges skogeierforbund*, og *Norsk Almenningens Forbund* mener at kostnadene ved tiltak eller vern blir skjøvet over fra staten på «tiltakshaver», noe de mener er urimelig. *Norskog* mener at utvidelsen at prinsippet til «miljøpåvirkeren» istedenfor «forurenseren» innebærer store konsekvenser. *Norskog* viser til at nær sagt all aktivitet påvirker på en eller annen måte miljøet, og at det må være en grense for hva miljømyndighetene kan definere inn under begrepet.

Utmarkskommunenenes sammenslutning mener at det må vises til forurensningsloven § 8, der prinsippet om at forurenseren betaler avgrenses mot «vanlig forurensning fra fiske, jordbruk og skogbruk, og fra boliger, fritidshus og kontorer». *Utmarkskommunenenes sammenslutning* mener at tilsvarende begrensninger må gjelde etter naturmangfoldloven § 11. Tilsvarende uttalelse kommer fra *Hattfjeldal* og *Innherad kommune*.

Universitetet for miljø- og biovitenskap sier at prinsippet forutsetter både at miljøpåvirkeren lar seg identifisere og at kostnadene lar seg beregne.

8.6.5.5 Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

Bestemmelsen støttes av *Justisdepartementet*, *Direktoratet for naturforvaltning*, *Økokrim*, *Norsk institutt for jord- og skogkartlegging*, *Den Norske*

Advokatforening, *Norsk botanisk forening*, *Friluftsrådernes Landsforbund*, *NJFF*, *Friluftslivets fellesorganisasjon*, *Greenpeace*, *LO*, *Norges Naturvernforbund*, *Fylkesmennene i Oslo og Akershus*, *Telemark*, *Sør-Trøndelag*, *Rogaland*, *Nordland* og *Troms og Møre og Romsdal fylke*.

Norsk Sau og Geit uttaler:

«Vi må forvente dynamikk i lovverk og forvaltningsverktøy. Miljøvennlige driftsformer som i vesentlig grad baseres på utmarksbeitebruk må ikke kveles av rigide rammer. Beitebruk er skjøtselarbeid i det biologiske mangfoldet og må prioriteres og løftes fram av offensiv tilrettelegging.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund tar opp problematikken med overbeite, men knytter kommentaren ikke direkte opp til § 12:

«Bærekraftbegrepet må også sees i sammenheng med eventuelle utfordringer i forhold til overbeiting. Dette er en reell problemstilling som biomangfoldlovutvalget er inne på. Overbeittingsproblematikken strekker seg utover de utfordringer man har med tamreindriften på Finnmarksvidda, og har gitt og vil også i framtiden gi utfordringer i forhold til tettheten av hjorteviltbestandene og dels i forhold til forholdet mellom viltbestander og husdyr på utmarksbeite. På dette punktet mener *NJFF* at lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de utfordringene man kan stå overfor både i forhold til bærekraft-begrepet og i forhold til virkemiddelbruken.»

Noen høringsinstanser har innvendinger mot bestemmelsen. *Norges geologiske undersøkelse* mener at paragrafen langt på vei er dekket opp ved § 6 annet ledd. *Oslo kommune* uttaler seg i samme retning, når den uttaler at bestemmelsen bør endres slik at den er mer i tråd med § 6. *Jernbaneverket* mener at det ikke går klart frem «hvor grensen går i forhold til hva som skal utredes og hvor mye hensyn som skal tas, særlig innenfor drift og vedlikehold». *Jernbaneverket* kobler bestemmelsen også opp til aktsomhetsplikten i § 6. *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal* mener at paragrafen ikke trengs ved siden av formålsparagrafen i lovforslaget og det frivillige miljøansvaret som nærinngene selv tar på seg.

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging etterlyser også her – som ved prinsippet om samlet belastning – at man søker å få til løsninger på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Som eksempel nevnes at områder med behov for ytterligere beitedyr samarbeider med områder hvor det er overskudd av beitedyr i forhold til beitearealer.

8.6.6 Departementets vurdering

8.6.6.1 Innledning

Utvalgets forslag om lovfesting av miljørettslige prinsipper er en viktig del av å konkretisere hva som ligger i bærekraftig bruk. Det er videre ment å bidra til en bedre samordning av naturforvaltningen på tvers av sektorer ved å angi *hvilke* prinsipper som skal anvendes, og *hva som ligger i* det enkelte prinsipp. Departementet mener det er vesentlig at en ny, generell naturmangfoldlov inneholder sentrale miljørettslige prinsipper. En slik lovfesting er i tråd med utviklingen både i nasjonal og internasjonal rett.

Departementet har vurdert om flere eller andre prinsipper burde lovfestes enn de utvalget har forslått. Særlig prinsippet om å forebygge fremfor å reparere kunne vært aktuelt å lovfeste. På den annen side er dette et prinsipp som først og fremst ligger til grunn for utforming av lover, f.eks. kan en tillatelsesordning være begrunnet med det. Og i sin helt generelle form – å unngå skade på naturmangfoldet heller enn å reparere den – har bestemmelsen mer karakter av et mål, og er ivare tatt i lovens formålsbestemmelse og de mer konkrete målene i §§ 4 og 5.

Heller ikke prinsippet om integrering av miljøhensyn i offentlig myndighetsutøving egner seg etter departementets syn særlig godt for lovfesting som et miljørettslig prinsipp.

Departementet har også vurdert om økosystemtilnærmingen burde komme til uttrykk på annen måte enn, slik utvalget foreslår, gjennom flere forskjellige paragrafer, bl.a. målene for naturtyper, økosystemer og arter, aktsomhetsplikten, og flere av de miljørettslige prinsippene. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at økosystemtilnærmingen vanskelig kan fanges i én bestemmelse (jf. NOU 2004: 28 kap. 11.9), og departementet foreslår derfor ikke dette som et eget prinsipp. Prinsippet om samlet belastning er imidlertid et svært sentralt element i økosystemtilnærmingen, noe som etter departementets mening understreker viktigheten av å ha med dette prinsippet i de alminnelige bestemmelsene. Også § 13 om kvalitetsnormer for naturmangfold er viktig i en økosystemtilnærming.

Departementet kan heller ikke se at andre viktige miljørettslige prinsipper er utelatt. Departementet mener dessuten at de prinsippene utvalget foreslår allerede er godt forankret i gjeldende rett, selv om noen gis et noe bredere anvendelsesområde enn i dag. Departementet følger derfor utvalget når det gjelder valg av prinsipper, men foreslår

noen justeringer i formuleringen av det enkelte prinsipp, jf. nedenfor.

8.6.6.2 Betydningen av miljørettslige prinsipper

Betydningen av prinsippene er at disse skal være en rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk, for tolkning av lover og regler og ved utøving av skjønn etter naturmangfoldloven eller andre lover. Prinsippene har betydning både ved fastsetting av generelle forskrifter og ved individuelle avgjørelser, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd. Av § 7 fremgår dessuten at de skal være veiledende ved utøving av det offentliges «forvaltning av fast eiendom».

Prinsippenes betydning vil være begrenset ved regelbundne vedtak som ikke gir rom for å trekke inn miljøhensyn, noe som særlig kan være tilfelle ved enkelte tilskuddsordninger. Målet må i slike tilfeller være at man trekker inn de miljørettslige prinsippene ved revisjon av det regelverket som slike tilskuddsordninger er hjemlet i.

Ved vedtak der forvaltningen etter denne eller andre lover har rom for skjønn, vil prinsippene komme inn som en retningslinje for forvaltningen. Den konkrete anvendelsen av et prinsipp vil bero på en helhetsvurdering hvor prinsippet anvendes i lys av den aktuelle lovens rammer og formål. Prinsippene vil i så fall være med på å angi hva som er saklige hensyn å ta ved avgjørelsen.

Prinsippene har ikke direkte virkning på en slik måte at de kan håndheves gjennom rettssystemet. Mener man at et eller flere av prinsippene ikke er vektlagt i tilstrekkelig grad, må en eventuell sak anlegges med grunnlag i den konkrete beslutningen som er tatt. Anvendelsen av prinsippet må da vurderes i lys av det øvrige grunnlaget for beslutningen, f.eks. hensyn som den aktuelle lov som beslutningen bygger på, trekker frem. Det vil også kreves rettslig interesse i forhold til den type beslutning som er tatt.

Ut fra dette rettslige utgangspunktet er departementet enig med Justisdepartementet i at ordene «skal legges til grunn» i utk. § 8, kan være noe forvirrende. Departementet foreslår derfor å tilføye ordene «som retningslinjer» i paragrafen.

Prinsippene er rettet til offentlig virksomhet, og gjelder dermed ikke direkte for private.

Departementet har overveid om tilføyelsen «herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd» burde sløyfes. Normalt vil det i disse tilfeller være tale om offentlig myndighetsutøving. Departementet mener likevel at de økonomiske virkemidlene er så sentrale når det gjelder vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, at

bestemmelsen bør bli stående for å understreke viktigheten av slike.

8.6.6.3 Føre-var-prinsippet

Departementet er enig med utvalget i at føre-var-prinsippet, som er sentralt for avgjørelser om naturmangfoldet, foreslås lovfestet. Føre-var-prinsippet er godt etablert i gjeldende rett (jf. kap. 8.6.1.4), og lovfestingen vil neppe medføre umiddelbare konsekvenser for forvaltningsutøvelsen etter andre lover. Det er videre sentralt i en rekke internasjonale avtaler som Norge er bundet av, og er ofte nevnt i nyere utenlandsk miljølovgivning.

Flertallet av høringsinstansene støtter bestemmelsen, men det er også en del instanser som er skeptiske. Det fremheves bl.a. at prinsippet ikke bør være en sovepute mot å bruke ressurser på å fremskaffe kunnskap. Departementet er enig i dette, men vil samtidig understreke at funksjonene og prosessene i økosystemene er kompliserte, og kunnskapsgrunnlaget vil derfor neppe i overskuelig fremtid være fullt ut tilstrekkelig.

I kap.8.5.5.2 har departementet drøftet forholdet mellom bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet. Utgangspunktet er at forvaltningen skal bygge sine beslutninger på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Når det likevel er usikkerhet om konsekvensene for miljøet, skal forvaltningen i sin skjønnsutøvelse legge vekt på denne usikkerheten slik at beslutningen legger til rette for at vesentlig skade unngås. For likevel å understreke at forvaltningen bør tilstrebe et best mulig kunnskapsgrunnlag, foreslår departementet at bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget plasseres rett foran føre-var-prinsippet i loven. Departementet vil også påpeke at en tiltakshaver i saker som krever offentlig tillatelse, normalt vil og bør kunne bidra med opplysninger som styrker beslutningsgrunnlaget. Dette er også i tråd med alminnelig forvaltningsrett, jf. kap. 8.5.5.4.

Det er også en del usikkerhet om ordlyden som utvalget foreslår. Departementet har sett nærmere på dette, og mener at bestemmelsens ordlyd med fordel kan suppleres med formuleringene i internasjonale avtaler og retningslinjer. Suppleringen innebærer at der det foreligger en risiko for skade på naturmangfoldet skal man handle, selv om kunnskapsgrunnlaget er usikkert. Se nærmere om dette i omtalen av bestemmelsen i kap. 21.

Noen høringsinstanser mener at bestemmelsen er for svak, bl.a. foreslås at ordet «vesentlig» bør strykes.

Utvalget har bygget sin bestemmelse om føre-var-prinsippet over samme lest som den tilsva-

rende bestemmelsen i svalbardmiljøloven. Forskjellen er at svalbardmiljølovens bestemmelse har en strengere miljønorm innebygd ved at den skade som skal unngås ikke trenger å være «vesentlig». Departementet antar at denne kvalifisering i naturmangfoldloven er tatt inn fordi denne er helt generell, i motsetning til svalbardmiljøloven, som skal ivareta det spesielt sårbare miljøet på Svalbard. Departementet er enig i at det er grunn til å gjøre en slik forskjell, som dessuten er i tråd med utforminger av prinsippet i internasjonalt. I stedet for «vesentlig skade» brukes imidlertid i internasjonal rett ofte uttrykket «alvorlig eller irreversibel» skade. Departementet foreslår at de samme begrepene brukes i naturmangfoldloven § 9. Dette er ment som en presisering, ikke en innholdsmessig endring i forhold til utvalgets begrep «vesentlig» skade.

Ordet «alvorlig» må tolkes slik at en skade som påføres truet natur, raskere vil bli betegnet som alvorlig enn den samme skaden på annen natur. I tillegg kan en skade på natur som er truet fra før fort være irreversibel.

Hva som er «alvorlig eller irreversibel» skade på naturmangfoldet må også leses i lys av de bevaringsmålene som er stilt opp i §§ 4 og 5: Er det tale om en skade som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil det neppe være tale om en alvorlig eller irreversibel skade i lovens forstand.

Noen høringsinstanser understreker at anvendelse av de miljørettslige prinsippene, herunder føre-var-prinsippet, bør stå i et rimelig forhold til tiltaket og de mulige miljøkonsekvensene. Departementet vil vise til at det ligger et skjønnsrom i den øvrige formuleringen av prinsippet slik departementet foreslår det, i og med at mangel på kunnskap «ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak». *Hvilke* forvaltningstiltak vil henge sammen med trusselens karakter og skadens mulige omfang. «Forvaltningstiltak» kan variere fra f.eks. vilkår i en tillatelse til å nekte en tillatelse eller treffe vedtak om vern.

Det må foretas en helhetsvurdering av omfanget av den potensielle skaden sett i forhold til den aktuelle virksomheten og risikoen for at skaden virkelig inntreffer. Den aktuelle lovs formålsbestemmelse og andre retningslinjer for skjønnsutøvelsen må tas med i en slik helhetsvurdering.

Føre-var-prinsippet har betydning både ved beslutninger om bærekraftig bruk og ved beslutninger om vern. Ved bærekraftig bruk innebærer prinsippet at man ved regulering av virksomheten tar høyde for usikkerhet om konsekvensene av den

aktuelle påvirkningen. Usikkerheten kan f.eks. gå ut på hvilke funksjoner i økosystemet som blir påvirket av virksomheten og ev. hvordan. Ved virksomhet som er avhengig av tillatelse, betyr prinsippet at det kan knyttes vilkår til tillatelsen eller at søknaden ev. avslås, hvis viktige miljøverdier står på spill og kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å kunne si at det ikke vil oppstå alvorlig eller irreversibel skade. Forvaltningens vedtak begrunnes i slike tilfeller altså med at det foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel miljøskade, uten at det må godtgjøres at risikoen for at slik skade inntre er større enn at skaden ikke inntre. Beslutningen må imidlertid være i samsvar med alminnelig forvaltningsrett, dvs. at den alminnelige utredningsplikten gjelder, at det ikke skal tas utenforliggende hensyn og at avgjørelser ikke skal være vilkårlig, sterkt urimelig eller et utslag av urimelig forskjellsbehandling.

Gitt den usikkerheten som kan være knyttet til påvirkninger på biologisk mangfold, særlig i et langsiktig perspektiv, er avgjørelser om vern et mulig valg basert på føre-var-prinsippet. Ved å ha et strengt regime for et representativt utvalg av naturen, tar man sikte på å sikre arter, naturtyper og genetisk mangfold for fremtiden. Dette gjelder både arter som man ennå ikke kjenner eksistensen av, og kjente arter, men der man er usikker på effekten av konkrete enkeltpåvirkninger eller summen av påvirkninger som artene er utsatt for.

8.6.6.4 Prinsippet om samlet belastning

Departementet mener at prinsippet om samlet belastning gjenspeiler et sentralt element i økosystemtilnærmingen. Den gradvise forvitring av leveområder er en vesentlig trussel mot det biologiske mangfold, og inngrepene finner gjerne sted bit for bit, over tid, til den samlede belastningen er så stor at leveområder, arter eller genetisk mangfold kan gå tapt. Det er derfor en utfordring å se de samlede påvirkningene i sammenheng. Dette gjelder ikke bare påvirkninger med direkte lokal tilknytning, men også mer generelle påvirkninger som klimaendringer eller langtransporterte forurensninger, som bidrar til belastningen på økosystemene. Et viktig verktøy for å se belastninger i sammenheng er planlegging etter plan- og bygningsloven. Et annet viktig verktøy kan være områdevern etter naturmangfoldloven. Prinsippet om samlet belastning bør imidlertid gjelde mer generelt. Det vil si at myndighetene ved avgjørelser etter det enkelte sektorlovverk må ta hensyn til andre eksisterende eller planlagte inngrep.

Resultatet av en slik vurdering trenger ikke nødvendigvis å være at tiltak ikke tillates. Som ellers vil det i en vurdering ut fra fritt skjønn måtte legges vekt på en rekke kryssende hensyn. Naturverdiene i en gitt sak vil ikke nødvendigvis måtte få gjennomslag. I en del tilfeller kan også en konsentrering av påvirkninger være hensiktsmessig for å la andre områder med større naturverdier være mer upåvirket. Prinsippet om samlet belastning krever imidlertid at myndighetene ikke kan la være å se påvirkningene i sammenheng når miljøpåvirkningen vurderes.

En vurdering om samlet belastning må skje innenfor de rammene som følger av det enkelte regelverks formål og vurderingstemaer. F.eks. skjer godkjenning av landbruksveier etter forskr. 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål. Prinsippet om samlet belastning praktiseres allerede i dag ved myndighetsutøving etter denne forskriften. Når en søknad om ny vei behandles, vurderer landbruksmyndighetene det samlede veinett som allerede eksisterer, innvirkningen på miljøet dersom det kommer ny vei i tillegg til eksisterende vei og muligheten for at det vil komme søknader om andre veier etter at denne er behandlet. At miljøpåvirkningen vektlegges, følger av forskriften § 3–3, der det heter at det ved avgjørelsen skal «legges vekt på de miljømessige konsekvenser bygging og bruk av veien vil ha for naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv». Lovfesting av prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven synliggjør i dette tilfelle at «miljømessige konsekvenser» ikke bare betyr virkningen av den enkelte vei isolert sett, men også virkningen av veien sett i sammenheng med andre veier eller andre påvirkninger.

Den samme forskriften kan også brukes til å illustrere grensen for betydningen av prinsippet om samlet belastning. I forskriften § 1–2 er noen tiltak unntatt fra forskriftens virkeområde. Dette er bl.a. «opparbeidelse av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på eiendommen, og enkle driftsveier som medfører bare ubetydelige terrenginngrep. Med ubetydelige terrenginngrep menes fylling eller planering over korte strekninger som ikke fører til mer enn 1 meter avvik fra opprinnelig terrengnivå.» Et prinsipp om samlet belastning i naturmangfoldloven kan ikke føre til at disse unntakene likevel må behandles etter forskriften. Skulle man ut fra prinsippet om samlet belastning komme til at slike veier likevel burde falle inn, må forskriften i tilfelle endres.

8.6.6.5 *Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren*

Departementet er enig med utvalget i at prinsippet om at «forurenseren skal betale» lovfestes som et mer generelt miljørettslig prinsipp. Prinsippet kommer til uttrykk flere steder i gjeldende rett, jf. kap. 8.6.1.6, og er et viktig prinsipp i EU-retten, jf. kap. 8.6.2.6. Viktig er også at EUs miljøansvarsdirektiv, som ennå ikke er en del av EØS-avtalen, tar utgangspunkt i et bredere prinsipp enn bare knyttet til forurensning.

De kostnadene som etter prinsippet er tiltakshaverens ansvar, er «kostnadene ved å hindre eller begrense» miljøskade. Dette kan være kostnadene ved forebyggende eller avbøtende tiltak, eller kostnader knyttet til utredning av miljøkonsekvenser. Prinsippet er imidlertid avgrenset mot alminnelige erstatningsrettslige regler.

Prinsippet medfører en internalisering av miljøkostnader, slik at de blir tatt med som en utgiftspost i regnskaper og budsjetter. En slik internalisering vil kunne gjøre at kostnadene til forebyggende eller gjenopprettende tiltak får utslag i prisene for varer og tjenester som kan påvirke miljøet.

Det er viktig å understreke at prinsippet også handler om rettferdighet. Alternativet er at andre enn den som står for miljøforringelsen må betale, noe som vil oppleves som urimelig. Prinsippet skal også bidra til at naturmangfoldet tas vare på og at man skal tenke seg godt om før man tillater inngrep som forringer eller ødelegger naturverdier.

Departementet mener også at prinsippet er en naturlig konsekvens av et generelt forvalteransvar, der den enkelte må ta ansvar for de negative konsekvensene som følger av egne handlinger.

Prinsippet gjelder imidlertid ikke uavkortet. For det første vil det kunne tenkes tilfeller der det ikke vil være rimelig eller hensiktsmessig at en tiltakshaver som utfører tiltak som kommer hele samfunnet til gode, bærer alle omkostninger av miljømessig karakter. For det andre vil ikke prinsippet være til hinder for at det offentlige utfører svært ønskelige miljøtiltak som ville være urimelig byrdefullt eller vanskelig å gjennomføre for private. Departementet foreslår derfor at prinsippet nyanseres slik at både tiltakets og skadens karakter trekkes inn ved vurderingen av om det er rimelig at kostnadene ved miljøforringelsen bæres av tiltakshaveren.

Som de øvrige miljørettslige prinsippene, er heller ikke prinsippet om at «miljøpåvirkeren skal betale» en regel som gjelder direkte, jf. kap. 8.6.6.2 om betydningen av de miljørettslige prinsippene. Det er de operative bestemmelsene – enten i denne

eller andre lover – som avgjør hvilket ansvar som helt konkret pålegges tiltakshaveren, ikke selve prinsippet i § 11. Prinsippet anvendes allerede i stor utstrekning etter flere lover, der det f.eks. aksepteres at det settes tyngende vilkår for et tiltak for å kompensere for miljøulemper, jf. kap. 8.6.1.6. I tillegg til prinsippet i § 11 vil da også den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlæren gjelde, slik at adgangen til å stille vilkår bl.a. må ses i lys av den aktuelle lovs formålsbestemmelse, og det må være saklig sammenheng mellom vilkårene og den tillatelsen som gis. Vilråene må heller ikke være urimelig tyngende. Prinsippet i § 11 vil imidlertid være med på å tolke hva som ligger i saklig sammenheng og hva som er urimelig tyngende.

Prinsippet har bl.a. betydning for utformingen av §§ 69 og 70 i naturmangfoldloven. Også disse bestemmelsene nyanserer prinsippet. Ansvaret etter bestemmelsene er knyttet opp til overtredelser av loven, dvs. at lovlig virksomhet i utgangspunktet ikke omfattes (§ 69). Kun hvis lovlig virksomhet har fått uforutsette følger, kan tiltakshaveren pålegges gjenopprettende tiltak (§ 70). Etter begge disse bestemmelsene foretas også en rimelighetsvurdering. Andre bestemmelser i naturmangfoldloven der prinsippet kommer inn er f.eks. §§ 28 og 48 annet ledd.

Departementet vil ellers understreke at bestemmelsen bruker begrepet «skade», det vil si at ikke enhver miljøpåvirkning vil falle inn under prinsippet.

8.6.6.6 *Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*

Prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder er etter departementets mening et viktig prinsipp for bærekraftig bruk. Prinsippet åpner for bruk av naturressursene, men på en måte som er best mulig tilpasset naturverdiene slik at ressursene kan brukes i et langsiktig perspektiv. Prinsippet er godt etablert i både nasjonal og internasjonal rett, opprinnelig knyttet til forurensning, men etter hvert også innen regelverk og retningslinjer for f.eks. primærnæringer som skogsdrift og fiskeri (jf. kap. 8.6.1.7 og 8.6.2.7). Hvordan naturressursene utnyttes er også et av perspektivene i definisjonen av bærekraftig bruk i biomangfoldkonvensjonen, jf. kap. 8.2.2. Det er heller ikke kommet vesentlige innvendinger mot prinsippet i høringen.

Noen høringsinstanser reiser spørsmål om forholdet til utvalgets utk. § 6 om aktsomhetsplikt, som i utvalgets ordlyd har et annet ledd som også omhandler driftsmetoder. Departementet har under 8.4.6.1 gått inn for at aktsomhetsplikten i § 6

gjøres mer generell, slik at den spesifikke henvisningen til driftsmetoder tas ut av den bestemmelsen. For øvrig er § 6 en bestemmelse rettet direkte mot private, mens § 12 gir uttrykk for et prinsipp for myndighetsutøving.

§ 12 kan ha betydning for utforming av forskrifter etter naturmangfoldloven eller andre lover. F.eks. kan det være aktuelt at man i forskrifter om virksomhet som medfører fare for spredning av fremmede organismer (jf. § 28 fjerde ledd) stiller krav om bruk av visse typer teknisk utstyr som bidrar til å hindre rømming. Også etter andre lover kan dette være aktuelt. F.eks. stilles det allerede i dag tekniske krav til akvakulturanlegg etter forskr. 11. desember 2003 nr. 1490. Et annet eksempel kan være forskrifter med hjemmel i skogbruksloven eller jordloven om driftsformer i skog- eller jordbruk. Det vil – som ved de andre miljøretslige prinsippene – være de nærmere konkrete reglene, som vil være bestemmende for rettsvirkningene for private.

Prinsippet kan også medføre at det stilles krav om utstyr, lokalisering eller metoder som vilkår for enkeltvedtak. Vilkåret må være saklig tatt i betraktning både naturmangfoldloven § 12 og den aktuelle lovs formål og øvrige bestemmelser.

Selv om bestemmelsen opprinnelig er tenkt brukt på tilfeller der teknologien skal søke å avhjelpe en miljøskade som ellers ville oppstå, kan det også være aktuelt å tenke på bruksmetoder som på en positiv måte bidrar til å opprettholde biologisk mangfold. Bestemmelsen vil f.eks. kunne støtte opp under tilskuddsordninger som bidrar til landbruksmetoder for å ivareta biologisk mangfold, slik som gammeldags slått eller visse former for utmarksbeite.

8.7 Miljøkvalitetsnormer

8.7.1 Innledning

Miljøkvalitetsnormer eller miljøkvalitetsmål er mål som settes opp for en viss miljøtilstand. Denne tilstanden kan angis ved bruk av ulike kriterier, f.eks. ved antallet eksemplarer av en art eller naturtype over tid, eller på angitte steder eller områder. De kan også angi kvaliteten ved naturen ved f.eks. å sette maksimumsnormer for forekomsten av giftige stoffer eller skadelige fremmede arter (f.eks. ørekyte). Også fravær av inngrep kan brukes som miljøkvalitetsnorm. Miljøkvalitetsnormer kan brukes for å konkretisere mer generelle mål om miljøkvalitet slik som i §§ 4 og 5. Miljøkvalitetsnormer er videre et viktig verktøy i en økosystemtilnærming.

Miljøkvalitetsnormer kan være rettslig bindende eller veiledende for forvaltningen, i noen tilfeller er slike normer også rettslig bindende direkte for private.

Begrepsbruken kan variere. Noen bruker begrepet «miljøkvalitetsnormer», andre «miljøkvalitetsmål», eller bare «miljømål» eller «kvalitetsmål».

Nært beslektet med miljøkvalitetsnormer er miljøindikatorer. En indikator er et valgt miljøelement som gir informasjon om en utvikling eller en tilstand, men den angir ikke *ønsket nivå* på tilstanden eller utviklingen. F.eks. er en indikator for en bærekraftig utvikling for økosystemer på land «bestandsutvikling for hekkende fugl i økosystemer på land» (jf. NOU 2005:5 kap. 1). Indikatoren viser en utvikling uten å ta stilling til hvilken tilstand man ønsker å ha eller oppnå. Et tilsvarende miljøkvalitetsnorm ville vært f.eks. et konkret antall hekkende par for en bestemt fugleart. Tilsvarende er indikatoren for bærekraftig utvikling i økosystemer i ferskvann «vannforekomster med god eller svært god økologisk status». En tilsvarende miljøkvalitetsnorm ville angi f.eks. hvor mange prosent av vannforekomstene man ønsker eller tar sikte på skal ha slik status. Indikatoren vil da kunne brukes for å se om målet er oppnådd eller om utviklingen går i retning av målet.

8.7.2 Gjeldende rett

Regler som hjemler eller inneholder mål eller normer for en viss miljøkvalitet finnes flere steder i norsk rett i dag. Bl.a. er det fastsatt bindende normer for lokal forurensning og støy i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 kap. 5 og 7, gitt med hjemmel i forurensningsloven § 9 første ledd nr. 2. Denne hjemmelsbestemmelsen taler om «grenseverdier for forekomster av visse stoffer, støy, rystelse, lys og annen stråling i miljøet, og hva som skal gjøres dersom grenseverdien overskrides». Forskriften betegner den fastsatte støygrense som en «tiltaks-grense». Overskrides grensen, utløser dette en tiltaksplikt for anleggseieren hvis anlegget bidrar vesentlig til at grensen overskrides. Også reglene om lokal luftforurensning angir grenseverdier for tiltak, i dette tilfelle knyttet til mengder av nærmere angitte stoffer. Det er her altså tale om maksimalt «godtatte» verdier for negative miljøpåvirkninger. Normene i forurensningsforskriften er rettslig bindende.

Vannressursloven formulerer miljøkvalitetsnormer noe bredere. I § 9 er det tale om «kvalitetsmål for vassdrag, bl.a. om vannføring, stoffinnhold og artsforekomst i vassdraget». Slike mål kan

enten gi en maksimumsgrense for akseptert påvirkning, f.eks. maksimalt innhold av et skadelig stoff eller en skadelig art, eller et ønsket mål for miljøkvalitet, f.eks. forekomsten av en indikatorart. Kjernen er at kvalitetsmålet sier noe om vassdragets miljøtilstand. Kvalitetsmål etter § 9 kan enten være veiledende eller bindende for utøving av offentlig myndighet. Er det siste tilfelle, fastsettes de som forskrifter.

Med hjemmel i både forurensningsloven § 9 og vannressursloven § 9 er det fastsatt en forskrift om «rammer for vannforvaltningen» (forskr. 15. desember 2006 nr. 1446) for å følge opp direktiv 2000/60/EF, som er en del av EØS-avtalen. Miljøkvalitetsmål for vannforekomstene er sentrale i direktivet og forskriften. Forskriften er også hjemlet i mer generelle bestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 6, 19–1 og 19–2, som ikke nevner miljøkvalitetsnormer spesifikt. Forskriften har som mål for overflatevann «god økologisk og kjemisk tilstand» (§ 24), noe som blir nærmere spesifisert i vedlegg til forskriften.

Vannressursloven har også noen miljøkvalitetsmål direkte i loven. Dette gjelder kravet om minstevannføring i § 10 og kravet om kantvegetasjon i § 11. Disse bestemmelsene har til dels direkte rettsvirkning for private, men anvendes også gjennom myndighetsutøving.

Helt konkrete mål knyttet til arter finnes i forskr. 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt, gitt med hjemmel i viltloven. I §§ 3 og 4 settes et bestemt antall ynglinger av gaupe, jerv, bjørn og ulv og antall hekkende par kongeørn som mål for forvaltningen.

8.7.3 Internasjonale avtaler og utenlandsk rett

På forurensningsområdet er det ikke uvanlig at det i internasjonale avtaler settes konkrete mål om utslippsbegrensninger eller forekomster av skadelige stoffer. Lignende miljømål har hittil ikke vært like vanlig i internasjonale avtaler om biologisk mangfold, men i den nye ballastvannkonvensjonen, som Norge har sluttet seg til, finnes bl.a. helt konkrete grenser for utslipp av levende organismer over en viss størrelse (vedlegget, regel D-2). Ellers finnes mer tiltaksrettede miljømål, bl.a. i vedtak under biomangfoldkonvensjonen, som f.eks. målet om at 30 % av dyrket jord skal dyrkes i tråd med målet om bevaring av plantediversitet og at 70 % av det genetiske mangfold i landbruksvekster skal bevares innen 2010 (partsmøtevedtak VI/9 og VII/10).

Når det gjelder utenlandsk rett, har den svenske miljøbalken regler om «miljøkvalitetsnormer och miljøkvalitetsförvaltning» i 5 kap. Etter reglene kan miljøkvalitetsnormer fastsettes når det er nødvendig for å beskytte menneskers helse eller miljøet (1 §). Normene skal angi et visst minimums- eller maksimumsnivå av en miljøverdi, og et tidspunkt innen hvilket normen skal nås. Normen skal dreie seg om forurensnings- eller «forstyrrelsesnivåer» eller forekomst i grunnvann eller overflatevann av indikatororganismer (2 §). Normene skal anvendes av myndighetene, herunder kommunene, når de behandler søknader om tillatelser, utøver tilsyn eller gir forskrifter, samt ved planlegging (3 §). Om nødvendig skal det også lages en tiltaksplan hvis normen overskrides (4 §).

Det tyske Bundesnaturschutzgesetz har et tiltaksrettet miljømål i § 3, om at det skal være et nettverk av biotoper og økologiske forbindelsesområder som skal dekke minst 10 % av landets areal. Videre er det for naturtyper med lovfestet vern et mål at utbredelsesområdet og den økologiske kvaliteten opprettholdes (§ 30). Målet er altså status når det gjelder både kvantitet og kvalitet.

Også EUs habitatdirektiv kan sies å ha miljøkvalitetsmål. Målet for de utpekte naturtypene og artene er «gunstig bevaringsstatus», som blir nærmere presisert i direktivet, jf. foran kap. 8.3.3.

8.7.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det lovfestes en hjemmel for at Kongen kan fastsette «kvalitetsmål for bestemte naturtyper og biologisk mangfold, bl.a. om forekomsten av en art» (utk. § 13 første ledd første punktum). Det åpnes for at målene enten er veiledende eller bindende for utøving av offentlig myndighet (utk. § 13 første ledd annet punktum). Er det tale om bindende normer, foreslås at disse skal fastsettes etter forvaltningslovens regler om forskrifter (utk. § 13 annet ledd første punktum).

Det foreslås også oppfølgingsregler om når fastsatte miljøkvalitetsmål ikke blir nådd (utk. § 13 tredje ledd). Som alternativer regnes opp å fastsette en tiltaksplan (bokstav a), endring av gitte tillatelser (bokstav b) eller forskrifter med hjemmel i annen lovgivning (bokstav c). Det overlates til myndighetene å vurdere om tiltak skal iverksettes, og i tilfelle *hvilke* av de nevnte, jf. ordet «kan» i bestemmelsens innledning.

Hjemmelen avgrenses mot miljøkvalitetsmål som utelukkende gjelder forurensning eller vassdrag (utk. § 13 annet ledd annet punktum).

8.7.5 Høringen

Mange høringsinstanser kommenterer ikke forslaget om miljøkvalitetsmål spesielt. Følgende instanser uttaler seg positivt til forslaget: *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norges Naturvernforbund, WWF, Natur og Ungdom, Den Norske Turistforening, Fylkesmannen i Sogn og fjordane og i Vest-Agder, og kommunene Oslo og Ålesund*. Flere av disse ønsker at bestemmelsen styrkes ved å innføre en handleplikt for myndighetene. For det første mener *Den Norske Turistforening* og *WWF* at noen med rettslig interesse må kunne kreve at myndighetene skal vurdere om miljøkvalitetsnormer bør fastsettes, og at myndighetenes beslutning om ikke å gjøre det, skal kunne påklages. For det andre mener disse organisasjonene i tillegg til *Natur og Ungdom* og *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo* at kvalitetsmål skal fastsettes hvis det er dokumentert at det skjer en utvikling for arter, naturtyper eller økosystemer som strider mot målene i §§ 4 eller 5. *WWF* viser i den forbindelse til utk. § 23 om prioriterte arter og utk. § 49 om utvalgte naturtyper, som til en viss grad ivaretar at utvikling i strid med målene i §§ 4 eller 5 foranlediger en myndighetsvurdering. *WWF* mener imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig.

En tredje innstramming, som ønskes av *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo* og *Direktoratet for naturforvaltning*, er at myndighetene etter disse instansenes mening skal ha *plikt*, ikke bare *mulighet*, til å sette inn tiltak når miljømål ikke nåes. *Natur og Ungdom* mener dessuten at miljøkvalitetsmål normalt bør være bindende.

Olje- og energidepartementet og *Norges vassdrags- og energidirektorat* uttrykker forståelse for behovet for en hjemmel for miljøkvalitetsmål utover det som dekkes av forurensningsloven og vannressursloven, men disse instansene ønsker klarere kriterier for når miljøkvalitetsmål kan gjøres bindende for andre myndigheter.

Norsk Skogeierforbund har forståelse for at miljøkvalitetsmål kan være aktuelle i enkelte tilfeller, men mener at dette ikke behøver å skje gjennom lovfesting og regulering ved forskrift.

Statskog SF og *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* er opptatt av prosessen frem til vedtak av kvalitetsmål. Den bør være åpen, og berørte parter bør trekkes inn i utformingen. *Statskog SF* mener at dette synes ivaretatt ved at saksbehandlingsregler for forskrifter i forvaltningsloven legges til grunn for myndighetenes arbeid.

Regjeringsadvokaten og *Justisdepartementet* reiser spørsmål om forholdet mellom omgjøring etter

naturmangfoldloven § 13 og omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35. *Statkraft Energi AS* mener at omgjøringsadgangen bare bør gjelde vilkårene for tillatelse, ikke tillatelsen i seg selv. *Landbruks- og matdepartementet* går i mot den foreslåtte omgjøringsadgangen.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og *Oslo kommune* reiser spørsmålet om hvordan ansvaret for å nå miljømålet vil bli fordelt mellom myndigheter, enten på samme eller på forskjellig nivå.

8.7.6 Departementets vurdering

8.7.6.1 Innledning

Departementet mener at miljøkvalitetsnormer for naturmangfoldet er et viktig redskap for å konkretisere de mer generelle målene i §§ 4 og 5 og formålet i § 1. Det er også et viktig sektorovergripende virkemiddel, der en ser på påvirkningene under ett og i forhold til en miljøtilstand man er blitt enig om på tvers av sektorene. Videre høstes det nå viktig erfaring med gjennomføringen av EUs vanndirektiv, noe som kan være til nytte når miljøkvalitetsmål eller -normer utvikles også for andre områder. Miljøkvalitetsnormer etter naturmangfoldloven vil være retningsgivende og vil kunne være et viktig supplement til kvalitetsmål etter forurensningsloven, slik at ikke bare fravær av skadelige stoffer indikerer miljøtilstanden, men også, positivt, tilstedeværelsen av elementer i naturmangfoldet. Departementet ser for seg at det kan være særlig aktuelt å utvikle slike normer for truet natur, f.eks. forekomsten av truede arter eller truede naturtyper. Slike normer kan brukes alene eller i kombinasjon med at en art prioriteres eller en naturtype blir utvalgt. Det kan også være aktuelt å lage konkrete miljøkvalitetsnormer og mål for et verneområde. En annen mulighet er at miljøkvalitetsnormer knyttes opp mot indikatorarter, jf. kap. 8.7.1.

8.7.6.2 Begrepsbruk

Som nevnt innledningsvis i kap. 8.7.1, brukes forskjellige begrep for å angi et mål om en viss miljøkvalitet. Utvalget bruker i § 13 både begrepet kvalitetsmål, miljøkvalitetsnormer og miljøkvalitetsmål. For å få et mest mulig enhetlig språkbruk, har departementet valgt å bruke begrepet «kvalitetsnorm» eller «norm» gjennomgående i bestemmelsen. Videre bruker departementet begrepet «miljøkvalitetsnorm» som et fellesbegrep for både normer etter forurensningsloven, vannressursloven og naturmangfoldloven, mens normer etter naturmangfoldloven § 13 betegnes som «kvalitetsnor-

mer for naturmangfold». Mot begrepet «kvalitet» kan innvendes at innholdet i normene kan bestå av både kvantitative og kvalitative størrelser. Men også kvantitative størrelser, f.eks. hvor mange bestander av en art som ønskes, sier likevel noe om naturkvaliteten. Departementet er derfor blitt stående ved at ordet «kvalitet» beholdes.

8.7.6.3 Retningsgivende normer

Spørsmålet er reist i høringen om den helt generelle adgangen til å gjøre miljøkvalitetsnormene bindende gjennom forskrift er for vid, slik at det burde knyttes kriterier til når dette kan skje.

Bakgrunnen for spørsmålet er at det kan dreie seg om normer som ikke bare vil binde miljømyndighetene, men også andre myndigheter. Departementet er kommet til at normen ikke bør være rettslige bindende, men kun retningsgivende. Sett i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser anses det som tilstrekkelig for å sikre ivaretagelse av naturens mangfold.

8.7.6.4 Handleplikter for myndighetene

Noen høringsinstanser ønsker en mer forpliktende bestemmelse for når miljøkvalitetsnormer bør fastsettes. Etter utvalgets forslag er dette overlatt til myndighetenes – i dette tilfelle Kongens – frie skjønn. Høringsinstansene foreslår bl.a. en løsning om at interesseorganisasjoner kan kreve en slik vurdering, med mulighet for klagerett.

Departementet ser at det kan foreligge en parallell til bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper, der utvalget foreslår en slik løsning, men ikke med klageadgang. Departementet er likevel blitt stående ved at utvalgets formulering til § 13 første ledd bør beholdes.

Grunnen til dette er at departementet mener at bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper på den ene siden og bestemmelsen om miljøkvalitetsnormer på den annen side, har nokså forskjellig karakter. En vurdering av om en art bør prioriteres eller om en naturtype bør utvelges, vil kunne ut i at man enten velger et slikt regime eller ikke. Ved kvalitetsnormer er det langt mer uklart hvilken konsekvens en vurdering av at «noe bør gjøres» bør ha. Bl.a. vil det ikke være klart hvilken norm som i tilfelle bør velges.

Et annet punkt der noen instanser ønsker klare plikter for myndighetene, er bestemmelsen om tiltak når den ønskede miljøkvaliteten ikke nås. Utvalget foreslår her at myndighetene *kan* utarbeide en plan for hvordan målet kan nås, *kan*

endre gitte tillatelser eller *kan* gi forskrifter med hjemmel i annet lovverk.

Departementet mener at en del kan tale for at i hvert fall det første punktet, det vil si utarbeidelsen av en plan for oppfølging, normalt *bør* skje hvis en fastsatt tilstand ikke blir nådd. Spørsmålet stiller seg imidlertid etter departementets mening annerledes når det gjelder endring av tillatelser eller bruk av forskriftsmyndighet. Om et slikt tiltak er hensiktsmessig må vurderes konkret av den aktuelle sektormyndighet.

Ut fra dette foreslår departementet at tredje ledd omformuleres noe, slik at ordet «kan» byttes ut med «bør» i forhold til utarbeidelsen av en oppfølgingsplan, mens ordet «kan» beholdes ved de to andre alternativene. Bruk av forskriftsmyndighet er ikke hjemlet særskilt i naturmangfoldloven, men må følge av annet lovverk. Men ved å vise til denne muligheten i naturmangfoldloven, illustreres at dette kan være et viktig virkemiddel.

For å angi at det å endre tillatelse er av en annen karakter enn å lage en oppfølgingsplan, foreslås at denne hjemmelen flyttes til et eget ledd.

8.7.6.5 Adgangen til å endre tillatelser

Et siste punkt som enkelte instanser har tatt opp i høringen, er utvalgets forslag om endring av tillatelser som antas å medvirke til at fastsatte miljøkvalitetsmål ikke blir nådd. Bl.a. reises spørsmål om forholdet til forvaltningsloven. Departementet vil vise til at det er i tråd med forvaltningsloven § 35 fjerde ledd at de begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som følger av § 35 ikke gjelder når endringsadgangen følger av annen lov, i dette tilfellet naturmangfoldloven.

Departementet er kommet til at det bør være den enkelte lov som tar stilling til hvorvidt det er behov for eller ønskelig med en omgjøringsadgang av tillatelser, helt uavhengig av om det er fastsatt miljøkvalitetsmål eller ikke. Det innebærer at bestemmelsen ikke hører hjemme i § 13. Departementet foreslår en særskilt omgjøringsadgang for tillatelser etter naturmangfoldloven, jf. omtalen av § 67 i kap. 21.

For øvrig vil både særskilte omgjøringsbestemmelser og omgjøringsadgangen etter alminnelig forvaltningsrett bl.a. måtte tolkes i lys av naturmangfoldlovens bestemmelser, f.eks. målene i §§ 4 og 5 eller kvalitetsnormer for naturmangfoldet fastsatt med hjemmel i § 13. At slike mål ikke nås, vil ofte være viktige samfunnshensyn som kan trekke i retning av omgjøring.

9 Artsforvaltning

9.1 Innledning

9.1.1 Om artskapitlet

I dag reguleres forvaltning av arter i en rekke lover med tilhørende forskrifter. Reglene gir hjemmel for både generell (fredningsprinsippet) og særskilt beskyttelse av arter (artsfredning) og om høsting og annet uttak av arter. I tillegg kommer regler om handel med truede arter.

Internasjonale forpliktelser, nasjonale målsettinger, utvalgets forslag og innkomne høringsuttalelser har dannet et viktig grunnlag for departementets utforming av regler for forvaltning av arter. Departementet har i sitt arbeid særlig lagt vekt på å få på plass et juridisk rammeverk som gir mulighet til å nå målet om å stanse tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010.

I lovkap. III foreslås et generelt forvaltningsprinsipp for dyr, planter og sopp. Forslaget innebærer i hovedsak generelle regler om høsting eller annet uttak av arter på land, innsjøer og vassdrag, samt regler om særskilt beskyttelse av arter og handel med arter. Adgangen til høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser reguleres av havressurslova.

Regler om fremmede organismer omtales som et eget tema i kap. 10.

9.1.2 Internasjonal rett

9.1.2.1 Eksempler fra utenlandsk rett

EUs direktiv 92/42/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (Habitatdirektivet) omfatter naturtyper og ville dyr og planter på land og i sjø som er listet opp i vedleggene til direktivet. Direktivet gjelder både innenfor 12 nm og i EU-landenes økonomiske sone.

9.2 Hvilke arter reguleres av lovverk

9.2.1 Gjeldende rett

I dag er det en rekke lover med tilhørende forskrifter som gir regler om artsforvaltning. De mest sentrale lovene er lov 29. mai 1981 nr 38 om viltet (vilt-

loven), lov 6. juni 2008 nr. 47 om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova), og lov 15. mai 1992 nr 47 om laksefisk, innlandsfisk m.v. (lakse- og innlandsfiskloven)¹ og lov 19. juni 1970 nr 63 om naturvern (naturvernloven). Det er også andre lover og forskrifter som har bestemmelser om arter og aktiviteter knyttet til arter.

De artene som omfattes av disse lovene er henholdsvis

- alle arter av landpattedyr, fugler, amfibier og krypdyr (viltloven § 2 første ledd).
- artene av anadrome laksefisk (laks, sjøørret og sjørøye) og innlandsfisk, ferskvannskreps, og alle andre ferskvannsorganismer (lakse- og innlandsfiskloven § 2 første ledd, § 3 og forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 3 og § 5 bokstav b annet ledd).
- alle viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale (havressurslova § 2 første ledd), og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)).

Ved vedtakelsen av havressurslova er det bestemt at loven skal omfatte alle viltlevende marine ressurser, inkludert bunnfaste arter, og at kontinental-sokkelloven blir endret i tråd med dette, for å hindre at både havressurslova og kontinental-sokkelloven regulerer bunnfaste arter.

For arter som ikke omfattes av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven gjelder ingen generelle regler. På land gjelder dette plantearter og insekter, når det ses bort fra ferskvannsartene. For viltlevende marine arter er situasjonen en annen etter som alle slike arter omfattes av havressurslova.

Etter naturvernloven §§ 13 og 14 kan alle plante- og dyrearter på land- og sjøterritoriet ut til 12 nm fredes. Dette gjelder både de arter som omfattes av viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og havressurslovas regler og øvrige arter.

¹ Om fiske har vi i tillegg bestemmelser i fjelloven (lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane) og i bygdeallmenningensloven (lov 19. juni 1992 nr. 59 om bygdeallmenninger). Dette er lover som først og fremst omhandler fiskerettigheter, og i liten grad utøvelse av fiske.

Reguleringene i alle disse lovene er begrenset til ville arter.

Encellede organismer omfattes av lakse- og innlandsfiskloven, havressurslova og naturvernloven §§ 13 og 14, men ikke av viltloven.

Denne gjennomgangen viser at både lakse- og innlandsfiskloven og naturvernloven §§ 13 og 14 saklige virkeområde omfatter virveldyr, virvelløse dyr, planter, sopp og encellede organismer. Havressurslova omfatter alle viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Viltloven omfatter bare virveldyr.

9.2.2 Internasjonal rett

9.2.2.1 Internasjonale avtaler

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale konvensjoner om arter. Både biomangfoldkonvensjonens og Bernkonvensjonens forpliktelser omfatter alt biologisk mangfold. Etter Bernkonvensjonen følger det av art. 2 at de stater som har sluttet seg til konvensjonen skal «treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller typer som lokalt er i fare». I biomangfoldkonvensjonen art. 2 betyr «biologisk mangfold» variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av. Begrepet omfatter med dette mangfoldet innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå.

9.2.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Eksemplene fra utenlandsk rett viser et noe ulikt bilde av hvilke arter som kan fredes eller reguleres på annen måte etter lov.

Sverige

Etter miljøbalken (8 kap.) kan alle viltlevende dyr og planter fredes. Jaktlagen (1987:253) kan regulere viltlevende pattedyr og fugler (2 §), mens fiskelagen (1993:787) kan regulere fisk og vannlevende bløtdyr/krepsdyr (4 §).

Finland

Etter naturvårdslagen (1996/1096) 38 §, jf. 37 § er pattedyr og fugler som forekommer naturlig i Finland og i Finlands økonomiske sone fredet, med

unntak av vilt og ikke-fredete dyr som omfattes av jaktlagen 5 § og fiskearter som har økonomisk interesse. Det som gjelder også for «underarter, raser, stammar och former» av disse. Også andre dyrearter enn pattedyr og fugler kan fredes i hele eller deler av landet, dersom de er truet av utryddelse, jf. 38 § første og annet st.

Etter naturvårdslagen 42 § første st. kan viltlevende vekster, herunder sopp og sopparter, som er truet av utryddelse fredes. Dessuten gir 46 § hjemmel til ved forskrift å erklære en art for «hotad». Vilkaaret er at artens naturlige overlevelse i Finland er i fare.

Etter jaktlagen (1993/615) kan følgende arter reguleres (5 §):

«Till vilt räknas

- 1) vildkanin, skogshare, fälthare, ekorre, europeisk bäver, kanadensisk bäver, bisamråtta, sumpbäver, varg, i farm uppfödd fjällräv, rödräv, mårhund, brunbjörn, tvättbjörn, grävling, hermelin, iller, utter, skogsmård, mink, järv, lodjur, östersjövikare, knubbsäl, gråsäl, vildsvin, dovhjort, kronhjort, sikahjort, rådjur, älg, vitsvanshjort, skogsvildren och mufflon samt
- 2) kanadagås, grågås, sädgås, gräsand, kricka, bläsand, stjärtand, årtå, skedand, brunand, vigg, ejder, alfågel, knipa, småskrake, storskrake, dalripa, fjällripa, järpe, orre, tjäder, raphöna, fasan, sothöna, morkulla, och ringduva.

Till icke fredade djur räknas

- 1) ängssork eller skogssork, vattensork, fält-sork, åkersork, mellansork, större skogsmus, brun råtta och husmus samt
- 2) korp (inom renskötselområdet), kråka, skata, gråtrut, havstrut, tamduva och björktrast.

Stadgandena om icke fredade djur tillämpas på en förvildad katt.»

Etter loven om fiske (1982/286) kan man regulere fisk og kreps/hummer (4 §). Det kan også gjennom forskrift gis særskilte regler om forbud mot fangst av perlemusling.

Tyskland

Det tyske Bundesnaturschutzgesetz har et eget kapittel om vern og skjøtsel av viltlevende dyr og planter.

EU

Direktiv 92/42/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (Habitatdirektivet) omfatter naturtyper og ville dyr og planter på land og i

sjø som er listet opp i vedleggene til direktivet. Direktiv 79/409/EEC om beskyttelsen av ville fugler (fugledirektivet) omfatter alle fuglearter, deres egg, reir og levesteder som er listet opp i vedleggene til direktivet.

9.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget forslår at regler om artsforvaltning skal omfatte alle arter. Utvalget viser til at alle arter har sin plass i økosystemene og kan ha en økologisk funksjon som vi ofte vet lite om. Reglene i lovkap. III foreslås ikke å gjelde for encellede organismer. Slike organismer egner seg i følge utvalget dårlig for forvaltning på individnivå. Dessuten finner man innenfor denne gruppen mange sykdomsfremkallende og skadegjørende organismer. Encellede organismer som har viktige funksjoner i naturlige økosystemer vil likevel bli ivaretatt gjennom områdeforvaltningen, jf. NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.1.

9.2.4 Høringen

Høringsinstansene har i liten grad kommentert utvalgets utkast om å ha generelle regler for alle arter, dvs. for virveldyr, virvelløse dyr og for planter og sopp. I den grad høringsinstansene har kommet inn på dette er det knyttet til utvalgets forslag om å innføre et generelt bevaringsprinsipp for arter og vilkår for høsting av arter, se hhv. kap. 9.4.4, 9.5.4, 9.7.4 og 9.8.4.

9.2.5 Departementets vurdering

Departementet viser til at gjeldende regelverk ikke har generelle regler som omfatter alle arter. Det innebærer at flere arter i utgangspunktet ikke omfattes av et generelt regelverk. Internasjonale forpliktelser tilsier at Norge bør ha regler som omfatter alle ville dyre- og plantearter. Departementet er derfor enig med utvalget i at generelle regler om artsforvaltning bør omfatte alle arter. Reguleringene av de ulike artene vil dels følge av naturmangfoldloven og dels av de aktuelle ressurslover for arter. Departementet går videre inn for – i motsetning til utvalget – at reglene i naturmangfoldloven også bør omfatte encellede organismer. Departementet viser her til omtalen i kap. 7.1.4.

9.3 Generelle regler for artsforvaltning

9.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett inneholder ingen felles prinsipper for artsforvaltning, med unntak av de arter som omfattes av fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Lovene om artsforvaltning har dessuten ulikt rettslig utgangspunkt og hjemlene for å regulere aktiviteter varierer. Naturvernloven tar utgangspunkt i artenes tilstand. Havressursloven gjelder for alle viltlevende marine ressurser i sjøen, og gir myndighetene hjemmel til å fastsette reguleringer for å sikre en bærekraftig forvaltning av ressursene, jf. loven § 1. De hensyn som skal eller kan tas i forvaltningen av ressursene er nærmere utdypet i loven § 7. Havressurslova omfatter både høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser. Loven skal legge til rette for en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av ressursene. Det overordnede prinsippet for artsforvaltning er i havressurslova uttrykt gjennom forvaltningsprinsippet som pålegger myndighetene en plikt til jevnlig å vurdere hva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene. Viltloven og lakse- og innlandsfiskloven ligger midt mellom disse. Viltloven er både en vernelov og en høstingslov, i den forstand at fredningsprinsippet gjelder både for arter det er høstingsinteresse for, og for andre arter. Lakse- og innlandsfiskloven går mer i retning av saltvannsfiskelovens reguleringsregime, i og med at fredningsprinsippet kun gjelder for de tre artene av anadrome laksefisk, og at denne fredningen i stor grad er begrunnet i behovet for å regulere høsting.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget forslår felles prinsipper og regler for bevaring og høsting av arter og at disse reglene samles i naturmangfoldloven. I lovkap. II foreslås et generelt bevaringsmål for arter som angir rammer for handlinger etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. I lovkap. III om artsforvaltning foreslås et generelt bevaringsprinsipp for alle arter og generelle kriterier for høsting av alle arter. Utvalget legger imidlertid opp til at de konkrete høstingsvedtakene treffes med hjemmel i den aktuelle ressurslov, (lakse- og innlandsfisklov, saltvannsfiskeloven, ny havressurslov og viltloven), innenfor de generelle rammene som naturmangfoldloven trekker opp. Regler om unntak fra bevaringsprinsippet foreslås lovfestet i naturmangfoldloven.

9.3.3 Høringen

De høringsinstanser som eksplisitt kommenterer utvalgets forslag på dette punktet er delte i synet på å samle felles prinsipper og regler om arter i naturmangfoldloven.

Direktoratet for naturforvaltning, Den Norske Advokatforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Ornitologisk Forening, Oslo og omland friluftsråd og Fylkesmannen i Nordland støtter forslaget.

Norges Naturvernforbund uttaler bl.a.:

«Naturvernforbundet støtter forslaget fra utvalet om å ta dei overordna forvaltningsreglane for alle artar inn i naturmangfoldlova.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler at «gevinstene ved å få et mer helhetlig og samlende lovverk som skal omhandle biomangfoldet og forvaltningen av naturgrunnlaget som større enn de mulige negative effektene ved en oppsplitting av viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven».

Fiskeri- og kystdepartementet, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne), Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norges Fjellstyresamband, Norsk Almenningens Forbund, Norsk Sau og Geit, Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), kommunene Finnøy, Hjartdal, Høgebostad, Marnadal, Meråker, Nore og Uvdal, Oppdal, Røyrvik, Sauda og Stor-Elvdal, Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal, Setesdal Vestheirfylkeheiene Landskapsvernområde og Vest-Telemarktinget er skeptisk til å samle felles prinsipper og regler i naturmangfoldloven.

Det heter i uttalelsen fra *Fiskeri- og kystdepartementet*:

«Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering bør betydningen av naturmangfoldloven i forhold til sektorlovgivningen begrenses i forhold til sektormyndighetenes ansvarsområde og kompetanse.»

Norges Fiskarlag uttaler at «de levende marine ressurser som hovedprinsipp fortsatt må forvaltes i medhold av fiskeriforvaltningens eksisterende sektorlover som saltvannsfiskeklov, sonelov og oppdrettsloven».

Norges Bondelag er imot å flytte viltlovens bestemmelser til naturmangfoldloven da «disse bestemmelsene er nært knyttet til grunnleggende viltforvaltnings-prinsipper og derfor hører hjemme i viltloven».

Norsk Sau og Geit er utrykkelig motstandere av endringer i viltloven som vil kunne svekke hensynet til landbruksnæringen når det gjelder viltforvaltning.

Utmarkskommunenes Sammenslutning er skeptisk til flere av endringsforslagene i viltloven, bl.a. at det generelle fredningsprinsippet i dagens viltlov § 3 og erstatningsbestemmelsen ved rovdyrskader i § 12 flyttes over i naturmangfoldloven. Dersom man skal ha en egen lov om viltforvaltningen bør loven, som i dag, innledes med det generelle fredningsprinsippet.

Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal mener forslaget om å samle regler i naturmangfoldloven er en nedprioritering av særlover.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener det er «rimelig å stille spørsmål ved hvorfor alle bestemmelser om jakt skal tas ut av viltloven».

Statskog uttaler:

«Vi vil peke på at en mulig uheldig konsekvens av en slik ny retning vil kunne være at regelverket blir mindre oversiktelig for den enkelte jeger og fisker og andre som forholder seg til det.»

9.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener lovverk om arter bør samordnes og i størst mulig grad samles.

I dag mangler vi et regelverk som hjemler muligheten til å gi generelle regler om alle arter, jf. kap. 9.2. Dessuten mangler vi i dag mål og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk av naturens mangfold, slik det nå foreslås i lovkap. II, jf. kap. 8. Slike prinsipper skal anvendes ved tolkning av lover og regler og ved skjønnsutøvelsen etter andre bestemmelser både i naturmangfoldloven og i andre lover.

I tråd med dette er det etter departementet syn ønskelig å ha en felles tilnærming til generelle regler om høsting og annet uttak av arter. For marine arters vedkommende har problemstillingen vært preget av at havressurslovutvalget (NOU 2005: 10) og biomangfoldlovutvalget (NOU 2004: 28) har valgt et ulikt rettslig utgangspunkt for høsting og annet uttak. Det legges opp til at de generelle reglene om arter bør samordnes og samles mest mulig, men slik at regler om høsting mv. av arter på land (inkl. innsjøer og vassdrag) samles i naturmangfoldloven, men regler om høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine organismer følger av havressurslova, se nærmere omtale av dette i kap. 9.4.5.

Departementet mener en slik løsning samlet sett legger godt til rette for en fremtidsrettet og helhetlig forvaltning av arter, både på land, i innsjøer og vassdrag, og i havet.

Departementet viser til at en samordnet lovgivning om naturens mangfold er en viktig målsetting med loven. Det å samle generelle prinsipper og regler for høsting og annet uttak av landlevende dyr i naturmangfoldloven er derfor i tråd med en slik målsetting. Samtidig viser departementet til at ressurslovene verken enkeltvis eller samlet vil omfatte alt naturmangfold. Det er derfor ikke mulig å innpasse generelle prinsipper og regler om artsforvaltning i gjeldende lovgivning.

Videre mener departementet at innarbeiding av grunnleggende viltforvaltningsprinsipper knyttet til hva slags dokumentasjon som skal ligge til grunn og hvilke vilkår som skal være oppfylt for at høsting skal kunne tillates i naturmangfoldloven, heller ikke kan ses som en nedprioritering av lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Forvaltningen av arter på land og i innsjøer og vassdrag skal – som i dag – gjennomføres av den enkelte sektormyndighet med hjemmel i den enkelte ressurslov, men innenfor rammen av felles prinsipper og regler i naturmangfoldloven.

Det er også innspill i høringen på at en fragmentering av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven vil gjøre lovverket mindre oversiktlig og dermed vanskeligere tilgjengelig for brukergruppene. Departementet har forståelse for dette synspunktet, men mener fordelene med å få et mer samlet regelverk om artsforvaltning oppveier mulige ulemper. Samtidig er det lagt inn klare henvisninger i de aktuelle ressurslovene om forholdet mellom disse, slik at regelverket skal være enkelt å forstå for dem som er aktive brukere av disse lovene. Det vises også til at en flytting av nødvergebestemmelsen og erstatningsbestemmelsen for rovvilt-skade ikke vil innebære endringer i forhold til dagens rettstilstand, jf. kap. 9.6.5.

9.4 Forvaltningsprinsipper for arter

9.4.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven og viltloven har et lovfestet fredningsprinsipp for arter som et prinsipielt utgangspunkt. Innenfor fredningsprinsippets anvendelsesområde kan man skille mellom arter som er totalfredet, det vil si at jakt, fangst eller fiske ikke er tillatt, og arter der det til tross for fredningsprinsippet er åpnet for høsting. Etter havressurslova er utgangspunktet at høsting i sjø (med unntak av anadrome laksefisk) er tillatt, med mindre det er satt begrensninger ved forskrift. F.eks. var det tidligere for loddefiske i Barentshavet innført et tidsbegrensende høstingsforbud.

Fredningsprinsippet i viltloven § 3 første ledd innebærer at alt vilt er «fredet», med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov». «Fredning» betyr etter bestemmelsens annet ledd at «det er forbudt å fange, jage, drepe, eller skade fredet vilt». I § 3 første ledd siste punktum presiseres også at «ingen skal holde vilt i fangenskap med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov». Dette siste forbudet regnes å gjelde for både jaktbart og totalfredet vilt.

Fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskloven omfatter i utgangspunktet bare anadrome laksefisk, dvs. laks, sjørret og sjørøye. For at fredningsprinsippet skal få reell effekt, omfattes imidlertid også annen fisk i vassdrag og deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk (§ 4). En mer detaljert omtale av fredningsprinsippet i gjeldende rett etter lakse- og innlandsfiskloven og viltloven er gitt i NOU 2004: 28 kap. 13.4.2.1 – 13.4.2.4.

9.4.2 Internasjonal rett

9.4.2.1 Internasjonale avtaler

Internasjonale forpliktelser om artsvern innebærer generelle mål om bærekraftig forvaltning av arter og prinsipper for høsting som innebærer at arters overlevelsesmuligheter ikke blir truet. Til de generelle bevaringsforpliktelsene hører også generelle forpliktelser om å bevare arters leveområder. Eksempler på slike bestemmelser finnes i Bernkonvensjonen art. 2 og 4 (1), Bonnkonvensjonen art. II og biomangfoldkonvensjonen art. 8 (d).

Norge er folkerettslig forpliktet til å totalfredet enkelte arter mot høsting eller annet uttak. Slike forpliktelser er først og fremst basert på disse artenes økologiske tilstand, dvs. at det antas å være fare for artens overlevelse hvis det ikke settes inn fredningsvedtak, jf. Bernkonvensjonen art. 5 og 6, og Bonnkonvensjonen art. III (1).

For arter der statene er forpliktet til totalfredning, følger det gjerne med forpliktelser om beskyttelse av artenes leveområder, jf. Bernkonvensjonen art. 4 (1) og Bonnkonvensjonen art. III (4) (a).

Bernkonvensjonen har også som formål å fremme samarbeidet mellom statene, jf. art. 11.

Det er under Bernkonvensjonen utviklet og vedtatt en rekke anbefalinger for hvordan konvensjonen bør gjennomføres. Disse anbefalingene er ikke rettslig bindende, men kan ventes å få vekt ved vurderingen av i hvilken grad den enkelte part oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen.

Et viktig eksempel på slike anbefalinger gjelder etableringen av det såkalte «Emerald Network» som innebærer en systematisk tilnærming til ivare-

takelse av arter og områder ut fra deres økologiske tilstand og utvikling. «Emerald Network» er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 10.3.3 (161 – 162) og 15.3 (s. 281 – 288).

Utvalget har omtalt internasjonale forpliktelser knyttet til arter og artsvern i NOU 2004: 28 kap. 13.3

9.4.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Både Sverige, Finland, Tyskland og EU har innført et generelt fredningsprinsipp for alle eller deler av de arter som omfattes av de aktuelle lovene og/eller direktivene. Det vil si at høsting og annet uttak krever en særskilt tillatelse.

Sverige

Etter jaktlagen gjelder det i utgangspunktet et generelt fredningsprinsipp for pattedyr og fugler.

Finland

Etter naturvårdslagen er pattedyr og fugler i utgangspunktet fredet.

Tyskland

Etter den tyske Bundesnaturschutzgesetz er det et generelt bevaringsprinsipp for dyr og planter.

EU

Fugledirektivet fastsetter at det gjelder et fredningsprinsipp for alle fuglearter (art. 5). Videre har Habitatdirektivet egne lister over dyr og planter som skal ha et strengt vern (art. 12 og 13), noe som i praksis innebærer at det gjelder et generelt fredningsprinsipp for arter i EU. Disse direktivene gjelder også i 200-mils sonen (økonomisk sone), hvis landene har opprettet slike.

9.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår et bevaringsprinsipp i utk. § 15 for alle arter, som må ses i sammenheng med målet i § 5 om å opprettholde artene og deres leveområder. I NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.1 heter det:

«For å oppnå målet i utk. § 5 bør det være et prinsipp at eksemplarer av arter ikke tas ut uten fornuftig formål, og uten at uttak av arter er bærekraftig.»

Bevaringsprinsippet innebærer at uttak av arter bare skal kunne skje med positiv hjemmel direkte

i loven eller i vedtak hjemlet i loven. Prinsippet bør etter utvalgets forslag omfatte alle arter da utvalget ikke kan se noen biologisk faglige grunner til at bevaringsprinsippet skulle være begrenset til viltarter og anadrome laksefisk, slik tilfellet er i dag når det gjelder fredningsprinsippet.

9.4.4 Høringen

En rekke høringsinstanser uttaler seg eksplisitt til utvalgets forslag om at det må ligge en beslutning til grunn før høsting og annet uttak av arter kan gjennomføres. Høringsinstansene er delt i sitt syn på forslaget.

De som støtter forslaget er *Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Artsdatabanken, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening, Dyrevermaliansen, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Naturvernforbund, Norsk Ornitologisk Forening, WWF, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Kvinnherad kommune og Stord og Fitjar kommuner (fellesuttalelse).*

Justisdepartementet uttaler:

«Vi stiller oss i utgangspunktet bak naturmangfoldlovutvalgets vurdering av at det er hensiktsmessig å ha som det generelle utgangspunkt at høsting av levende naturressurser er forbudt med mindre det er gitt tillatelse til dette. I praksis vil sannsynligvis hovedreglen på mange områder likevel være at ressursuttak er tillatt «i lov eller vedtak med hjemmel i lov.»

Direktoratet for naturforvaltning ser det som svært viktig at dagens speilvendingsprinsipp i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven videreføres, og at prinsippet også gjøres gjeldende for innlandsfisk og marine virveldyr. Et bevaringsprinsipp vil også være mer i tråd med biomangfoldkonvensjonen, som ikke skiller mellom ulike artsgrupper. Det vil også gi et bedre grunnlag for bevaring av truede arter og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Særlig vil et bevaringsprinsipp som også gjelder for marine arter bidra til en mer sammenhengende og helhetlig oppfølging av biomangfoldkonvensjonen.

Artsdatabanken mener det ikke er faglige grunner til at det foreslåtte bevaringsprinsippet kun skal være begrenset til viltarter og anadrome laksefisk slik dagens fredningsprinsipp er. Artsdatabanken mener bevaringsprinsippet er et riktig skritt i retning av en mer helhetlig artsforvaltning.

Norges Naturvernforbund uttaler:

«Denne lova bør vere det regelverket som regulerer vern og anna forvaltning av artane

gjennom grenser for kva som er lovleg å drive av hausting eller andre former for utnytting. Også der andre styresmakter handterer uttaket i praksis, til dømes saltvassfiske, bør ansvaret for å ta vare på artane i tråd med føremålet og dei allmenne reglane i denne lova, ligge i Miljøverndepartementet.»

Følgene instanser er skeptiske til eller imot å innføre et bevaringsprinsipp: *Fiskeri- og kystdepartementet, Sametinget, Norges Fiskarlag, Norges Skogeierforbund, Norskog og Åseral kommune.*

Fiskeri- og kystdepartementet mener et bevaringsprinsipp ikke er avgjørende for å kunne gjennomføre en økosystembasert ressursforvaltning. En slik forvaltning er først og fremst avhengig av forbedret kunnskap om sammenhengen mellom ulike arter og bestander og deres miljø og rapportering av uttaket av fra de aktuelle bestandene. *Fiskeri- og kystdepartementet* har vanskelig for å se at denne kunnskapen og statistikken blir bedre bare ved at loven speilvendes.

Fiskeri- og kystdepartementet viser dessuten til at innføring av et bevaringsprinsipp vil kunne medføre at både forskningsressurser og administrative ressurser vil måtte prioriteres i retning av fiskerier man av næringshensyn ønsker å åpne, og at det vil kunne gå på bekostning av overvåking av økologisk og økonomisk sentrale fiskebestander. *Fiskeri- og kystdepartementet* kan på denne bakgrunn ikke se hvilke reelle fordeler innføring av bevaringsprinsippet skulle gi for fiskerisektoren som kan forsvare den usikkerhet fiskerinæringen med dette både direkte og indirekte kan bli påført.

Sametinget er kritisk til et bevaringsprinsipp. *Sametinget* viser til at

«miljøhensyn er et av kjernepunktene i Sameetingets politikk og at dette er hensyn som *Sametinget* både tar på alvor og ønsker å være med på å utvikle, samt bidra til å gjennomføre i konstruktiv samhandling med statlige myndigheter. Hensynene til bærekraftig utvikling og fornuftig beskatning er gode hensyn som også *Sametinget* stiller seg fullt ut bak. Disse bør likevel innarbeides på en annen måte i lovforslaget enn ved en speilvending av forvaltningsregimet. *Sametinget* vil her understreke at speilvending ikke er noen nødvendighet for å nå disse mål og at de nevnte, samt en rekke andre miljøhensyn langt på vei allerede er godt innarbeidet i lovforslaget fra utvalget.»

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet har prinsipielle merknader om forholdet mellom gjeldende viltlov og forslaget til ny naturmangfoldlov. *Norges teknisk naturvitenskapelige universi-*

tet mener ulempen med et fredningsprinsipp for virveldyr etter bl.a. viltloven var at:

«det innførte et skille mellom en taksonomisk gruppe av dyr i forhold til alle andre dyr (og planter) som ikke kan forsvares ut fra artenes behov for forvaltning; en rekke mindre pattedyr og fugler kan neppe sies å være mer truet enn alle andre organismer i norsk fauna og flora. Vi mener ut fra dette at denne særbehandling av virveldyr som nå også foreslås utvides til fisk ..., ikke er basert på noe bevaringsbiologisk faglig argument, men en videreføring av en gammel tradisjon fokusere på de dyreartene som er lett synlige. Moderne naturforvaltnings tenkning (med bl.a. økosofien) og resultater av bioprospektering (jfr. Cyclosporin a) burde gjort denne oppdelingen av arter i a- og b-lag uaktuelle i en ny lov av 2005.»

9.4.5 Departementets vurdering

Et prinsipielt viktig spørsmål i biomangfoldlovutvalgets forslag er hvilket rettslig utgangspunkt som skal legges til grunn for forvaltningen av viltlevende arter. Biomangfoldlovutvalget mener det bør legges til grunn et bevaringsprinsipp, dvs. at all høsting og annet uttak er forbudt inntil forvaltningsmyndigheten åpner for det.

I høringen er det mange instanser som støtter innføringen av et bevaringsprinsipp. Samtidig er det flere instanser som ønsker at det skal gjelde et høstingsprinsipp bl.a. for marine arter, dvs. at høsting er tillatt inntil det blir regulert eller forbys.

Departementet mener det sentrale i artsforvaltningen er at man samlet sett har regler og systemer som sikrer at det føres en helhetlig og bærekraftig forvaltning av arter.

Det er et mål med artsforvaltningen både på land og i sjø at artene ivaretas på kort og lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, jf. forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5. For å nå dette målet bør følgende hovedpilarer inngå i det generelle regelverket om arter på land og i sjø:

For det første må vi ha et regelverk som omfatter alle arter, jf. omtalen foran i kap. 9.2.5. Gjennom ny havressurslov og ny naturmangfoldlov får vi et regelverk som samlet gir hjemmel for å regulere alle arter på land, i innsjøer og vassdrag og i sjø.

For det annet gir en slik tilnærming et klart signal om at det er knyttet seg viktige verdier til alle arter. Arter har verdi både i kraft av arten selv (egenverdi), i samspillet artene imellom (økologisk verdi) og artens betydning for mennesker (nyttverdi, opplevelsesverdi og økonomisk

verdi). Til dette siste hører bl.a. at det er naturlig at mennesker høster av naturens overskudd og at det skal legges til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom utnytting av ressursene innenfor en bærekraftig ramme.

For det tredje må regelverket sikre at konsekvensene av å høste eller å felle viltlevende arter, og forholdet mellom artene, vurderes jevnlig ut fra best tilgjengelig dokumentasjon. Slike vurderinger er helt avgjørende for å kunne gjennomføre en systematisk forvaltning av arter i samsvar med forevar-prinsippet og prinsippet om samlet belastning. Dette gir også langt bedre muligheter til å føre en helhetlig økosystembasert forvaltning der alle arter ses i sammenheng.

For det fjerde må all høsting være bærekraftig slik at artene kan forvaltes i et langsiktig perspektiv. Det vil bl.a. si at arten skal utvikle seg innenfor sikre biologiske rammer. Samtidig innbærer det at det er økologiske kriterier som danner rammen for hvilken høsting som skal tillates.

Slik departementet vurderer det, bygger både naturmangfoldloven og havressurslova på de nevnte hovedpilarene. I forhold til viltlevende marine ressurser vil også sosioøkonomiske hensyn være sentralt for hvilken høsting som skal kunne foregå. Pilarene danner kjernen i forvaltningsprinsippet for arter. Selv om det legges opp til et noe ulikt rettslig utgangspunkt for høsting og annet uttak av viltlevende arter etter naturmangfoldloven (høsting krever tillatelse) og havressurslova (høsting er i utgangspunktet tillatt), er målene og reglene for øvrig i hovedsak de samme. Begge lovene legger opp til en helhetlig tilnærming, ved at høsting og annet uttak skal være forsvarlig og foretas innenfor en bærekraftig ramme, og at vurderinger og beslutninger bygger på systematisk og grundig faglig og erfaringsbasert kunnskap.

Forvaltningsprinsippet for arter på land, inkl. innsjøer og vassdrag

På land innebærer forvaltningsprinsippet at reglene om høsting og annet uttak av landlevende dyr, planter og sopp forankres i naturmangfoldloven. Lovmessig medfører det at all høsting og uttak skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

For vilt og lakse- og innlandsfisk innebærer det at høsting og annet uttak er tillatt når myndighetene har åpnet for det. For virvelløse dyr og planter og sopp er det lagt opp til et noe mer fleksibelt system for å sikre en forvaltning som kan gjennomføres på en fornuftig og hensiktsmessig måte.

Det at høsting eller annet uttak krever en forvaltningsbeslutning er ikke nytt i Norge. Vi har i dag et fredningsprinsipp for vilt og anadrome laksefisk som ble innført gjennom hhv. viltloven av 1981 og lakse- og innlandsfiskloven av 1992. Et slikt prinsipp er innført for pattedyr og fugler i alle de nordiske landene. Fredningsprinsippet er i dag godt innarbeidet og alminnelig akseptert av de som berøres i forvaltningen av de nevnte artene.

Selv om forvaltningsprinsippet forankres i naturmangfoldloven vil høstings- og fellingsbeslutninger fattes av sektormyndigheten i medhold av henholdsvis lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Det innebærer at myndighetene etter disse lovene vil måtte forholde seg til reglene i naturmangfoldloven i tillegg til de respektive ressurslovene ved sine myndighetsbeslutninger.

Departementet kan ikke se at innføringen av et generelt forvaltningsprinsipp for landlevende dyr, planter og sopp vil innebære en inndeling av arter i et A- og B-lag, slik Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet hevder. Tvert i mot mener departementet at forvaltningsprinsippet så langt det er rasjonelt og praktisk mulig likestiller alle arter. Videre legger prinsippet opp til at arter ses og vurderes i sammenheng (økosystemtilnærming), og ikke hver for seg. Samlet vil dette legge godt til rette for en styrket forvaltning av alle arter.

Forvaltningsprinsippet for arter i sjø

I sjø følger adgangen til høsting og annen utnytting av viltlevende marine organismer av havressurslova. Det innebærer at reglene i naturmangfoldloven om høsting og annet uttak i §§ 16, 20 og 21 ikke kommer til anvendelse på marine ressurser. Derimot vil reglene i naturmangfoldloven § 1 (formål) og lovkap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk supplere havressurslova ved vurderinger og beslutninger fiskerimyndigheten gjør om adgangen til uttak etter havressurslova. Dessuten vil reglene i §§ 22 – 27 i naturmangfoldloven kap. III også kunne omfatte viltlevende marine ressurser. Ut over dette vises det til Ot.prp. nr. 20 (2007 – 2008) om lov om forvaltning av viltlevende ressurser (havressurslova).

9.5 Vilkår for høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk

9.5.1 Gjeldende rett

Høstingsreglene i gjeldende rett viser at kriteriene for høsting varierer mellom de ulike lovene og mellom artene.

For de arter der fredningsprinsippet gjelder, er kriteriene beskrevet positivt, det vil si at visse vilkår må være oppfylt for at det kan åpnes for høsting.

Etter *viltloven* er vilkårene for å åpne for høsting etter § 3 første ledd annet og tredje punktum at arten produserer et høstingsverdig overskudd, og at den har ressursbetydning. Det skal også legges vekt på jakt- og fangsttradisjon i vedkommende område. Jakttid bør i prinsippet ikke fastsettes i hekke- og yngletiden for vedkommende art (§ 9 annet ledd siste punktum). Videre kan felling av skadedyr av en rekke viltarter tillates uavhengig av jakttid eller totalfredning. Slikt annet uttak av vilt omtales nedenfor i kap. 9.6.

For laksefisk og innlandsfisk i lakseførende vassdragsstrekning etter *lakse- og innlandsfiskloven* gir § 33 hjemmel til å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i samsvar med lovens formål, som er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares (lakse- og innlandsfiskloven § 1). Bestemmelsen omfatter både sjø og vassdrag og som hovedregel skal det kun tillates fiske når det er et høstbart overskudd i det enkelte sjøområde eller vassdrag.

Lakse- og innlandsfiskloven § 34 gir hjemmel til å regulere fangst av innlandsfisk som ikke omfattes av lovens fredningsprinsipp, herunder forskrifter om fredning av fisket for inntil 5 år, definisjon av redskaper og nødvendig stenging av vassdrag av hensyn til fangst av ål. Paragraf 34 er ved forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 § 1 også gjort gjeldende for andre ferskvannsorganismer.

9.5.2 Internasjonal rett

9.5.2.1 Internasjonale avtaler

Internasjonale forpliktelser om artsvern inneholder generelle mål om bærekraftig forvaltning av arter og prinsipper for høsting som innebærer at arters overlevelsesmuligheter ikke blir truet. Eksempler på dette finnes i flere konvensjoner og avtaler Norge har sluttet seg til.

Biomangfoldkonvensjonen

Konvensjonens art. 6 forplikter partene, å iverksette ulike tiltak for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold i henhold til sine egne forutsetninger og evner. Viktige biologiske ressurser, enten de er i eller utenfor verneområder, skal forvaltes på en måte som sikrer vern og bærekraftig bruk. Det skal også lages planer eller forvaltnings-

strategier for å restaurere ødelagte økosystemer og styrke truede arters overlevelse.

Etter art. 7 er partene forpliktet til så langt det er mulig og hensiktsmessig å kartlegge og overvåke biologisk mangfold på økosystem-, arts- og gennivå, med hovedvekt på særskilt verdifullt eller truet mangfold, samt å identifisere prosesser eller aktiviteter som antas å kunne medføre betydelige skadelige konsekvenser for mangfoldet. Det følger av art. 14 at det på en hensiktsmessig måte skal innføres rutiner som krever miljøkonsekvensanalyser av prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold, med sikte på å unngå slike negative konsekvenser. Dessuten skal partene så langt det er mulig og på en hensiktsmessig måte fremme en bredere anvendelse av tradisjonell kunnskap og praksis som er av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold (art. 8 (j)).

Under Biomangfoldkonvensjonen er det utviklet prinsipper og retningslinjer for bærekraftig bruk av biologisk mangfold (vedtak VII/12 fra det 7. partsmøte i februar 2004). Det følger av prinsipp 4 (a) at forvaltning skal bygge på «Science and traditional and local knowledge» og av prinsipp 5 følger at «Sustainable use management goals and practices should avoid or minimize adverse impacts on ecosystem services, structure and functions as well as other components of ecosystems».

Bernkonvensjonen

Den generelle hovedforpliktelsen etter konvensjonen er å «treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av vill flora og fauna eller å tilpasse dem til et nivå som særlig svarer til de økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, tatt i betraktning de økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, varieteter eller former som lokalt er i fare» (art. 2).

De arter som skal sikres et spesielt vern er listet opp i vedlegg I, II og III, jf. art. 5, 6 og 7. Konvensjonens art. 9 hjemler unntak i de tilfeller «det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning og unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse».

9.5.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Sverige

I Sverige reguleres jakt av jaktlagen, jaktforordning (1987:905) og i Naturvårdsverkets jaktkunjørelser. Av jaktlagen 4 § følger at:

«Viltet skall vårdas i syfte att

- bevare de viltarter som tilhør landets viltbestand og de fågelarter som tilfeldigvis forekommer naturlig i landet, og
- främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna.

I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt.»

Finland

I Finland reguleres jakt av jaktlagen och forordninger samt av beslutninger, bestemmelser mv. fattet av departementet.

Det følger av jaktlagen 20 § første st. at:

«Jakt skall bedrivas i enlighet med principerna för bärkraftigt nyttjande och så att viltbestånden inte äventyras, att naturen inte skadas i onödan och att djuren inte vållas onödigt lidande.»

Om fiske står det bl.a. i fisklagen 1 §:

«Vid bedrivande av fiske bör största möjliga bestående produktivitet hos vattenområdena eftersträvas. I synnerhet bör det sörjas för att fiskbeståndet utnyttjas rationellt och med beaktande av fiskeriekonomiska synpunkter samt dragas försorg om vården och ökningen av fiskbeståndet. Härvid bör sådana åtgärder undvikas som kan inverka skadligt eller menligt på naturen och dess jämvikt.»

EU

Jakt

Fugledirektivets art. 7 og 9 gir regler om høsting av fuglearter. I art. 7 står bl.a. følgende:

- «1. De i bilag II nævnte arter kan under hensyn til bestandens størrelse samt arternes geografiske udbredelse og formeringsevne inden for Fællesskabet som helhed jages i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Medlemsstaterne paaser, at jagten paa disse arter ikke er i strid med de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i arternes udbredelsesomraader.
4. Medlemsstaterne sikrer sig, at jagt, herunder i givet fald falkejagt, saaledes som den skal finde sted i henhold til de i medlemslandene gældende jagtbestemmelser, udoeves i overensstemmelse med princippet om en fornuftig udnyttelse og en økologisk afbalanceret regulering af de pågældende fuglearter, samt at jagtudøvel-

sen er forenelig med de bestemmelser, der følger af artikel 2, med hensyn til bestandene af disse arter og særlig af trækkende arter. De drager isaer omsorg for, at de arter, som omfattes af jagtlovgivningen, hverken jages i redetiden eller i de forskellige faser af yngletiden. Naar det drejer sig om trækkende arter, paaser de ganske særligt, at de arter, der omfattes af jagtlovgivningen, ikke jages i yngletiden og under deres traek til redebygningsstedet.»

Habitatdirektivet har i art. 16 regler om unntak fra den særskilte beskyttelsen som dyre- og plantearter har etter art. 12 og 13. Unntakene i habitatdirektivet samsvarer i stor grad med Bernkonvensjonens art. 9.

Habitatdirektivet har regler om overvåking og forskning av naturtyper og arter. I habitatdirektivet art. 11 står det:

«Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.»

I art. 18 står det:

- «1. Medlemsstaterne og Kommissionen støtter forskning og videnskabeligt arbejde, der er nødvendigt under hensyn til målene i artikel 2 og forpligtelsen efter artikel 11. De udveksler oplysninger for på tilfredsstillende måde at samordne den forskning, der gennemføres i medlemsstaterne og på fællesskabsplan.
2. Opmærksomheden rettes især mod videnskabeligt arbejde, der er nødvendigt for at iværksætte artikel 4 og 10, og forsknings-samarbejdet over grænserne støttes.»

9.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at de konkrete høstingsvedtak treffes med hjemmel i den aktuelle ressurslov, innenfor de generelle rammer som naturmangfoldloven trekker opp, jf. NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.2. De aktuelle lovene er særlig viltloven, saltvannsfiskeloven/ havressurslova, lov om undersjøiske naturforekomster og lakse- og innlandsfiskloven. For bestander som forvaltes sammen med annen stat, foreslås at prinsippene anvendes så langt det lar seg gjøre.

Som kriterier for høsting av virveldyr foreslår utvalget at:

1. det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at bestanden produserer et høstingsverdig overskudd, og at

2. arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller på annen måte har betydning som ressurs.

Videre skal det ved beslutninger om høsting legges vekt på:

- artens funksjon i økosystemet,
- den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig,
- høstingstradisjon i det aktuelle høstingsområde, og
- om arten gjør skade.

Det andre hovedkriteriet gjenspeiles også i utvalgets definisjon av begrepet «høsting» i utk. § 3 bokstav g:

«jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, til forbruk eller innsatsfaktor i produksjon».

9.5.4 Høringen

Vilkår for høsting

Mange høringsinstanser uttaler seg til vilkårene for høsting av virveldyr.

De som uttrykkelig støtter de generelle vilkårene for høsting er *Direktoratet for naturforvaltning*, *Artsdatabanken*, *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo*, *SABIMA*, *WWF* og *fylkesmennene i Hordaland og Rogaland*. Disse instansene ser det som positivt at det foreslås å stille krav om dokumentasjon for at det forligger et høstingsverdig overskudd før høsting tillates. Det uttales at det vil sikre et bedre grunnlag for å vurdere høsting og innebære et mer bevisst forhold til at uttak skjer ut fra en bærekraftig tankegang.

Direktoratet for naturforvaltning «støtter forslagene om krav om tilstrekkelig dokumentasjon for at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og at det skal legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig. Dette er nytt i forhold til dagens bestemmelse i viltloven, og vil bidra til å ivareta artsmangfoldet for fremtiden, jf. lovens formål. Når det gjelder kravet om tilstrekkelig dokumentasjon, vil DN understreke at dette nødvendigvis må bero på en konkret vurdering basert på en rekke faktorer, slik merknadene til bestemmelsen påpeker. I de tilfeller det finnes, bør dokumentasjonen være vitenskapelig basert. Der kunnskapen er mangelfull bør forvaltningen innhente ny kunnskap».

Artsdatabanken uttaler at utk. § 16 «vil representere en klar forbedring, og vil være et viktig virkemiddel i en fremtidsrettet ressursforvaltning. Det er videre positivt at det legges vekt på en økosystembasert forvaltning, hvor den enkelte arts funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig skal vurderes».

Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«Slik fylkesmannen ser det opnar utk. § 16 for å kunne gje føringar på hausting av artar ut over dagens rammer etter naturvernlov og viltlov. Dette kan gje utfordrande perspektiv og vil på sikt kunne føre til ein styrke av den framtidige naturforvaltninga. Mellom anna når det gjeld forvaltning av ein del marine artar som er viktige både i ein økonomisk samanheng og økologisk vil dette kunne vere viktige aspekt. Fylkesmannen gir sin sterke tilslutning til forslaget, og vil uttrykke von om at lovtæksten kan bidra til ei nærare og meir forpliktande samordning av m.a. miljøvernforvaltninga og fiskeriforvaltninga sine oppgåver.»

Arbeidsutvalget for Viltorganene i Aust-Agder og fylkesmennene i Aust-Agder og Rogaland støtter utk. § 16, men ønsker presisert hva som menes med begrepet «tilstrekkelig». I tillegg savner *Fylkesmannen i Rogaland* «et klart holdepunkt for hva som er et høstningsverdig overskudd. Det bør derfor vises til forsl. § 5, som setter krav om blant annet genetisk mangfold for å opprettholde levedyktige arter».

Fiskeri- og kystdepartementet, *Sametinget*, *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Allmennings Forbund*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* og *Åseral kommune* er kritiske til de vilkårene som foreslås. Kritikken er stort sett knyttet til at bestemmelsene oppfattes som langt mer restriktive enn gjeldende lovverk mht. når det kan åpnes for høsting eller annet uttak.

Sametinget er skeptisk til forslaget og uttaler:

«En slik speilvending av forvaltningsregimet vil innebære at forvaltningens skjønnsmessige handlingsrom vil bli kraftig utvidet i forhold til hva tilfellet er etter gjeldende rett, noe som vil kunne bidra til en innskrenket adgang til deler av de naturressurser som utgjør det samiske materielle kulturgrunnlag. I konkrete tilfeller kan dette også stride mot det materielle kulturvern som er oppstilt i Grl. § 110 a og FN-konvensjonen om Sivile og Politiske rettigheter art 27. Dette vil blant annet være konsekvensen innen kystfisket. Dette er for Sametinget meget problematisk, særlig sett i lys av den utvikling

som for eksempel allerede har funnet sted innen de samiske fiskerier siden 1990 årene. Der har vi vært vitne til en gradvis lukking av fisket gjennom forvaltningspraksis.»

Det heter i uttalelsen fra *Norges Skogeierforbund*:

«Lovforslaget når det gjelder artsforvaltning (høsting), §§ 15, 16 og 5 er langt mer restriktiv til når det skal kunne åpnes for jakt eller annen høsting enn nåværende lovverk:

... kan vedtak om å tillate høsting bare treffes når ... arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning ... legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig ... skal forvaltes slik at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og slik at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og sikre deres naturlige utvikling på lang sikt.

Viltarter som hekker utenfor Norge, som eksempelvis kortnebbgås og svartand, vil etter det nye forslag til ordlyd ikke lenger være jaktbare.

Med tanke på de innvendinger som har vært forsøkt fremført fra enkelte miljøer som er negative til jakt som sådan (for eksempel mot fjelljakten i Sverige fordi rypejegerne kunne komme til å skyte vekk byttedyrgrunnlaget (rypene) for rovfugler som jaktfalk) er vi engstelige for rekkevidden, når utvalget foreslår følgende ordlyd i § 16: «legges vekt på den funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfold som sådan».

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og *Norges Fjellstyresamband* stiller spørsmål ved fornuften og nødvendigheten av å tilpasse norsk lov til høstingsprinsippene nedfelt i EUs naturforvaltningspolitikk. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* uttaler:

«Bernkonvensjonens og EUs regelverk for naturforvaltning omfatter også bestemmelser om bevaring og høsting av arter. Etter Norsk Bonde- og Småbrukarlag sin oppfatning innebærer det framlagte lovforslaget et radikalt skifte i verdisyn ved at naturen settes i sentrum og at alle arter, mennesket inkludert, oppfattes som likeverdige. Den tradisjonelle norske jakt-, fangst- og høstingskulturen utfordres sterkt gjennom et slikt skifte i verdisyn og Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener det er svært betenkelig å fremme et slikt forslag og forvente å få almen aksept for det.

Sjøl om høsting gjennom jakt også tillates i EU, utgjør dette en langt mer kontroversiell form for ressursutnyttelse enn tilfellet er i Norge. Regelverket for bevaring og høsting av arter, reflekterer dette synet gjennom et relativt strengt regelverk for artsforvaltning. Norge og en rekke EU-land representerer således helt ulike kulturer og tradisjoner knyttet til forvaltning og høsting av ville arter.»

Det heter dessuten i uttalelsen fra *Norges Fjellstyresamband*:

«NFS mener det er viktig å tilpasse norsk lovverk til norske forhold og tradisjoner. Generelt synes vi at det er lagt for lite vekt på de særegne norske høstingstradisjonene i fht jakt, fangst og fiske.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler følgende om jakt på arter som i dag er jaktbare:

«I denne sammenheng blir det også viktig å være oppmerksomme på at det er store regionale forskjeller når det gjelder utbredelsen av en rekke av våre høstbare vilt- og fiskearter. Dette må også tas med i en totalvurdering med hensyn til hvilke arter det kan åpnes for høsting av. Det må ikke bli slik at dersom en art er fåtallig i en eller flere regioner, så skal det ikke kunne jaktes eller fiskes etter denne arten i regioner der den er tallrik. Det må derimot legges opp til en klarere bestandsforvaltning av en rekke arter i tillegg til at fokus må rettes på bestandsregistreringer. Mens noen arter har stor betydning både som jakt- eller fiskeobjekt og som inntektskilde for rettighetshaversiden, så vil dette langt fra være situasjonen for en rekke andre arter. Her er det viktig at man legger opp til et forvaltningsregime og et registrerings- og dokumentasjonskrav som også står i forhold til disse faktorene. Selv om en art totalt sett kanskje ikke har spesielt stor betydning i høstingssammenheng, kan den lokalt og regionalt ha stor betydning. Utgangspunktet må også være at de arter som utnyttes i jakt- og fiske sammenheng i dag, forekommer i bestander som tilsier at de er høstbare. Selv om man kanskje kan stille spørsmålstegn ved hvor god kunnskap man har om bestandsstatus for hver enkelt art, så må ikke det trekkes dit hen at disse artene ikke lenger skal kunne høstes gjennom jakt og fiske. Landets jegere og fiskere skal drive en bærekraftig høsting, og utgangspunktet må være at dette også jevnt over er tilfellet allerede, men at dette nå skal settes mer i et system.»

Fylkesmannen i Aust-Agder støtter utvalgets grunnsyn, men «vil kommentere at f.eks. langt de fleste arter som har vært jaktbare etter viltloven

fortsatt bør kunne være jaktbare uten at det må til nye og omfattende vurderinger av et ev. jaktbarhetskriterium. Et strengt syn her vil kreve omfattende bestandsundersøkelser og overvåking og dermed store ressurser».

Frøya kommune uttaler at «utgangspunktet for vår forvaltning må først og fremst være situasjonen her i Norge og ikke problemer i andre land».

Hedmark og Oppland fylkeskommuner og *Nord-Odal kommune* uttaler seg ikke generelt om høstingsprinsippene, men ser det positivt at høstings-tradisjoner i et område fortsatt skal vektlegges.

Vilkår for høsting av marine arter

Fiskeri- og kystdepartementet er kritisk til kriteriene som foreslås i utk. § 16 bl.a. fordi det er en betydelig usikkerhet om hvordan slike kriterier vil bli forstått og praktisert i fremtiden. Dermed vil også de forvaltningsmessige og næringsmessige konsekvensene av forslaget være høyst uklare både på kort og lang sikt. Fiskeri- og kystdepartementet mener dette vil gjelde uavhengig av hvilke merknader man knytter til forståelsen av kriteriene. Samtidig vil det medføre en risiko for ubegrunnede begrensninger i det ressursgrunnlaget norske fiskere kan høste av og en uheldig vridning av forskningsinnsatsen i retning av forskning som utelukkende er nødvendig for å forsvare høstingen av bestander som det ut fra saklige vurderinger ikke er grunnlag for å stille spørsmålstegn ved. Fiskeri- og kystdepartementet er også kritisk til at høstingstradisjoner ikke vil være et selvstendig moment ved avgjørelsen av å åpne for høsting på en art. I tillegg savnes en vektlegging av næringsmessig og økonomisk verdi av høsting. Avveininger mellom økonomisk gevinst og mulige skadevirkninger er i dag sentral for vurdering av uttak.

Troms fylkeskommune og *Balsfjord kommune* viser til at lovforslaget er utformet slik at den nye loven kan bli til hinder for høsting av «nye» marine arter i forhold til dagens regelverk. En eventuell speilvending av høstingsprinsippene må ikke medføre for strenge krav til dokumentasjon for å åpne for høsting av «nye» arter.

Høsting ut fra hensynet til næring og rekreasjon

Flere instanser mener at utvalgets forslag ikke er tydelig nok når det gjelder høsting ut fra hensynet til friluftsliv, rekreasjon og næring. De som uttaler seg om dette er: *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*,

fylkesmennene i Aust-Agder, Buskerud, Oslo og Akershus, Sør-Trøndelag, Telemark, Vest-Agder og Østfold, Møre og Romsdal fylkeskommune, Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder og Statskog SF. Disse instanser mener at en ny naturmangfoldlov må gi en klar hjemmel for at det kan høstes til fordel for friluftsliv, rekreasjon og næring. Flere viser til at jakt og fiske representerer lange tradisjoner i bruken av utmark og vil være en viktig ressurs i utviklingen av nye næringer og utøvelse av friluftsliv.

Norges Bondelag uttaler:

«Norges Bondelag er tilfreds med at utvalget påpeker viktigheten av høsting som næring og rekreasjon. For næringsdrivende i landbruket representerer særlig jakt og fiske lange tradisjoner i bruken av utmark, og vil være en viktig ressurs i utviklingen av nye næringer i landbruket. Når utvalget også mener at dette er så sentralt for Norge, må dette komme tydeligere fram i selve lovteksten.»

Det heter i uttalelsen fra *Norges Jeger- og Fiskerforbund*:

«Innenfor dette området ligger det store mulige utfordringer i forhold til å kunne videreføre våre tradisjoner med høste av våre vilt- og fiskearter gjennom jakt og fiske. I viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens formålsparagrafer ligger det hjemler til høsting gjennom jakt og fiske til formål for friluftsliv og næring. Høstingen skal skje innenfor et overordnet prinsipp om en bærekraftig høsting. I forslaget til ny naturmangfoldlov er disse formålene tatt ut. NJFF vil påpeke at dette er formål som må tas inn igjen. Det er bred politisk oppslutning om å videreføre våre jakt- og fisketradisjoner, herunder jakt og fiske som en viktig del av vårt friluftsliv.»

Norges Skogeierforbund mener nytteaspektet gjennom forslaget til ny naturmangfoldlov fjernes. *Norges Skogeierforbund* uttaler videre:

«Forvaltningsmålene om å legge til rette for høsting etter viltloven og laks- og innlandsfiskloven var gjenstand for en grundig drøfting i Stortinget. I viltloven fikk formålsparagrafen sin endelige utforming etter en egen behandling året etter at loven ellers var vedtatt. Disse målformuleringene om å legge til rette for høsting blir nå hengende i løse luften, etter som de paragrafene som nettopp går på høstingen tas ut av særlovene og flyttes til den foreslåtte nye loven om naturmangfold. En lov som savner den samme formålsparagrafen. Ikke bare er målsettingen tatt bort, men kriteriene for høsting er også gjort snevrere.»

Det heter i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*:

«Jakt og fiske har stor rekreativ verdi for en stor del av Norges befolkning, og lang tradisjon. For mange er motivasjonen mer knyttet til rekreasjon, livskvalitet, friluftsliv, utfordring og mestring enn ressursmessig høsting. Spesielt innen deler av småviltjakta og f.eks. laksefiske vil det være vanskelig å argumentere for ressursutnytting som et overordna motiv for utøveren. Men naturligvis skal høsting fremdeles være knyttet også til ressursutnyttelse.»

Hensyn som skal vektlegges ved høsting – om skadearten gjør

Midt-Troms museum, Norsk ornitologisk forening og SABIMA mener forslaget om at det skal legges vekt på den skade som arten gjør i forbindelse med jakt er høyst foreldet og negativ tankegang som ikke må inngå i den nye loven. Generell jaktutøvelse anses ikke å være et konstruktivt virkemiddel i forbindelse med skadebegrensning. I uttalelsen fra *SABIMA* står det bl.a. følgende:

«Skadefelling må ikke forveksles med jakt og annen høsting, som er en positiv aktivitet. Jakt må ikke bli en negativt ladet etterstrebelse der naturlig forekommende arter stemples som «uønsket» og nærmest hetses. ... Skadefelling har vanligvis svært begrenset effekt med mindre den målrettes mot de(t) enkeltindivid(er) som forårsaker skaden. En generell åpning for jakt på arten i sin alminnelig vil derfor ha liten eller ingen effekt på den eventuelle skade enkelte eksemplarer av arten måtte gjøre.»

9.5.5 Departementets vurdering

9.5.5.1 Vilkår for høsting

Departementet har i kap. 9.4.5 gått inn for at regler for høsting og annet uttak av landlevende dyr, ferskvannsdyr, planter og sopp forvaltes i samsvar med forvaltningsprinsippet og forankres i naturmangfoldloven. Reglene for høsting av marine arter følger av havressurslova. Høringsinnspillene knyttet til marine arter vil derfor ikke bli nærmere kommentert her.

Rent generelt innebærer utvalgets forslag til vilkår for høsting av vilt og ferskvannsdyr en videreføring av gjeldende regler og praksis etter hhv. viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Det vil si at høsting og annet uttak er tillatt når myndighetene har åpnet for det. For innlandsfisk og virvelløse ferskvannsdyr vil forslaget innebære en endring fra at fisket eller fangsten i utgangspunktet er fritt

til at fiske eller fangst krever tillatelse. Departementet støtter en slik tilnærming. For vilt og ferskvannsdyr innebærer det at både vilkårene og de hensyn som skal vektlegges ved avgjørelsen om det kan høstes hjemles i naturmangfoldloven, mens bestemmelsene for når, hvor og hvordan det skal høstes hjemles i lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Ved slike vedtak må myndighetsbeslutningen være i samsvar med de overordnede hensyn som fremgår av naturmangfoldloven § 1 og lovkap. II. Kravet om at forvaltning og vedtak etter ressurslovgivningen skal være i samsvar med de nevnte regler i naturmangfoldloven bidrar til at reglene om forvaltning av arter bygger på de samme hensyn og trekker i samme retning.

I hovedsak vil departementet videreføre dagens ordninger og forvaltningspraksis. Det legges generelt ikke opp til mer restriktive vilkår eller «et radikalt skifte i verdisyn», slik enkelte høringsinstanser fremhever. Vilråene for høsting må etter departementets vurdering utformes slik at de stiller krav om at høstingen er bærekraftig både i et kortsiktig og i et langsiktig perspektiv.

En rekke høringsinstanser har merknader knyttet til formuleringene i utvalgets forslag til utk. § 16 annet ledd bokstav a om «tilstrekkelig dokumentasjon» og «høstingsverdig overskudd».

Etter departementets vurdering bør regler om høsting ha et dokumentasjonskrav. Kravet bør ha et presist og forutsigbart innhold. For å sikre det bør dokumentasjonskravet for det første være knyttet til eksisterende kunnskap. Men det kan også i enkelte tilfeller innebære krav om å fremskaffe relevant kunnskap.

For det annet er departementet enig med utvalget i at kunnskapen som brukes bør være mest mulig vitenskapelig. Men det bør fremgå på en tydelig måte at også jakt- og fangstrapporteringer, næringens, brukernes og samenes erfaringskunnskap gjennom bruk og forvaltningens erfaringskunnskap kan brukes aktivt ved myndighetsutøving, enten som et supplement til vitenskapelig kunnskap, eller alene der det ikke foreligger vitenskapelig kunnskap.

For det tredje må det vurderes hvordan kunnskapen skal vurderes og anvendes. Etter utvalgets syn er det på generelt grunnlag ikke mulig å si konkret hva som utgjør «tilstrekkelig dokumentasjon». Det må vurderes fra sak til sak av forvaltningsmyndigheten. Viktige momenter ved en slik vurdering vil etter utvalgets syn bl.a. være hvilket kunnskapsnivå som allerede foreligger, hvor lett det er å fremskaffe kunnskap og hvor stort antall individer det er aktuelt å høste.

Etter departementets syn vil de vurderinger utvalgets forslag gir anvisning på gi et vidt skjønnsrom og det vil kunne oppstå tvil om forvaltningsmyndigheten har hatt tilstrekkelig dokumentasjon eller ikke på beslutningstidspunktet.

Departementet har derfor valgt å gå bort fra formuleringen «*tilstrekkelig dokumentasjon*» og i stedet bruke formuleringen «*best tilgjengelig dokumentasjon*». Det innebærer at dokumentasjonen i hovedsak baseres på eksisterende kunnskap som i størst mulig grad er basert på kunnskap framskaffet ved vitenskapelige metoder. Men også informasjon som fremkommer gjennom rapporteringer og erfaringsbasert kunnskap hos alle aktører skal kunne brukes som dokumentasjon. Etter departementets syn vil vilkåret «best tilgjengelig kunnskap» sikre forutsigbarhet med hensyn til hva som forventes av kunnskapsinnhenting. Samtidig vil et slikt kunnskapskrav være enkelt å praktisere og lett å forholde seg til for næringen og brukerne. Vilkåret er i samsvar med internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til.

Vilkåret «høstingsverdig overskudd» bygger på gjeldende viltlov § 3. Vilkåret innebærer utstrakt høsting av en rekke arter, men innenfor bærekraftige rammer. Departementet legger til grunn at det er biologiske forhold som skal være hovedvilkåret for om høstingen er bærekraftig eller ikke. Innenfor denne rammen skal også vektlegges sosiale og økonomiske forhold, herunder høsting som del av den samiske kulturutøvelsen. Det åpnes derfor ikke for et videre skjønsmessig handlingsrom for å si nei til høsting enn det som er situasjonen i dag, slik enkelte høringsinstanser hevder.

Der det er et høstingsverdig overskudd innebærer det etter departementets syn at hele overskuddet kan tas ut. Selv om det ikke er et høstingsverdig overskudd kan det likevel være biologisk forsvarlig å tillate høsting. I de tilfeller man ønsker å høste mer enn overskuddet eller høste der det ikke er et overskudd bør uttak begrenses for å legge til rette for at bestanden kan bygges opp igjen. Det vil bl.a. si at myndigheten ved sin beslutning om uttak må legge inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktede virkninger som følge av begrenset kunnskap om beslutningens miljøvirkninger.

Selve fordelingen av det som skal høstes foreslås ikke regulert gjennom naturmangfoldloven. Fordelingsspørsmålet er regulert i andre lover og hører hjemme i andre prosesser, herunder i oppfølgingen av NOU 2007:13 Den nye sameretten.

Sametinget er skeptisk til utvalgets forslag og mener bl.a. at forslaget kan innskrenke adgang til

delene av de naturressurser som utgjør det samiske materielle kulturgrunnlag. Sametinget hevder dette i konkrete tilfeller også kan stride mot Grunnloven § 110 a eller FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 27. Departementet viser til at forslaget bygger på gjeldende rett for vilt og anadrome laksefisk og at dagens praksis og forvaltningsordninger i hovedsak vil bli videreført etter ny lov. Departementet kan derfor ikke se at de foreslåtte generelle regler om høsting skulle være i strid med nevnte bestemmelsen i Grunnloven eller folkeretten.

Når det gjelder fiske i havet viser departementet til at adgangen til å høste marine arter reguleres av havressurslova.

Flere organisasjoner og fylkesmenn uttrykker tilfredshet med at utvalget påpeker at høsting som næring og rekreasjon er svært viktig for mange mennesker. De ønsker imidlertid at dette synliggjøres i selve lovteksten.

Departementet er enig med utvalget og de nevnte høringsinstanser i at høsting som næringsgrunnlag og rekreasjon står sentralt i ressursforvaltningen i Norge. Naturmangfoldloven bør derfor legges til rette for slik høsting, men stille krav om at høstingen må være bærekraftig både i et kort og i et langsiktig perspektiv.

Spørsmålet er imidlertid om dette skal synliggjøres i naturmangfoldloven eller om det er tilstrekkelig med nåværende bestemmelse i viltloven § 1 annet ledd om at vilt kan «høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv». En annen mulighet er å ha disse hensynene med i begge lovene. Utvalget har ikke foreslått å flytte nevnte bestemmelse fra viltloven til naturmangfoldloven. Departementet forstår utvalget dit hen at de mener bestemmelsen bør forbli i viltloven. Det innebærer etter utvalgets forslag at hensynene til høsting for næring og friluftsliv vektlegges i de enkelte høstingsvedtak som fattes etter viltloven innenfor rammen av høstingsreglene i naturmangfoldloven.

Departementet ser fornuften i utvalgets forslag, men mener det likevel kan være grunn til å ta inn vilkåret om at høsting må skje ut fra hensynene til næring og rekreasjon i naturmangfoldloven § 16 fjerde ledd. Høsting ut fra hensynet til næring og friluftsliv hører naturlig hjemme i en lov som danner rammeverket for høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk. Det vises også til at utvalget har lagt vekt på at det i naturmangfoldloven skal «legges vekt på høstingstradisjoner i vedkommende område», jf. utk. § 16 tredje ledd. Dette taler også for å ta inn at høsting skal skje ut fra hensynet til næring og friluftsliv i naturmangfoldloven. Sett i sammenheng med ganske klare anbefalinger i

høringen mener departementet at høsting som ledd i næring og rekreasjon bør framgå av naturmangfoldloven § 16 fjerde ledd annet punktum. Samtidig beholdes bestemmelsen i gjeldende viltlov § 1 annet ledd, slik utvalget har forslått. Paragraf 16 er nærmere omtalt i kap. 21.

I konsultasjonene med Sametinget har Sametinget understreket betydningen av å vektlegge hensynet til samiske høstingstradisjoner ved beslutninger om det skal åpnes for høsting eller ikke. Sametinget har bl.a. vist til konvensjonen om biologisk mangfold som anerkjenner at det er et særskilt tilknytningsforhold mellom urfolks kultur og natur. Samerettsutvalget legger til grunn i sine utredninger at samene fortsatt har et nært tilknytningsforhold til naturen. Sametinget viser videre til at naturen er grunnlaget for næringsvirksomhet, rammen for livsområde, opplevelse av fortiden, kunnskaper og levemåte, og at samenes kultur er spesielt avhengig av naturen, landskapet og naturressursene. Urfolk er ofte nærmere knyttet til naturen enn andre, og de er mer avhengig av naturressursene for å overleve. I følge Sametinget er det derfor viktig at samiske høstingstradisjoner som omfatter en sedvanemessig ressursbruk i samsvar med kulturell praksis videreføres.

Departementet er enig med Sametinget i at samiske høstingstradisjoner skal vektlegges ved høsting av arter. Det er imidlertid et vilkår at en slik høsting er bærekraftig, jf. § 16 tredje ledd. En slik rettstilstand er i tråd med konvensjonen om biologisk mangfold som beskytter den tradisjonelle bruk så langt den lar seg forene med bevaring og bærekraftig bruk av mangfoldet. Samtidig må den løsning som velges veies opp mot andre deler av folkeretten, særlig urfolksrettigheter. Bl.a. vil det være anledning til å legge visse begrensninger på jaktutøvelsen dersom dette er nødvendig for å sikre en bærekraftig forvaltning. Utvalget omtaler dette i NOU 2004: 28 kap. 21.5.5.3.

Sametinget har dessuten lagt vekt på at det må lages overgangsregler for alle viktige innlandsfiskearter som samiske nærings- og utmarksutøvere fisker på, slik at disse kan fiskes når loven trer i kraft. Det dreier seg artene ørret, røye, lake, abbor, sik, harr og gjedde. Departementet legger opp til at nødvendige forskrifter knyttet til høsting av innlandsfisk skal være på plass ved lovens ikrafttredelse.

Enkelte høringsinstanser mener at det ved avgjørelser om høsting skal tillates, ikke skal kunne legges vekt på den skade arten gjør.

Departementet viser til at utvalget har foreslått å videreføre dette hensynet som er hjemlet i gjeldende viltlov § 3 første ledd tredje punktum. Etter

forslaget vil hensynet til den skade arten gjør kunne inngå som del av begrunnelsen for høsting. Dermed vil man kunne både avverge og forebyggeskader som ledd i den ordinære jakten bl.a. gjennom tilpasning av bestandsstørrelse. Departementet ser det som positivt at man på denne måten fortsatt kan se næringsgrunnlaget, bestandsstørrelsen og skader i sammenheng ved beslutning om jakt på arter. Departementet mener derfor hensynet til den skade arten gjør, bør videreføres i naturmangfoldloven § 16 fjerde ledd.

9.6 Regler om annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

9.6.1 Gjeldende rett

Det er andre formål enn høsting som kan gi grunnlag til å avlive virveldyr. Dette gjelder særlig for vilt som gjør skade. For slik felling gjelder andre vilkår enn for alminnelig jakt. Gjeldende viltlov har en rekke bestemmelser om skadefelling for å forhindre skade på person, bufe eller tamrein, og skade på fast eiendom, avling, frukttrær eller bærbusker samt vesentlig skade på skog. Strengest er vilkårene for skadefelling for de store rovdyrene gaupe, jerv, bjørn og ulv. De tre siste står på Bernkonvensjonens vedlegg II om totalfredning, mens gaupe står i vedlegg III.

Viltloven § 11

Etter § 11 kan felling skje når det anses påkrevet for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. På samme måte kan eieren, eller noen som opptrer på eierens vegne, felle vilt under direkte angrep på bufe og tamrein. Slik felling kan skje uten noen forutgående tillatelse. Vilåret om at det må foreligge en situasjon med et direkte angrep på bufe eller tamrein ble presisert av Stortinget i 1993, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) og Besl. O. nr. 115 (1992–93). Denne innstrammingen ble gjort for å klargjøre innholdet i nødvergeretten, og for å sikre at bestemmelsen ble i overensstemmelse med internasjonale miljøforpliktelser. Begrepet «bufe» omfatter sau, geit, storfe og hest. I tillegg omfattes fjærkre av begrepet «bufe», jf. Høyesteretts dom Rt. 1997 s. 1341. Jakthund, gjeterhund og vokterhund omfattes derimot ikke av gjeldende nødvergebestemmelse.

Viltloven § 12

For å forhindre skade på bufe eller tamrein kan det med hjemmel i forskrift iverksettes felling av eget

tiltak eller gis tillatelse til felling av et bestemt antall individer av gaupe, jerv, bjørn og ulv, jf. § 12. Formuleringen «for å forhindre skade» gjør det klart at bestemmelsen kan anvendes uten at skade har oppstått på vedtakstidspunktet. Rovdyrangrep som kan medføre et vesentlig antall skadde dyr, kan kvalifisere til felling på linje med drepte dyr. Bestemmelsen gir anledning til å felle utenom beitesesong for bufe, på grunnlag av vurdering av flere beitesesonger i sammenheng. Felling vil dessuten etter omstendighetene kunne iverksettes på grunnlag av skadepotensialet for fremtidige beitesesonger, selv om det tidligere ikke har vært skader i det aktuelle området.

Paragraf 12 gir hjemmel for at restriksjonsnivået mht. fellingspraksis kan differensieres. Differensiert forvaltning innebærer at praksisen vil kunne være forskjellig for de ulike arter bl.a. som følge av artenes ulike adferdsmønstre, utbredelse og bestandsnivå. Kriteriene for felling på de ulike restriksjonsnivåene må ikke undergrave målsettingen om å sikre bestandens overlevelse.

Viltloven § 12 a

Bestemmelsen hjemler full erstatning til dyreeier for tap og følgekostnader når husdyr eller tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Dette er nærmere regulert i forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt og forskrift 4. mai 2001 nr. 468 om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Forskriftene inneholder bl.a. bestemmelser om hvilke husdyrarter/reinsdyr og rovviltarter som skal omfattes av ordningen, vilkår som dyreeier må oppfylle for å få full erstatning, kriterier for avgjørelse av erstatningssøknader, regler om beregning av erstatningen og administrative bestemmelser. I erstatningsforskriften for husdyr omfatter husdyrbegrepet gjeterhund, vokterhund og jakthund som er i bruk under lovlig jakt, lovlig trening eller jakthundprøver.

Viltloven § 13

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å gi tillatelse til felling av hjortevilt og bever som gjør skade av betydning på fast eiendom, avling, frukttrær eller bærbusker eller vesentlig skade på skog. Betegnelsen hjortevilt omfatter elg, hjort, villrein og rådyr.

Viltloven § 14

Bestemmelsen åpner for at Direktoratet for naturforvaltning kan tillate felling av bestemte arter som gjør skade i nærmere angitte tilfeller, uten hensyn til fredning og jakttider. Felling av kongeørn er hjemlet i denne paragrafen, med tilhørende forskrift.

Viltloven § 14 a

Bestemmelsen gir hjemmel for at direktoratet av eget tiltak kan iverksette felling av rovvilt dersom det er nødvendig for å ivareta offentlige interesser, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer.

9.6.2 Internasjonal rett

9.6.2.1 Internasjonale avtaler

Bernkonvensjonen

Det følger av konvensjonens art. 9 (1) at det kan gjøres unntak fra totalfredningen i art. 6 under forutsetning av at det ikke er noen annen tilfredsstillende løsning, og unntaket ikke vil være skadelig for vedkommende bestands overlevelse, bl.a. «for å avverge alvorlig skade på avling, husdyr, skog, fiske, vann eller andre former for eiendom».

9.6.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

EU

Habitatdirektivet § 16 har i hovedsak de samme bestemmelser som Bernkonvensjonen art. 9. I art. 16 (1) står følgende:

- «Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):
- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne
 - b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom
 - c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
 - d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning

- af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at til-lade innsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og spesificeret af de kompetente nationale myndigheder.»

9.6.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en videreføring av viltloven §§ 11 til 14 a i generell form, slik at de også omfatter marine arter og ferskvannsfisk. Bestemmelsen skiller mellom de tilfeller der vilt og fisk kan avlives uten at det er truffet vedtak i forkant og de tilfeller der det i forskrift eller enkeltvedtak er gjort unntak fra bevaringsprinsippet.

Den første kategorien er knyttet til nødverge-lignende situasjoner der arten utgjør en fare for andre dyr, personer eller eiendom. Retten til av-living følger da direkte av loven. Smågnagere, krypdyr eller ferskvannsfisk som utgjør en fare for skade på person eller eiendom, kan avlives. En rett til avliving foreligger også der det anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person og når vilt er under direkte angrep på bufe eller tamrein.

Den andre kategorien omhandler tilfeller der viktige private eller allmenne interesser tilsier at uttak kan tillates. I slike tilfeller må det utøves et skjønn, og retten til avliving følger av en særskilt tillatelse – enten ved forskrift eller enkeltvedtak – gitt av myndighetene med hjemmel i loven. Utvalget foreslår å ta inn i lovteksten Bernkonvensjonens hovedvilkår for skadefelling – dvs. at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger og at avlivingen ikke truer bestandens overlevelse. Bernkonvensjonens vilkår bør etter utvalgets mening imidlertid ikke gjelde for arter som hittil ikke forekommer naturlig i Norge, og konvensjonen krever heller ikke det.

Paragraf 19 om erstatning for rovviltskade er identisk med gjeldende viltlov § 12 a.

Forslagene er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.2.

9.6.4 Høringen

Det er kommet inn mange uttalelser til utvalgets forslag til bestemmelser om annet uttak av virveldyr og erstatning for tap som følge av at husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Høringsinnspillene er sortert etter de enkelte bestemmelser og ledd i utvalgets lovforslag, jf. utk. §§ 17 – 19.

9.6.4.1 Alminnelige regler om annet uttak av virveldyr

Følgende instanser har uttalt seg:

Direktoratet for naturforvaltning, Jernbaneverket, Mattilsynet, Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Økokrim, Artsdatabanken, Bioteknologinemnda, Midt-Troms museum, Norsk institutt for naturforskning, Norsk Botanisk Forening, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, SABIMA, fylkesmennene i Buskerud, Nordland, Oslo og Akershus, Telemark, og kommunene Høylandet, Lierne, Oslo, Roan, Grong og Åseral. Det som preger kommentarene er ønsket om konkrete presiseringer eller endringer i bestemmelsen. Enkelte uttalelser er knyttet til detaljer i bestemmelsen eller spørsmål av mer lovteknisk karakter. Disse gjengis ikke, men er så langt det er mulig behandlet i kap. 21.

Utk. § 17 første ledd

Artsdatabanken uttaler:

«Forslaget gir et unntak fra bevaringsprinsippet for smågnagere, krypdyr og fisk. Noen arter i de ovennevnte artsgrupper finnes svært fåtallige, og vil trolig bli plassert i «høye» kategorier i den reviderte rødlista som skal legges frem mot slutten av 2006. Artsdatabanken mener derfor at forslaget må presiseres med bakgrunn i vitenskapelig basert kunnskap om artenes forekomst og bestandsutvikling, jfr. muligheten til å prioriterer arter iht. § 23.»

Den Norske Turistforening uttaler:

«Vi kan ikkje godta at smågnagarar, krypdyr og fisk utan vidare skal kunne avlivast for å hindre skade på eigedom. Her bør alle andre utvegar prøvast, og det bør gå klart fram av § 17, første ledd, f.eks. ved eit slikt tillegg: «Smågnagere, krypdyr og fisk kan avlives dersom det er nødvendig, og alle andre løsninger er prøvd, for å hindre skade på person eller eiendom.»»

Utk. § 17 annet ledd

Norges Jeger- og Fiskerforbund og Fylkesmannen i Buskerud er positive til at nødvergebestemmelsen også skal kunne omfatte hund. Det heter i Norges Jeger- og Fiskerforbunds uttalelse:

«NJFF støtter fullt ut at en nødvergerett i forhold til store rovdyr også skal omfatte hund. NJFF har lenge arbeidet for en utvidelse av viltlovens bestemmelser om nødvergerett (§ 11).

Det oppfattes som klart urimelig av jegere at de står uten noen mulighet for å forsvare sin hund mot et direkte angrep fra eksempelvis ulv dersom man skulle være så uheldig å komme ut for en slik situasjon under jakt. Å utvide nødvergeretten til også å omfatte hund ville være et klart konfliktdependende tiltak.»

Den Norske Turistforening, Midt-Troms museum og SABIMA er negative til at nødvergebestemmelsen skal kunne omfatte hund. Det heter i *SABIMAs* uttalelse:

«SABIMA ser behovet for at eiere av bufe om nødvendig kan avlive fredet rovdyr som akutt er i ferd med å gjøre betydelig skade, dersom andre strakstiltak ikke fungerer. Dette må praktiseres minst like strengt som i dag, med blant annet påfølgende politietterforskning.

Etter *SABIMAs* mening vil inkludering av hund i denne sammenheng medføre en betydelig liberalisering og økt sannsynlighet for felling. Jakthunder er vesentlig oftere i følge med bevæpnede personer enn bufe, og er også på flere måter i en annen (blant annet mer kontrollbar) situasjon enn bufe.»

Utk. § 17 tredje ledd

Landbruks- og matdepartementet mener «avliving også bør tillates av smittevern hensyn».

Jernbaneverket «ser det som positivt med en slik presisering da dette er relevant i forbindelse med dyr som er skadet ved påkjørsel av tog».

Mattilsynet mener «... bestemmelser i utkastet som gjelder uttak og avlaving av dyr må vurderes og knyttes opp til de bestemmelser som regulerer dette i dyrevernsloven med tilhørende forskrifter – blant annet prinsippet om at dyr ikke skal lide i utreningsmål».

Utk. § 17 fjerde ledd

Artsdatabanken uttaler:

«I denne paragrafens siste ledd åpnes det for uttak av ikke prioriterte arter innen taksonomisk virksomhet og bioprospektering. Begrepet taksonomisk virksomhet er vagt, og det bør etter vår mening klargjøres at dette omhandler både forskning og undervisning.»

Fylkesmannen i Buskerud uttaler:

«Vi er usikre på hva generell tillatelse til uttak av enkeltindivider av en art for taksonomisk virksomhet eller bioprospektering innebærer. Utredningen/kommentarene er mangelfulle og burde gi mer utfyllende redegjørelse om

virksomheter/prospekteringer og eventuelle forutsetninger og vilkår.»

Norsk institutt for naturforskning uttaler:

«I § 17, siste ledd, sies at ikke-prioriterte arter kan tas ut for taksonomisk virksomhet eller bioprospektering. Vi antar at «taksonomisk virksomhet» må bety taksonomisk forskning, mens bioprospektering i utgangspunktet er (første trinn i) en kommersiell aktivitet. Det ville etter vår oppfatning være rimelig at dette leddet deles i to: ett som gjelder biologisk forskning (inkl. taksonomi), og ett som gjelder bioprospektering.»

Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Buskerud og Oslo kommune mener tillatelse til uttak av enkeltarter til taksonomisk virksomhet eller bioprospektering ikke må følge direkte av loven, men hjemles i forskrift slik at forvaltningsmyndigheten må vurdere uttaket før eventuell godkjenning. *Direktoratet for naturforvaltning* «mener det er meget uheldig dersom det gis en generell tillatelse til slikt uttak uten mulighet til å stille vilkår for uttaket eller å vurdere om uttaket er til skade for bestanden av en art. Fjerde ledd har et annet formål enn de øvrige ledd i bestemmelsen som har karakter av å hindre skade».

9.6.4.2 Annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene

Hovedinntrykket er at de instanser som har uttalt seg er positive til bestemmelsen. Det er imidlertid kommet inn forslag til presiseringer og mindre endringer i bestemmelsen.

Utk. § 18 første ledd

Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener første ledd bokstav g også må omfatte arter eller underarter som ikke forekommer naturlig i deler av landet eller innenfor distriktet. Om dette uttaler *Artsdatabanken* videre:

«Dette er viktig for å unngå introduksjon av ikke stedeegne arter til nye områder/økosystemer. Et eksempel på en art som finnes naturlig i deler av landet men som er en problematisk introdusert art i andre deler av landet er ørekyte.»

Det heter i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Hordaland*:

«Fylkesmannen er usikker på hvorvidt det er hensiktsmessig å forlate lovteksten om at

skade faktisk skal ha skjedd før en skadefelling kan iverksettes. Erfaringsmessig fremkommer det stadig tilfeller hvor det søkes om skadefelling før skade er oppstått og før tilstrekkelig innsats er lagt ned for å forhindre skade. Den nye lovteksten kan gjøre det vanskeligere å håndtere disse sakene.»

Utk. § 18 annet ledd

Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken og Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget til utk. § 18 annet ledd. Artsdatabanken uttaler bl.a. at forslaget «underbygger behovet for at det produseres og formidles oppdatert kunnskap om arters overlevelse/muligheter for å dø ut fra norsk territorium. Artsdatabanken mener at lovforslaget i større grad kunne ha nevnt dette eksplisitt».

Fylkesmannen i Rogaland påpeker «at det kan være grunn til å tvile på om Stortingets vedtak om bestandsmål for de store rovviltartene (se Forskrift om forvaltning av rovvilt, MD 2005) vil være i samsvar med forslaget».

Direktoratet for naturforvaltning mener bestemmelsen «ikke bør gjelde for fremmede arter. Uttak av virveldyr som ikke finnes naturlig i Norge bør ikke begrenses av at uttaket truer artens overlevelse i Norge, og DN foreslår derfor at annet ledd i bestemmelsen kun skal omfatte naturlig forekommende arter».

9.6.4.3 Erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler:

«Bør presisere at vi forutsetter at hund ligger inne i denne ordningen slik tilfellet er i dag. Dette er også i tråd med hva biomangfoldlovutvalget har lagt opp til.»

SABIMA uttaler:

«SABIMA er av den oppfatning at landbruksnæringen innen rimelige grenser må kompenseres for økonomisk tap som følge av tap i forbindelse med fredete rovdyr.

Terminologien må imidlertid være i samsvar med § 17, som omtaler avlivning av virveldyr under 'direkte angrep'. Uttrykket 'bufe' er mer presist definert enn 'husdyr', og bør i forbindelse med erstatning også omfatte hund. Det ville imidlertid være urimelig om staten skulle være erstatningspliktig i forbindelse med enhver type husdyr.

Det er også lang og lite omstridt tradisjon for at erstatningsordninger kun skal gjelde tap

til totalfredet rovvilt (ikke f.eks. rev, grevling eller mår), og dette bør derfor lovfestes.»

Drammen kommune uttaler:

«Støtter forslaget at staten innenfor rimelige grenser yter full erstatning for tapet og følgekostnadene som følge av fredede rovdyr da dette sannsynligvis vil dempe konfliktnivået mht. bevaring av rovvilt som del av det biologiske mangfoldet som skal ivaretas på nasjonalt nivå.»

9.6.5 Departementets vurdering

Høringsuttalelsene til utk. §§ 17 til 19 viser at det er få prinsipielle innvendinger til hovedinnholdet i disse forslagene.

Departementet er enig med utvalget i at reglene om annet uttak av virveldyr på land og i innsjøer og vassdrag og regler om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt bør inngå i naturmangfoldloven sammen med reglene om høsting, jf. kap. 9.3.4.

Departementets merknader til alminnelige regler om annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

Bestemmelsen gjelder nødvergelignende situasjoner der viltlevende virveldyr utgjør en fare for andre dyr, personer eller eiendom. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen representerer et unntak fra vilkårene for høsting i § 16 og omhandler andre former for uttak enn høsting. I § 17 følger unntakene direkte av loven, dvs. at det ikke trengs særskilt vedtak før uttak kan skje. Departementet støtter i hovedsak utvalgets forslag.

I forhold til § 17 første ledd er departementet kjent med at flere av artene i disse artsgruppene er fåtallige, bl.a. er flere av krypdyrartene i Norge på Norsk Rødliste 2006 (se nærmere omtale av denne rødlisten i kap. 9.13.7.2). Praksis etter gjeldende viltlov har imidlertid ikke avdekket dette som et problem, og det er i høringen ikke lagt frem dokumentasjon som tilsier at bestemmelsen bør strammes inn vesentlig. Av krypdyrartene er det i praksis kun hoggorm som blir avlivet med hjemmel i denne bestemmelsen. Departementet støtter derfor utvalgets forslag til første ledd.

Annet ledd innebærer ingen endringer i rettstilstanden i forhold til gjeldende viltlov. Virkeområdet for bestemmelsen er imidlertid utvidet til å omfatte alle ferskvannsvirveldyr i tillegg til vilt.

Handlinger etter denne bestemmelsen er ikke bundet av målet i § 5.

Enkelte høringsinstanser har reist spørsmålet om bestemmelsen også bør omfatte en adgang til å felle vilt under direkte angrep på hund. Dette spørsmål er ikke utredet av utvalget. Departementet har under utarbeidelse en egen odelstingsproposisjon som vil inneholde forslag til endringer i viltloven. I proposisjonen vil det bl.a. bli drøftet hvorvidt nødvergebestemmelsen bør utvides slik at den også kan anvendes til forsvar av hund.

Tredje ledd er ny i forhold til gjeldende rett og representerer et unntak fra høstingsvilkårene i § 16. Bestemmelsens første punktum åpner for at virveldyr som lider unødig kan avlives dersom dette er tillatt i samsvar med dyrevernlovens regler. Det innebærer at det er dyrevernloven som fullt ut regulerer muligheten for avliving i disse situasjonene. I tillegg er det i annet punktum tatt inn at det er adgang til avliving for å bekjempe smittsom sykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser i samsvar med matloven.

I § 58 første ledd er det etablert en egen tillatelsesordning for uttak fra naturen av biologisk materiale med formål om å undersøke eller utnytte det genetiske materiale. Dette gjelder bl.a. virveldyr. Det følger av § 58 tredje ledd at det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i lovkap. III. Det innebærer at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om dette i § 17.

Departementet er enig med Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Buskerud og Oslo kommune i at taksonomisk virksomhet knyttet til virveldyr ikke bør reguleres direkte i loven. Det er viktig bl.a. for å ha kontroll med uttaket. Departementet foreslår derfor at utvalgets forslag til § 17 fjerde ledd om taksonomisk virksomhet utgår, og at det tas inn en forskriftshjemmel for slik virksomhet i § 18 første ledd bokstav f. Bestemmelsen hjemler adgang til å regulere i hvilke tilfeller taksonomisk virksomhet kan tillates, og til å stille vilkår for en slik tillatelse.

Departementets merknader til annet uttak av virveldyr etter vurdering av myndighetene

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av viltloven §§ 12, 13, 14 og 14 a, men er utvidet til å gjelde alle ferskvannsvirveldyr i tillegg til vilt.

I § 18 er de nevnte bestemmelsene slått sammen og de ulike skadefellingstilfellene er listet opp i første ledd. Departementet støtter utvalgets forslag til en slik sammenstilling da det representerer en forenkling som gir en bedre oversikt enn

etter dagens regelverk over hvilke tilfeller som kan gi grunnlag for felling av virveldyr.

Som i dag vil bestemmelsen kreve et eget vedtak om skadefelling før uttak kan skje, enten direkte i forskrift eller ved søknad om fellingstillatelse.

Departementet er enig med utvalget at det i annet ledd tas inn to hovedvilkår for skadefelling, dvs. at det ikke må foreligge andre tilfredsstillende løsninger og at avlivingen ikke truer bestandens overlevelse. Departementet viser til at vilkårene er en videreføring av gjeldende rett, jf. viltloven § 12 første ledd tredje punktum og forskr. 18. mars 2006 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 13, og at vilkårene er i samsvar med kravene i Bernkonvensjonens art. 9 (1). Annet ledd vil ikke endre de juridiske rammevilkårene i forhold til dagens rovviltpolitikk. Bestemmelsen gjelder ikke i forhold til fremmede organismer, jf. § 18 første ledd bokstav g.

I forhold til utvalgets forslag har departementet valgt å sløyfe formuleringen «i Norge». I de tilfeller hele bestander av en art befinner seg i Norge er Norge fullt ut forpliktet til å sikre denne bestandens overlevelse. Dette stiller seg imidlertid annerledes der en bestand befinner seg både i Norge og i ett eller flere andre land. I disse tilfellene skal ikke «bestandens overlevelse» vurderes bare ut fra de individer som befinner seg i Norge, men ut fra bestandens samlede utbredelse.

Ved myndighetsutøving etter § 18 er man i utgangspunktet ikke bundet av forvaltningsmålet i § 5. Men det er likevel slik at der skjønnsutøvingen gir rom for det skal man også se hen til dette målet.

Bestemmelsen åpner også for at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Departementet er opptatt av å ha fleksible virkemidler, dvs. at det skal være adgang til å iverksette felling både der skade er oppstått og der skade ennå ikke foreligger. Likevel bør normalsituasjonen, slik også utvalget foreslår, være at skade er oppstått før felling kan iverksettes. Departementet viser også til kravet i annet ledd om at det ikke må finnes andre tilfredsstillende løsninger dersom felling skal tillates. Samlet vil dette sikre viltet og anadrome lakse- og innlandsfisk tilstrekkelig beskyttelse.

Flere høringsinstanser har foreslått at første ledd bokstav g endres slik at uttak kan tillates for arter som ikke forekommer naturlig i distriktet eller deler av landet, og ikke bare for arter som ikke forekommer naturlig i Norge. Departementet er enig i at også arter som ikke forekommer naturlig i distriktet eller i landsdelen bør kunne avlives. Slike tilfeller er imidlertid dekket opp av første

ledd bokstav a om «å beskytte naturlig forekomende planter».

Departementet mener imidlertid bokstav g bør klargjøres. Det bør ikke være et absolutt vilkår for felling «å hindre at en art ... etablerer seg her». Bestemmelsen må kunne åpne for felling så lenge det dreier seg om en fremmed organisme. Men det at det er en fremmed organisme bør ikke automatisk føre til at fellingstillatelse gis. Det kan i forskrift til loven eller i myndighetens skjønnsmessige vurdering legges vekt på om organismen kan etablere seg i Norge.

Når det gjelder Artsdatabankens uttalelse om at lovforslaget mer eksplisitt burde ha omtalt at det må «produseres og formidles oppdatert kunnskap om arters overlevelse» ser departementet det som lite hensiktsmessig å ta inn slike krav i bestemmelsen. Departementet anser det som tilstrekkelig at myndighetene er bundet av det kunnskapskravet som fremgår av § 8. Det følger av denne bestemmelsen at kunnskapsbehovet vil kunne variere fra situasjon til situasjon. Kravene til pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag vil øke dess større usikkerhet det er knyttet til om uttak vil true bestandens overlevelse. Ut over dette vises det til omtalen av § 8 i kap. 8.5.

Departementets merknader til erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt

Departementet er enig med utvalget i at det ikke foreslås endringer i § 19 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt. Ev. endringer i gjeldende erstatningsordninger bør skje gjennom forskrift.

Begrepene «husdyr» og «rovvilt» er ikke nærmere definert i loven. Departementet mener innholdet i disse begrepene ved erstatning – som i dag – bør fremgå av de til enhver tid gjeldende erstatningsforskrifter.

9.7 Uttak av landlevende virvelløse dyr

9.7.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandfiskloven, naturvernloven og havressurslova saklige virkeområde omfatter virvelløse dyr. De aktuelle bestemmelsene i disse lovene er omtalt i kap. 9.2.1, 9.3.1, 9.4.1 og 9.5.1. Viltloven omfatter ikke virvelløse dyr.

I tillegg vises det til lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (lov om undersjøiske

naturforekomster). Loven gjelder for vitenskapelig utforskning av havbunnen og grunnen under denne.

Undersjøiske naturforekomster omfatter virvelløse dyr og planter og er bl.a. definert som «levende organismer i den utstrekning de tilhører stasjonære arter, dvs. organismer på eller under havbunnen som i det stadium da de kan utnyttes, enten ikke beveger seg eller er ute av stand til å bevege seg annet enn i stadig fysisk kontakt med havbunnen eller dens undergrunn», jf. forskr. 31. januar 1969 nr. 2 Resolusjon om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkel mv.

Loven har i praksis et fredningsprinsipp ved at staten disponerer ressursene og kan åpne for høsting ved positiv beslutning, jf. § 2 første og annet ledd. Bestemmelsen gir også anledning til å sette vilkår for tillatelser, jf. § 2 annet ledd siste punktum, men gir ikke en nærmere anvisning av hva slike vilkår kan gå ut på.

9.7.2 Internasjonal rett

9.7.2.1 Internasjonale avtaler

Internasjonale avtaler om arter og artsvern omfatter vanligvis også virvelløse dyr. Se omtalen i kap. 9.2.2.1, 9.4.2.1 og 9.5.2.1.

9.7.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Se omtalen i kap. 9.2.2.2, 9.4.2.2 og 9.5.2.2.

9.7.3 Utvalgets forslag

Utvalget mener det også bør gjelde et bevaringsprinsipp for virvelløse dyr. Utvalget forslår imidlertid en del begrensninger i dette prinsippet. Prinsippet foreslås kun å gjelde for virvelløse dyr i det økosystemet de er en del av, og arter som er til plage eller skade bør kunne avlives uten videre. Det foreslås dessuten unntak fra bevaringsprinsippet for uttak av virvelløse dyr for bioprospektering, bifangst ved fiske og ferdsel og virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten etter utk. § 6. Forslaget er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.3 (s. 252).

9.7.4 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Den Norske Turistforening og Fylkesmannen i Rogaland støtter eksplisitt et bevaringsprinsipp for virvelløse dyr. Ingen instanser er generelt skeptisk til forslaget.

Fiskeri- og kystdepartementet setter spørsmålstegn ved hensiktmessigheten av å skille forvaltningen av virvelløse dyr fra virveldyr, og legger til grunn at et slikt skille ikke vil ha betydning for forvaltningen av marine ressurser.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Innenfor det marine miljø er det stadig økende interesse for å utnytte nye arter i næringssammenheng. Dette gjelder også virvelløse dyr som for eksempel skjell og snegler. Hjemmel til å gi forskrift om forvaltning og uttak basert på tillatelse, gjør at en har en mulighet til å begrense uttak dersom bestandsutviklingen ikke er i tråd med bevaringsformålet for arter (§ 5). Dette medfører også at forvaltningen aktivt må innhente kunnskap om bestandenes utvikling, og på denne måten påse at tillatelse til uttak ikke svekker bestandens overlevelse. For enkelte arter er det aldri foretatt en bestandsvurdering, eller vurdering av hvor stort uttak bestandene tåler. En slik forvaltning kan på sikt føre til at bestander ikke lenger er bærekraftige. Dette kjenner man fra eksempler med overfiske. Ved også å forvalte virvelløse dyr på en aktiv måte gjennom forskrifter har man en mulighet til å foreta en bestandsvurdering på forhånd, og å stramme inn dersom et uttak har større konsekvenser enn forventet.»

Artsdatabanken støtter forslaget om at virvelløse dyr skal forvaltes på samme måte som virveldyr. Dette er et viktig grep for å kunne ivareta en helhetlig forvaltning av biologisk mangfold. Videre sier Artsdatabanken at «virvelløse dyr utgjør en omfattende og viktig del av vårt biologiske mangfold, og mange av artene har økologiske funksjoner (pollinering, nedbryting, filtrering m.m.) av stor betydning for opprettholdelse av friske økosystemer.

Artsdatabanken støtter forslaget om at virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet de er en del av. Dette krever imidlertid en kobling mellom artsforvaltning og områdeforvaltning, og vi etterspør en sterkere kobling av dette i lovforslaget».

Det heter i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Østfold*:

«Bestander av virvelløse dyr vil bare unntaksvis kunne komme i fare som følge av direkte etterstrebelser fra mennesker (eks. hummer, kreps). For det overveldende flertallet av arter er det bevaring av biotopene som er avgjørende for bestandenes overlevelse. Selv med en rekke unntak vil et generelt fredningsprinsipp for virvelløse dyr kunne få utilsiktede, og for folk flest lite forståelige, konsekvenser. Det synes mer hensiktsmessig for eksempel å benytte tilsvarende formulering som for planter og sopp

(§ 21): «... slik at det truer overlevelsen av bestanden i området». På denne måten vil det komme klart fram at fredningen ikke gjelder de enkelte individer av virvelløse dyr, men bestandene. For de arter der fredning av hvert enkelt individ er ønskelig, kan dette håndteres gjennom artsspesifikke reguleringer, som i dag.»

Uttalelsene fra *Fylkesmannen i Hordaland*, *Norsk Botanisk Forening* og *Midt-Troms museum* uttrykker en skepsis til den vide adgangen det er til å avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade. Midt-Troms museum uttaler at det bør tilføyes etter «... til plage eller skade,» følgende eller tilsvarende; «... såfremt dette ikke truer lokale eller nasjonale bestander».

Bioteknologinemnda uttaler:

«Bioteknologinemnda støtter forslag til regler for uttak som angår bioprospektering og annen forskning. «Uttak» er definert i utkastets § 3 o) som «enhver form for avlaving eller fjerning av organismer uansett formål.»

9.7.5 Departementets vurdering

Departementets behandling av virvelløse dyr må ses i sammenheng med drøftingene foran i kap. 9.3.4 om behovet for å kunne gi generelle regler om alle arter og kap. 9.4.5 om forvaltningsprinsippet for høsting og annet uttak av arter.

Virvelløse dyr utgjør en viktig del av økosystemene og er en del av det biologiske mangfoldet som vi i dag vet nokså lite om. Samtidig er vi kjent med at det er store forskjeller på virveldyr og store grupper av virvelløse dyr med hensyn til høsting og annen forvaltning. For mange virvelløse arter, særlig de landlevende, er derfor høsting lite aktuelt.

Departementet foreslår en noe annen lovmessig løsning enn utvalget. Bl.a. er bestemmelsen om at virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet de er en del av, tatt ut. Videre reguleres adgangen til høsting og annen utnyttelse av marine virvelløse dyr av havressurslova, jf. kap. 9.4.5.

Høsting av virvelløse ferskvannsdyr foreslås regulert av naturmangfoldloven § 16 tredje og fjerde ledd. Lakse- og innlandsfiskloven har ikke regler om annet uttak av virvelløse ferskvannsdyr. Regler for slike uttak foreslås derfor regulert i naturmangfoldloven § 20 første ledd.

Landlevende virvelløse dyr omfattes ikke av § 16 tredje og fjerde ledd. Slike dyr omfattes heller ikke av viltlovens saklige virkeområde. Departementet mener det er behov for regler om uttak av landlevende virvelløse dyr og foreslår at disse hjemles i naturmangfoldloven i § 20 første ledd. Depar-

tementet anser dessuten at det ikke er behov for å ha generelle høstingsregler for landlevende virvelløse dyr, slik det foreslås for virveldyr og virvelløse ferskvannsdyr. Det kan imidlertid oppstå behov for å regulere visse arter av landlevende virvelløse dyr dersom høstingen eller annet uttak skulle bli omfattende. Departementet har derfor foreslått en slik regulerings hjemmel i § 20 tredje ledd.

Departementet opprettholder utvalgets forslag om at man kan avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade, jf. § 20 første ledd bokstav a. Departementet viser til at bestander av virvelløse dyr bare unntaksvis vil kunne komme i fare som følge av direkte etterstrebelser fra mennesker, og da primært ved høsting i næringssammenheng. Departementet ser derfor ikke behov for ytterligere presiseringer i bestemmelsen, slik enkelte høringsinstanser ønsker.

I § 58 er det foreslått en egen tillatelsesordning for uttak og utnyttning av biologisk materiale fra naturen. Se nærmere om dette i kap. 21.

9.8 Uttak av planter og sopp

9.8.1 Gjeldende rett

Alle ferskvannsorganismer, herunder planter, omfattes av lakse- og innlandfisklovens saklige virkeområde, jf. § 3 og forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 § 1. Alle arter av tang og tare er regulert i forskr. 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare med hjemmel havressurslova. Naturvernloven gir hjemmel for fredning av alle plantarter. Til tross for disse reglene er det en rekke plantearter som ikke er underlagt generelle lovregler. De aktuelle bestemmelsene i disse lovene er omtalt i kap. 9.2.1, 9.3.1, 9.4.1 og 9.5.1.

9.8.2 Internasjonal rett

Internasjonale avtaler om artsvern omfatter også planter og sopp. Se omtalen i kap. 9.2.2.1, 9.4.2.1 og 9.5.2.1.

9.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår et generelt bevaringsprinsipp for planter og sopp. Bevaringsprinsippet knyttes til overlevelsen av bestanden i et område. Det fastslås at bevaringsprinsippet ikke er til hinder for hensynsfull ferdsel og aktsom virksomhet, og tiltak for å avverge skade på menneskers eller dyrs helse, på avling, skog eller annen eiendom, eller for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Forslaget er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.2.4 (s. 252–253).

9.8.4 Høringen

De instanser som uttaler seg til forslaget er enten generelt positive eller har konkret merknader. Dette er: *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norsk Botanisk Forening, Den Norske Turistforening og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*. Ingen instanser uttrykker generell skepsis til forslaget.

Artsdatabanken og *Den Norske Turistforening* støtter eksplisitt forslaget. I uttalelsen fra *Artsdatabanken* heter det bl.a.:

«Det er pr. i dag tillatt for alle å høste planter og sopp i utmark, dersom de ikke er fredet etter naturvernloven. Dette forslaget innebærer en mulighet til å beskytte arter mot uttak som truer overlevelse av bestanden i området. Forslaget er meget positivt bl.a. med tanke på en langsiktig og helhetlig forvaltning av planter og sopp som kan utnyttes i næring (mat, medisin osv). Den stadig økende interessen for høsting av bl.a. rosenrot illustrerer viktigheten av å innføre en slik bestemmelse.»

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Bestemmelsen i § 20 (bevaring og uttak av virvelløse dyr) har hjemmel for å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om høsting av virvelløse dyr i næring. En tilsvarende bestemmelse vil være aktuell også for uttak av planter og sopp dersom det skulle vise seg at uttak av en plante eller soppart er i strid med bevaringsmålet i § 5. DN foreslår derfor en tilsvarende hjemmel i denne bestemmelsen.»

Norsk Botanisk Forening uttaler:

«§ 21 første ledd: formuleringen forbyr faktisk uttak (som må forstås som både oppgraving eller plukking) av arter der slike inngrep objektivt sett kan være skadelig for den lokale populasjonen (!). Dette er ypperlig, men konsekvensene må utredes nærmere. Hvem skal ha ansvaret for å vurdere hvilke populasjoner som kan skades av etterstrebelser – lekmann, som verken kjenner artene eller deres populasjonsbiologi og utbredelse, eller myndighetene, i form av lister over arter som ikke skal plukkes?»

Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo ønsker en nærmere presisering av hva som ligger i forslagets annet ledd « eller for å ivareta viktige samfunnsinteresser ».

Det heter i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*:

«Til § 21 vil vi be departementet å vurdere å benytte tilsvarende ordlyd som i § 18 også for planter; Kongen kan ved forskrift eller enkelt-

vedtak tillate uttak av planter for å hindre at en art som ikke forekommer naturlig i Norge, etablerer seg her.»

9.8.5 Departementets vurdering

Om departementets vurdering av behovet for å kunne gi generelle regler om alle arter og forvaltningsprinsippet generelt vises det til hhv. kap. 9.3.4 og kap. 9.4.5.

I dag er det en rekke plante- og sopparter som ikke omfattes av norsk lovverks saklige virkeområde. Dvs. at myndighetene ikke har eller kan gi generelle regler om alle plante- og sopparter, jf. kap. 9.2.5 og 9.8.1. Det innebærer at man ikke har et juridisk verktøy for å kunne gjennomføre en helhetlig forvaltning av planter og sopp. Departementet er derfor enig med utvalget i at man bør ha hjemmel for å gi generelle regler for alle planter og sopp og at slike regler inngår i naturmangfoldloven.

Departementet legger imidlertid opp til en noe annen løsning enn utvalget, både innholdsmessig og lovteknisk, ved at hovedregelen for planter og sopp foreslås hjemlet i § 15 annet ledd, mens unntakene fra denne bestemmelsen hjemles i § 21. Uttak av marine plante- og sopparter reguleres av havressurslova, jf. kap. 9.4.5. Slik departementet ser det vil forslaget beskytte planter og sopp mot uttak som ikke er bærekraftig, og samtidig sikre en helhetlig og effektiv forvaltning av disse artene.

Departementet mener det generelt ikke bør foreligge en myndighetsbeslutning for uttak av planter og sopp. Dette må ses i sammenheng med bruk av planter og sopp, f.eks. kan plukking av blomster, sanking av sopp og hogst av trær i perioder skje daglig, og normalt uten uheldige konsekvenser for de aktuelle artene.

Uttak etter § 15 annet ledd vil være tillatt med den begrensning at det ikke truer overlevelsen av den aktuelle bestanden. Begrensningene retter seg i utgangspunktet mot all type virksomhet eller tiltak. Hva som utgjør en trussel mot bestanden må bl.a. vurderes ut fra bestandssituasjonen og omfanget av tiltaket.

Paragraf 15 annet ledd åpner også for at det etter annen lovgivning kan settes begrensninger i uttak av planter og sopp. Om dette sier utvalget i NOU 2004: 28, kap. 13.7.2.4 (s. 252 – 253) at det «medfører bl.a. at det kan være aktuelt for annen lovgivning å sette krav om tillatelse til visse former for uttak, slik det f.eks. er gjort når det gjelder høsting av tang og tare, eller sette begrensninger i tillatelser til virksomhet som kan true bestanden, f.eks. ved særskilte vilkår om lokalisering». Depar-

tementet ser dette som en hensiktsmessig samspill mellom lover i forvaltningen av planter og sopp.

Direktoratet for naturforvaltning ønsker en hjemmel for å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om uttak av planter og sopp i næring. Departementet er enig i at det kan oppstå situasjoner der det vil være behov for å regulere visse typer virksomheter eller tiltak etter naturmangfoldloven. Departementet ønsker imidlertid ikke å begrense en slik adgang til tiltak i næring, da det kan oppstå behov for regulering også utenfor næring. Videre ser departementet det som naturlig at en slik hjemmel innarbeides i naturmangfoldloven. Dette må ses i sammenheng med at naturmangfoldloven vil være den sentrale loven om forvaltning av naturens mangfold, og at de ulike ressurslovene ikke nødvendigvis har tilstrekkelige hjemler for å beskytte planter og sopp mot uttak av enhver art. Ressurslovene vil i den grad de har slike hjemler kun beskytte mot en bestemt type virksomhet. Departementet går derfor inn for at det i naturmangfoldloven innføres en adgang gjennom forskrift til å regulere høsting av planter og sopp, se forslag til nytt tredje ledd.

Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo ønsker en nærmere presisering av hva som ligger i unntaket «for å ivareta viktige samfunnsinteresser» i § 21 første ledd. Formuleringen «viktige samfunnsinteresser» er et ganske vidt begrep som gir rom for skjønn. I hovedsak vil formuleringen omfatte tilfeller hvor tungtveiende samfunns-hensyn av nasjonal betydning tilsier det, f.eks. ut fra hensynet til helse og sikkerhet, eksempelvis ved bygging eller ilandføring av store overføringskabler for elektrisitet eller av gassrørledninger, ved bygging av stamveier mv. Det innebærer at tiltak eller bruk av regional og lokal betydning faller utenfor unntaksbestemmelsen. Akkurat hvor grensen går må bero på en konkret og samlet vurdering i det enkelte tilfellet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ønsker en tilsvarende bestemmelse som i § 18 for å ta ut fremmede planter og sopp. Departementet er enig i dette og viser til § 21 første ledd som sier at man kan «fjerne fremmede organismer».

9.9 Ferdelsesregulering i utmark

9.9.1 Gjeldende rett

Viltloven § 8 gir hjemmel for å gi forskrift for gjennomføring av større arrangementer i utmark, og for naturstudier, fotografering m.v. og for ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig for viltet. Det er etter § 8 en betingelse for å iverksette

ferdselsrestriksjoner at ferdselen kan medføre vesentlig skade eller ulempe for viltet. Bestemmelsen skal i første rekke brukes for å regulere større utmarksarrangementer i områder som har særlig betydning som tilholdssted for fredede arter, og da spesielt i sårbare perioder av året som viltets reproduksjonsfase. Det er til nå ikke utferdiget forskrifter i medhold av bestemmelsen.

Friluftsløven § 15 har bestemmelser om regulering av ferdsel på visse friluftsområde. Der ferdselen til et område er stor, kan kommunen med samtykke fra eieren eller brukeren fastsette adferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge. Reglene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og å fremme helsetiltak og sanitære forhold.

9.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å flytte gjeldende § 8 i viltloven over i naturmangfoldloven, og gjøre den generell i forhold til flora og fauna. Utvalget foreslår ingen endringer i friluftsløven § 15.

9.9.3 Høringen

De instanser som uttaler seg til forslaget om ferdselsregulering i utmark er i hovedsak positive så lenge bestemmelsen forbeholdes spesielle tilfeller og dermed ikke røkkes ved allemannsretten.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse i viltloven § 8. Hjemmelen i viltloven har hittil ikke vært benyttet. Dette skyldes at det å fastsette forskrifter om ferdselsreguleringer har vært sett på som vanskelig ut fra hensynet til den frie ferdselsrett, samt kontroll- og sanksjonsproblemer. DN mener likevel det er riktig å videreføre hjemmelen og er positiv til at bestemmelsen utvides til også å gjelde skade eller ulempe for flora. En mulighet for å regulere ferdselen i spesielle tilfeller er viktig, spesielt av hensyn til truede arter eller i yngletiden. Når det gjelder bruken av bestemmelsen, mener DN at ferdselsregulering bør brukes med omhu, knyttet til konkrete, tidsavgrensede behov for å regulere den alminnelige ferdsel i et område. Et eksempel kan være en tidsbestemt regulering av ferdselen i et viktig kalvingsområde for villrein.»

Norsk institutt for naturforskning uttaler:

«§ 22 omhandler større arrangementer i utmark (eks. idrettsarrangement med hundrevis av deltakere) og aktiviteter som vanligvis utføres av en eller noen få personer (fotografe-

ring, naturstudier). Vi understreker her at dette er aktiviteter som påvirker naturen i svært forskjellig omfang, og slik sett ikke bør sidestilles i loven.»

Både *Norges Jeger- og Fiskerforbund* og *Den Norske Turistforening* er opptatt av å videreføre allemannsretten til fri ferdsel og at bestemmelsen skal forbeholdes spesielle tilfeller. Det heter bl.a. i uttalelsen fra Norges Jeger- og Fiskerforbund:

«NJFF vil klart understreke at vi ser friluftsløvens bestemmelser om allemannsretten til fri ferdsel i utmark som et helt nødvendig og avgjørende fundament for alle våre verdifulle friluftlivstradisjoner, og at vi er opptatt av at denne retten må videreføres også for framtiden. En hjemmel for i spesielle tilfeller der hensynet til eksempelvis dyrelivet tilsier behov for tidsmessige og geografisk avgrensede ferdselsreguleringer i utmark, er verken ment eller må praktiseres på en måte som røkkes ved denne allemannsretten. Slik NJFF vurderer dette forslaget til bestemmelse, er dette ment som en hjemmel som kan benyttes der man ikke har lyktes i å løse eventuelle særlig konflikter som kan oppstå i avgrensede områder i gitte tidspunkt på andre måter. Eventuelle konflikter rundt ferdsel i utmark i forhold til flora og fauna, bør primært søkes løst gjennom informasjon og dialog mellom forvaltning, grunneiere og den/de som står ansvarlig for arrangement som blir vurdert å falle inn under denne paragrafen. NJFF vil understreke at det er viktig at dette blir utgangspunktet for å ta en slik bestemmelse inn i lovverket.

Under disse forutsetninger støtter NJFF opp om forslaget til en hjemmel for å kunne foreta ferdselsreguleringer i utmark.»

9.9.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at § 22 er en videreføring av viltloven § 8, men at den foreslås utvidet til også å hindre skade eller ulempe på planter og andre dyrearter enn vilt. Forslaget støttes i utgangspunktet av de instanser som uttaler seg til ferdselsbestemmelsen. Men både Norges Jeger- og Fiskerforbund og Den Norske Turistforening er opptatt av å videreføre allemannsretten, dvs. retten til fri ferdsel, og at bestemmelsen skal forbeholdes spesielle tilfeller. Departementet er enig i dette. Bestemmelsen bør primært brukes der det er særskilt behov for å regulere en konkret, tidsavgrenset ferdsel ut fra f.eks. hensynet til truede eller sårbare arter eller i yngletiden. Før man vurderer bruk av bestemmelsen bør man i tillegg ha søkt å løse en ev. konflikt gjennom informasjon og dialog

mellom forvaltning, grunneiere og arrangementsansvarlig. På denne bakgrunn støtter departementet forslaget om å videreføre en slik forskriftshjemmel knyttet til gjennomføring av større arrangementer og ferdselsformer i utmark for å hindre skade eller ulempe på planter og dyr.

De aktiviteter som bestemmelsen omhandler vil kunne påvirke planter og dyr på forskjellige måter og i forskjell omfang, slik Norsk institutt for naturforskning påpeker. Ved vurderinger av ev. å fastsette en forskrift om ferdselsbegrensninger må det innenfor rammen av bestemmelsen inngå en vurdering av hvilke aktiviteter som skal reguleres og hvordan.

Departementet viser til at § 22 avviker fra friluftsløven § 15 på flere punkter. Paragraf 22 er en generell bestemmelse om ferdselsrestriksjoner ut fra hensynet til planter og dyr, mens friluftsløven § 15 i tillegg omfatter hensynet til ro og orden, helseiltak og sanitære forhold. Dessuten forutsetter ikke forskriftsregulering etter § 22 samtykke fra eier eller bruker, slik friluftsløven § 15 krever. Departementet mener derfor det er behov for § 22 i naturmangfoldloven ved siden av bestemmelsen i friluftsløven. Departementet foreslår ingen endringer i friluftsløven § 15.

9.10 Bevaring av særskilte bestander

9.10.1 Gjeldende rett

Det er kun naturvernloven §§ 13 og 14 som har hjemmel for å frede arter (sektorovergripende vern) for å sikre dem på lang sikt. Vilkåret for fredning av arter er at de er «sjeldne eller står i fare for å forsvinne».

9.10.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener de generelle reglene om bevaring og prioritering av arter langt på vei vil kunne ivareta også et tilstrekkelig genetisk mangfold. Dette gjelder særlig fordi vilkårene for høsting er knyttet opp mot bevaringsmålet i § 5, der det understrekes at det genetiske mangfoldet må være tilstrekkelig for å sikre bevaring av arten på lang sikt.

I noen tilfeller mener utvalget det likevel kan være aktuelt å beskytte en nærmere bestemt bestand spesielt. Det kan f.eks. være en bestand som har utviklet helt spesielle særtrekk ved geografisk isolasjon, f.eks. i visse vannforekomster. Utvalget foreslår derfor en lovhjemmel til å kunne gi særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak for slike bestander. Forslaget er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.4 (s. 255).

9.10.3 Høringen

Biotechnologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Norsk institutt for naturforskning, Norsk Botanisk Forening og Norges Jeger- og Fiskerforbund er i hovedsak positive til bestemmelsen.

Biotechnologinemnda uttaler:

«Bestander med genetiske særtrekk kan ha potensiell verdi for artens overlevelse og utvikling. I denne sammenheng viser Biotechnologinemnda til det arbeid som gjøres internasjonalt for å definere og identifisere evolusjonært viktige bestander av en art. Særegne bestander kan også være av stor verdi for andre formål, for eksempel studier av spesielle egenskaper, foredling og bioprospektering. Biotechnologinemnda ser et behov for at dette kommer tydeligere frem i lovteksten. Biotechnologinemnda støtter innholdet i den foreslåtte bestemmelsen.»

Artsdatabanken mener en slik bestemmelse gir et nyttig virkemiddel for å kunne bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art. Videre sier Artsdatabanken at «Mange arter vil ha en relativt stor naturlig variasjon mht. genetisk sammensetning, og formålet med en slik bestemmelse må etter vår mening være å bevare genetiske særtrekk som er viktig for å opprettholde den naturlige variasjon. Det vil ikke være unaturlig at dette reflekteres i loven.

Det kan oppstå situasjoner som gjør det nødvendig å sikre leveområdet til særskilte bestander. Vi anbefaler at det klargjøres at tiltak av denne karakter inngår i begrepet særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak».

Norsk institutt for naturforskning uttaler at «§ 24 om bevaring av særskilte bestander bør omfatte leve- og funksjonsområde. Her er det behov for en kobling mellom Kap. III og Kap. V».

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler:

«Dette er en paragraf som NJFF mener kun vil være aktuell å benytte i helt spesielle tilfeller. De øvrige bestemmelsene i lovforslaget ivaretar behovet for artsvern på en måte som bør være tilstrekkelig.»

Norges Skogeierforbund og Åseral kommune er negative til forslaget og uttaler:

«Forslagene i §§ 24 og 26 om bevaring av særskilte bestander og bevaringstiltak utenom leveområdet anser vi også som en del av systemet med prioriterte arter som vi går i mot.»

9.10.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at man i dag kun har mulighet til å fastsette forvaltnings- og beskyttelsestiltak for bestander som er sjeldne eller som står i fare for å forsvinne. Etter forslaget vil også bestander som ikke er truet av utryddelse kunne ha behov for beskyttelse dersom de har genetiske særtrekk det er ønskelig å ta vare på, f.eks. mikroorganismer i innestengte vannforekomster. Bestemmelsen er kun knyttet til bestander som har geografisk isolerte utbredelsesområder. Departementet støtter innføringen av en slik bestemmelse, jf. § 25. Myndigheten til å fastsette slike tiltak er lagt til Kongen.

Departementet legger til grunn at reglene om artsforvaltning i §§ 15 til 21, og reglene om prioriterte arter i §§ 23 og 24 i de fleste tilfeller også vil sikre et tilstrekkelig genetisk mangfold. Bestemmelsen vil derfor kun benyttes i helt spesielle tilfeller.

Vilkåret for å iverksette beskyttelsestiltak er som nevnt at bestanden av arten har spesielle genetiske særtrekk som er viktige for å bevare mangfoldet innenfor en art. Beskyttelsestiltak kan imidlertid ikke begrunnes ut fra f.eks. ønsket om å sikre arten på lang sikt.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å verne leve- og voksesteder for slike arter. Slik beskyttelse kan i stedet hjemles i f.eks. § 38 om biotopvernområder og da knyttet til et eller flere bestemte geografiske områder.

9.11 Bevaringstiltak utenom leveområder

9.11.1 Gjeldende rett

Det er ingen regler om ex situ-bevaringstiltak for viltlevende arter i gjeldende norsk rett.

9.11.2 Internasjonale rett

9.11.2.1 Internasjonale avtaler

Biomangfoldkonvensjonen

Konvensjonen om biologisk mangfold art. 9 forplikter partene til å iverksette visse tiltak for ex situ-bevaring av komponenter av biologisk mangfold. Så langt det er mulig og hensiktsmessig, og hovedsaklig for å supplere in situ-tiltak, skal partene etablere og vedlikeholde anlegg for ex situ-bevaring og forskning om planter, dyr og mikroorganismer, vedta tiltak for gjenoppbygging og rehabilitering av truede arter og for gjeninnføring av dem i deres naturlige habitat, regulere og adminis-

trere innsamling av biologiske ressurser fra naturlige habitat med henblikk på ex situ-bevaring, og samarbeide for å skaffe til veie finansiell støtte til ex situ-bevaringstiltak.

FAO traktaten

Den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk 3. november 2001 inneholder en rekke forpliktelser for partene, bl.a. knyttet til ex situ-bevaring i art 5. bokstav e. Forpliktelsene er imidlertid vagt formulert og åpner for en stor grad av handlefrihet hva angår hvordan de skal gjennomføres nasjonalt. De tiltakene som pålegges skal vurderes gjennomført ut fra deres hensiktsmessighet og i samsvar med partenes nasjonale lovgivning. Art. 5 bokstav e lyder:

«samarbeide for å fremme utviklingen av et effektivt og bærekraftig system for ex situ bevaring, med behørig oppmerksomhet rettet mot behovet for relevant dokumentasjon, karakterisering, regenerering og evaluering og for å fremme utvikling og overføring av egnet teknologi til dette formålet, med sikte på å forbedre den bærekraftige bruken av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk.»

9.11.3 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at viltlevende arter fortrinnsvis skal bevares gjennom in situ-bevaring av biologisk mangfold, det vil si at artene skal bevares på sitt naturlige leve- eller voksested. Ex situ-bevaringstiltak kan likevel være et supplement til in situ-bevaring av viltlevende arter. Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for myndighetene til å etablere eller opprettholde tiltak for ex situ-bevaring av arter som står i direkte fare for å bli utryddet. Det er en forutsetning at bevaringstiltaket kan bidra til en forbedring av bestandens tilstand i naturen på sikt. Forslaget er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.6.1 (s. 255–256).

9.11.4 Høringen

Få instanser har uttalt seg til forslaget. *Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Finnmark* er positiv til forslaget. Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Forslaget er et skritt i riktig retning for å få flere virkemidler tilgjengelig for å bevare artene.

I dag praktiserer miljøvernmyndighetene dette blant annet gjennom avlsprosjektet for fjellrev. Internasjonalt er dette et bevaringstil-

tak som er langt mer vanlig enn i Norge (for eksempel avls- og utsettingsprosjektene på swift fox i Canada/USA og havørn i Skottland). Selv om iverksettelse av slike bevaringstiltak skal avveies fra sak til sak, blant annet ut fra vurderinger av effekt, relevans og økonomi, vil det sannsynligvis komme opp behov for flere ex-situ tiltak også i Norge. DN forutsetter at «...artens overlevelse» skal være i Norge. Dette står presisert i merknadene til bestemmelsen, men bør også fremgå direkte av lovteksten.

Når det gjelder artens overlevelse, mener DN det er viktig å presisere at det her er snakk om artens overlevelse i sitt naturlige leveområde. Bevaringstiltak utenom leveområdet må ikke innebære utsetting av arter i områder der de ikke er etablert fra før, da dette kan få uheldige følger for det biologiske mangfoldet. DN foreslår derfor at det i bestemmelsen presiseres at tiltakene skal bidra til å fremme overlevelse i artens naturlige leveområde på sikt.»

Norsk Botanisk Forening uttaler:

«Her hjemles f.eks. etablering av backup-populasjoner (jf. hvitmure, dvergtistel) og/eller dyrking i botaniske hager. Det samme gjelder reintroduksjon eller introduksjon av sjeldne kulturbetingete arter i habitater som er tilbakeført til en tradisjonell hevdtilstand, eller av sjeldne ugras til demonstrasjons/museumsåkre.»

I uttalelsen fra *Universitetet i Bergen* heter det:

«En viktig side av vår virksomhet er å bidra til å bevare sjeldne og truede arter og former i naturen («villflora») der ordinære tiltak på plantenes naturlige voksesteder ikke er tilstrekkelige (ex situ bevaring). På sikt vil vi med utgangspunkt i plantemateriale som tas i kultur, kunne reintrodusere sjeldne arter og former som er forsvunnet.

Det er en viktig del av vårt virke å bidra til innsamling og bevaring av historiske hagevekster (domestiserte arter og former) og tradisjonen om dem, slik at disse kulturminnene ikke forsvinner, men bringes tilbake i bruk.

Ex situ kulturtiltak vil dessverre trolig bli langt viktigere også i vårt land i de nærmeste år, og arboreter og botaniske hager bør utvikles til førstelinjeaktører og kunnskapssentre i dette arbeidet.»

Norges Skogeierforbund og Åseral kommune er imot forslaget. *Norskog* er kritisk og uttaler:

«Utvalget går inn for at myndighetene skal kunne iverksette bevaringstiltak også utenfor artens leveområde, dersom dette kan bidra til overlevelse. For laverestående arter, som eksempelvis insekt og lav, har en samlet norsk

naturforvaltning mangel på tilstrekkelig kunnskap. Vi har sett eksempler der lavararter har blitt erklært nærmest utdødd, for så å finnes i rikt monn som følge av publisiteten den påståtte utryddelsen forårsaket. NORSKOG ønsker naturligvis å ivareta mangfoldet også for insekter og lav, men ser store praktiske utfordringer dersom stadig nye potensielle leveområder for truede arter skal bevares gjennom restriksjoner på næringsvirksomhet. Når det gjelder økosystemer i skog er NORSKOG av den oppfatning at de generelle tiltakene som næringen selv gjør, blant annet gjennom kravet om miljøregistreringer med tilhørende frivillig vern, er tilstrekkelig for den største andelen av laverestående arter. NORSKOG ønsker for øvrig at det nedfelles et krav i lovteksten om anerkjent dokumentasjon for behovet for bevaringstiltak utenfor leveområdene, før private arealer underlegges restriksjoner for dette formålet.»

9.11.5 Departementets vurdering

Departementet viser til at det ikke finnes en tilsvarende bestemmelse i gjeldende rett. Bestemmelsen oppstiller en plikt for myndighetene etter naturmangfoldloven til å iverksette bevaringstiltak utenom livsmiljøet (såkalte ex situ-bevaringstiltak) dersom en villevende art står i fare for å bli utryddet. Vilkåret er at tiltaket kan bidra til å fremme artens overlevelse i naturen.

Departementet støtter forslaget og ser det som et viktig supplement til in situ-bevaring av villevende arter, spesielt i de tilfellene der arter eller bestander trues av sykdom eller andre faktorer som ikke påvirkes gjennom det ordinære arts- og områdevernet. Forslaget er en oppfølging av biomangfoldkonvensjonens art. 9. Departementet viser også til at Direktoratet for naturforvaltning og Universitetet i Bergen mener det vil bli behov for flere ex situ-bevaringstiltak i årene som kommer.

Direktoratet for naturforvaltning er opptatt av at bevaringstiltak utenom leveområdet ikke må innebære utsetting av arter i områder der de ikke er etablert fra før, da dette kan få uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Departementet er enig i dette. Men situasjoner knyttet til utsetting av arter i naturen er regulert i lovkap. IV om fremmede arter. Det er derfor ikke nødvendig å ha regler om dette i § 27 første ledd.

Når det gjelder Norskogs skepsis til bestemmelsen viser departementet til at ex situ-bevaringstiltak ikke vil innebære at nye arealer underlegges restriksjoner. Ex situ-tiltak vil primært foregå i gen-

banker og i botaniske og zoologiske hager. Departementet går derfor ikke nærmere inn på Norsks ønske om dokumentasjonskrav for ex situ-bevaringstiltak.

9.12 Domestiserte arter

9.12.1 Gjeldende rett

Verken viltloven, lakse- og innlandsfiskloven eller naturvernloven §§ 13 og 14 har i dag regler om bevaring av domestiserte arter.

9.12.2 Internasjonal rett

Biomangfoldkonvensjonen

Biomangfoldkonvensjonen omfatter både ville og domestiserte arter.

FAO-traktaten

Traktatens art. 5 inneholder en rekke tiltak som partene skal iverksette for å bevare plantegenetiske ressurser. Tiltakene går bl.a. ut på kartlegging og inventering av plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk og vurdering av truslene mot disse (art. 5 (1) (a)), fremme innsamling av slike plantegenetiske ressurser som er truet eller som er av potensiell nytteverdi sammen med informasjon om disse (art. 5 (1) (b)), støtte bønders og lokalsamfunns innsats for å forvalte og bevare sine plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk på egen gård (art. 5 (1) (c)), fremme in situ-bevaring av ville slektninger (art. 5 (1) (d)), og sikre en forvaltning av samlinger (art. 5 (1) (f)).

9.12.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste både et bevaringsmål for det genetiske mangfoldet innenfor domestiserte arter, jf. utk. § 5 tredje ledd, og en hjemmel for myndighetene til å gi regler om særskilte bevaringstiltak, jf. utk. § 26 annet ledd. Reglene vil kunne gå ut på konkrete plikter eller forbud, men også tildeling av goder som f.eks. tilskudd. Forslaget er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 13.7.6.2 (s. 256–257).

9.12.4 Høringen

Få instanser har uttalt seg til denne bestemmelsen.

Norsk genressursråd mener loven i større grad bør omfatte domestiserte arter, og uttaler bl.a.:

«Slik forarbeidet er lagt fram virker inkluderingen av de domestiserte artene som tilfeldig og for lite gjennomarbeidet.»

Universitetet for miljø- og biovitenskap uttaler:

«I § 26 bør man i annet ledd omtale ikke bare domestiserte arter, men også domestiserte raser. Vi har mange gamle, verdifulle husdyrraser i Norge som ikke kan erstattes av dagens bruksraser.»

Det heter i uttalelsen fra *Akvaforsk*:

«Vi vil samstundes gjere merksam på at deira generelle kommentarar til handsaminga av domestiserte artar og husdyrgenetiske ressurser i utgreiinga i stor grad også kan gjelde for oppdrettsartane i akvakultur. Dei har ofte ikkje kome like langt i domestiseringa som dei fleste husdyr i landbruket, men problemstillingane er i mange tilfelle like.»

Norges Bondelag uttaler:

«Konvensjonen om biologisk mangfold omfatter alt biologisk mangfold, også det domestiserte. Norges Bondelag mener at Utvalget i for stor grad har tatt utgangspunkt i det klassiske naturvernet, mens problemstillingene rundt de domestiserte artene er mangelfullt behandlet. Dette er etter vårt syn en stor svakhet ved lovforslaget.»

Vefsn kommune mener det bør tilføyes «Forskrift om bevaringstiltak for domestiserte arter kan også omfatte tilskuddsordninger for å stimulere slik bevaring».

9.12.5 Departementets vurdering

Naturmangfoldloven generelt og artskapitlet spesielt omfatter primært forvaltningen av ville arter. Som det fremgår av kap. 8.3.6.3 mener departementet – som utvalget – at det er behov for å ha enkelte bestemmelser om domestiserte arter i naturmangfoldloven.

Det følger av forvaltningsmålet for arter og genetisk materiale i § 5 tredje ledd at det genetiske mangfoldet innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at de bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden. Det genetiske mangfold – særlig innenfor planter – gir grunnlaget for å sikre mat og andre landbruksressurser. I den utstrekning det genetiske materiale hentes fra ville arter, vil lovens generelle regler om artsforvaltning bidra til å bevare dette grunnlaget. Reglene om forvaltningsprinsippet, vilkår for høsting og om prioriterte arter gjelder imidlertid ikke for domestiserte arter. Grunnen til det er at reglene passer dårlig for for-

valtning av domestiserte arter, jf. f.eks. reglene om høsting og om annet uttak. Departementet mener derfor det er behov for en egen bestemmelse om bevaringstiltak for domestiserte arter i lovkap. III. Bestemmelsene skal ikke erstatte eksisterende regelverk om bevaringstiltak for domestiserte arter, men supplere disse.

Departementet viser til at opprettsarter i akvakultur omfattes av begrepet domestiserte arter, jf. merknaden fra Akvaforsk.

Departementet ser ikke noe umiddelbart behov for å konkretisere § 27 annet ledd for å sikre det genetiske mangfoldet innenfor domestiserte arter. Det kan imidlertid oppstå behov for slike regler, særlig for å bidra til gjennomføring av tiltak etter FAO-traktaten. Regler som kan fastsettes i medhold av § 27 annet ledd vil kunne gå ut på konkrete plikter eller forbud, men også på tildeling av goder, f.eks. tilskudd.

9.13 Prioriterte arter

9.13.1 Innledning

I dag anses utryddelsen av arter som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. På global basis er det påvist at arter har dødd ut i stadig høyere tempo i løpet av de siste tiårene. Vi vet med sikkerhet at det er ca. 40 000 arter i Norge. Det er foretatt statusvurdering av omkring 18 500 arter (Norsk Rødliste 2006), og av disse er 3799 klassifisert som rødlistarter². Av disse er 1941 vurdert som truet.

Det er pr. i dag vanskelig å si noe sikkert om utviklingstendensene for disse arters truetet generelt i Norge. Det er imidlertid grunn til å anta at andelen truede arter kan komme til å øke i årene som kommer, med mindre tiltak settes inn for å unngå dette, jf. NOU 2004: 28 kap. 7.3.1.

Påvirkningsfaktorene på arter kan være mange, og en negativ utvikling kan skyldes flere påvirkningsfaktorer samtidig. For å forebygge eller stanse en negativ utvikling, er det behov for et bredt spekter av virkemidler. Et viktig virkemiddel er innføringen av et generelt forvaltningsprinsipp om vilkår for høsting og annet uttak av arter, jf. kap. 9.4 og 9.5. I tillegg vil en del arter ha behov for en særskilt og sektorovergripende beskyttelse. Det vil kunne være aktuelt der trusselen mot arten ikke er direkte uttak, men inngrep eller arealbruksendringer i artens leve- eller vokseområde. Også der arten trenger aktiv skjøtsel og annen

form for tilrettelegging for å kunne overleve, vil det være behov for særskilte reguleringsmuligheter for arten. Regelen om prioriterte arter er et slik virkemiddel.

9.13.2 Gjeldende rett

9.13.2.1 Innledning

Etter gjeldende rett er det kun naturvernloven som har særskilte regler om beskyttelse av arter mot alle slags påvirkninger. I tillegg har naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven regler om biotopfredning som har sin begrunnelse i artsvern, dvs. at man kan verne artens leve- og voksesteder. Etter den nå opphevede saltvannsfiskeloven er det dessuten gitt regler om beskyttelse av korallrev. Ved vedtakelsen av havressurslova ble hjemmelsgrunnlaget i saltvannsfiskeloven flyttet til havressurslova.

9.13.2.2 Artsfredning etter naturvernloven

Naturvernloven har i kap. III særskilte bestemmelser om fredning av planter (§ 13) og dyr (§ 14). Bestemmelsene gjelder henholdsvis viltvoksende og viltlevende arter. Etter bestemmelsene kan både plante- eller dyrearter og plante- eller dyresamfunn fredes.

Vilkår for fredning er at arten eller plante- eller dyresamfunnet er «sjelden eller står i fare for å forsvinne».

Etter gjeldende rett er det ikke helt avklart om fredningen bare omfatter handlinger som påvirker vedkommende art direkte, eller om fredningen i tillegg omfatter handlinger som påvirker artens livsmiljø. For dyrelivsfredninger etter § 14 omfattes også artenes hi, reir og egg. I det mest omfattende artsfredningsvedtaket som er truffet etter §§ 13 og 14 er beskyttelsen avgrenset til «direkte skade og ødeleggelse, innsamling og annen form for direkte etterstrebelse» av artene, jf. forskr. 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter pkt. II første ledd. Listen over arter som er fredet ble revurdert av Miljøverndepartementet 13. juni 2005. Totalt er 44 arter av karplanter, 8 mosearter og 10 arter av virvelløse dyr fredet etter naturvernloven §§ 13 og 14.

9.13.2.3 Områdevern begrunnet i artsvern

Naturvernloven

Biotopfredning etter § 9 er en kategori områdefredning der en eller flere arter står i sentrum. For planter og andre stedbundne arter vil biotopfred-

² Artsdatabanken offentliggjorde Norsk Rødliste 2006 den 6. desember 2006.

ning ligge nær en reservatfredning, siden de fleste inngrepene vil påvirke plantelivet. For mobile arter vil dette ikke nødvendigvis være tilfelle.

Loven oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for kunne frede et biotopområde. For det første må det dreie seg om en fredet art. «Fredet» vil i denne sammenhengen si fredet etter naturvernloven §§ 13 eller 14. Arten kan også være fredet gjennom fredningsprinsippet etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven, men med den forutsetning at det ikke er åpnet for jakt eller fangst. Når det gjelder arter i saltvann, kan naturvernloven § 9 trolig brukes for de artene der det etter saltvannsfiskeloven er totalforbud mot høsting, men her foreligger det ingen praksis.

Det andre vilkåret er at området har vesentlig betydning for de fredede plantene eller dyrene. For planter har man i praksis vernet voksestedet med den avgrensningen som sikrer de økologiske funksjonene, mens man for dyr har sikret hekke- eller ynglingsområder, raste- eller overvintringsområder for fugl, samt trekkveier.

Restriksjonene kan omfatte alle typer inngrep, jf. formuleringen om at «utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep (kan) forbys for å bevare deres livsmiljø.»

Biotopvernområder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven

Både viltloven og lakse- og innlandsfiskloven har bestemmelser om biotopvern i loven § 7 annet ledd. Bestemmelsene er nesten likelydende. Det første vilkåret for vern er at området må ha «særlig verdi» for viltet eller fiskeressursene. Eksempler på dette er yngle- og hekkeområder, trekkveier, gyteområder eller lignende. Området kan være av verdi for én art, eller for et mangfold av arter. Det er – i motsetning til biotopfredning etter naturvernloven – ikke noe vilkår at artene er fredet.

Det andre vilkåret er at biotopvern må være nødvendig for å bevare livsmiljøet. På dette punktet skiller lakse- og innlandsfiskloven seg fra viltloven ved at ikke bare behovet for bevaring, men også utvikling av livsmiljøet kan begrunne vern. Viltloven åpner altså ikke for restaurering eller kultivering av områder for å skape biotoper på samme måte som lakse- og innlandsfiskloven gjør.

Restriksjonene kan omfatte alle typer inngrep, jf. formuleringen «anlegg, bygging og annen virksomhet, herunder ferdsel» i viltloven og «anlegg, bygging og annen virksomhet eller bruk av vannressursene» i lakse- og innlandsfiskloven. Bestemmelsene kan rette seg mot konkrete utbyggingstiltak, f.eks. byggefelt som stenger en kritisk trekk-

vei for hjort, eller mer generelt tar sikte på å hindre forstyrrelser visse deler av året (Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 49).

Forskr. 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fiske i sjøen § 66, gitt med hjemmel i havressurslova, begrenser fisket og redskapsbruk ved nærmere angitte korallrev og etablerer en generell aktsomhetsplikt for fiske ved alle kjente forekomster av korallrev. Bestemmelsen er fastsatt både av hensyn til revene selv og av hensyn til revenes funksjon som yngle- og oppvekstområde for fisk. Paragraf 66 første ledd oppstiller et forbud mot å ødelegge revene. Forskriften har som formål å «beskytte korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet, og derigjennom bidra til en forsvarlig ressursforvaltning bl.a. ved å sikre reproduksjons- og oppvekstområder for mange fiskeslag». Forskriften oppstiller forbud mot å «ødelegge revene med hensikt», og det innføres en plikt til å «utvise særlig aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente forekomster av korallrev». I tillegg innføres et forbud mot «å drive fiske med redskap som slepes under fiske og i den forbindelse kan berøre bunnen» i visse nærmere angitte geografiske områder.

9.13.3 Internasjonal rett

9.13.3.1 Internasjonale avtaler

Norge har forpliktet seg internasjonalt til å totalfredede enkelte arter mot høsting eller annet uttak. Dette følger bl.a. av Bernkonvensjonen (art. 5 og 6) og Bonnkonvensjonen (art. III og IV).

Totalfredning etter Bernkonvensjonen art. 5 innebærer for planters vedkommende at det skal være forbudt å plukke, samle inn, kutte eller ta opp med rot. Totalfredning for dyr etter Bernkonvensjonen art. 6 vil si at det skal være forbudt å:

- forsettlig fange, holde i fangenskap og drepe
- forsettlig skade eller ødelegge ynglesteder eller hvilesteder
- forsettlig forstyrre vill fauna, særlig i yngletiden, oppveksttiden og dvaletiden, i den grad forstyrrelsen er betydelig overfor konvensjonens målsettinger
- forsettlig ødelegge eller plukke egg
- besitte eller handle innenlands med disse dyrene, levende eller døde, hvis dette anses som et hensiktsmessig virkemiddel.

Slike forpliktelser er først og fremst basert på disse artenes økologiske tilstand, dvs. at det antas å være fare for artens overlevelse hvis det ikke settes inn fredningsvedtak.

For totalfredete arter følger det gjerne med forpliktelser om beskyttelse av leveområdene, jf. Bernkonvensjonen art. 4 (1) og Bonnkonvensjonen art. III (4) (a).

Bernkonvensjonen art. 11 har regler om samarbeidsplikt for statene.

9.13.3.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Sverige

Miljöbalken gir hjemmel for å frede dyrearter (1 §) og plantearter (2 §). Grunnlaget for å kunne frede planter eller dyr er enten at arten «kan komma att försvinna», eller «utsättas för plundring» eller at internasjonale forpliktelser krever det, hhv. 8 kap. 1 § første st. og 2 §.

Pr. i dag er ca. 300 arter (planter og virvelløse dyr, samt alle amfibier og krypdyr) fredet i hele Sverige med hjemmel i miljøbalken. I tillegg gjelder et fredningsprinsipp for pattedyr og fugler i henhold til jaktloven. Noen ferskvannsararter er fredet med hjemmel i fiskelovgivningen.

Etter miljøbalken kan det opprettes biotopskyddsområde og djur- og växtskyddsområde (7 kap. 11 §).

Biotopskyddsområder er mindre land- eller vannområder som utgjør livsmiljøet for truede dyre- eller plantearter eller som ellers har særskilt verneverdi (11 §).

Djur- og växtskyddsområder er områder som gis en viss beskyttelse av hensyn til en bestemt art (12 §). Beskyttelsen kan bare gjelde mot jakt eller fiske eller allmennhetens eller grunneierens ferdselsrett.

Finland

Den finske naturvårdslagen har regler for beskyttelse av arter, med unntak av det som reguleres etter jaktlagen og fiskerilovgivningen.

Pattedyr og fugler er i utgangspunktet fredet etter naturvårdslagen, mens det for andre arter er gitt en hjemmel for artsfredning (38 § første og annet st. for dyr, 41 § første st. for planter). Fredningshjemmelen kan brukes når arten «blir hotad» eller hvis «fridlysning av någon annan anledning visar seg behövlig». Naturvårdslagen sier uttrykkelig at reglene for arter kan anvendes på tilsvarende måte for underarter, raser, stammer og former (37 § annet st.). Hva fredningen av dyr omfatter, følger av 39 §. I tillegg til forbudet mot å drepe, fange, forsettlig skade eller forstyrre, er reirtrær for en fredet fugl fredet hvis det er merket, og trær

der rovfugl hekker og der reiret blir regelmessig brukt og som «klart synlig är fridlyst».

Naturvårdloven har en egen paragraf om truede arter. Loven gir i 46 § hjemmel til ved forskrift å erklære en art for «hotad». Vilåret er at artens naturlige overlevelse i Finland er i fare. Forskriften kan videre fastslå at en slik «hotad» art som «uppenbart hotas av utrotning», har særlig beskyttelse (47 § første st.). En slik status utløser både en plikt for myndighetene til å lage en forvaltningsplan, der ev. restaurering eller reetablering inngår, og et generelt forbud mot å forstyrre eller forringe områder der arten forekommer og som er viktige for artens fortsatte eksistens (47 § annet st.). Forbudet trer i kraft når den regionale miljømyndigheten har fastsatt grensene for slike områder og kunngjort beslutningen for grunneiere og rettighetshavere.

Tyskland

Det tyske Bundesnaturschutzgesetz har et eget kapittel om vern og skjøtsel av villevende dyr og planter. Paragraf 42 har regler om et strengt vern for visse arter, bl.a. de som er oppført på habitatdirektivet vedlegg IV, fuglearter etter fugledirektivet art. 1 og CITES-arter (EU forordning 338/97), i tillegg til arter som er vedtaksfredet etter Bundesnaturschutzgesetz § 52. Kriterier for fredning etter den bestemmelsen er at det er tale om en naturlig forekommende art, der bestanden er i fare som følge av menneskers handlinger, eller at det dreier seg om arter som lett kan forveksles med slike.

EU

EUs artsvern har sitt grunnlag i fugledirektivet og habitatdirektivet. Habitatdirektivet omfatter også de marine artene, slik at artsvernet behandles uttømmende i naturverndirektivene.

Fugledirektivet (79/409/EEC) fastsetter fredningsprinsippet for alle fuglearter, se art. 5 jf. art. 1 (1). Artsfredningen har i hovedsak de samme rettsvirkningene som etter den norske viltloven og Bernkonvensjonen.

Fugledirektivet har også regler om vern av leveområder, jf. art. 3 og 4. Medlemslandene har en generell plikt til å treffe egnede tiltak for å «beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkelig forskjelligartede og vidtstrakte levesteder for alle arter under direktivet», jf. art. 3 (1). I tillegg til den generelle forpliktelsen til å ivareta leveområder, skal medlemslandene opprette spesielle områder for arter som er listet på vedlegg I. Her er det

lagt vekt på artenes status som truet, sårbar, hensynskrevende eller sjelden, jf. art. 4 (1).

Habitatdirektivet (92/43/EEC) har bestemmelser om artsvern, jf. art 12 og 13 og om vern av levesteder for arter, jf. art. 3. Det er egne lister for dyr og planter som skal ha et strengt vern, hhv. vedlegg IV (a) og IV (b). Listene er ikke helt de samme som listen over arter som det kreves vern av leveområder for (vedlegg II, jf. art. 3), men det er store overlapp. Hva en fredning av dyr eller planter innebærer, er etter habitatdirektivet nærmest ordrett det samme som etter Bernkonvensjonen.

9.13.4 Utvalgets forslag

9.13.4.1 Generelt

Etter utvalgets syn trenger noen arter et sterkere vern enn andre for at bevaringsmålet for disse skal kunne nås. Utvalget foreslår derfor regler som kan gi slike arter en prioritet gjennom særskilte tiltak.

Utvalget har vurdert om reglene om prioriterte arter skal utformes som en automatisk fredningshjemmel eller som en handlingsregel for Kongen når artens økologiske tilstand tilsier det. Utvalget har falt ned på sistnevnte løsning. Begrunnelsen fremgår av NOU 2004: 28 kap. 13.7.3.3.

9.13.4.2 Kriterier for prioritering

Utvalget foreslår å lovfeste tre alternative kriterier for å utpeke en art som prioritert: Artens økologiske tilstand, internasjonale forpliktelser og at arten er en ansvarsart for Norge. Kriteriene er ikke ment som uttømmende alternativer.

Det første kriteriet for prioritering knyttes til arten har en bestandssituasjon som strider mot målet i utk. § 5. Hvis utviklingen for en art går i motsatt retning av målet, og det er fare for at arten på sikt ikke overlever, bør det normalt settes inn bevaringstiltak utover de generelle regler om artsvern.

Utvalget foreslår ikke å bruke kriteriene «truet», «sårbar», «hensynskrevende» eller «sjelden» i lovbestemmelsen. Dette er begreper som brukes i rødlisten i dag. Utvalget mener det er uheldig om lovteksten skulle forstås slik at det er de til enhver tid gjeldende kriterier etter rødlisten som skulle være avgjørende for prioriteringen av en art. Dette ville også stille krav til utarbeidingen av rødlisten, som da ikke lenger ville være en rent faglig liste.

Det andre alternativet for prioritering av en art er knyttet til om arten anses som en ansvarsart for Norge. Begrepet ansvarsart er ingen truethetska-

tegori, men gir uttrykk for at Norge bør ha et særskilt forvaltningsansvar for en art.

Det tredje alternativet for prioritering er at folkerettslige forpliktelser gjør prioritering nødvendig. Ofte vil samtidig et av de to andre kriteriene være oppfylt. Arter vil gjerne bli satt opp på internasjonale prioriteringslister fordi deres tilstand vekker uro, eller fordi arten kun finnes i få land. Slikt sammenfall vil det imidlertid ikke alltid være. Alternativet vil tjene til å understreke at internasjonale avtaler om vern av arter skal følges opp i norsk rett.

9.13.4.3 Rettsvirkninger av prioritering

Utvalget mener en prioritering må gi arten en bedre beskyttelse enn de alminnelige reglene om artsforvaltning. Det bør for det første kunne settes strengere regler for uttak av eksemplarer av arten enn det som følger av de alminnelige bestemmelsene om artsforvaltning. Dette vil imidlertid ikke være den viktigste rettsvirkningen av prioritering. Som oftest vil uttaket kunne begrenses allerede etter de alminnelige bestemmelsene.

Utvalget foreslår videre som et viktig virkemiddel at prioritering av en art skal følges opp med regler for artens viktigste økologiske funksjonsområder. Slike generelle regler kan stille særskilte krav om at virksomhet i slike områder må ta spesielle hensyn til områdenes funksjon for den prioriterte arten. Forskriften bør samtidig avklare hva som regnes som økologiske funksjonsområder for den aktuelle prioriterte arten. Aktuelt kan være beiteområder, hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, trekkveier, yngle- eller oppvekstområder. For mindre mobile arter er også leveområder eller voksesteder viktige funksjonsområder. Reglene bør åpne for sesongmessige variasjoner der det er aktuelt, slik at de blir fleksible og tilpasset den aktuelle bruken arten gjør av områdene. Bare dersom en totalfredning mot uttak og ødeleggelse kan anses tilstrekkelig til å sikre arten, bør det være adgang til å unnlate å gi regler for å sikre økologiske funksjonsområder for en prioritert art.

Nye tiltak i det økologiske funksjonsområdet for en art behøver ikke være forbudt. Men forskriften for en prioritert art bør kunne stille krav om å klarlegge følgene for arten av et planlagt inngrep i et funksjonsområde for arten. Et slikt krav bør kunne gjøres gjeldende uansett om inngrepet trenger tillatelse etter særskilt lov. I tillegg kan naturligvis hensynet til den prioriterte arten gjøre det nødvendig med en mer omfattende konsekvensutredning i forbindelse med utarbeiding av planer

etter plan- og bygningsloven eller behandling av tiltaket etter særlovgevingen. Utvalget tilrår at det blir overveid å knytte denne utredningsplikten til prioritering av arter fremfor direkte til rødlisten. Forskriften kan også inneholde bestemmelser om skjøtsel.

Utvalget ser for seg at en forskrift for en prioritert art i utgangspunktet inneholder generelle regler. Men forskriften kan gi regler for virksomheten i nærmere bestemte geografiske områder. Her nærmer man seg imidlertid et områdevern. Blir vernet i realiteten det samme som et områdevern, bør reglene om områdevern følges.

9.13.5 Høringsinstansenes syn

9.13.5.1 Generelt

Det generelle inntrykket fra høringen er at høringsinstansene har ulikt syn på forslaget til regler for prioriterte arter. De som støtter forslaget er i hovedsak miljømyndigheter på sentralt og regionalt nivå, faginstanser og vitenskapsinstitusjoner og miljø- og friluftsansjoner. De som er imot er den sentrale landbruksforvaltningen, næringsorganisasjoner og kommuner. Instansene som er imot ordningen skiller ikke alltid like klart mellom ordningen generelt og forslaget om økologiske funksjonsområder for arter. Men slik departementet forstår uttalelsene er kritikken særlig rettet mot forslaget om å gi regler om økologiske funksjonsområder.

Følgende instanser er generelt positive: *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk Institutt for skog og landskap), Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, Norsk ornitologisk forening, SABIMA, WWF, fylkesmennene i Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Troms og Østfold, og kommunene Oslo og Flora.*

Norges Naturvernforbund mener regelen om prioriterte arter er den viktigste nye reglen artska-pitlet. *Fylkesmannen i Finnmark* mener forslaget «muliggjør økt innsats for truede arter», mens *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* «ønsker et sterkere rettsvern for særlig truede arter velkommen».

Flora kommune er positiv og uttaler bl.a.:

«Flora kommune støttar ei dreining av fokus i høve til naturvern frå primært å vere inretta mot passivt arealvern og juridisk vernetype, til ei innretning mot verneføremål og eit aktivt, målretta vern.

Flora kommune håpar dette kan avløyse det klassiske naturvernet som hovudgrep for å verne om det biologiske mangfaldet, og at vi gjennom dette kan få til ei heilskapleg, dynamisk og lokal forvaltning av naturressursane.»

Følgende instanser er generelt imot eller skeptiske til forslaget om å innføre regler om prioriterte arter og økologiske funksjonsområder: *Statens landbruksforvaltning, Fiskeri- og havbruksnærings landsforening, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Allmenningsforbund, Norske Reindriftssamers landsforbund, kommunene Gjøvik, Gol, Gratangen, Grong, Hemsedal, Hol, Høylandet, Lierne, Nore og Uvdal, Rendalen, Roan, Snåsa, Stor-Elvdal, Valle, Ål og Åseral, og Valdres Næringsforum BA.* Flere av disse instansene viser til at vern må skje etter en avveining av verne- og brukerinteresser, men at dette prinsippet forlates i forslaget om prioriterte arter.

Fiskeri- og havbruksnærings landsforening mener at dagens regelverk er «tilstrekkelig for å beskytte og ivareta arter som krever det».

Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor advarer mot en for ensidig fokusering på enkeltarter. *Stord Fitjar landbruks- og miljøkontor* uttaler videre at en må se forvaltningen av arter i en større sammenheng, og at

«Det er heilt avgjerande at tiltaka for å bevare einskilde bestandar og artar ikkje vert ei slags «sovepute», ei «sovepute» der ein seier ein har som ønskje å ta vare på desse aktuelle bestandane. Det viktigaste ein kan gjere er å sikra naturmiljøa til desse artane, før ein kjem til det nivå at ekstra redningsarbeid er naudsynt.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler:

«NJFF vil understreke at viltloven og forarbeidene til loven la til grunn at det ikke ville være behov for artsvern etter særlover som eksempelvis naturvernloven av de artene som omfattes av viltloven. Dette prinsippet bør også legges til grunn for en framtidig praktisering av naturmangfoldloven.»

9.13.5.2 Kriterier for utvelging og saksbehandling

Fylkesmennene i Hedmark og Nordland er positive til de kriteriene som foreslås.

Fylkesmannen i Rogaland mener det må settes vilkår for prioritering og foreslår at første ledd annet punktum strammes inn slik at det ved avgjørelsen skal legges vesentlig vekt på om «formålet er å utheve den plikten forvaltningsmyndigheten bør ha til å faktisk avgjøre prioritering dersom

punktene fra a til c er berørt, og dersom prioritering faglig sett gir en bedre og mer formålstjenlig forvaltning».

Direktoratet for naturforvaltning er positiv til at «bestemmelsen åpner for at også andre kriterier kan legges til grunn for utvelgelsen».

Fylkesmannen i Buskerud savner en definisjon av begrepet ansvarsart. *Direktoratet for naturforvaltning* mener begrepet «ansvarsart» ikke er entydig definert i lovutkastet.

Norges Skogeierforbund og *Norsk Allmenningsforbund* mener kriteriene for å peke ut en prioritert art er uklare og at de gir betydelig rom for skjønn fra myndighetenes side.

Flere instanser, herunder *Artsdatabanken*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, støtter utvalgets forslag om at kategoriene i rødlista ikke skal inn i loven, men at lista bør danne et viktig utgangspunkt for vurderinger av prioritering. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet* uttaler dessuten at de «savner muligheten for at en art kan bli kalt «regionalt prioritert». Som nevnt også i NOUen, er Norge langstrakt og arter kan ha ulik status i ulike landsdeler».

Norges Skogeierforbund uttaler at «Sentrale myndigheter får her hjemler som gjør det mulig å gi forskrifter som automatisk fører til båndlegging av konkrete arealer ute i kommunene uten noen lokal demokratisk prosess».

Norges Bondelag, *Norges Fjellstyresamband*, *Norske Reindriftssamers landsforbund*, *Nord-Trøndelag Reinsamelag*, *Norsk Allmenningsforbund* og flere *kommuner* er kritiske til at man kun gjennom forskrift kan utpeke arter som prioriterte. De mener saksbehandling må forankres i en demokratisk prosess. Flere påker at en forutsetning for å akseptere en slik ordning, er at den forankres gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven eller som et områdevern, alternativt gjennom et avtalefestet vern, dvs. ved leie av arealer.

Fiskeri- og kystdepartementet viser til at *Fiskeridirektoratet* i innspill til departementet har foreslått at saksbehandlingen skal følge tilsvarende prosedyre som for områdevern.

Nord-Trøndelag Reinsamelag, *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norske Reindriftssamers landsforbund* og flere *kommuner* uttaler at en forutsetning for å akseptere et slikt forvaltningsopplegg er at de næringsmessige konsekvensene utredes.

Fylkesmennene i Buskerud og *Vest-Agder* og *Sør-Trøndelag fylkeskommune* mener det uklart hvordan prosessen med å velge ut prioriterte arter skal være. Om dette uttaler *Gratangen kommune* bl.a.:

«Miljøverndepartementet kan etter en høringsrunde vedta en forskrift som fastsetter at bestemte arter ... heretter har særskilt beskyttelse. Dersom en i ettertid skulle finne forekomster av disse, er de automatisk båndlagt uten at lokale myndigheter og andre berørte parter får anledning til å ta del i en avveining av hvordan båndleggingen vil slå ut for sitt område. Dette er vi i mot, da dette ikke vil være en demokratisk prosess hvor kommunen og berørte grunneiere får delta. Båndleggingen kan føre til drastiske og negative konsekvenser for grunneiere som berøres og uten erstatning. Det vil og få stor betydning for verdiskapningen i kommunene.»

Artsdatabanken er opptatt av å skape ny og presis kunnskap om arter. *Artsdatabanken* uttaler videre:

«I dette arbeidet er det viktig å skape dialog mellom forskning, forvaltning og organisasjoner/rettighetshavere. Tilstrekkelig grad av medvirkning blir viktig for å skape mest mulig forståelse og tillitt til både loven og kunnskapsgrunnlaget.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler:

«Det forutsettes at utredninger i forhold til prioriterte arter ikke belastes grunneiere og rettighetshavere.»

9.13.5.3 Vurderingsplikt

Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (nå: *Norsk Institutt for skog og landskap*), enkelte miljøorganisasjoner, herunder *Den Norske Turistforening* og *WWF*, *Fylkesmannen i Aust-Agder* og *Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder* tar til orde for en handlingsplikt for eller automatisk vern av arter i visse tilfeller.

Norsk Institutt for jord- og skogkartlegging (nå: *Norsk Institutt for skog og landskap*) støtter forslaget til annet ledd i en situasjon der det er usikkert om arten faktisk oppfyller slike vitenskapelige kriterier. Men i «situasjoner der vitenskapelige kriterier tilsier at en art faktisk har en slik tilstand vil det være logisk at myndighetene skal treffe vedtak etter første ledd, men for øvrig utformer forskriften tilpasset den aktuelle arten med fleksibiliteten som annet ledd gir anledning til».

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler:

«Det bør bli en skikkelig grensegang mot rødlista. Det bør vurderes om ikke de øverste kategoriene på rødlista automatisk bør vurderes med tanke på prioritering.»

Høringsinstansene er delte i synet på om organisasjoner og andre med rettslig interesse skal kunne kreve at myndighetene vurderer om en art skal prioriteres.

Både *Den Norske Turistforening* og *Norges Naturvernforbund* støtter forslaget. *Norges Naturvernforbund* uttaler bl.a.:

«Mykje kunnskap om overlevingsevna for ulike artar og populasjonar finst i frivillege organisasjonar, i Botanisk forening, Zoologisk forening, SABIMA, Norges Naturvernforbund og andre. Forslaget om å gje organisasjonar eller andre med rettsleg interesse rett til å krevje at det blir vurdert å peike ut ein art som prioritert (§ 23, andre leden) er eit viktig framlegg for å aktivisere § 23. Regelen vil òg stimulere organisasjonane til å styrke sin kunnskap, og å la styresmaktene få kjennskap til det dei veit. Vi kan ikkje sjå at det finst saklege grunnar til å avvise at organisasjonane får retten til å krevje vurdering etter § 23. Kven som helst kan komme med forslag til styresmaktene. Det nye i lovframlegget er ei plikt til å vurdere innkomne kandidatar til prioriterte artar.»

Regionkontoret i Nord-Gudbrandsdalen mener det er unødvendig å nevne organisasjoner særskilt. Kontoret mener det er tilstrekkelig å vise til at slike vurderinger kan gjøres «etter eige tiltak eller andre med rettsleg interesse».

Fiskeri- og kystdepartement, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges Skogeierforbund, Norskog og Norsk Allmenningsforbund er negative til forslaget.

Fiskeri- og kystdepartementet er skeptisk til at organisasjoner kan pålegge forvaltningen oppgaver og mener noen organisasjoner her gis en særstilling overfor vanlige demokratiske prosesser. Etter Fiskeri- og kystdepartementets oppfatning «vil det være uheldig å lovfeste en adgang for andre til å «styre» forvaltningens ressursbruk på denne måten, og mener det er sannsynlig at dette vil medføre omfattende administrative konsekvenser».

Den Norske Turistforening og *WWF* ønsker en klageadgang for tredje parter der myndigheten avstår fra å bruke sin kompetanse etter annet ledd.

9.13.5.4 Klarlegging av følgene av planlagte inngrep

Fylkesmannen i Nordland støtter at man kan sette krav til kartlegging og vurdering av tiltak som kan berøre prioriterte arter.

Statens landbruksforvaltning er skeptisk og uttaler bl.a.:

«Ambisjonsnivå eller hva som ligger i kravet om å «klarlegge følgene for arten» er ikke definert. Det kan se ut som man gjennom § 23 legger bestemmelser om at en grunneier/tiltaks-haver må gjennomføre konsekvensutredning for alle tiltak dersom det berører eller kan berøre funksjonsområdet til en prioritert art. SLF forutsetter at dersom dette skal følges opp så må det skje i nær dialog med landbruksmyndighetene.»

9.13.5.5 Økologiske funksjonsområder for prioriterte arter

Forslaget om å kunne gi regler om beskyttelse av viktige funksjonsområder for prioriterte arter får stor oppmerksomhet i høringen. Høringsinstansene er delt i synet på dette forslaget.

Flere instanser, herunder *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Norges Naturvernforbund, Norsk ornitologisk forening, fylkesmennene i Hedmark, Nordland og Troms*, er positive til forslaget:

Direktoratet for naturforvaltning mener:

«Bestemmelsen vil skape en bedre kobling mellom artsvern og områdevern. ... Reduksjon av leveområder er i mange tilfeller en stor trussel mot det biologiske mangfoldet, og sammen med bestemmelsen om biotopvern er dette et viktig virkemiddel for å nå bevaringsmålet for arter gjennom bevaring av leveområdene.»

I uttalelsen fra *Artsdatabanken* heter det:

«Artsdatabanken mener at enkelte arter trenger en sterkere beskyttelse enn andre for at bevaringsmålet i § 5 første ledd kan nås, og at denne beskyttelsen må omfatte regulering av både uttak og inngrep i artens leve- og funksjonsområde. Innføringen av begrepet «Prioritert art» i lovgivningen er meget positivt og av stor betydning for at truede arter kan overleve i levedyktige bestander på sikt. Det er svært gledelig at den fundamentale kobling mellom art og artens funksjonsområde nå kan bli ivarettatt gjennom lovverk.»

Norges Naturvernforbund «er samde i at fredning av artene ikkje er nok. Med nokre unnatak er dei viktigaste trugsmåla ikkje direkte jakt eller andre former for avliving, men at leveområda eller dei aktuelle nisjane vert øydelagde eller dårlegare for dei artane og stammene det gjeld».

Norsk ornitologisk forening uttaler:

«Vi er enige med utvalget i at fredning ikke er nok. Ødeleggelse av leveområder er i Norge i dag et langt større problem for artsmangfoldet enn f.eks. menneskelig etterstrebelse.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund er opptatt av at arter og deres leveområder må ses i sammenheng og sier bl.a. at «Det er helt avgjørende at fokus må rettes mot forvaltningen av artenes leveområder».

Flere instanser går imot eller er kritiske til forslaget, herunder *Landbruksdepartementet*, *Statens landbruksforvaltning*, *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norges Skogeierforbund*, *Norskog*, *Norsk Allmenningsforbund*, flere kommuner og *Statskog SF*.

Landbruksdepartementet oppfatter forslaget om funksjonsområder som en klar utvidelse sammenlignet med dagens fredningsadgang for truede arter etter naturvernloven. *Landbruksdepartementet* mener det bør vurderes om det er hensiktsmessig med mange ulike former for vern og restriksjoner. Forslaget bør ses i sammenheng med forslaget om biotopvern etter utk. § 37. Det vises også til at det er vanskelig å se rekkevidden av konsekvensene av funksjonsområder for næringsvirksomhet.

Statens landbruksforvaltning uttaler:

«Konsekvensen av dette forslaget er så langt vi kan se verken belyst eller vurdert i utredningen, og temaet er lite omtalt i merknadene. ...

Det kan virke som at en mer hensiktsmessig løsning for bevaring av prioriterte arters funksjonsområder er å kombinere artsvernet, etter Utvalgets forslag til § 23, med områdevern etter Utvalgets forslag til Kap V. Derigjennom kan en også sikre at det er like rutiner for utvelgning av området, gode prosesser for klargjøring av restriksjonsnivå, samt at det kan gis erstatning for ev. tap som grunneier/rettighetshaver får ved vernet.»

Norges Skogeierforbund og *Norskog* er kritiske til hvordan en forskrift om ivaretagelse av funksjonsområder skal fungere i praksis. Om dette uttaler *Norskog* bl.a.:

«Det legges opp til at prioriterte arter skal underlegges egen forskrift for ivaretagelse av artens funksjonsområder. NORSKOG kan ikke se hvordan utvalget ser for seg dette i praksis, og heller til at man i for liten grad har vurdert konsekvensene av forslaget. En skal være klar over at de rødlistede artene oftest er typer av insekter og lav, som umulig kan ivaretas på andre måter enn ved generelle tiltak for større grupper. Skogbrukets gjør dette gjennom målrettede tiltak for å fremme sårbare artsgruppers biotoper. Å trekke dette så langt som å ta for seg art for art vil være en uhensiktsmessig metode.»

Norsk Allmenningsforbund uttaler:

«Både beskyttelse av prioriterte arter og utvalgte naturtyper vil kunne innebære betydelige båndlegginger av arealer. Vern og båndlegging må kun komme etter grundig dokumentasjon og demokratiske prosesser. Slike vurderinger bør derfor ligge til forvaltningen og gjennomgå en demokratisk prosess hvor ulike ønsker blir veid opp mot hverandre.»

Valle kommune uttaler:

«Valle kommune er kritisk til konsekvensen av omgrepet prioriterte arter. Det å ha ein prioritert art i eit område i kommunen kan medføre båndlegging av områder utan at det vert underlagd vernevedtak.»

Det heter i uttalelsen fra *Fiskeri- og kystdepartementet*:

«For øvrig bør avgrensning av viktige funksjonsområder og regler om ivaretagelse av disse baseres på prosesser som ikke medfører unødvendig ekskludering av næringsaktivitet.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler:

«Det forutsettes at utredninger i forhold til prioriterte arter ikke belastes grunneiere og rettighetshavere.»

9.13.5.6 Skjøtsel og tilskudd

Landbruksdepartementet understreker at forslaget om at det kan fastsettes at offentlige tilskuddsordninger skal brukes slik at de bidrar til å sikre bevaring av prioriterte arter kan medføre store og ikke utredete konsekvenser for tilskuddsforvaltningen der de ulike tilskuddsordninger kan ha helt andre primære formål enn det bestemmelsen legger vekt på.

Statens landbruksforvaltning ønsker klarlagt hva som ligger i at det kan gis regler om skjøtstiltak.

Norsk Sau og Geit mener «Næringsaspektet er ikke tilstrekkelig ivare tatt og må reflekteres sterkere med henblikk på skjøtstiltak».

Det heter i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag*:

«Det er fornuftig å ha muligheten til å kanalisere offentlige tilskudd til sikring av prioriterte arter. Dette vil være en fordel for parter som har spesielle næringsmessige problemer med at arten prioriteres slik det foreskrives i paragrafen.»

9.13.5.7 Økonomisk kompensasjon

Enkelte instanser mener det bør ytes erstatning der arter prioriteres og ev. funksjonsområder utpekes.

Fylkesmannen i Hedmark forutsetter at spørsmålet om erstatning avklares, senest ved fastsettelse av forskriften som utpeker de prioriterte artene. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* mener det er usikkerheter knyttet til erstatningsspørsmålet.

I uttalelsen fra *Norskog* heter det:

«Når det gjelder sikring av viktige økologiske områder for prioriterte arter forutsettes det at Staten bærer kostnadene ved krav om stans av næringsvirksomhet. Dette vil også være i tråd med utvalgets redegjørelse for de nye erstatningsprinsippene.»

Nore og Uvdal kommune er kritisk til at regler om prioriterte arter innføres uten noen form for kompensasjon eller rettslig beskyttelse av grunneierne.

Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde uttaler:

«Ein ser at intensjonane med prioriterte artar er gode og kan vere tenelege for å ta vare på truga arter. Innvendingane går på skissert sikring av leveområde utan å gje dei status som verna areal. ... Ein vil difor sterkt oppfordre til at det blir nedfelt at i område der restriksjonsnivået vil bli tilsvarende strengt som i varig verna område, skal rettshavarane bli tilbydd at områda kan bli varig verna, med høve til kompensasjon.»

9.13.6 Konsekvenser av forslaget – tilleggsutredning

9.13.6.1 Innledning

Som det fremgår av kap. 9.13.5, påpeker flere høringsinstanser at man foreslår å innføre en ny beskyttelsesform som man ikke helt aner konsekvensene av. Innvendingene ligger først og fremst i hjemmelen til å kunne gi regler om artens økologiske funksjonsområde og hvor strenge de blir, og i kriteriene for å prioritere arten. Det er også usikkerhet knyttet til hvor mange arter det er snakk om å prioritere, jf. forholdet til rødlisten. Flere mener det også bør foreslås erstatningsregler for denne beskyttelsesformen. En del er også opptatt av om vi i dag har nok kunnskap til å etablere et system med prioriterte arter.

Departementet ønsket derfor en faglig vurdering av ordningens mulige omfang og hvilke restriksjoner som er nødvendige for å beskytte pri-

oriterte arters økologiske funksjonsområder før det ble tatt stilling til utvalgets forslag om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter. Departementet ba Direktoratet for naturforvaltning om å utrede disse problemstillingene. Direktoratets utredning er omtalt i kap. 9.13.6.2.

I tillegg drøftet departementet temaet prioriterte arter sammen med temaet utvalgte naturtyper på et eget møte med aktuelle miljø- og næringsorganisasjoner, (*Den Norske Turistforening, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Miljøvernforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Sau og Geit, Norskog, SABIMA og WWF*), for å få konkretisert og presisert noen av innvendingene og antyde mulige løsninger.

9.13.6.2 Direktoratet for naturforvaltningens tilleggsutredning om ordningens mulige omfang og restriksjoner

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har i sine vurderinger basert seg på forslaget i NOU 2004: 28.

Antall arter som særlig kan være aktuelle som «prioriterte arter»

DN har utarbeidet en bruttoliste, ikke et endelig forslag, til arter som kan omfattes av utvalgets foreslåtte bestemmelser. DN understreker at hvilke arter som i realiteten skal gis status som prioritert art, må vurderes mer grundig, både overfor forventet effekt for arten og overfor bruk av andre virkemidler. DN har lagt vekt på følgende kriterier for å komme frem til listen:

- Bestandssituasjon
- Vernestatus
- Ansvarsart
- Internasjonale forpliktelser

Etter en slik gjennomgang har DN kommet frem til at ca. 400 arter totalt kan være aktuelle som prioriterte arter. DN's vurderinger er gjort før revidert Norsk Rødliste 2006 ble lagt frem. Det har også betydning for antall arter som bør velges ut.

Hvilke arter eller artsgrupper

DN viser til at artene fordeler seg på ulike artsgrupper slik: 1 kransalge, 20 makrolav, 12 bladmoser, 1 levermose, 126 karplanter, 3 snegler, 1 musling, 1 igle, 1 storkreps, 3 øyenstikkere, 5 teiger, 9 biller, 57 sommerfugler, 2 årevinger, 9 fisker, 4 amfibier, 1 krypdyr, 104 fugler og 38 pattedyr.

DN påpeker at årsaken til at listen inneholder mange arter innenfor enkelte artsgrupper i første rekke skyldes at det er god kunnskap om disse artsgruppene, og at de har høy internasjonal fokus i Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen.

Antall arter der regler om økologiske funksjonsområder er nødvendig

Plantegrupper og invertebrater

De terrestriske plantegruppene kransalger, lav, moser, karplanter og invertebrater, som f.eks. sommerfugler, har oftest klare habitatpreferanser og kjente voksesteder. DN mener alle prioriterte arter som tilhører invertebratene og de nevnte plantegruppene bør ha regler om funksjonsområder.

Amfibier og reptiler

DN mener det bør være regler om funksjonsområder for alle de aktuelle prioriterte artene av amfibier og reptiler. Funksjonsområdene vil være det samme som leveområdene.

Fisk, fugl og pattedyr

DN mener fugler med årevisse hekkeplasser eller andre funksjonsområder som er geografisk avgrenset og stabile fra år til år, vil være godt egnet for beskyttelse gjennom regler om funksjonsområder.

Videre mener DN at arter både av fisk, fugl og pattedyr som har et nomadisk migratorisk levesett vil kunne være egnet for beskyttelse gjennom regler om funksjonsområder. For disse artene kan det være aktuelt med slike regler dersom artene ikke nødvendigvis må knyttes til en fast lokalitet, men kan utformes slik at bestemmelsen gjelder det funksjonsområdet arten til enhver tid tar i bruk.

Oppsummering

DN mener ut fra en foreløpig vurdering av regler om funksjonsområder er aktuelt for 7 av 9 fiskearter, ca. 50 av 104 fuglearter og for 12–15 av de 38 pattedyrene.

DN vektlegger at det vil være behov for grundigere drøfting og vurdering av dette spørsmålet for hver enkelt art i forbindelse med den reelle utvelgelsen av prioriterte arter og vurderinger av tiltak og regelverk.

Konsekvenser av forslaget om økologiske funksjonsområder

DN har vurdert konsekvensene for tre arter, rød skogfrue, stor salamander og mnemosynesommerfugl.

Rød skogfrue:

- Funksjonsområde: Der den er registrert, inklusive de økosystemene som er en forutsetning for at arten nettopp kan overleve på disse lokalitetene. Finnes kun i sørøstlige deler av Norge.
- Nødvendige restriksjoner og tiltak for å bevare arten: Arten er fredet etter naturvernloven, men kun mot innsamling og direkte etterstrebeelse. Leveområdene er ikke sikret gjennom fredningen. Åtte av 29 kjente populasjoner befinner seg innenfor naturreservater. Aktuelle tiltak ut over vern er informasjon, tilpassede driftsplaner i skogbruket, kartlegging, overvåking, tilpasset skjøtsel og forskning. Det er videre viktig å hindre direkte nedbygging av forekomster og ødeleggende former for skogsdrift. Det er en forutsetning at kalkfuruslogen rundt forekomstene også omfattes av de foreslåtte tiltakene.
- Antall og størrelsen på lokalitetene: Arten er sjelden i Norge. Det er registrert 29 populasjoner. Nødvendig å bevare arten på alle kjente voksesteder. Kjente lokaliteter er generelt små.
- Hvilken type restriksjoner som særlig vil komme i konflikt med tiltakene og hvilken bruk vil sammenfalle med tiltakene: Visse former for skogsdrift, flatehogst og markberedning, vil by på problemer. Det vil også utvidelse og nyanlegg av boligfelt og hytter. Det er også eksempler på at bygging av campingplasser, parkeringsplasser og kalkbrudd har ødelagt enkeltlokaliteter.

Stor salamander:

- Funksjonsområde: Leveområdene, dvs. gyte og oppvekstdammer med tilstøtende våtmark og nærrområder. Den finnes i Midt-Norge (i dammer i skogs- og myrområder), på Vestlandet (som for Midt-Norge) og på Østlandet/Oslofjordområdet (i dammer i jordbrukslandskap og i bebygde strøk).
- Nødvendige restriksjoner og tiltak for å bevare arten: Er avhengig av fisketomme vann. All utsetting av fisk vil ødelegge lokaliteten. Andre aktuelle tiltak er restriksjoner på grøfting, dre-

- nering, utfylling, forurensning og nedbygging avhengig av lokalitet.
- Antall og størrelsen på lokalitetene: Ca. 350 kjente lokaliteter. Størrelsen på beskyttelsen av nærområder bør være på 2–300 meter fra dammene.
 - Hvilken type restriksjoner som særlig vil komme i konflikt med tiltakene og hvilken bruk vil sammenfalle med tiltakene: Se strekpunkt to ovenfor.

Mnemosynesommerfugl:

- Funksjonsområde: Leveområdene. Dvs. i hovedsak naturtyper som sørvendte berg, rasmark og rik edellauvskog.
- Nødvendige restriksjoner og tiltak for å bevare arten: Flere av lokalitetene av arten er innenfor verneområde etter naturvernloven. Andre aktuelle restriksjoner er alle typer arealinngrep.
- Antall og størrelsen på lokalitetene: Arten er kun kjent i fire kommuner i Norge (Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane).
- Hvilken type restriksjoner som særlig vil komme i konflikt med tiltakene og hvilken bruk vil sammenfalle med tiltakene: Den er ikke spesielt utsatt for inngrep, men man må likevel vise oppmerksomhet overfor arten ved vegbygging, steinbrudd og lignende. Gjenplantning av gran og fremmede treslag kan også virke negativt. Positivt for arten vil være beiting, hogst som holder landskapet åpent og landskapsmosaikk (genetisk utveksling).

Eksempler på arter der det i dag ikke er nødvendig å gi regler om funksjonsområder, med begrunnelse:

- Planter: Sopparter. Dette fordi de opptrer sporadisk, vanskelig å kartfeste. Biotopvern og bruk av bestemmelsene om utvalgte naturtyper vil være bedre virkemidler for å ta vare på prioriterte arter innenfor soppfamilien.
- Marine algegrupper: Disse har ennå ikke vært vurdert for rødlisting. Kunnskapsstatus er såpass lav at det gir liten mening å etablere økologiske funksjonsområder.
- Dyr generelt: For de arter der DN mener det er uaktuelt med funksjonsområder for arter av fisk, amfibier, reptiler, fugl og pattedyr er begrunnelsen i hovedsak 1) at arten kun er tilfeldig registrert i Norge, 2) at arten har en stabil og god bestand eller 3) at arten blir ivaretatt med andre virkemidler.

- Fugl: For ca. 54 av 104 arter vil det ikke være aktuelt med økologiske funksjonsområder. Fugler er generelt mobile arter, der noen opptrer stasjonært og/eller regelmessig år etter år, mens andre er regulære nomader som skifter hekkeområder fra år til år. Enkelte har også ekstreme sesongmessige vandringer (trekkfugler), mens andre er mer eller mindre stasjonære året rundt. For de fuglearter som ikke vil ha hekkeplasser med varighet ut over ett år, er det lite aktuelt å etablere økologiske funksjonsområder.
- Pattedyr: Av pattedyr vurderer DN at 23–26 av 38 arter ikke vil være aktuelle for økologiske funksjonsområder. Funksjonsområder for store pattedyr som hval og rovdyr er ikke vurdert som aktuelle og bør ifølge DN vurderes i sammenheng med annen forvaltning, planer, lovverk og marin økosystembasert forvaltning.

9.13.7 Departementets vurdering

9.13.7.1 Generelt

Departementet har merket seg at høringsinstansene er delt i synet på reglene om prioriterte arter. De som er positive mener forslaget vil bedre innsatsen og beskyttelsen av prioriterte arter. De som er imot er særlig kritisk til forslaget om økologiske funksjonsområder for arter og ikke i like stor grad til adgangen til å velge ut en art som prioritert.

Reglene om prioriterte arter må ikke ses isolert, men i sammenheng med øvrige regler om artsforvaltning og de muligheter man har til å beskytte arters levesteder, vokseområder mv. Regler om prioriterte arter skal erstatte hjemlene for artsfredning i naturvernloven. Bestemmelsen gir hjemmel for å kunne fatte positive vernetiltak for viltarter som i dag er fredet gjennom fredningsprinsippet uten at det er fastsatt jakttid. Dette vil bidra til en mer ryddig og lik forvaltning av disse artene.

Flere høringsinstanser er opptatt av at vern må skje etter en avveining av verne- og brukerinteresser, men de mener denne avveiningen forlattes i forslaget om prioriterte arter. Reglene om prioriterte arter og områdevern er, i motsetning til de øvrige reglene i naturmangfoldloven, regler om strengt vern av arter og områder på tvers av sektorer. Reglene om prioriterte arter skal som nevnt overfor erstatte gjeldende regler i naturvernloven om fredning av enkeltarter. Slik beskyttelse vil ofte kreve strenge tiltak. Samtidig skal de ikke iverksettes strengere enn det som er nødvendig for å ta vare på arten på kort og lang sikt. Vedtak om prio-

riterte arter skal følges opp med konkrete handlingsplaner der dette er hensiktsmessig.

Departementet mener et regelverk om prioriterte arter vil ha en svært viktig og selvstendig betydning ved siden av et generelt forvaltningsprinsipp for høsting og annet uttak av arter. Både internasjonale forpliktelser og oversikter over artenes økologiske tilstand viser at noen arter trenger en ekstra sektorovergripende beskyttelse og at det er behov for å ha virkemidler som kan verne arter mot alle påvirkninger, og ikke bare direkte etterstrebbelse. Det vises her bl.a. til Bernkonvensjonen (art. 5 og 6) og Bonnkonvensjonen (art. III og IV), som pålegger de stater som har sluttet seg til konvensjonene til å totalfredre enkelte arter mot høsting eller annet uttak. Slike forpliktelser er først og fremst basert på disse artenes økologiske tilstand, dvs. at det antas å være fare for artens overlevelse hvis det ikke settes inn frednings- eller bevaringsvedtak. Det vises også til EUs fugle- og habitatdirektiv, som ikke er en del av EØS-avtalen, men som har et særlig fokus på å sikre arters leveområder, jf. Soria Moria-erklæringen (Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005 – 2009) kap. 2 om å «ta i bruk det beste fra EUs miljølovgivning».

Departementet mener Norge må ha et sterkt og fleksibelt regelverk for prioriterte arter og deres økologiske funksjonsområder.

9.13.7.2 Kriterier for utvelgning og saksbehandling

Kriterier

Utvalget har foreslått tre kriterier som enten alene eller sammen kan gi grunnlag for å gi en art status som prioritert. Kriteriene er ikke uttømmende. Kriteriene skal kunne fange opp de situasjoner der det er behov for å gi en art en ekstra beskyttelse eller for å iverksette positive beskyttelsestiltak. Departementet slutter seg i all hovedsak til disse kriteriene.

Departementet er, som også flere høringsinstanser påpeker, opptatt av å ha klare kriterier for utvelgelsen av arter. I hovedsak er utvalgets forslag i samsvar med dette. Departementet har imidlertid funnet grunnlag for ytterligere presiseringer og å endre kriteriet som knytter seg til begrepet «ansvarsart».

Departementet mener – som utvalget – at kriteriene i første ledd ikke bør blandes sammen med begrepsbruken i rødlisten som bruker kategorier som «truet», «sårbar», «hensynskrevende» eller «sjelden». Kriteriene i første ledd skal stå på egne

bein, og det er ingen automatikk i at f.eks. en truet art skal velges ut som prioritert. Rødlisten vil imidlertid danne et viktig faglig underlagsmateriale for de vurderinger myndighetene skal gjøre etter første ledd.

Enkelte høringsinstanser ønsker å vite hvor mange arter det vil være aktuelt å prioritere. Fra Direktoratet for naturforvaltnings side er det på oppdrag fra departementet antydnet at ca. 400 arter kan være aktuelle som prioriterte arter. Direktoratet understreker imidlertid at hvilke arter som skal gis status som prioritert art, må vurderes mer grundig, både overfor forventet effekt for arten og overfor bruk av andre virkemidler. Departementet mener det ikke er mulig å si noe presist om hvor mange arter som er aktuelle som prioriterte arter. Etter departementets vurdering er det sentrale hvilke arter som trenger beskyttelse og hvilke tiltak som må settes i verk, ikke antall arter. Arbeidet med å sikre arter gjennom reglene for prioriterte arter vil måtte skje i flere etapper. I første omgang bør man vurdere en prioritering for de arter som er mest truet eller sårbare. For å kunne gi presise regler om slike arter, forutsettes at man har god informasjon om bestandssituasjon, bestandsutvikling og påvirkningsfaktorer, hvor disse artene normalt befinner seg samt et tilstrekkelig kartgrunnlag. Dette siste er, særlig for planter, viktig for kommunene når de i sin arealplanlegging skal søke å ta hensyn til slike arter. Her vil Artsdatabankens kunnskapsgrunnlag og oversikter spille en viktig rolle. Det bør også ses på forventet effekt av å prioritere arten og om det er andre virkemidler som er mer hensiktsmessige for å beskytte arten.

Dersom en art befinner seg i to eller flere land har statene etter Bernkonvensjonen art. 11 en samarbeidsplikt i de tilfeller der det vil effektivisere gjennomføringen av konvensjonen.

Overfor vilkåret i § 23 første ledd bokstav a bør ikke ethvert avvik fra forvaltningsmålet gi adgang til å prioritere arten. Avviket bør være markert, og det bør ikke bare ses i sammenheng med bestandssituasjonen, men også overfor bestandens utvikling. Departementet foreslår derfor å justere ordlyden i bokstav a fra at «arten har en bestandssituasjon som strider mot målet i § 5 første ledd» til at «arten har en bestandssituasjon eller *bestandsutvikling* som strider mot målet i § 5 første ledd.».

Departementet foreslår å ta ut begrepet ansvarsart fra § 23 første ledd bokstav b. Begrepet ansvarsart ble introdusert med den første norske rødlisten, som ble publisert i 1992. I den reviderte rødlisten som kom i 1998³ ble det understreket at ansvarsarter ikke var en truethetskategori, men

ment som et supplement til rødlisten. Ellers var utgangspunktet som for 1992.

I rødlisten av 1998 anbefales følgende definisjon på hva som bør være retningsgivende for hvordan ansvarsarter utvelges:

- Endemiske arter for Norge eller Norden
- Arter som forekommer med minst 25 % av den europeiske bestand i Norge
- Arter som er omfattet av europeiske eller globale rødlistener.

Begrepet «ansvarsart» er ikke med i den reviderte Norsk Rødliste 2006.

Begrepet «ansvarsart» har ikke en internasjonal definisjon. Det finnes imidlertid mange ulike definisjoner fra enkeltland, (bl.a. Danmark og Norge), i nordisk sammenheng (Höjer 1995⁴), i Europeisk sammenheng, (nå i hovedsak overtatt av Natura 2000) og fra enkelte fagmiljøer. I tillegg til at det ikke finnes en ensartet definisjon brukes begrepet i ulike sammenhenger både nasjonalt og internasjonalt. Etter departementets vurdering taler dette mot å innføre en definisjon av begrepet «ansvarsart» i naturmangfoldloven.

Videre viser departementet til at de behov kriteriet i bokstav b skal dekke er knyttet til arter som har sin vesentligste utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge. Kriteriet bør derfor begrenses til slike arter. Dette er ikke nødvendigvis arter som er truet, men som viser Norges særskilte ansvar for arten eller artens genetiske mangfold overfor andre land. En slik presisering vil også omfatte såkalte endemiske arter, dvs. arter som har sin opprinnelse i Norge eller bare finnes i Norge.

Enkelte høstbare marine arter har naturlig hovedutbredelse i Norge og kan forekomme i betydelige mengder. Slike arter vil normalt falle utenfor intensjonen med bestemmelsen i § 23, jf. formuleringen «i særlige tilfeller» i § 23 annet ledd.

Utenfor kriteriet i bokstav b faller arter på internasjonale eller europeiske rødlistener. Departementet mener arter på slike lister i stor grad vil omfattes av kriteriene i bokstavene a og c, dvs. enten vil arten ha en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som vesentlig strider mot målet i § 5 første ledd, eller så vil arten omfattes av internasjonalt forpliktende artslistener. Et tilleggsargument for ikke å ha med internasjonale rødlistener som et eget kriterium for prioritering er at arter på slike lister ikke nødvendigvis har en dårlig bestandssituasjon i

Norge. Dessuten må man overfor slike rødlistener gjøre en vurdering av hvilke arter som er relevante for Norge i og med at mange perifere arter også listes under Norge. Eksempelvis fuglearter som er observert som tilfeldige gjester et fåtall ganger i Norge, samt ulike fiskearter som opptrer sporadisk i norske farvann.

Dersom det likevel skulle vise seg at det er en eller flere arter på internasjonale rødlistener som bør vurderes prioritert i Norge, og dette ikke dekkes av bokstav a eller c, kan dette likevel brukes som begrunnelse for prioritering, ettersom § 23 første ledd ikke er uttømmende.

Departementet foreslår en mindre presisering i utvalgets forslag til bokstav c. Bestemmelsen endres fra «internasjonale forpliktelser gjør prioritering nødvendig» til «det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten».

Saksbehandling

Det er i første ledd lagt opp til en saksbehandling der forslag om å prioritere en art skal følge reglene for forskrifter, jf. forvaltningsloven § 37. Flere høringsinstanser stiller seg tvilende til at den saksbehandlingen forskriftsformen legger opp til er tilstrekkelig til å utpeke arter som prioriterte og til å etablere økologiske funksjonsområder for slike arter. Disse instansene etterlyser en mer demokratisk prosess og peker bl.a. på de regler som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven og de saksbehandlingsregler som gjelder for områdevern.

Departementet viser til at forskriftsformen er den som er brukt i praksis for vern av arter etter gjeldende naturvernlov. Riktignok gjelder naturvernloven § 18 også for vern av arter, men dersom man ser bort fra de regler som særlig er utformet med tanke på konkrete geografiske områder står man igjen med forskriftsformen. Videre viser departementet til at forskriftsform er vanlig der myndigheten skal gi generelle regler om et tema eller saksområde som f.eks. pålegger private plikter, eller gjør inngrep i private rettigheter. Reglene retter seg dessuten til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Departementet ser derfor forskriftsformen som den naturlige rammen for saksbehandlingen i disse tilfellene.

Når det er utarbeidet et forslag til forskrift om prioriterte arter, vil det bli sendt på bred offentlig høring til interesseorganisasjoner, herunder miljø- og næringsorganisasjoner, fagorganer og vitenskapelige institusjoner, statlige myndigheter som har interesser eller i sin forvaltning vil kunne berøre den aktuelle arten, samt til alle fylkeskommuner

³ DN-rapport 1999-3 – Nasjonal rødliste for truede arter i Norge 1998.

⁴ Höjer, J. 1995. Hotade djur och växter i Norden. TemaNord 1995:520, Nordisk ministerråd.

og kommuner innenfor det geografiske utbredelsesområdet for arten. Sametinget skal få forelagt utkastet når det gjelder arter som blir berørt av samisk bruk. Tilsvarene prosesser vil bli gjennomført der det skal etableres økologiske funksjonsområder for prioriterte arter etter § 24 første ledd bokstav b. Uttalelser som kommer inn skal vektlegges av vedtaksmyndigheten på vanlig måte før endelig vedtak fattes. Departementet ser dette som en demokratisk framgangsmåte som ikke fratruer berørte interesseres muligheter til å delta og påvirke saken på en konstruktiv måte. Saksbehandlingen ved etablering av økologiske funksjonsområder for arter skal i utgangspunktet følge de samme regler. Dersom slike områder etableres etter naturmangfoldlovens regler om utvalgte naturtyper eller områdevern, eller etter annet regelverk, skal saksbehandlingen følge reglene etter det aktuelle regelverket. Det er vedtakets karakter og påvirkning på samiske forhold som er avgjørende for om staten er forpliktet til å konsultere Sametinget, jf. prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

Det er ikke foreslått egne regler for prosessen i forkant av saksbehandlingen etter forvaltningsloven § 37 om forskrifter. Etter departementets syn er det tilstrekkelig å ha formaliserte regler om at organisasjoner og andre med rettslig klageinteresse kan be myndighetene vurdere om en art skal prioriteres, jf. § 23 tredje ledd. I praksis vil bl.a. Norsk rødliste 2006, samt annen informasjon om arters status, danne et viktig grunnlag for myndighetenes vurderinger i forkant av en eventuell forskriftsbehandling. I arbeidet med å fremskaffe kunnskap om arter er det dessuten viktig med en dialog mellom forskning, forvaltning og organisasjoner, for på den måten å ha best og mest mulig oppdatert og felles kunnskapsgrunnlag om arters tilstand og utvikling.

9.13.7.3 Vurderingsplikt

Departementet foreslår i § 23 tredje ledd at myndighetene pålegges en plikt til å vurdere om en art bør prioriteres. Plikten inntreer «Når det foreligger dokumentasjon for at en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 5 første ledd».

I høringen har enkelte instanser tatt til orde for en handlingsplikt eller automatisk vern dersom arten har en tilstand som er i strid med forvaltningsmålet i § 5 første ledd. Departementet ønsker ikke en slik løsning. Vurderingen av om tilstanden til en art strider mot målet i § 5, vil være skjønnsmessig. Departementet ser det som en styrke ved

bestemmelsen at man får en helhetlig vurdering av tilstand, utvikling, virkemiddelbruk og samfunnsmessige avveininger ved beslutninger av om arter skal prioriteres eller ikke. Det innebærer f.eks. at en art ikke nødvendigvis må pekes ut som prioritert dersom dette virkemidlet ikke antas å være det som er best egnet til å fremme beskyttelse av arten selv om det foreligger vitenskapelig dokumentasjon som tyder på en negativ utvikling. Det bør ikke være automatikk mellom at en art etter vitenskapelige kriterier er truet og utpeking som prioritert art.

Det følger av tredje ledd at en organisasjon eller andre med rettslig klageinteresse kan bringe spørsmålet om prioritering av en art inn for myndigheten og på den måten pålegge myndigheten en vurderingsplikt. Høringsinstansene er delt i synet på innføringen av en slik bestemmelse. Departementet ser det som en styrke i miljøvernarbeidet at en så sentral miljølov som naturmangfoldloven gir klar beskjed om at organisasjoner og andre som har særlig interesse i at en art bevares, har anledning til å bringe saken inn for myndigheten til vurdering.

Miljøverndepartementet legger til grunn at ordlyden i tredje ledd ikke går særlig lenger enn det som er vanlig etter etablert praksis. Organisasjoner settes derfor ikke en særstilling overfor vanlige demokratiske prosesser gjennom dette forslaget. Forslaget innebærer imidlertid at vedkommende myndighet må synliggjøre sine vurderinger. Miljøverndepartementet ser det som viktig å gi et klart signal om at organisasjoner og andre med rettslig interesse kan bringe spørsmålet om å prioritere en art inn for myndighetene til vurdering. Dette vil være med på å vitalisere miljøvernarbeidet, og gi andre aktører enn myndighetene en tydeligere pådriverrolle enn i dag i slike saker.

Det er i forslaget ikke angitt noen formkrav eller retningslinjer knyttet til myndighetenes vurdering. Departementet anser det derfor heller ikke som nødvendig å knytte vilkår og dokumentasjonskrav til en slik anmodning fra organisasjoner og andre med rettslig interesse. I den grad andre ønsker å imøtegå de innspill som kommer, kan myndigheten velge å innhente slike fra f.eks. forskere og andre i forkant av en eventuell høring om å prioritere arten, eller velge å be om innspill i selve høringen.

Noen høringsinstanser mener at det bør være klageadgang på departementets vurdering knyttet til om det skal igangsettes et forskriftsarbeid eller ikke. Slik departementet ser det står man her overfor to hovedsituasjoner:

1. Departementet mener at det ikke er grunnlag for å sette i gang et forskriftsarbeid.
2. Departementet starter et forskriftsarbeid, innhenter uttalelser og forelegger saken for Kongen for endelig beslutning.

I begge situasjonene må myndigheten gjøre en vurdering og fatte en beslutning, dvs. enten at saken ikke skal videreføres, eller at det skal igangsettes et forskriftsarbeid. Førstnevnte tilfelle er en beslutning om ikke å igangsette en forskriftsprosess. Departementet har vanskelig for å se hva det ev. skal kunne klages over i disse tilfelle. Slike beslutninger er heller ikke å anse som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Beslutninger i sistnevnte tilfelle fører til at det gjennomføres en vanlig forskriftsprosess der det innhentes uttalelser om behovet for utvelging, behovet for tiltak, om konsekvensene for næringsinteresser mv. En slik beslutning er i forvaltningsrettslig forstand å betrakte som prosessledende, og er ikke gjenstand for klage. I en høring vil alle berørte interesser kunne komme med sine innvendinger før Kongen i statsråd til slutt ta endelig stilling til om en art skal prioriteres.

På denne bakgrunn kan ikke departementet se at det i disse tilfellene er behov for regler som avviker fra forvaltningslovens alminnelige regler om enkeltvedtak og klage.

9.13.7.4 *Prioriterte arter som har nådd forvaltningsmålet for arter*

Departementet mener reglene om prioriterte arter er et virkemiddel som skal bidra til at arter som er sårbare eller truet kan forekomme i levedyktige bestander. Det innebærer bl.a. at når en art har en tilstand eller utvikling som ikke lenger oppfyller kriteriene i § 23 første ledd bokstav a, skal det igangsettes en prosess der siktemålet er at arten ikke lenger skal være prioritert. Dette følger av § 23 fjerde ledd.

9.13.7.5 *Bestemmelser om prioriterte arter*

Departementet er enig med utvalget i at en prioritering må gi arten en bedre beskyttelse enn de alminnelige reglene om artsforvaltning i lovkap. III. En styrket beskyttelse kan bestå av flere elementer som bør fastsettes i den enkelte forskrift om prioritering av en art. I forskriften bør det for det første kunne settes strengere regler for uttak av eksemplarer av arten enn det som følger av de øvrige bestemmelsene i lovkap. III. Dette vil imidlertid ikke være den viktigste rettsvirkningen av

prioritering. Som regel vil uttaket kunne begrenses allerede etter de alminnelige reglene i lovkap. III.

De merknadene som er kommet inn til utvalgets forslag til tredje ledd knytter seg i all hovedsak til forslaget om å innføre regler om økologiske funksjonsområder. Departementet har skilt ut behandlingen av dette temaet, se kap. 9.13.7.6 nedenfor.

Departementet foreslår ingen endringer i de to øvrige bestemmelsene som utvalget foreslår om hva som kan fastsettes i forskrift om prioriterte arter, jf. § 24 første ledd bokstav a og c.

9.13.7.6 *Bestemmelser om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter*

Tradisjonelt har fredningsprinsippet etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven og konkrete artsfredninger etter naturvernloven vært de sentrale virkemidlene for å sikre artenes overlevelse i Norge. Disse virkemidlene har vært ansett som nødvendige, men ikke alltid tilstrekkelige, for å sikre artenes overlevelse.

I mange tilfeller er det ikke jakt eller andre former for avlaving som utgjør trusselen mot arter, men inngrep og aktiviteter i artenes leve- og vokseområder. Det er derfor på det rene at en rekke prioriterte arter trenger en utvidet beskyttelse gjennom reguleringer knyttet til uttak og inngrep i artens leve- og funksjonsområde. Denne koblingen mellom arten og artens funksjonsområde for å sikre arten på lang sikt, er nedfelt i en rekke internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til, jf. bl.a. Bernkonvensjonen art. 4 (1) og Bonnkonvensjonen art. III (4) (a). Departementet viser også til at regler for vern av arters levesteder står sentralt i EUs habitatdirektiv (art. 3) og fugledirektiv (art. 3 og 4). (Disse direktivene ikke er en del av EØS-avtalen). Det vises dessuten til Artsdatabanken og flere miljø- og friluftsansjoner som mener at regler om funksjonsområder er helt nødvendige for å sikre arter. Departementets vurdering er at det er et klart behov for å ha regler som kan beskytte og regulere prioriterte arters funksjonsområder.

I dag er det adgang til å verne funksjonsområder gjennom områdevern etter naturvernloven (biotopfredningsområder for spesielle arter og artsvern gjennom naturtypevern), og biotopvern etter lakse- og innlandsfiskloven og viltloven. Det er imidlertid ikke systematisk kartlagt hvilke truede og sårbare arter som inngår i eksisterende og i planlagte verneområder. Samtidig viser forvaltningspraksis at bruken av disse virkemidlene ver-

ken er tilstrekkelige eller fleksible nok til å dekke behovet for å beskytte truede arters funksjonsområder. Dette har bl.a. sammenheng med at slike områder er ganske små og derfor dårlig egnet som verneområder, og fordi restriksjonsnivået i mange tilfeller vil være ganske mildt og enkelt å forholde seg til. Departementet mener derfor at et generelt regelverk for slike områder egner seg bedre enn regler for områdevern.

På denne bakgrunn mener departementet det er behov for nye grep og mer fleksible virkemidler for å beskytte prioriterte arters funksjonsområder. Departementet går derfor inn for slike regler, men med justeringer og endringer overfor utvalgets forslag. Departementet har i utformingen av reglene søkt å imøtekomme flere av innvendingene i høringsen gjennom å bedre forutsigbarheten mht. størrelsen på arealene, ved å anslå hvilket restriksjonsnivå og hvilke tiltak som må iverksettes for å ta vare på den enkelte art, samt ved å synliggjøre konsekvensene for kommuner, eiere og rettighetshavere.

Departementets forslag innebærer for det første at det skal gis generelle regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Videre må de restriksjoner som pålegges ikke medfører vesentlig vanskeliggjøring for igangværende virksomhet.

Slike generelle regler kan stille særskilte krav om at virksomhet i slike områder må ta spesielle hensyn til områdenes funksjon for den prioriterte arten. Aktuelle områder kan være hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill- gyte- eller parringsområder, eller yngle- eller oppvekstområder. For mindre mobile arter er også leveområdet eller voksestedet et viktig funksjonsområde. Dersom det er behov for å etablere store økologiske funksjonsområder, f.eks. trekkveier og store beiteområder, er det ikke hjemmel for det etter § 24 første ledd bokstav b, jf. begrepet «mindre». I slike tilfeller vil bruk av plan- og bygningsloven eller reglene om områdevern være de mest aktuelle virkemidlene. Bestemmelsen er utformet med tanke på funksjonsområder på land og er ikke gjort gjeldende i sjø.

Dersom det i vurderingsfasen før vedtaket fattes ikke vurderes at vedtaket medfører en vesentlig vanskeliggjøring, men det etter en tid viser seg at summen av hensyn gir restriksjoner av et omfang som likevel medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter kap. V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter femte ledd.

Mulige restriksjoner kan være knyttet til utbygging/nedbygging, grøfting, drenering, utfylling og visse former for skogsdrift. Restriksjonen kan også knyttes til bestemte tidsperioder, som hekke- og yngletid. Dersom restriksjonsnivået legges på samme nivå som ved områdevern, skal normalt reglene om områdevern brukes.

Innføringen av regler om økologiske funksjonsområder forutsetter at man har god kjennskap til hvor i landet og i hvilke områder eller naturtyper slike arter vanligvis befinner seg. Departementet vil derfor legge vekt på å synliggjøre dette i forskriften og i veiledningsmaterialet for de prioriterte artene som får økologiske funksjonsområder. Det vil også bli lagt vekt på å synliggjøre den geografiske utstrekningen av det økologiske funksjonsområdet for den aktuelle prioriterte arten. Dette vil samlet sett sikre eiere, rettighetshavere og andre berørte god forutsigbarhet mht. hvordan man skal forholde seg til slike regler.

For det annet åpnes det for at de arter som trenger beskyttelse gjennom økologiske funksjonsområder kan sikres gjennom andre regler i naturmangfoldloven eller i andre lover. Dette innebærer at myndigheten samtidig med at en art velges ut som prioritert, også må vurdere om økologiske funksjonsområder skal fastsettes etter naturmangfoldlovens regler om utvalgte naturtyper eller områdevern, eller etter regler som regulerer virksomhet etter plan- og bygningsloven, skogloven, jordloven, havressurslova mv.

Dersom myndigheten beslutter at det skal etableres slike funksjonsområder skal prosessen følge de saksbehandlingsregler som gjelder for hhv. utvalgte naturtyper, områdevern, planer etter plan- og bygningsloven og beskyttelsesordninger etter annet regelverk. Også rettsvirkningsspørsmål og spørsmål om erstatning vil følge disse reglene.

Forslaget gir anledning til å velge ut økologiske funksjonsområder som utvalgte naturtyper ut fra ønske om å sikre en arts leve- eller vokseområde. En rekke arter som trenger en ekstra beskyttelse eller særlig oppmerksomhet holder til i truede naturtyper eller vegetasjonstyper. I slike tilfeller er denne sikringsformen aktuell.

Områdevern skal primært brukes der det er behov for økologiske funksjonsområder av et større omfang og der vernet må være strengt.

Reglene i annet lovverk kan f.eks. brukes der det er behov for mer enkle beskyttelsestiltak eller tidsbegrensede tiltak knyttet til en sektor. Dette gjelder f.eks. der det er tilstrekkelig for å beskytte arten at det forbyr å foreta hogst, bygging mv. i bestemte perioder (hekketid, yngletid mv.), eller at

skjøtsel eller hogst skal gjennomføres på en måte som tar tilstrekkelig hensyn til arten, og at dette er saklige hensyn etter disse lovene. Dette kan gjøres på ulike måter, f.eks. gjennom meldeplikt til kommunene i forkant eller etterkant av tiltaket. Deres beskyttelsestiltakene berører flere sektorer bør generelle regler fastsettes etter § 24 første ledd bokstav b.

Hva som menes med at restriksjonene i § 24 første ledd bokstav b annet punktum ikke må «medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk» er nærmere omtalt i kap. 21. Også unntaksbestemmelsen i tredje punktum er omtalt i kap. 21.

9.13.7.7 Dispensasjonsadgang

Miljøverndepartementet viser til at verken utvalget eller høringsuttalelsene berører spørsmål om dispensasjonsadgang i økologiske funksjonsområder for prioriterte arter. Om dette skyldes at man mener det ligger en slik adgang innebygd i forslaget, eller at det ikke er behov for slike regler, er usikkert.

Etter departementets vurdering bør loven ha en klar dispensasjonshjemmel for inngrep eller bruk som kan ødelegge eller forringe en prioritert arts økologiske funksjonsområde. En slik hjemmel vil sikre nødvendig fleksibilitet i forvaltningen av økologiske funksjonsområder enn det generelle regler om dette alene kan gi. En slik hjemmel vil også fungere som en sikkerhetsventil for uforutsette tilfeller. Samtidig er det viktig at bestemmelsen ikke brukes på en slik måte at de økologiske funksjonsområdene mister sin funksjon for de aktuelle artene.

Departementet foreslår at det kan gjøres unntak fra forskrift fastsatt i medhold av § 23 dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling, jf. § 24 femte ledd. I dette ligger bl.a. at tiltak og bruk ikke må ødelegge mulighetene for artens overlevelse. Det kan også dispenseres dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig. Dette er en sikkerhetsventil for situasjoner og tiltak av stor samfunnsmessig betydning som man ikke kunne forutse på vedtakstidspunktet.

Muligheten til å dispensere fra de bestemmelser det vises til i fjerde ledd følger av de respektive bestemmelser om dette i andre lovkap. i naturmangfoldloven (utvalgte naturtyper og områdevern) og sektorlovgivningen.

9.13.7.8 Skjøtsel, tilskudd og handlingsplaner

Miljøverndepartementet er enig med utvalget i at forskriften om prioriterte arter kan gi regler om skjøtselstiltak når dette er nødvendig for å sikre bevaring av arten.

Det framgår av bestemmelsens første punktum at skjøtselstiltak skal skje «i samsvar med § 47». Det innebærer bl.a. at myndigheten kan foreta skjøtsel. Myndigheten kan også inngå avtale med grunneier og interesserte organisasjoner om å utføre skjøtselstiltak. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å pålegge grunneieren, rettighetshaveren eller andre å gjennomføre en bestemt skjøtsel eller bruk av området. Dette må bero på avtale. Rammen for hvilke skjøtselstiltak som kan gjennomføres framgår av § 47 annet ledd.

Det følger av utvalgets forslag til annet punktum at forskriften også kan «sette krav om at offentlige tilskuddsordninger anvendes slik at de bidrar til å sikre bevaring av en prioritert art i samsvar med § 5 første ledd». Departementet forstår forslaget slik at det i forskriften kan fastsettes at offentlige tilskuddsordninger skal brukes på den prioriterte arten. Det kan også fastsettes at offentlige tilskuddsordninger ikke skal anvendes slik at det motvirker eller vanskeliggjør arbeidet med å sikre en prioritert art. Dersom det fastsettes en slik forskrift må den anses som en retningslinje eller anvisning om bruk av offentlige tilskuddsmidler som skal tillegges vekt i den vurdering den enkelte myndighet gjøre ved søknad om/tildeling av tilskuddsmidler. En slik bestemmelse kan imidlertid ikke anses som en plikts- eller forbudsbestemmelse om bruk av offentlige tilskuddsmidler.

Departementet er enig i at det er behov for en slik bestemmelse. Departementet vurderer det imidlertid slik at en bestemmelse om at bruk av offentlige tilskudd bør anvendes slik at de bidrar til bevaring av en prioritert art bør framgå direkte av loven, og ikke den enkelte forskrift. Dermed unngår man å lete seg frem i den enkelte forskrift for å få klarlagt om det gjelder en slik bestemmelse eller ikke. Departementet ønsker også å klargjøre at bestemmelsen gjelder for alle prioriterte arter, og ikke bare de som knytter seg til forvaltningsmålet i § 5 første ledd. På denne bakgrunn gjøres følgende endring i utvalgets forslag til § 24 annet ledd annet punktum: «Offentlige tilskuddsordninger skal så langt mulig bidra til å sikre bevaring av en prioritert art.»

Det følger av § 24 tredje ledd at dersom det gis regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder for prioriterte arter etter første ledd bokstav b, der aktiv skjøtsel eller andre typer

tiltak er en forutsetning for ivaretagelse av funksjonsområdet, skal staten legge frem en handlingsplan for å sikre slike områder. Det etableres en egen tilskuddsordning for å gjennomføre slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

9.13.7.9 Økonomisk kompensasjon

Enkelte høringsinstanser tar til orde for at det gis erstatning for det økonomiske tapet man lider ved å etablere økologiske funksjonsområder for prioriterte arter. Paragraf 24 første ledd bokstav b gir hjemmel for å treffe vedtak om generelle regler om økologiske funksjonsområder. Samtidig skal myndigheten etter tredje ledd vurdere om det er behov for ytterligere tiltak om økologiske funksjonsområder etter naturmangfoldloven eller etter andre lover. Innføring av generelle regler om økologiske funksjonsområder etter § 24 første ledd bokstav b tar på samme måte som ved utvalgte naturtyper, ikke sikte på et strengt restriksjonsnivå. Videre vises det til at økologiske funksjonsområder etter første ledd bokstav b kun omfatter mindre områder. Departementet mener derfor det ikke er grunnlag for å ha særskilte erstatningsregler i disse tilfellene. Spørsmålet om erstatning må derfor avgjøres etter de vanlige ulovfestede regler om erstatning for rådighetsreguleringer eller ev. andre særregler om kompensasjon.

Spørsmålet om erstatning der økologiske funksjonsområder etableres ved områdevern løses etter de regler som gjelder for områdevern. Tilsvarende vil etablering av slike funksjonsområder etter annet lovverk, f.eks. skogloven eller plan- og bygningsloven, løses etter reglene i disse lovene.

9.14 Handel med arter

9.14.1 Gjeldende rett

Norges forpliktelser overfor handel med truede plante- og dyrearter etter CITES går frem av forskr. 15. november 2002 nr. 1276 til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna. Forskriften er gitt med hjemmel i forskjellige lover, herunder viltloven og lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering. Det innebærer bl.a. at rettsvirkningene av overtredelse vil avhenge av hvilken art og hjemmelslov det dreier seg om. Bestemmelsen i forskriften følger i hovedsak konvensjonens bestemmelser. Regelverket for arter på CITES liste I (dyre- og plantearter som er truet av utryddelse) er i norsk rett formulert noe strengere

enn i konvensjonen, ved at det er fastsatt et forbud med mulighet for dispensasjon. Ilandføring fra havet dekkes ikke av forskriften.

Videre gir viltloven § 26 nr. 9 hjemmel for forskrifter om innførsel og utførsel av viltarter. For levende anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk eller næringsdyr for fisk, setter lakse- og innlandsfiskloven § 8 som utgangspunkt forbud mot import. I tillegg har bl.a. matloven ulike hjemler for omsetning, eksport og import. Matloven § 12 gir hjemmel til å fastsette forskrifter som kan forby eller begrense omsetning og bruk av varer, eller sette krav til eller forbud mot import og eksport. Slike forskrifter kan gis for å gjennomføre matlovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser. Dessuten har matloven §§ 18 og 19, om henholdsvis planthelse og dyrehelse, hjemmel til å gi forskrifter om bl.a. flytting, transport, omsetning og bruk av planter og levende og døde dyr.

9.14.2 Internasjonal rett

Internasjonale avtaler om handel med truede dyre- og plantearter

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale konvensjoner om vern av arter. Overfor til handel med arter er det særlig konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES) som er aktuell. I tillegg til internasjonale forpliktelser om vern har Norge også sluttet seg til internasjonale regelsett, som EØS-avtalens handelsregelverk og avtalen om Verdens handelsorganisasjon (WTO), som kan begrense hvilke tiltak som kan iverksettes.

CITES

CITES er en global konvensjon som har som formål å verne truede dyre- og plantearter mot utryddelse som følge av internasjonal handel.

Det er i CITES etablert et system med import- og eksportlisenser for visse opplistede dyre- og plantearter og produkter av slike. Lisens kan gis på vilkår angitt i konvensjonen. Det er utarbeidet tre lister over arter med ulik grad av vernestatus og ulike regler for handel, jf. art. III til V. Arter oppført på liste I er underlagt et forbud mot innførsel uten tillatelse fra eksport- og importland. Handel med arter på liste II krever tillatelse fra eksportlandet. For oppdrettede eksemplarer kreves opprinnelsesbevis. Liste III inneholder arter som er beskyttet i minst ett land som har bedt andre CITES-parter om assistanse med hensyn til kontroll med hande-

len. Statene skal utpeke en myndighet med ansvar for oppfølging av konvensjonen (i Norge er dette Direktoratet for naturforvaltning). Partene forplikter seg til å innføre straff for ulovlig handel med aktuelle arter og til å beslaglegge ulovlig innførte individer eller returnere dem til eksportlandet, jf. art. VIII.

Omkring 5000 dyrearter og 28 000 plantearter er gjenstand for vern under CITES. Med unntak av samtlige hvalarter er marine arter bare unntaksvis oppført på listene. Det er et problem at listing av hvalarter og noen marine arter ikke er basert på vitenskaplige rådgivning, men på politisk grunnlag. Norge har derfor måttet reservere seg mot listing av noen arter.

Bernkonvensjonen

Konvensjonens formål er først og fremst å verne truede og sårbare arter mot overutnyttelse, men også å verne artene og deres naturlige leveområder mot andre trusler. Videre er det et formål å fremme regionalt samarbeid om slikt vern.

Etter art. 6 e) er man forpliktet til å treffe hensiktsmessige lovgivnings- og administrative tiltak for å regulere besittelse av og innenlands handel med levende eller døde eksemplarer, og lett kjennelige delprodukter av dyrearter som er listet i konvensjonens vedlegg II.

Det internasjonale handelsregelverket

Det internasjonale handelsregelverket er et regelsett som kan begrense hvilke tiltak som kan iverksettes. Dette regelverket dreier seg dels om EØS-avtalens handelsregelverk og dels om WTO. Se omtalen i kap. 4.2.1.8.

Det er også et internasjonalt regelverk som tar sikte på å hindre at plante- og dyresykdommer spres gjennom internasjonal handel. Det samarbeidet som finner sted, er i stor grad basert på standardisering innenfor International Plant Protection Convention (IPPC) og Office International des Epiphytites. De relevante regelverkene har tradisjonelt rettet seg mot beskyttelse av landbruksinteresser, men er utvidet til også å omfatte problemstillinger knyttet til biologisk mangfold, særlig plantevern.

Frihandelsavtalene mellom EFTA-landene

Frihandelsavtalene mellom EFTA-landene Island, Liechtenstein, Norge og Sveits og 15 andre land bygger på og supplerer WTO-avtalene ved at de går noe lengre på enkelte områder. De innebærer imidlertid ingen begrensninger i muligheten til å

regulere handel med arter utover det som følger av WTO-avtalene.

9.14.3 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at Norge har påtatt seg internasjonale forpliktelser knyttet til internasjonal handel med og ilandføring av truede arter, jf. CITES og Bernkonvensjonen art. 6. Det er med hjemmel i flere lover gitt regler for gjennomføring av CITES. Det blandede hjemmelsgrunnlaget for reguleringen innebærer en del forskjeller i rettsvirkninger, bl.a. når det gjelder straff. Utvalget mener at dette er uheldig. Utvalget foreslår derfor en generell hjemmel som gir mulighet til å regulere inn- og utførsel av døde eller levende eksemplarer av viltlevende arter eller deler av disse, jf. utk. § 25. Bestemmelsen omfatter i tillegg transport, herunder ilandføring fra havet, oppbevaring og besittelse.

9.14.4 Høringsinstansenes syn

Få instanser har uttalt seg til denne bestemmelsen. De som uttaler seg er enten positive eller ønsker at bestemmelsen skal få et utvidet saklig virkeområde.

Direktoratet for naturforvaltning støtter forslaget og ser det som «naturlig at forskriften for gjennomføring av CITES hjemles i naturmangfoldloven, både ut fra lovens formål, men også av hensyn til rettsvirkningene av forskriften».

Norsk Botanisk Forening uttaler at bestemmelsen også må «omfatte handel med individer tatt fra naturen – jf. orkidésaken».

Norges Naturvernforbund og *Regnskogfondet* ønsker en bestemmelse som på en klarere måte regulerer import av tropisk trevirke. De mener CITES sitt artsfokus blir for snevert. *Regnskogfondet* uttaler videre:

«En ny naturmangfoldlov må primært innføre et eksplisitt forbud mot import av tropisk trevirke som ikke hogges på en garantert bærekraftig måte, eller subsidiært, i mer generelle termer åpne for et slikt importforbud. Dette kan gjøres ved at det henvises eksplisitt til mer omfattende miljøavtaler og målsettinger enn CITES (som Biodiversitetskonvensjonen) i lovteksten.»

9.14.5 Departementets vurdering

Departementet er positiv til utvalgets forslag om en generell hjemmel til ved forskrift å regulere inn- og utførsel, transport og oppbevaring eller besittelse.

telse av døde eller levende eksemplarer av viltlevende arter eller deler av slike. Dermed vil man unngå dagens blandete rettsgrunnlag, noe som innebærer forskjellige rettsvirkninger, bl.a. knyttet til straff.

Slike forskrifter kan vedtas for å gjennomføre de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg under CITES eller andre konvensjoner, eller for øvrig for å bevare viltlevende arter. Bestemmelsens formål er å bevare slike arter eller å beskytte dem mot utryddelse som følge av handel mv.

De høringsinstanser som uttaler seg, støtter forslaget. Norges Naturvernforbund og Regnskogfondet ønsker imidlertid at bestemmelsen skal få et utvidet saklig virkeområde ved at det vises til mer omfattende internasjonale konvensjoner og målsettinger enn CITES.

Departementet viser til at den foreslåtte bestemmelsen i hovedsak er en videreføring og samordning av dagens rettsstilstand. Denne rettsstilstanden er i samsvar med våre internasjonale miljøforpliktelser. Bruken av en slik hjemmel vil være begrenset av handelsregelverket etter EØS-avtalen og WTO-avtalene på samme måte som i dag etter lov om innførsle og utførslerregulering.

Departementet viser til at bestemmelsen gir hjemmel for å gi regler om omsetning for å «bevare viltlevende arter», jf. innspillet fra Norsk Botanisk Forening om at bestemmelsen også må omfatte handel med individer tatt fra naturen. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke selve uttaket av planter fra naturen. Dette reguleres av §§ 15 annet ledd og 21.

10 Fremmede organismer

10.1 Innledning

10.1.1 Fremmede organismer som miljøtrussel

Helt siden isen trakk seg tilbake for 10 000 år siden, har ulike planter og dyr vandret inn i Norge og bidratt til å skape det biologiske mangfoldet vi i dag finner i norsk natur. Naturlige barrierer for artenes forflytning, som hav, fjell og elver har ført til at økosystemene og deres tilhørende planter, dyr og mikroorganismer har utviklet seg forskjellig. Klimatiske, kjemiske og fysiske forhold har også satt grenser for hvor i landet vårt ulike arter har lyktes i å etablere seg.

Introduksjon av planter og dyr har i alle år vært en del av vår kultur. De aller fleste vekstene som dyrkes for matproduksjon er introduserte, likesom de fleste av husdyra våre. Disse introduksjonene har i hovedsak vært forbundet med positive eller nøytrale konsekvenser.

Økt handel, turisme, reising og nedbygging av grensekontroll mellom land og kontinenter fører imidlertid nå til raske endringer der mange organismer spres til nye områder der de ikke hører hjemme. Fremmede organismer kommer inn i landet fra alle verdensdeler, enten som varer som bevisst importeres, eller som blindpassasjerer på mennesker, dyr, planter, varer og transportmidler.

Fremmede organismer vil ofte ikke ha et naturlig samspill med stedeegne dyr og planter. Fremmede planter kan fortrenge stedeegne planter dersom de vokser raskere og tar lys og næring fra mindre konkurransedyktige stedeegne plantearter. Fremmede dyrearter kan utkonkurrere stedeegne dyrearter dersom de er sterkere i konkurransen om samme føde og leveområde. Fremmede organismer kan også forårsake sykdom hos stedeegne organismer, eller bruke dem som føde, og på den måten bidra til å redusere det stedeegne biologiske mangfoldet.

Med en forventet temperaturøkning er det grunn til å anta at fremmede organismer lettere vil kunne få fotfeste i norsk natur. Risikoen for spredning og negative konsekvenser etter en introduksjon vil dermed kunne øke. Tidligere introduserte arter som ikke ennå har lyktes i å etablere seg i

betydelige bestander, eller som ikke har klart å spre seg nevneverdig i Norge, vil kunne utvikle seg til å bli problemarter.

Fremmede organismer er globalt regnet som en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet på jorda. Også i Norge er fremmede organismer en alvorlig og økende trussel mot bevaring av biologisk mangfold, og problemer de forårsaker påfører samfunnet store kostnader. Problemet med fremmede organismer som kan gjøre skade på norsk natur omfatter både de situasjoner der organismer bevisst eller ubevisst innføres til landet, og organismer som naturlig finnes i Norge, men som ved menneskers hjelp spres til nye områder. Tiltak mot fremmede organismer i Norge er viktig for å nå det nasjonale målet¹ om å stanse tapet av det biologiske mangfoldet.

10.1.2 Om lovkapitlet om fremmede organismer

Innførsel og utsetting av organismer er i dag regulert gjennom flere lover. Det finnes ingen generelle juridiske prinsipper eller hovedlinjer for disse reguleringene. Det er også mangler i eksisterende lovverk som innebærer at myndighetene står uten virkemidler til å forhindre innførsel og utsetting av flere potensielt skadelige organismer i norsk natur, bl.a. landlevende virvelløse dyr.

Internasjonale forpliktelser, nasjonale mål, utvalgets forslag og innkomne høringsuttalelser har dannet et viktig grunnlag for departementets utforming av reglene om fremmede organismer.

I lovkap. IV i naturmangfoldloven foreslås regler som vil ivareta miljøhensyn ved introduksjoner av fremmede organismer. Kapitlets bestemmelser omhandler primært preventive tiltak for å hindre at fremmede organismer skader norsk bio-

¹ Det nasjonale resultatmålet for fremmede organismer i St.prp nr. 1 (2007-2008) for Miljøverndepartementet sier at «Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene skal ikke skade eller begrense økosystemenes funksjon». «Tverrsektoriell strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter» (T-1460), etablerer følgende arbeidsmål: «Forebygge utilsiktede introduksjoner av fremmede arter og negative effekter av utilsiktede introduksjoner gjennom mer dekkende regelverk, tiltak, informasjon og sektorsamarbeid».

logisk mangfold. Bestemmelser vedrørende kontroll og bekjempelse av fremmede organismer som allerede er satt ut i naturen finnes i lovkap. III Artsforvaltning og i lovkap. IX Håndheving og sanksjoner.

10.1.3 Begreper

10.1.3.1 Definisjoner

Departementet har definert flere begreper som er knyttet til naturmangfoldlovens bestemmelser om fremmede organismer.

Begrepet «organisme» brukes om ethvert enkeltindivid som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale, jf. § 3 bokstav k.

En «fremmed organisme» er en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet, jf. § 3 bokstav e. Organismen kan ha krysset landegrensen eller kommet fra et annet sted innenfor samme land (intern introduksjon). En forutsetning for at organismen regnes som fremmed er at den er blitt introdusert gjennom menneskelig aktivitet. En gradvis og naturbetinget utvidelse av en arts utbredelsesområde anses ikke som introduksjon, heller ikke når denne utvidelsen måtte skje som følge av menneskeskapt klimaendring.

«Introduksjon» av en organisme er når organismen ved menneskers hjelp forflyttes til et område utenfor dens tidligere eller nåværende naturlige utbredelsesområde. Introduksjonen kan f.eks. skje ved at en organisme bevisst settes ut, ved rømning fra innhegning eller anlegg, ved at den omsettes som en vare, eller ved utilsiktet innførsel gjennom transport og ferdsel. Noen fremmede organismer, f.eks. insekter, bakterier eller parasitter, kan også ha fulgt med på lasset ved utsetting av en annen organisme.

«Sekundær introduksjon» er at en organisme, etter å ha blitt introdusert i et av våre naboland, utvider sin utbredelse og krysser landegrenser uten menneskers hjelp.

Med «tilsiktet introduksjon» menes bevisst flytting av organismer til områder utenfor deres naturlige utbredelsesområde. Det er ikke avgjørende om man har hatt noe bevisst ønske om etablering av organismen. Enkelte tilsiktede introduksjoner har karakter av reintroduksjon av organismer som har eksistert i området på et tidligere tidspunkt.

Med «utilsiktet introduksjon» menes introduksjoner som ikke er tilsiktede, f.eks. når organismene opptrer som «blindpassasjerer» på transportmidler, eller som bivirkning av tilsiktede introduksjoner, f.eks. parasitter som følger med innførte planter eller fisk.

Med «innførsel» menes kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor lovens virkeområde, jf. § 3 bokstav h.

«Utsetting» er bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet eller i et innesluttet system der rømning ikke er utelukket, jf. § 3 bokstav n.

Med «positivliste» menes en generell tillatelse til å introdusere nærmere bestemte fremmede organismer. En «negativliste» er en betegnelse på generelle forbud rettet mot bestemte fremmede organismer som kan ventes å medføre uheldige virkninger.

10.1.3.2 Nærmere om begrepsbruken

Flere instanser har i høringsrunden kommentert begrepene «fremmed art» og «fremmed organisme», og påpekt at disse brukes om hverandre i lovforslaget. Departementet ser at dette kan virke forvirrende, og har valgt å bruke begrepet «fremmed organisme» i lovforslaget. «Organisme» er valgt fordi ordet henviser til enkeltindivider innenfor en art eller bestand. Hensikten med bestemmelsene i lovkap. IV er å regulere innførsel og utsetting av organismer som ikke tilhører arter, underarter eller bestander som forekommer naturlig på stedet. Begrepet «fremmed art» vil allikevel forekomme i omtalen av bestemmelsene og henviser da til flere individer av en art som ikke forekommer naturlig på stedet.

Ved å bruke begrepet «fremmed organisme» i bestemmelsene tydeliggjøres det at dette regelverket ikke bare omfatter arter, men også lavere taksonomisk nivå enn selve artsnivået (underarter, bestander, populasjoner, osv.). For å bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art, er det ofte nødvendig å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art.

Dette siste gjelder f.eks. den atlantiske laksen som gyter og tilbringer de første leveårene i vassdrag. Arten består av ulike bestander som genetisk er tilpasset livsbetingelsene i «sitt» vassdrag. Utstrakt innkrysning av individer fra andre bestander i slike bestander vil bidra til å redusere de lokale tilpasningene, og kan i verste fall føre til at bestanden går tapt.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst klarere avgrensning av når en tidligere introdusert art må sies å være «naturlig» forekommende, dvs. ikke lenger regnes som «fremmed». Utvalget har ment at det vanskelig kan gis generelle kriterier for dette, og påpeker at hvorvidt arter som i sin tid er blitt innført til Norge kan regnes som «naturlige»

vil avhenge bl.a. av hvor lenge det er siden innførselen skjedde, og i hvilken grad arten eller bestanden har tilpasset seg norsk natur.

Det er klart at arter som er kommet til Norge de siste årene må regnes som fremmede.

Det er også god grunn til å mene at mange arter som ble innført for svært lenge siden, f.eks. krydder- og medisinerter innført av munkene i middelalderen, i dag bør regnes som naturlig forekommende i norsk natur.

Et problem med å trekke en tidsgrense for når en tidligere introdusert organisme ikke lenger skal regnes som fremmed, men som naturlig forekommende, er at noen fremmede organismer kan ha en lang «latensperiode» før de viser seg å være til skade for det naturlig forekommende biologiske mangfold. I latensperioden forekommer arten på forholdsvis lavt bestandsnivå. Tyske studier av introduserte trær og busker påviste at trær i gjennomsnitt hadde en latensperiode på 170 år, mens tilsvarende for busker var 131 år. Eksempelvis ble platanlønn (*Acer pseudoplatanus*) innført til Norge som prydtre for 250 år siden. Først de siste 30–40 år har denne arten begynt å spre seg i stor skala. Tilsvarende ble regnbueørret (*Oncorhynchus mykiss*) innført for hundre år siden og har vært brukt i akvakultur i Norge i mange år. De siste årene er det påvist selv-reproduserende bestander av regnbueørret på flere lokaliteter. Både platanlønn og regnbueørret er kategorisert under «høy risiko» i Artsdatabankens «*Norsk svarteliste 2007 – Økologiske risikovurderinger av fremmede arter*» («svartelisten»). Som tidligere nevnt kan også klimaendringer medføre at fremmede arter, som tidligere ikke har vært til skade, utvikler seg til å bli problemarter.

Blant planter kan det ofte være vanskeligere å skille mellom hvilke som er fremmede og hvilke som etter lang tilstedeværelse bør aksepteres som hjemmehørende i Norge, eller i området de har etablert seg i. Norges karplanteflora består i svært stor grad av arter som opprinnelig er introduserte. Tallmessig utgjør fremmede arter 54 % av karplantene i norsk natur. De fleste fremmede plantearter som er introdusert skaper ikke problemer, men de som gjør det kan forårsake betydelige negative konsekvenser (anslagsvis 3–5 % av fremmede plantearter forventes å skape negative konsekvenser).

Hensikten med regelverket er å hindre at biologisk mangfold som finnes naturlig i Norge svekkes eller går tapt som følge av innførsel og utsetting av fremmede organismer. Departementet vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å etablere et klart skille mellom «fremmede» og «naturlige»

organismer basert på antallet år siden introduksjonen. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det i grensetilfeller må finnes en løsning basert på en samlet vurdering, der det bl.a. legges vekt på om arten medfører skadevirkninger på det biologiske mangfoldet. Departementet mener det bør utvikles retningslinjer for slike vurderinger.

10.2 Generelt om regulering av fremmede organismer – hovedgrep

10.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det ikke etablert generelle prinsipper eller regler om introduksjon av fremmede organismer som omfatter alle sektorer. Det er imidlertid en rekke lover og forskrifter som på sine virkeområder regulerer innførsel, omsetning eller utsetting av fremmede organismer. Flere av disse har andre hovedformål enn å forhindre skade på biologisk mangfold. Gjeldende rett har flere mangler mht. å kunne regulere og/eller kunne ta miljøsyn ved introduksjoner av fremmede organismer.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av eksisterende regelverk for fremmede organismer. For mer utfyllende informasjon av gjeldende norsk rett henvises det til de aktuelle regelverkene eller til omtalen i NOU 2004: 28 kap. 14.3 og i vedlegg 14. (Lovene står listet alfabetisk). Siden NOU 2004: 28 ble lagt frem, er det fastsatt ny lov av 27. mai 2005 om skogbruk og lov av 17. juni 2005 om akvakultur.

Gjeldende rett er i tillegg beskrevet under temaene aktsomhetsplikt, innførsel og utførsel.

Akvakulturloven (lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur) regulerer all akvakulturvirksomhet, også landbasert akvakultur. Loven har et eget kapittel om miljøsyn for å sikre at akvakultur drives på en miljømessig forsvarlig måte. Det fremgår av § 10 at:

«Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder forby utsetting av fremmede organismer.»

Forskrifter gitt i medhold av loven regulerer også forholdet til fremmede organismer. Akvakulturdriftsforskriften gir i § 5 andre ledd forbud mot å drive akvakultur med fremmede arter, med mindre det er gitt særskilt tillatelse til det. Akvakulturdriftsforskriften inneholder også bestemmelser om rømming fra oppdrettsanlegg.

Forskrift om tildeling, endring og bortfall av konsesjoner for oppdrett av andre arter enn laks,

ørret og regnbueørret gir forbud, men åpner for dispensasjon etter forskriftens § 21. Havbeiteforskriften setter krav til stedegenhet: «Løyve kan berre gjevast til utsett av havbeitedyr som er staidigne.»

Dyrevernloven (lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern) gjelder levende pattedyr, fugler, padder, frosk, salamander, krypdyr, fisk og krepsdyr. Loven forbyr bl.a. bruk av levende dyr til agn eller åte. Forskr. 20. november 1976 nr. 3 har regler om forbud mot at eksotiske dyr innføres, omsettes eller holdes i fangenskap. Landbruks- og matdepartementet har i samarbeid med Fiskeri- og kystdepartementet foretatt en gjennomgang av dyrevernloven og har fremmet forslag om ny dyrevelferdslov, jf. Ot.prp. nr. 15 (2008–2009).

Innførsle- og utførslerreguleringsloven (lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslerregulering) gir mulighet til i særskilte situasjoner å fastsette forskrifter om tillatelse for import og eksport, inkludert av levende planter og dyr. Hjemmel er delegert fra Utenriksdepartementet til Miljøverndepartementet 7. mars 2006 for å kunne regulere ved forskrift innførsel av landlevende, virvelløse dyr. Loven hjemler i tillegg forskrift om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) som også er relevant overfor fremmede organismer.

Lakse- og innlandsfiskloven (lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk) regulerer innførsel av alle typer anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk eller næringsdyr for fisk. Innførselsreguleringene gjelder alle ferskvannsorganismer, også laksefisk som skal brukes i oppdrett, jf. forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 om utvidelse av lovens saklige virkeområde. Unntatt fra innførselsforbudet er arter som utelukkende skal holdes i akvarier, jf. forskr. 18. desember 1992 nr. 1174 om import av akvarieorganismer. I tillegg regulerer loven utsetting av anadrome laksefisk, innlandsfisk og levende rogn eller unger av disse arter i vassdrag, fjorder og havområder, samt andre levende organismer i vassdrag, herunder alger og planter. Regulering av utsetting i vassdrag gjelder alle ferskvannsorganismer, jf. forskr. 11. november 1993 nr. 1020 om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer. Utsetting av anadrome laksefisk fra kultiveringsanlegg til merder i sjøen omfattes ikke av lakse- og innlandsfiskloven.

Matloven (lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.) omfatter alle forhold ved produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. Loven omfatter også alle forhold om plante-, fiske- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og

organismer som kan føre med seg smitte. En rekke forskrifter hjemlet i matloven eller lover som ble avløst av matloven, har betydning for introduksjon av fremmede organismer, herunder bl.a. om nytteorganismer til biologisk kontroll, såvarer, planter og tiltak mot planteskadegjørere, plantevernmidler, tilsyn og kontroll ved innførsel og utførsel av levende dyr, akvatiske organismer, mm.

Matloven setter krav om at enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av planteskadegjørere eller smittsomme dyresykdommer. Planter og levende dyr skal ikke omsettes eller flyttes når det er grunn til mistanke om at dette omfatter planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Loven stiller krav om varsling ved grunn til mistanke om fare for bl.a. miljøskadelige innsatsvarer og mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Naturvernloven (lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern) har som hovedformål å verne norsk natur. Loven inneholder ikke egne bestemmelser om introduksjon av fremmede organismer, men en rekke områdevernforskrifter har bestemmelser om forbud mot såing, planting og utsetting av planter og dyr i verneområdene, herunder også fremmede organismer.

Produktkontrollloven (lov 11. juni 1976 om kontroll med produkter og forbrukertjenester) gjelder for «tilvirkning, herunder utprøving, innførsel, omsetning, bruk og annen behandling av produkt». Begrepet «produkt» er tolket slik at det kan bestå av eller inneholde levende mikroorganismer, men ikke virvelløse dyr. Under loven er det fastsatt forskrift av 22. januar 1998 om deklarerering og merking av mikrobiologiske produkter med bruksområde som medfører tilføring til det ytre miljø.

Skipssikkerhetsloven (lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet) gir hjemmel for at det i forskrift kan stilles krav om tiltak for å redusere risikoen for introduksjon og spredning av fremmede organismer i forbindelse med drift av skip.

Skogbruksloven (lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk) hjemler bl.a. forskr. 1. mars 1996 nr. 291 som regulerer bruken av frø og planter i skogbruket. Forskriften skal sikre at det benyttes frø og planter av god kvalitet, og at hensynet til det genetiske mangfoldet i skogen ivaretas. Materialet skal være best mulig tilpasset klimaet, og det bør brukes materiale av lokal opprinnelse. Import av skoglige frø, planter og plantedeler krever godkjent sertifikat som utstedes etter visse kriterier. Forskriften regulerer til en viss grad bruk av treslag utenfor sitt naturlige utbredelsesområde. Disse

skal bare kunne benyttes dersom det i et område ikke finnes egnede treslag og provenienser, eller materialet utenfor er vesentlig bedre. Med vesentlig bedre mener man sett i forhold til kvalitet og produksjon. Forskr. 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk (miljøforskriften) inneholder bestemmelser om miljøhensyn, tilfredsstillende foryngelse og tiltak mot skader på skog. Videre innebærer forskriften en noe sterkere kontroll med introduksjon av utenlandske treslag enn «Levende Skog-standard». Etter denne bestemmelsen skal kommunen ta stilling til bruk av slike treslag i skogproduksjon, og ved vurderingen skal det legges vekt på å unngå ukontrollert spredning av slike treslag. Dette innebærer at en ved eventuell planting av utenlandske treslag også må vurdere konkrete tiltak for å hindre slik spredning.

Svalbardmiljøloven (lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard) har strenge regler for innførsel av eksemplarer av vill flora og fauna til Svalbard og utsetting og flytting av organismer.

Tolloven (lov 21. desember 2007 nr. 119) gir hjemmel for å føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførsel blir overholdt. Tollvesenets taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger gis dersom det foreligger slik hjemmel i annet lovverk. Håndheving av tolløven og tolløvforskriften er relevant ved inn- og utførsel som kan omfatte både tilsiktet og utilsiktet inn- og utførsel av fremmede organismer.

Viltloven (lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet) regulerer bl.a. innførsel av viltarter til Norge, og utsetting av viltarter eller underarter som ikke forekommer fra før i distriktet. Med vilt menes alle villevende landpattedyr, fugler, amfibier og krybdyr.

10.2.2 Internasjonal rett

10.2.2.1 Internasjonale avtaler

Norge har gjennom internasjonale avtaler påtatt seg forpliktelser til å regulere introduksjon av fremmede organismer. I tillegg til de forpliktelsene som gjelder ivaretagelse av biologisk mangfold, er internasjonale avtaler om handelsregelverk og grensekontroll av betydning for utformingen av våre bestemmelser om fremmede organismer.

Forpliktelsene til å ivareta biologisk mangfold ligger nedfelt i en lang rekke konvensjoner, herunder:

Konvensjonen om biologisk mangfold art. 8 (h) forplikter Norge til, så langt det er mulig og hensiktsmessig, å hindre innføring av, kontrollere og utrydde arter som truer økosystemer, leveområ-

der eller andre arter. Decision VI/23 («Guiding Principles») om fremmede arter som truer økosystemer, habitater eller arter, vedtatt i Haag i 2002, gir retningslinjer for hvordan vi kan utvikle effektive strategier for å redusere spredning og påvirkning fra invaderende fremmede arter.

Bernkonvensjonen art. 11 nr. 2 (b) fastslår at hver part strengt skal kontrollere introduksjon av fremmede arter (non-native species). Under konvensjonen er det utarbeidet en «European Strategy on Invasive Alien Species».

Bonnkonvensjonen art. III nr. 4 (c) bestemmer at de statene som er i utbredelsesområdet til en trekkende art opplistet i konvensjonens vedlegg I, så langt som mulig og passende, skal bestrebe seg på å motvirke, redusere eller kontrollere faktorer som er eller kan være skadelig for artene, inkludert å strengt kontrollere introduksjonen av, eller fjerne allerede introduserte eksotiske arter.

Havrettskonvensjonen art. 196 (1) bestemmer bl.a. at statene skal treffe alle tiltak som er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere innføring av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige skadelige forandringer i det marine miljøet.

Konvensjonen for kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip (ballastvannkonvensjonen), har som endelig målsetting at risikoen for introduksjon av fremmede og skadelige organismer via ballastvann skal elimineres. I første omgang kreves utskifting av ballastvann, men alle skip skal fra et gitt tidspunkt oppfylle krav til ballastvannrensing etter en nærmere definert standard. Krav til slik rensing av ballastvann vil fases inn i perioden 2009–2016. Konvensjonen ble vedtatt i februar 2004, men trer ikke i kraft før ett år etter ratifikasjon av minst 30 land, som representerer mer enn 35 % av verdensflåten.

Ramsarkonvensjonen har en resolusjon om invaderende arter og våtmarkene som bl.a. inneholder en anmodning til partene om å kartlegge fremmede arter i våtmarker og identifisere og prioritere arter som innebærer en trussel mot våtmarkene og de artene som har leveområde der (pkt. 18 a). Videre anmodes partene om å gjennomgå gjeldende rett, og ved behov fastsette regelverk for å hindre introduksjoner.

GATT-avtalen under WTO regulerer handel med varer. Den inneholder et generelt forbud mot restriksjoner på import og eksport (Art. XI) og på transitt (Art. V). Det åpnes imidlertid for unntak for tiltak som er satt for å verne om uttømmelige naturressurser, samt tiltak som er nødvendige for å beskytte liv og helse for mennesker, dyr eller planter. En forutsetning for å kunne benytte unntaket er at tiltaket ikke innebærer en vilkårlig eller

uberettiget forskjellsbehandling mellom varer fra forskjellige land, eller utgjør en skjult handelshindring. Det vises til kap. 4.2.1.8 for en nærmere omtale av WTO-avtalen.

EØS-avtalens vedlegg 1 om veterinære og plante-sanitære forhold (veterinæravtalen) gjelder bl.a. for innførsel av dyr og animalske produkter. Kontrollrutinene som følge av denne avtalen (kontroll på avsenderstedet, stikkprøver i mottakerlandet eller grensekontroll for innførsel fra land utenfor EØS-området) vil til en viss grad kunne fange opp fremmede, skadelige organismer.

Verdens dyrehelseorganisasjon (Office International des Epizooties, OIE)

OIE er utviklet for å hindre spredning av dyresykdommer ved internasjonal handel. Organisasjonen angir retningslinjer for hvilke minimumskrav som bør stilles ved import av dyr og fisk og produkter av disse, og vil på denne måten kunne lette internasjonal handel ved å harmonisere tiltak mot den enkelte dyresykdom i relasjon til handel i de enkelte land. OIE har også mandat overfor dyre- og fiskevelferd, samt standard for oppbygging av veterinærtjenester. Norge er tilsluttet OIE som nå omfatter 167 land. OIE er standardsettende organ for handel med dyr, fisk, dyreprodukter og akvakulturprodukter. Disse standarder legges i stor grad til grunn ved utvikling av regelverk for handel med dyr og dyreprodukter innenfor EØS og WTO, og det er derfor av stor betydning å delta aktivt i utvikling av standarder og koder innen OIE.

10.2.2.2 Eksempler fra utenlandsk rett

Sverige

I miljøbalkens 8 kap. om artsvern er det bestemmelser om utsetting av arter (3 §) og handel med arter (4 §).

Bestemmelsen i 3 § har som formål å hindre utsetting av eksemplarer av arter utenfor deres naturlige utberedelsesområde i den grad slik utsetting innebærer en risiko for viltlevende dyre- og plantearter eller naturmiljøet. Bestemmelsen er formet som en hjemmel til å gi forbud mot eller vilkår om slik utsetting. Hjemmelen gjelder ikke dersom slike regler finnes i annen lov. I forarbeidene til 3 § er det angitt at det bør inntas en forsiktig holdning til både fremmede organismer og svenske arter som utplasseres utenfor sitt naturlige utberedelsesområde. Det er videre angitt at det er viktig å klarlegge miljøkonsekvensene før det gis tillatelse til en utsetting.

Også regelen om handel med arter i 4 § er formulert som en hjemmel til å gi forskrift. Forskrift kan gis dersom dette er nødvendig for å beskytte viltlevende dyre- eller plantearter. Det synes som bestemmelsen kan brukes både for å beskytte truede dyre- og plantearter (CITES) og for å begrense skadelige introduksjoner. Se også artsskyddsforordning (1998:179) 1 §.

Finland

Den finske naturvårdslagen behandler introduksjoner av fremmede organismer i § 43 (6 kap. om artsvern). Når det gjelder dyrearter av fremmed opprinnelse (som ikke omfattes av jakt- eller fiske-lovene), fastsetter bestemmelsen et forbud mot utsetting dersom det er grunn til å tro at en eventuell utsetting kan gi opphav til en permanent bestand.

Bestemmelsen angir videre et forbud mot å plante eller så plantearter som det ikke finnes permanente bestander av i Finland utenfor gårder, åkrer, bebygde områder eller andre områder som er tatt i særskilt bruk. Forbudet gjelder også utsetting i naturlige vassdrag, dersom det er grunn til å tro at en eventuell utsetting kan gi opphav til en permanent bestand. Unntatt fra forbudet er trær som plantes eller sås som ledd i skogbruksvirksomhet.

Myndighetene kan gi de nødvendige forskrifter for å begrense en arts spredning, dersom det er kjent at en plante- eller dyreart av fremmed opprinnelse lett sprer seg i naturen og det er grunn til å tro at den kan bli skadelig for helsen, eller til skade for opprinnelige arter.

Danmark

Naturbeskyttelsesloven regulerer i § 31 utsetting av fremmede dyr og planter. Første ledd i denne bestemmelsen fastsetter at dyr som ikke er naturlig viltlevende i Danmark ikke må utsettes i naturen uten tillatelse fra miljøministeren. Dette gjelder også utsetting i sjøterritoriet og fiskeriterritoriet. I henhold til annet ledd har miljøministeren hjemmel til å vedta regler om utsetting av bestemte dyr som ikke er naturlig viltlevende i Danmark. Reglene må ha som formål å verne naturen. En tilsvarende hjemmel finnes i tredje ledd for bestemte planter som ikke er naturlig viltvoksende i Danmark. Det er ikke et generelt forbud mot utsetting av planter som ikke er naturlig viltvoksende i Danmark.

Det fremgår av veiledningen til loven at det med utsetting forstås «enhver tilsigtet overførsel til

naturen av dyr uten bruk av effektive indeslutningsforanstaltninger, der anvendes for at begrense dyrets kontakt med naturen». Når det gjelder uttrykket «dyr der ikke finnes naturlig viltlevende i Danmark», er det i veiledningen presisert at det ikke er mulig å gi en kortfattet og enkel definisjon. Det vises imidlertid til at det på den ene side er klart at dyr som på det nåværende tidspunkt ikke finnes viltlevende i landet må omfattes, mens det på den annen side kan være vanskelig å foreta en presis avgrensning blant de arter som er kommet til landet tidligere. Det foretas en konkret avgrensning mot arter som på lovens ikrafttredelsestidspunkt har eksistert så lenge og er så utbredt at de nå kan sies å utgjøre en integrert del av den danske natur.

Veiledningen angir at det skal utvises betydelig tilbakeholdenhet med hensyn til å tillate utsetting av ikke naturlig hjemmehørende arter. Det skal være en særlig begrunnelse for å gi slik tillatelse, normalt i form av en allmenn samfunnsmessig interesse, samtidig som det skal være godtgjort at det ikke finnes tilfredsstillende alternativer. Det fremgår videre av veiledningen at det sammen med søknaden om tillatelse bl.a. skal følge en taksonomisk og økologisk analyse, og at bevisbyrden for at det ikke vil kunne skje uheldige påvirkninger av miljøet påhviler søkeren.

Tyskland

Bundesnaturschutzgesetz har regler om introduksjoner av fremmede organismer i kap. 5 om artsforvaltning. Etter loven § 41 (2) skal delstatene regulere introduksjoner av fremmede organismer. Det skal kreves tillatelse for introduksjon i naturen av dyr og planter som ikke forekommer i området fra før. Unntatt er dyrking eller planting innenfor jord- og skogbruk, introduksjoner av dyr som biologiske kontrollagenter (plantevernmidler) hvis de forekommer i området fra før, introduksjoner av dyr som skadebekjempere selv om de ikke forekommer i området fra før, forutsatt at hensynet til artsvern ivaretas, og utsetting i kultiveringsøyemed av vilt og fisk som forekommer i området fra før. Tillatelse skal ikke gis hvis det ikke kan utelukkes at artssammensetningen i medlemsstatene (i EU) endres eller hvis det er fare for en viltlevende arts eller bestands utbredelse i medlemsstatene (§ 41 (2)).

Sør-Afrika

Sør-Afrika har fastsatt en egen lov om biomangfold med egne bestemmelser om fremmede organis-

mer. Arter som utgjør potensielle trusler mot biomangfold er behandlet i et eget kapittel som er delt inn i hhv. «Alien Species» (fremmede arter), «Invasive Alien Species» (invaderende fremmede arter) og «Other Threats» (andre trusler), herunder genmodifiserte organismer. Hensikten med reguleringen er å forhindre introduksjon og spredning av fremmede organismer til økosystemer og habitater der de ikke naturlig forekommer, håndtere og kontrollere arter som kan gjøre skade i økosystemer eller habitater, og å utrydde fremmede organismer. Aktiviteter som involverer fremmede organismer er forbudt med mindre det er gitt tillatelse basert på en risikovurdering eller det er gjort unntak. Det sørafrikanske systemet er i stor grad basert på at myndighetene både nasjonalt og regionalt utarbeider lister over arter som enten er forbudt eller tillatt, særlig når det gjelder *invasive species*. Det påhviler også stort ansvar for den som eier landområder der det forekommer «svartelistede» fremmede organismer å kontrollere og utrydde, for å forhindre skade på biologisk mangfold.

New-Zealand

New-Zealand er et av landene som har vært hardest rammet av negative effekter av fremmede organismer. Som følge av dette har landet utviklet et omfattende sett av tiltak for å takle dette problemet. Det rettslige rammeverket er basert på to lover. «Biosikkerhetsloven» (The Biosecurity Act) av 1993, som omhandler uønskete organismer og utilsiktede introduksjoner, og «Lov om skadelige stoffer og nye organismer» (The Hazardous Substances and New Organisms Act, HSNO) av 1996, som omhandler tillatelser til import av nye organismer. Biosikkerhetsloven er en fullmaktslov mer enn en pliktlov. Den utløser ingen forpliktelse til handling fra noen instans, men hjemler et integrert system av tiltak for risikostyring ift. fremmede organismer, bestående av importkontroll, grensekontroll, overvåking og forvaltningsstrategier for problemarter. Loven åpner for at det kan erklæres «biosikkerhetskrise» dersom en ny organisme med potensial til å forårsake betydelige økonomiske eller miljømessige skader blir oppdaget. Under HSNO er det opprettet en «Environmental Risk Management Authority» som vurderer og avgjør søknader om import og utsetting av nye organismer.

EU

EUs habitatdirektiv og fugledirektiv inneholder bestemmelser med formål å regulere og hindre introduksjon og spredning av fremmede organismer som kan ha skadelig innvirkning på naturlig forekommende habitater, flora og fauna. Disse direktivene er minimumsdirektiver, dvs. at det enkelte medlemsland står fritt til å praktisere et strengere regelverk.

Inntroduksjon av fuglearter som ikke naturlig hører hjemme på medlemsstatens territorium i Europa skal ikke skade den lokale flora og fauna (fugledirektivet art. 11).

Habitatdirektivets art. 22 bestemmer bl.a. at medlemsstatene i gjennomføringen av direktivet skal regulere tilsiktede introduksjoner av arter som ikke er naturlig hjemmehørende på deres territorium, slik at naturtypene i deres naturlige utbredelsesområde, eller det naturlig hjemmehørende ville dyre- og planteliv, ikke påføres noen skade. Dersom det er nødvendig, er medlemsstatene pålagt å forby slike introduksjoner. Bestemmelsen har på den annen side regler som pålegger medlemsstatene å undersøke hensiktsmessigheten av reintroduksjon av arter som nevnt i annekset IV til direktivet, dvs. dyre- og plantearter av fellesskapsbetydning som krever streng beskyttelse.

EU har i juni 2007 vedtatt en ny rådsforordning om bruk av fremmede arter i akvakultur². Formålet med reguleringen er «å forhindre mulige negative virkninger på det omkringliggende miljø». Det skal etableres et system på nasjonalt nivå for å behandle søknader om alle introduksjoner av nye arter i akvakultur. Alle introduksjoner skal framlegges for en nasjonal rådgivende komité som skal vurdere om introduksjonen er å betrakte som en «rutinemessig introduksjon» eller ikke. Alle ikke-rutinemessige introduksjoner må gjennomgå miljøkonsekvensanalyse etter kriterier fastsatt i regelverket. Kun introduksjoner som vurderes å utgjøre en lav risiko kan deretter få tillatelse. Om introduksjonen vurderes å utgjøre en middels eller høy risiko, vil den rådgivende komiteen gå i dialog med søkeren for å se om det finnes tiltak som kan redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

10.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at eksisterende lovgiving om introduksjoner av fremmede organismer har en

del mangler, at dagens regelverk er preget av at bestemmelsene er fordelt på en lang rekke lover som ivaretar ulike hensyn og at krav til miljøvurderinger stort sett mangler. Utvalget går derfor inn for at reglene om introduksjoner i naturmangfoldloven særlig bør ivareta miljøhensyn, og at loven bør skape en plattform med felles prinsipper og regler som skal gjelde for alle introduksjonsformer og alle typer organismer. De reglene som utvalget foreslår er utformet under hensyn til å unngå unødige handelshindre.

Utvalget foreslår tre hovedgrep for å kunne regulere menneskers bevisste handlinger ved innførsel eller utsetting av fremmede organismer:

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

Ved avgjørelsen av om tillatelse til innførsel eller utsetting skal gis, skal føre-var-prinsippet legges til grunn. I en søknad skal virkningene som utsetting kan ha for det biologiske mangfoldet klarlegges. Tillatelse skal ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Det foreslås en del unntak fra kravet om tillatelse for utsetting. Dette gjelder bl.a. hvis det er tale om utsetting av organismer der det allerede foreligger en innførselstillatelse, og den tillatelsen er gitt under forutsetning av at organismen skulle settes ut i miljøet. Videre foreslås unntak for planter i hage- eller landbruk der disse ikke kan påregnes å spre seg utenfor området, og for planter som har tillatelse etter matloven.

Reglene etter naturmangfoldloven skal etter utvalgets forslag gjelde side om side med regler i andre lover som regulerer innførsel eller utsetting av organismer. Dette innebærer bl.a. at det kan være nødvendig med tillatelser etter flere lover for å sette ut en bestemt organisme. F.eks. vil det, etter utvalgets forslag, være nødvendig med tillatelse etter både naturmangfoldloven og skogbrukslovgivningen eller akvakulturloven for å innføre eller

² COUNCIL REGULATION (EC) No 708/2007 of 11 June 2007 concerning use of alien and locally absent species in aquaculture.

sette ut hhv. utenlandske treslag og vannlevende organismer.

Utvalget foreslår at vurderingen etter naturmangfoldloven ikke skal omfatte livs- og helsemessige aspekter. En avgrensning foreslås også mot genmodifiserte organismer som reguleres av gen-teknologiloven.

For alle artsgrupper foreslår utvalget regler som gir den som har myndighet etter loven hjemmel til – uten hinder av bevaringsprinsippet – å bekjempe fremmede organismer som utgjør en trussel mot naturlig forekommende arter og bestander eller andre viktige samfunnshensyn. Reglene gjelder uavhengig av hvordan de aktuelle artene har havnet i norsk natur. Utvalget forutsetter likevel at myndighetene vurderer om en art – selv om den opprinnelig ikke har vært en del av norsk natur – kan anses å representere en del av en naturlig utvikling og av den grunn ikke bør bekjempes.

10.2.4 Høringen

Mange høringsinstanser støtter at forslaget til naturmangfoldlov har en samlet regulering av fremmede organismer, selv om flere av dem har merknader til enkelte bestemmelser. Støtte uttrykkes bl.a. av *Justis- og politidepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Bioteknologinemnda, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Norges Fiskarlag, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Miljøvernforbund, Norges Naturvernforbund, Reiselivsbedriftenes landsforening, SABIMA, fylkesmennene i Troms og i Hordaland* og kommunene *Balsfjord, Finnøy og Gjøvik*.

Justis- og politidepartementet uttaler:

«Vi støtter også forslaget om et generelt forbud mot introduksjon av fremmede arter med de unntak som skisseres i §§ 28 flg.»

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«DN ser det som svært viktig med en samlet regulering av fremmede arter som gir mulighet til å vurdere virkningene for det biologiske mangfold ved innførsel og utsetting. Spredning av fremmede organismer kan bli en av de største truslene mot biologisk mangfold i Norge.»

Reiselivsbedriftenes landsforening uttaler:

«Spredning av fremmede arter er en stor trussel for naturens mangfold og derigjennom for reiselivsnæringene. Særlig har vi sett eksempler på dette når det gjelder fritidsfiske, som er et vesentlig element i utviklingen av utmarks-

basert reiseliv – et område med stort næringspotensial. RBL slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 14.4, og vil anmode at det avsettes nødvendige ressurser, til gjennomføring av effektive tiltak på dette området. Et strengt og effektiv lovverk vil styrke Norges omdømme som miljødestinasjon i det internasjonale reiselivsmarkedet.»

Norges Fiskarlag uttaler:

«Hva angår forslaget om lovverk knyttet til introduksjoner av fremmede arter, slik at man kan unngå at nye arter kommer inn og ødelegger eksisterende økosystem, støtter Fiskarlaget dette fullt ut. Det vises her til at organisasjonen ved flere anledninger har tatt opp problemene knyttet til utsettingen av kongekrabbe på Murmanskysten i 60-årene som nå har invadert store deler av kyst og fjordstrøk i Finnmark. Denne arten har ført til at tradisjonelt kystfiske med bunnredskaper nå mer eller mindre er umuliggjort i dette området. Også utsettelse av amerikansk hummer i Oslofjorden er et eksempel her.»

Finnøy kommune uttaler:

«Me er takksame for at uynskt spreing av genetisk materiale er teke med i lovforslaget – hos oss er t.d. framande organismar som vert spreidd med ballastvatn frå skip ein trugsel mot både marin natur og akvakulturnæringa. Det meste av ugraset me slit med i jord- og hagebruk er slik gamal genetisk forureining. Me vil også nemne sitkagran og platanlønn som framande artar som no spreier seg trugande fort i våre landskap.»

10.2.5 Departementets vurdering

Et heldekkende regelverk for innførsel og utsetting av organismer er avgjørende for våre muligheter til å redusere risikoen for at fremmede organismer påfører skade på Norges biologiske mangfold og naturbaserte næringer. Det er i dag ingen felles juridiske prinsipper og regler som ligger til grunn for reguleringer av introduksjoner av fremmede organismer. Eksisterende rett dekker ikke alle organismer eller alle introduksjonsformer. Videre er regulering av fremmede organismer etter gjeldende rett preget av en kasuistisk tilnærming, der de enkelte myndigheter søker å løse «sine» introduksjonsproblemer i «sin» lovgivning, ut fra de hensynene som der gjør seg gjeldende. Denne tilnærmingen medfører at kompetanse etter regelverket tilligger forskjellige organer, ofte uten fastsatte tverrgående samarbeidsrutiner

Departementet foreslår et regelverk som kan regulere alle introduksjoner av fremmede organismer. Det er første gang dette gjennomføres i Norge. Forslaget har bred støtte i høringen. Dette vil gi et helhetlig regelverk med felles prinsipper og normer for alle introduksjonsformer og alle typer organismer. Departementet mener en slik tilnærming er et riktig grep og et viktig skritt fremover for å hindre at fremmede organismer forårsaker skade på norsk natur. Introduksjon av fremmede organismer vil trolig bli en stadig økende utfordring som følge av økt transport og reiseaktivitet mellom regioner og kontinenter, og et varmere klima bidrar til at organismer som introduseres fra varmere strøk lettere kan få fotfeste.

Et heldekkende regelverk for introduksjoner av fremmede organismer er også en oppfølging av Norges forpliktelser etter biomangfoldkonvensjonens art. 8 h som forplikter oss til «så langt det er mulig og hensiktsmessig å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, leveområder eller andre arter» og forpliktelsen etter havrettskonvensjonens art. 196 (1) til å «treffe alle tiltak som er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere innføring av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige skadelige forandringer i det marine miljø».

Forslaget om at mulige virkninger for det biologiske mangfoldet skal klarlegges i søknader om innførsel og utsetting er av stor betydning. Fremmede organismer kan på mange måter sammenliknes med genmodifiserte organismer, og etter departementets mening vil mange av kravene som stilles i forskrift om konsekvensutredning etter genteknologiloven være relevante og sette en standard for hva som bør klarlegges av virkninger i søknader om innførsel og utsetting av fremmede organismer. Departementet foreslår derfor hjemler for forskrifter om krav til innførsels- og utsettingssøknader.

Departementet er enig med utvalget i at føre-var-prinsippet skal legges til grunn ved avgjørelse av tillatelse til innførsel eller utsetting av fremmede organismer, så vel som for andre deler av denne loven. Departementet er derfor også enig i at tillatelse til innførsel og utsetting ikke kan gis hvis det er grunn til å anta at dette vil medføre vesentlige følger for det biologiske mangfoldet.

10.3 Regler om bekjempelse av allerede introduserte arter

10.3.1 Generelt om problemstillingen

Effektiv bekjempelse av fremmede organismer vil i mange tilfeller kreve målrettet og intensiv innsats for å fjerne organismene fra naturen. Virkemidler i slik bekjempelse kan f.eks. være manuell lusing, jakt og bruk av biocider (giftbehandling).

For å være effektiv må bekjempelsen i mange tilfeller kunne foregå uten begrensninger forårsaket av eiendomsforhold til organismer og arealer. Det er også behov for klare regler om rettigheter og ansvarsforhold rundt gjennomføring av bekjempelsestiltak.

10.3.2 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag til lovkap. IV om fremmede organismer inneholder kun grep for å forebygge negative miljøeffekter av fremmede organismer, gjennom å regulere innførsel og utsetting. Dette lovkapitlet inneholder ikke bestemmelser om forvaltningen av fremmede organismer som allerede er introdusert til miljøet.

Like fullt inneholder naturmangfoldloven en lang rekke bestemmelser som hjemler tiltak for bekjempelse og kontroll av fremmede organismer. Disse finnes i lovkap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, lovkap. III Artsforvaltning, lovkap. V Områdevern og i lovkap. IX Håndheving og sanksjoner.

10.3.3 Høringen

En rekke høringsinstanser etterlyser klarere regler for bekjempelse av allerede introduserte arter som har vist seg å bli til skade for det biologiske mangfoldet. Dette gjelder *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norges Miljøvernforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, SABIMA, fylkesmennene i Finnmark, Hordaland, Oslo og Akershus, Rogaland og Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal fylke, Østre Toten kommune og Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder.*

Fylkesmannen i Finnmark mener utvalget ikke har maktet å foreslå gode grep for håndtering av allerede inntrådte introduksjoner, og uttaler:

«... Vår største innvending er imidlertid at forslaget ikke gir noe økt trykk på håndteringen av de problematiske artene vi allerede har, slik som kongekrabbe, *Gyrodactylus salaris*, mink,

regnbueørret, pukkellaks mv. Vi mener det burde tas inn en paragraf som generelt åpner for at regler skal kunne gis for allerede introduserte arter, og at dette tas inn i kap. IV.»

Det står i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Rogaland*:

«Vi savner ... hjemmelsgrunnlag for (gjennom forskrift) å kunne åpne for uttak av fremmede organismer for å hindre at de etablerer seg i området/landet, som det er for virveldyr. Vi tenker her på arter som allerede er utsatt, her eller i våre naboland. Ny naturmangfoldlov bør ta sikte på et felles utgangspunkt for forvaltning av fremmede organismer. Et eksempel på stor divergens i dagens forvaltningsregime er kongekrabbe i forhold til arter som mårhund og mink.»

Norsk Botanisk Forening uttaler:

«Som kjent, er det slik at mange fremmede arter som «truer økosystemer, arters leveområder» (sitat fra artikkel 8 h i konvensjonen om biologisk mangfold), allerede fins i naturen, og at man som oftest ikke vil kunne vite hvem som er opphavet til introduksjonen, eller at introduksjonen har skjedd før loven trådte i kraft. Mange aggressive fremmede arter sper seg f.eks. enten langveis ved frø eller vegetativt (blomsterplanter) eller beveger seg selv (dyr). Skal man unngå for sterk spredning av mange av de mest aggressive fremmede artene, er det derfor nødvendig å kunne bekjempe dem overalt, ikke bare i verneområder. Loven bør derfor gi naturforvaltningen en generell adgang til å utføre eller pålegge bekjempelses- eller utrydelsestiltak overfor arter som etter «vitenskapelige» kriterier utpekes/svartlistes av vedkommende myndighet/kongen. Denne adgangen bør gjelde i hele lovens virkeområde, og både på offentlig og privat grunn (i alle fall utenfor hageanlegg, andre innhegninger o.l.). For mange arters vedkommende vil det for så vidt være lett å få grunneierens frivillige tillatelse til å drive bekjempelse eller å få grunneieren til selv å bekjempe (f.eks. kjempebjørnekjeks og iberiaslagsnegl), mens det sannsynligvis vil være vanskeligere for en del andre arter, som f.eks. alminnelige pryddplanter.»

SABIMA uttaler:

«Det er ofte vanskelig å bekjempe invaderende arter som er godt etablert. En del invaderende arter gjør imidlertid så stor skade, at man må forsøke tiltak for kontroll og bekjempelse. Dette mangler omtale i loven. Paragrafen må ha en hjemmel for å pålegge kommunene bekjempelse. Hvis det i praksis skal være mulig å holde de mest invaderende fremmede artene tilstrek-

kelig i sjakk, er det for en del arters vedkommende nødvendig å kunne utføre bekjempelse hvor som helst, dvs. også utenfor verneområder eller i utvalgte naturtyper; også på privat grunn.»

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det er behov for klare regler for bekjempelse av fremmede organismer. Departementet viser til at utvalget har foreslått en rekke regler om dette i lovkap. II, III, V og IX.

Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å samle bestemmelsene om bekjempelse av fremmede organismer i lovkap. IV, da mange av de nødvendige grepene også vil ha anvendelse i andre forhold som reguleres gjennom loven. Lovforslagets bestemmelser som er av betydning for bekjempelse av fremmede organismer er kort oppsummert nedenfor. Etter departementets syn gir disse bestemmelsene, sammen med bestemmelsene i lovkap. IV, et dekkende regelverk for kontroll og bekjempelse av fremmede organismer:

- Etter § 5 er fremmede organismer ikke omfattet av forvaltningsmålet for arter. Myndighetene kan etter dette bestemme at en fremmed organisme skal utrykkes, ev. at tiltak skal iverksettes for å hindre at bestanden vokser.
- Vilkårene i § 16 tredje og fjerde ledd gjelder ikke for vedtak om høsting av fremmede organismer, jf. § 16 femte ledd. Det innebærer at myndighetene kan benytte seg av høsting som et virkemiddel for å bekjempe fremmede organismer.
- Etter § 18 første ledd bokstav a kan det gis forskrift om tillatelse til uttak av virveldyr for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer, f.eks. uttak av fremmede organismer.
- § 18 første ledd bokstav g inneholder en forskriftshjemmel for å tillate uttak av fremmede organismer av vilt og lakse- og innlandsfisk. Denne bestemmelsen gir mulighet til å tillate uttak ut fra forebyggende hensyn i tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser arten kan få.
- Etter § 20 første ledd bokstav b er det tillatt å avlive fremmede virvelløse dyr.
- Etter § 20 annet ledd annet punktum kan myndighetene iverksette tiltak på andres faste eiendom, herunder tiltak overfor fremmede virvelløse dyr.
- Etter § 21 første ledd kan fremmede planter og sopp fjernes.

- Etter § 21 andre ledd kan myndighetene iverksette tiltak på andres eiendom for å beskytte naturlig forekommende arter og økosystemer mot skade fra sopp og planter. Bestemmelsen omfatter også fremmede organismer.
- Etter § 47 om skjøtsel av verneområder tillates tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet. Fjerning av fremmede organismer kan være et slikt skjøtselstiltak i verneområder.
- § 69 regulerer gjenopprettende tiltak ved innførsel og utsetting av fremmede organismer som skjer i strid med loven. Pålegg om gjenoppretting må i utgangspunktet rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Det er presisert at aktuelle gjenopprettende tiltak kan være avliving eller tilbakeføring av de fremmede organismene til opprinnelsesstedet.
- § 70 fastslår en plikt for den ansvarlige til å treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader eller ulemper dersom lovlig virksomhet medfører uforutsette miljøkonsekvenser. Dette kan f.eks. være lovlig utsetting av organismer som viser seg å medføre langt hurtigere spredning av organismene enn forventet.
- § 71 gir myndighetene rett til å iverksette tiltak etter §§ 69 og 70 dersom pålegg ikke blir etterkommet av den ansvarlige eller dersom det ikke kan påvises en ansvarlig.
- § 72 fastslår at det kan gjøres bruk av annens eiendom for gjennomføring av tiltak etter §§ 69, 70 og 71.

10.4 Krav til aktsomhet

10.4.1 Gjeldende rett

Regler om aktsomhetsplikt forekommer i matloven (§§ 18 første ledd og 19 første ledd), i skogbrukslova (§ 4 første ledd annet punktum) og i produktkontrollloven (§ 3 første ledd). Forskr. 1. mars 1996 nr. 291 om skogfrø og skogplanter, hjemlet i skogbrukslova, har bruksregler (§ 6), herunder regler om at det i størst mulig utstrekning bør brukes materiale som har lokal opprinnelse (§ 6–1 tredje ledd), og at flytting av treslag og provenienser skal utføres med varsomhet (§§ 6–2, 6–3 og 6–4). Forskr. 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg § 37, hjemlet i akvakulturloven, krever at det utvises særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer.

Regler om varslingsplikt finnes i matloven (§ 6) ved grunn til mistanke om dyresykdom og plante-skadegjørere som kan gi alvorlige samfunnsmes-

sige konsekvenser. Ved rømming av fisk, eller mistanke om rømming, fra egne eller andres akvakulturanlegg eller produksjonsenheter, er det meldeplikt etter forskrift om drift av akvakulturanlegg § 38.

10.4.2 Utvalgets forslag

Introduksjon av fremmede organismer kan få alvorlige konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Utvalget mener at alle som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Aktsomhetsplikten bør etter utvalgets forslag gjelde ved introduksjon av enhver organisme enten den er hjemmehørende i Norge eller ikke.

Aktsomhetsplikten omfatter både en plikt til på forhånd å tenke gjennom mulige konsekvenser av en ev. utsetting, og en plikt til å treffe nødvendige tiltak for å avverge eller begrense ev. uheldige konsekvenser for det biologiske mangfoldet av en gjennomført utsetting. Dersom aktsomhetsplikten ikke overholdes, foreslår utvalget at det bl.a. kan føre til erstatningsansvar eller straff.

Utk. § 27 første ledd gjelder utsetting av organismer i miljøet. Bestemmelsen omfatter både utsetting av organismer som ikke finnes i Norge fra før, og av organismer som er flyttet fra et annet sted i Norge. Den som er ansvarlig for utsettingen, skal søke å hindre at den får uheldige følger for det biologiske mangfoldet, eksempelvis at den fremmede organismen utkonkurrerer eller predatorer stedegne arter.

Utk. § 27 annet ledd pålegger den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av fremmede organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, å treffe tiltak for å hindre dette. Bestemmelsen omfatter bl.a. utslipp av ballastvann. Også bygging av broer, moloer etc. som gir visse arter adkomst til steder der de ikke forekommer naturlig, f.eks. øyer, omfattes av bestemmelsen.

Utk. § 27 tredje ledd gir Kongen en hjemmel til å gi forskrift om krav til nærmere bestemte typer virksomhet eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet.

10.4.3 Høringen

Bioteknologinemnda, Direktoratet for naturforvaltning, WWF og Møre og Romsdal fylke uttrykker støtte til forslaget om aktsomhetsplikt. Det pekes

imidlertid på at plikten krever kunnskap, og høringsinstansene har ulikt syn på dette.

Bioteknologinemnda uttaler:

«Bevissthet om bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold er en relativt ny ambisjon i vårt samfunn og ikke en problemstilling hver enkelt er vant med å forholde seg til. Aktsomhetsplikten krever derfor oppfølging i form av holdningsskapende arbeid i skolen og andre deler av samfunnet.»

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Presiseringen i merknadene til bestemmelsen om at overtredelse av aktsomhetsplikten kan medføre erstatningsansvar, er viktig... DN er enig i at aktsomhetsbestemmelsen skal gjelde den som er ansvarlig for utsetting, slik at både den som faktisk utfører utsettingen og for eksempel eier av virksomhet kan pålegges plikter. Merknadene til bestemmelsen viser til at det på forhånd kan være vanskelig å vurdere mulige følger av en utsetting.»

WWF uttaler:

«WWF mener at det er viktig med et generelt krav til aktsomhet, men vi mener at kravet slik det framgår under § 27 første ledd er noe illusorisk. Dette fordi hver enkelt person eller bedrift som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer ikke kan forutsettes å ha oversikt over mulige uheldige følger en slik utsetting kan ha. Det er en rekke arter som har vært satt ut i god tro uten viten om konsekvenser, og det er fortsatt svært mangelfull kunnskap om hvilke økologiske konsekvenser utsetting av fremmede arter kan ha. WWF mener at hovedansvaret for å hindre uheldige konsekvenser av fremmede arter må ligge på myndigheter, ved et strengt regelverk og kontroll, og dernest hos den enkelte ansvarlige.»

Universitetet i Oslo ved Naturhistorisk museum og Fylkesmennene i Aust-Agder og i Sør-Trøndelag mener aktsomhetsplikten kan skjerpes.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

«Her benyttes ordlyden «søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfoldet». Sett i lys av hvor alvorlig trusselen med spredning av fremmede arter er, er denne ordlyden for vag. Kravet til aktsomhet begrenses og blir for skjønnsmessig (ullent) ved at den ansvarlige for utsettingen kun «skal søke å hindre» uheldige konsekvenser.»

Fiskeri- og kystdepartementet mener at kravet til aktsomhet i akvakulturnæringen synes ivaretatt

gjennom eksisterende regelverk knyttet til havbruksnæringen. Det uttaler:

«Fiskeri- og kystdepartementet er enig i at det skal utvises aktsomhet ved utsett av levende organismer og at dette også må gjelde for akvakulturnæringen. Rømming av oppdrettsfisk og annen fisk i fangenskap kan ha uheldige konsekvenser for det omkringliggende miljø både i form av uønsket genetisk påvirkning til ville bestander og ved potensiell spredning av fiske sykdommer og parasitter. Dette er forhold som fiskerimyndighetene har inntatt en aktiv holdning til og det arbeides kontinuerlig og i samarbeid med næringen aktivt for å løse miljøutfordringene næringen står overfor. Aktsomhetskravet vil, slik departementet oppfatter det, innebære et krav om at det regelverk som utformes for all oppdrettsvirksomhet tar hensyn til dette og er tydelig på at rømming skal unngås. Fiskeri- og kystdepartementet vil imidlertid bemerke at dette behovet synes ivaretatt gjennom eksisterende regelverk knyttet til havbruksnæringen (IK-akvakultur og NYTEK).»

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet mener – i likhet med utvalget – at det er behov for en egen bestemmelse om aktsomhetsplikt i lovkap. om fremmede organismer, i tillegg til den generelle aktsomhetsplikten i § 6.

Når departementet foreslår en særskilt aktsomhetsplikt knyttet til utsetting av fremmede organismer, skyldes dette de alvorlige konsekvensene fremmede organismer kan ha for det biologiske mangfoldet. Den generelle aktsomhetsplikten som er nedfelt i § 6 relaterer miljøskaden til forvaltningsmålene for naturtyper og økosystemer (§ 4) og for arter (§ 5). Etter departementets syn er det i forbindelse med fremmede organismer behov for en aktsomhetsplikt som utløses også ved mer lokale og mindre påvirkninger på det biologiske mangfoldet, bl.a. fordi det ofte tar lang tid fra introduksjon til negative effekter kan påvises, og fordi det ofte er svært krevende å bekjempe fremmede organismer som har lyktes i å etablere seg i miljøet. Etter § 28 første ledd er det faren for «uheldige følger for det biologiske mangfold» som utløser aktsomhetsplikten. Dette innebærer at det er tilstrekkelig at utsettingen utgjør en risiko for lokale arter, naturtyper eller økosystemer for at aktsomhetsplikten gjelder.

Behovet for en særskilt aktsomhetsplikt i forbindelse med fremmede organismer skyldes også at departementet i lovforslaget legger opp til flere unntak fra kravet om tillatelse for utsetting av organismer. Den ansvarlige for utsettingen skal også i

slike tilfeller være omfattet av den særskilte aktsomhetsplikten.

Det faktum at de fleste introduksjoner er utilsiktede tilsier etter departementets syn også at det er behov for en særskilt plikt til aktsomhet i forbindelse med aktiviteter og virksomhet som kan medføre spredning eller utslipp av organismer til steder der de ikke forekommer naturlig.

Departementet har vært i tvil om begrepet «søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfold» i tilstrekkelig grad angir hva som forventes av den enkelte. Som i § 6 er departementet kommet til at det er mer i samsvar med gjeldende juridisk terminologi å bruke begrepet «aktsomt» i lovteksten. I begrepet vil det ligge både aktsomhet med hensyn til hvilken kunnskap man kunne forventes å besitte eller fremskaffe, og aktsomhet med hensyn til de konsekvensene virksomheten har.

Departementet har valgt å innskjerpe kravet om aktsomhet noe, slik enkelte høringsinstanser har gått inn for. Selv om det kan være vanskelig på forhånd å vurdere konsekvensene av en utsetting fullt ut, mener departementet at den som er ansvarlig for utsetting ikke bare skal «søke å hindre», men «så langt som mulig søke å hindre» at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Denne innskjerpingen innebærer en forventning om at det faktisk er truffet tiltak for å hindre at en utsetting får uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Omfanget av slike tiltak vil måtte vurderes i forhold til de negative virkningene på biomangfoldet, og den ansvarliges praktiske muligheter til å treffe nødvendige tiltak. Etter departementets mening står dette mer i forhold til utk. andre ledd i utvalgets foreslåtte paragraf der «den som setter i verk virksomhet som kan medføre spredning eller utslipp... skal treffe tiltak for å hindre dette».

Departementet mener krav til aktsomhet etter § 28 første ledd annet punktum må anses å være oppfylt dersom en utsetting utføres i henhold til en tillatelse gitt av offentlige myndigheter, forutsatt at forutsetningene for å gi tillatelsen fortsatt er tilstede. Annerledes vil det stille seg når forutsetningene for tillatelsen endrer seg, f.eks. ved at organismene som settes ut sprer seg i større grad enn antatt. Aktsomhetsplikten vil da tre inn, siden virksomheten ikke lenger kan sies å foregå «i henhold til» tillatelsen.

Paragraf 28 annet ledd fastsetter krav til aktsomhet også for virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av organismer til steder de ikke forekommer naturlig. Dette vil oftest være virksomheter eller tiltak der spredning

av organismer er en utilsiktet konsekvens. Departementet foreslår at det legges inn et rimelighetskriterium i § 28 annet ledd for de tiltak som skal treffes for å hindre slik spredning eller utslipp. I rimelighetsvurderingen vil inngå omfanget av virksomheten og hvilken risiko for spredning eller utslipp av fremmede organismer virksomheten medfører. Det må f.eks. forventes mer omfattende tiltak i forbindelse med store tiltak, f.eks. veiprojekter og fra kommersielle aktører, enn i forbindelse med mindre tiltak og tiltak av privatpersoner.

En rekke virksomheter og tiltak vil med aktsomhetsplikten få et klarere signal om å hindre introduksjon og spredning av fremmede organismer enn tilfellet er i dag. Eksempler fra offentlig virksomhet som bidrar til introduksjon og spredning av fremmede organismer er revevegetering ved hjelp av såvarer eller tilplanting etter inngrep som veibygging, kraftutbygging og skytefelt. Andre eksempler som utvalget nevner er bl.a. bygging av broer og moloer som gir visse arter adkomst til steder der de ikke forekommer naturlig, f.eks. øyer.

Departementet er enig med enkelte høringsinstanser i at aktsomhetskravet krever en viss kunnskap om årsak og konsekvenser. For bevisst utsetting må det forventes at den eller de ansvarlige har eller innhenter slik kunnskap. Eksempler på kilder til slik informasjon er nettsidene til Artsdatabanken (www.artsdatabanken.no), Direktoratet for naturforvaltning (www.dirnat.no), Mattilsynet (www.mattilsynet.no) og Fiskeridirektoratet (www.fiskeridir.no). For virksomhet som i utgangspunktet ikke har til hensikt å sette ut eller spre organismer, kan det være større behov for informasjon og veiledning. Et sentralt tiltak i «*Tverrsektoriell nasjonal strategi mot fremmede skadelige arter*» (T-1460) er derfor at de deltakende departementene «aktivt skal informere om risiko ved, og regler for, innførsel og spredning av fremmede organismer. Informasjon skal fokuseres mot målgrupper som driver virksomhet som tilsiktet eller utilsiktet kan medføre innførsel og spredning av fremmede arter». Dette er i tråd med prinsippet om sektorenes ansvar for å sørge for at egen virksomhet ikke medfører miljøskade. Miljømyndighetene vil like fullt ha en pådriverrolle ved å bidra til informasjon og økt kunnskap i sektorene og blant allmennheten.

Departementet mener at bestemmelsene i § 28 første og andre ledd ikke innebærer en selvstendig plikt til å foreta ny forskning for å kartlegge risikoen forbundet med utsetting eller virksomheter eller tiltak som kan medføre spredning av organismer. Slike plikter kan følge av bl.a. § 28 fjerde ledd

og § 30 eller annet lovverk, f.eks. regler om konsekvensutredning.

Departementet mener at aktsomhetsbestemmelsene i § 28 annet ledd blir supplert av plikten etter miljøinformasjonsloven § 9. Det følger av denne bestemmelsen at norske offentlige organer og virksomheter som er etablert i Norge «plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Av dette følger bl.a. at virksomheter som driver produksjon og/eller omsetning av fremmede organismer (f.eks. gartnerier og hagesentre) plikter å ha kunnskap om disse organismenes mulige skadevirkninger på det biologiske mangfoldet. I tråd med kravet om å treffe tiltak etter § 28 annet ledd for å forhindre spredning eller utslipp av organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, tiligger det etter departementets syn slike virksomheter en plikt til å informere sine kunder om slike mulige skadevirkninger og generelt om regelverket om utsetting av organismer.

Flere høringsinstanser, bl.a. *Fiskeri- og kystdepartementet* og *Landbruks- og matdepartementet*, har påpekt at det allerede stilles krav om aktsomhet i annet lovverk som regulerer utsetting av fremmede organismer, bl.a. matloven og akvakulturloven. Plikten etter naturmangfoldloven vil rette seg mot «uheldige følger for det biologiske mangfold» og supplerer dermed aktsomhetsplikten i de nevnte lovene.

Departementet slutter seg for øvrig til biomangfoldlovutvalgets forslag til aktsomhetsbestemmelse.

10.5 Innførsel og utsetting av fremmede organismer

Departementet har behandlet innførsel og utsetting av planter særskilt. Omtalen av utvalgets forslag, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger relatert til innførsel og utsetting av planter, er samlet i kap. 10.5.6.

10.5.1 Gjeldende rett

10.5.1.1 Tilsiktede introduksjoner

Den vanligste måten å regulere tilsiktede introduksjoner på synes i dag å være forbud kombinert med en tillatelsesordning. Slike regler finnes bl.a. i viltloven (§ 47), lakse- og innlandsfiskloven (§§ 8 og 9), saltvannsfiskeloven (§ 4 siste ledd), i akvakulturdriftsforskriften (§ 4) og i miljøforskriften under skogbrukslova (§ 5 åttende og ellefte ledd).

I noen tilfeller, typisk der risikoen for skadevirkninger ved en introduksjon er klar, finnes det også regler om forbud uten unntak. Som eksempel kan nevnes matloven, som bl.a. innebærer forbud mot å omsette eller flytte planter når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 18 annet ledd). Den samme loven har også forbud mot å omsette, flytte eller sette ut levende dyr når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser (§ 19 annet ledd). Forurensningsloven inneholder forbud mot forurensning. Som forurensning regnes også levende mikroorganismer som kan være til skade eller ulempe for miljøet (§ 6).

Genteknologiloven, og i noen tilfeller forurensningsloven, stiller imidlertid krav om at søkeren gjennomfører en konsekvensanalyse. Etter genteknologiloven skal konsekvensutredning også omfatte miljø- og folke- og dyrehelsemessige virkninger, jf. forskr. 16. desember 2005 nr. 1495 om konsekvensutredninger etter genteknologiloven (§ 14).

Forskrift om havbeite, hjemlet i akvakulturloven, stiller krav om at søknader om tillatelse til utsetting av dyr til havbeite skal inneholde opplysninger om miljøforhold, herunder dokumentasjon av opphavet til havbeitedyrene og miljøtilstanden på lokalitetene der de skal settes ut (§ 6). I produktkontrollloven er det, i tillegg til opplysningsplikt, også hjemmel for å kreve en representativ prøve som viser et produkts egenskaper og virkninger (§ 5). Tilsvarende er det etter matloven hjemmel til å kreve opplysninger og prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåking (§ 14).

Hvor det ikke stilles krav om konsekvensanalyser eller annen form for dokumentasjon, er det forvaltningens alminnelige utredningsplikt som gjelder, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

En del lover har fastsatt at miljøhensyn skal inngå i myndighetenes behandling av søknader om tillatelse til innførsel og utsettinger, selv om dette ikke er noe gjennomgående krav i gjeldende regelverk. Eksempler på slike krav til miljøhensyn finnes i viltloven (§ 1 første ledd), lakse- og innlandsfiskloven (§ 1), matloven (§ 1 første ledd, se også annet ledd) og akvakulturloven (§ 10). I akvakulturforskriften §§ 35 og 36 stilles krav om miljøovervåking og tiltak ved uakseptabel miljøtilstand.

Gjeldende rett har også regler om introduksjoner til lukkede systemer, f.eks. et akvarium eller en innhegning. Etter viltloven betraktes det som utsetting når fremmede viltarter settes i innheg-

ning. Bakgrunnen for dette er at det er mulig å rømme fra en innhegning, slik at skaderisikoen fremdeles er til stede. Forskr. 18. desember 1992 nr. 1174 om import av akvarieorganismer, unntar på sin side fra innførselsforbudet arter som utelukkende skal holdes i «lukkede akvarier» (§ 1). Unntak fra unntaket kan imidlertid fastsettes for arter som kan leve og formere seg i Norge om de blir sluppet fri (§ 2).

10.5.1.2 *Utsiktede introduksjoner*

Det er enkelte regler om utsiktede introduksjoner i gjeldende rett. Forskriften om planter og tiltak mot planteskadegjørere, hjemlet i matloven, har regler som skal forhindre at utsiktede introduksjoner av planter m.v. medfører risiko for utsiktede introduksjoner av levende organismer som medfølger som «blindpassasjerer». Planter og plantedeler som kan være smittebærende er underlagt særlige innførselsbetingelser, bl.a. hva gjelder opprinnelsesland (§ 17 første ledd og forskriftens vedlegg 4 A).

10.5.2 Internasjonal rett

10.5.2.1 *Internasjonale avtaler*

En rekke internasjonale konvensjoner, vedtak og anbefalinger under slike konvensjoner har bestemmelser som forplikter medlemslandene til å kontrollere eller forhindre introduksjon av fremmede organismer, bl.a. biomangfoldkonvensjonen, Den internasjonale plantevernkonvensjonen (IPPC), havrettskonvensjonen, Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen.

Etter Den internasjonale plantevernkonvensjonen (IPPC) skal partene etablere varslingsystemer og sørge for lister over planteskadegjørere, inkludert invaderende fremmede plantearter som truer miljøet og det biologiske mangfoldet.

10.5.3 Utvalgets forslag

10.5.3.1 *Generelt*

Utvalget foreslår at det som hovedregel skal kreves tillatelse for så vel innførsel som for utsetting. Dette vil gi mulighet for forhåndsvurdering av hvilken risiko introduksjonen kan innebære for miljøet. For introduksjon av organismer – særlig planter – der utvalget generelt legger til grunn at det ikke foreligger noen nevneverdig risiko, mener de loven bør gi unntak fra kravet om tillatelse.

Søknader om utsetting av organismer skal klarlegge de virkninger de omsøkte organismene kan ha for det biologiske mangfoldet. Dette kravet gjel-

der også for søknader om innførsler av organismer dersom innførselen skjer med sikte på utsetting. Etter utvalgets forslag kan det ikke gis tillatelse til innførsel eller utsetting dersom det er grunn til å anta at dette kan medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Utvalget mener at regler som retter seg mot selve innførselen vil muliggjøre håndheving gjennom grensekontroller. Dersom innførselsregler ikke kombineres med krav om tillatelse til utsetting, vil det kunne oppstå situasjoner der fremmede organismer kommer ut i miljøet uten at myndighetene har hatt mulighet for forhåndskontroll. Dette gjelder f.eks. der det gis tillatelse til innførsel av organismer for formål som ikke innebærer kontakt med naturmiljøet, men hvor formålet endres og utsetting i miljøet likevel blir resultatet. På den annen side bør det, etter utvalgets mening, være mulig for den som ønsker det, å få vurdert utsettingsspørsmålet samtidig med innførselen.

10.5.3.2 *Særskilt om innførsel*

Utvalget foreslår at kravet om tillatelse til innførsel i utk. § 28 bare bør gjelde for «viltlevende» organismer, noe som utelukker f.eks. sauer og andre husdyr.

For omtale av utvalgets foreslåtte bestemmelser vedr. innførsel av planter, se kap 10.5.6.3

For de øvrige organismegrupper foreslår utvalget en hjemmel for å gi forskrift om at bestemte arter kan innføres uten tillatelse.

10.5.3.3 *Særskilt om utsetting*

Utvalget foreslår alminnelige regler om når det stilles krav til tillatelse for *utsetting* i utk. § 29. Dette dreier seg for det første om utsetting i miljøet av organismer som ikke finnes naturlig i Norge, jf. utk. § 29 første ledd bokstav a. Utvalget foreslår videre et krav om tillatelse for utsetting i miljøet av vilt som ikke fra før forekommer i distriktet, jf. utk. § 29 første ledd bokstav b. Dette gjelder uavhengig av om viltet finnes naturlig i Norge eller ikke. Det har videre foreslått krav om tillatelse for utsetting av alle organismer til sjø eller vassdrag, jf. utk. § 29 første ledd bokstav c. Utvalget foreslår likevel unntak for organismer av steds egen stamme. Dette unntaket vil ha særlig betydning for kultiveringsvirksomhet og for adgangen til å kaste ut igjen fisk som er tatt under minstemålet eller for såkalt «fang og slipp»-fiske. Men også for kultiveringstiltak med fisk av steds egen stamme vil regelen i lakse- og innlandsfiske loven § 10 og aktsomhetsplikten etter utk. § 27 gjelde.

Utvalget foreslår ikke noe alminnelig krav om tillatelse for å sette ut i miljøet planter og virvelløse landlevende dyr som finnes naturlig i Norge. For å dekke et mulig fremtidig behov for krav om tillatelse for utsetting av visse planter og virvelløse landlevende dyr som finnes naturlig i Norge, foreslås det i utk. § 29 første ledd bokstav d en hjemmel for Kongen til å fastsette krav om tillatelse for å sette ut i miljøet organismer som ikke fra før forekommer på stedet.

Det er foreslått i utk. § 31 at vurderinger i forbindelse med en søknad om tillatelse til innførsel og utsetting ikke skal omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse, da disse hensynene ivaretas av smittevernloven og matloven. Det er dermed bare hensynet til det biologiske mangfoldet som skal styre om det skal gis en tillatelse til utsetting etter naturmangfoldloven. Utvalget mener dette er en fornuftig avgrensning, da sykdomshensyn ofte krever en kompetanse som myndigheten etter naturmangfoldloven ikke nødvendigvis besitter. I tillegg synes gjeldende lovgivning godt egnet til å beskytte mot sykdom som følge av introduksjoner.

For omtale av utvalgets forslag til bestemmelser om utsetting av planter, se kap. 10.5.6.3.

Utsetting uten særskilt tillatelse

Utvalget foreslår at det i enkelte tilfeller ikke skal stilles krav om tillatelse for utsetting, jf. utk. § 30. Generelt for disse tilfellene har utvalget funnet det ønskelig å minne om behovet for å ta hensyn til aktsomhetsplikten i utk. § 6.

For det første foreslås unntak for organismer som er innført med tillatelse etter utk. § 28 med sikte på utsetting. I slike tilfeller vil ev. følger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet, bli vurdert allerede på innførselstidspunktet (jf. utk. § 28 annet og tredje ledd), og det er således ikke behov for en fornyet vurdering på utsetnings-tidspunktet.

I tillegg til de nevnte tilfellene, er utvalget kommet til at myndighetene bør ha anledning til å gi forskrifter om at nærmere angitte organismer unntas fra kravet om tillatelse for utsetting, § 30 første ledd bokstav b.

10.5.4 Høringsinstansenes syn

10.5.4.1 Generelt

Flere høringsinstanser uttrykker generell støtte til utvalgets forslag til regulering av innførsel og utsetting av fremmede organismer.

Artsdatabanken uttaler at

«... dette lovforslaget er et skritt i riktig retning til å få en samlet regulering av introduksjon av fremmede arter».

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«DN ser det som svært viktig med en samlet regulering av fremmede arter som gir mulighet til å vurdere virkningene for det biologiske mangfold ved innførsel og utsetting.»

Bioteknologinemnda uttaler:

«Bioteknologinemnda støtter en generell regel om tillatelse før innførsel og utsetting av fremmede organismer. Uheldige introduksjoner av fremmede organismer kan gjøre ubotelig skade på naturmiljøet og det biologiske mangfoldet.»

Også *Fylkesmannen i Nordland* er positiv til regulering:

«Fylkesmannen i Nordland er enig i at det er viktig å unngå at innføring av nye arter medfører uønskete effekter på miljøet. Innføring av nye arter og utsetting av disse må derfor reguleres.»

Ingen høringsinstanser har uttalt seg kritisk til at innførsel og utsetting av fremmede organismer reguleres gjennom naturmangfoldloven, men det er innkommet mange merknader til de enkelte bestemmelsene. Særlig er det fremmet mange innvendinger mot utvalgets forslag til unntak fra kravene om tillatelse for innførsel og utsetting. Enkelte høringsuttalelser påpeker at det kan være overlapp mellom de foreslåtte reguleringene og bestemmelser i annet lovverk.

10.5.4.2 Særskilt om innførsel

Om graden av vesentlighet av uheldige følger ved innførsel

Noen høringsinstanser, bl.a. *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo* og *fylkesmennene i Aust-Agder* og i *Buskerud*, mener at tillatelse til innførsel ikke kan gis dersom det er grunn til å anta at innførselen vil medføre uheldige følger for det biologiske mangfoldet. De ønsker dermed å stramme inn på utvalgets forslag om at det må være vesentlige uheldige følger.

Om forholdet til helse- og smittesikkerhet

Regjeringsadvokaten er i utgangspunktet enig i at dette lovkap. ikke skal omfatte hensynet til planter, dyr og menneskers liv og helse som ivaretas av lov om vern mot smittsomme sykdommer og lov om

matproduksjon og mattrygghet mv. Regjeringsadvokaten stiller likevel spørsmål om hva som blir situasjonen der forvaltningsmyndigheten er i tvil om det skal gis tillatelse til innførsel eller utsetting, men der det også samtidig kan være berettiget tvil om f.eks. tillatelse til innførsel også vil medføre risiko for spredning av smittsom sykdom her i landet. De mener gode grunner kan tale for at myndighetene, som skal ta stilling til søknaden om innførsel, også må kunne legge vekt på en viss risiko for smittefare.

10.5.4.3 Særskilt om utsetting

Generelt om utsetting

Selv om det generelt gis bred støtte til forslaget om å regulere utsetting av organismer, har flere høringsinstanser merknader til de enkelte bestemmelsene om utsetting.

Forslaget om tillatelse til å sette ut vilt som ikke fra før forekommer i distriktet, mener *Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene i Buskerud og i Oslo og Akershus* er for lempelig, i likhet med dagens viltlov. *Direktoratet for naturforvaltning* viser til at forslaget er en videreføring av gjeldende regulering i viltloven § 47 og uttaler:

«Etter dette alternativet vil ikke-stedegne populasjoner av vilt kunne settes ut i miljøet uten særskilt tillatelse hvis arten finnes der fra før, noe som kan være uheldig. [...] Dersom en art som ikke finnes naturlig i distriktet er etablert der gjennom tidligere utsettinger, kan flere eksemplarer av arten settes ut uten tillatelse. Virvelløse dyr inngår ikke i definisjonen av vilt, og omfattes ikke av bestemmelsen. DN foreslår at bestemmelsen omfattes til å gjelde landlevende organismer, og at bestemmelsen kun gjør unntak for organismer som finnes naturlig i distriktet.»

Videre mener *Direktoratet for naturforvaltning* følgende om interne introduksjoner:

«DN mener det ikke er grunnlag for å gjøre unntak fra krav om tillatelse ved utsetting av ikke-stedegne provenienser/bestander av virvelløse dyr, planter, sopp, bakterier og protister som i hovedsak er terrestriske. DN mener det må lovfestes et speilvendingsprinsipp for utsetting som innebærer at alle organismer som utgangspunkt omfattes av kravet om tillatelse, men at det i forskrifts form kan gjøres unntak fra dette kravet.»

Enkelte instanser, herunder *Fiskeri- og kystdepartementet* og *Den Norske Advokatforening* påpe-

ker at kravet om tillatelse til utsetting av organismer i vann og vassdrag kan innebære en dobbeltregulering av utsetting til akvakulturformål, noe det er imot.

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler:

«Det vil videre være vesentlig at det i naturmangfoldloven ikke legges opp til et system der flere nye tillatelser må innhentes for å drive akvakulturvirksomhet fordi man, jf. definisjonen av utsetting i § 3, ikke kan utelukke at rømming kan skje. Dette vil i så fall være i strid med regjeringens arbeid med forenkling og samordning. For øvrig vises det til at akvakulturlovens § 10 (miljønorm) også vil inkludere hensynet til biologisk mangfold. Miljøverndepartementet bes derfor klargjøre disse spørsmålene ved utformingen av odelstingproposisjonen.»

Den Norske Advokatforening uttaler:

«§ 29 forbyr uten tillatelse etter § 30 å sette ut i sjø eller vassdrag organismer unntatt av stede- gen stamme. Moderne fiskeoppdrett baserer seg på yngel/smolt som sjelden er av stede- gen stamme. Ved fiskeoppdrett settes yngel/smolt ut i mærer. Det er ikke kommentert i utredning- en om dette rammes av bestemmelsen i § 29. Fiskeoppdrett er konsesjonspliktig etter dagens regler. Foreningen antar at det ikke er aktuelt å etablere en ny konsesjonsordning for utsetting av yngel/smolt, og ber dette klar- gjort.»

Fylkesmennene i Buskerud, Oslo og Akershus og Østfold mener utvalgets forslag om tillatelse til bestemmelser om utsetting i sjø eller vassdrag, unntatt av stede- gen stamme, bør strammes inn.

Fylkesmannen i Østfold uttaler:

«I bokstav c) åpnes det for at organismer av stede- gen stamme kan settes ut i sjø og vassdrag uten videre, noe som er en libera- lisering i forhold til nåværende bestem- melser. Fylkesmannen mener det er ønskelig at det fortsatt kan føres kontroll med slik virksomhet og at myndighetene har en oversikt over dette, og anbefaler at nåværende bestemmelser videreføres. I følge merknadene til bestemmelsene vil forslaget føre til lempeligere regler for utsetting av ferskvannsorganismer, i og med at det ikke vil være nødvendig med til- latelse til utsetting av organismer av stede- gen stamme. Fylkesmannen ser på dette som uheldig og frykter at dette vil føre til økt spredning av arter. Spesielt siden det i lovforslaget ikke er definert hva som menes med en «stede- gen stamme».»

10.5.5 Departementets vurdering

10.5.5.1 Særskilt om innførsel

Krav om tillatelse til innførsel gir myndighetene mulighet til å avslå søknader om innførsel av organismer som utgjør en risiko for norsk natur, samt mulighet til å håndheve regelverket gjennom grensekontroller. Departementet mener derfor at utvalgets forslag om å kreve tillatelse til så vel innførsel som utsetting er fornuftig.

For at et slikt system ikke skal skape unødig byråkrati, støtter departementet forslaget om at den som ønsker det får vurdert både innførsel og utsetting samtidig, dersom hensikten med innførselen er utsetting, jf. § 29 annet ledd.

Departementet støtter i utgangspunktet utvalgets avgrensning av kravet om tillatelse for innførsel mot de organismer som ikke er «viltlevende», men departementet mener at denne avgrensningen bør foretas på en noe annen og klarere måte. Etter departementets syn vil bruken av begrepet «viltlevende» overlate mye skjønn til søker. Det framgår av utvalgets merknader til denne bestemmelsen, at det ikke er en klar skillelinje mellom «viltlevende» og «domestiserte» organismer. Det er heller ikke slik at domestiserte organismer generelt kan sies å utgjøre en mindre risiko for uheldige virkninger på det biologiske mangfoldet, enn fremmede, viltlevende organismer. Ved vurdering av virkningene fremmede organismer kan ha for det biologiske mangfoldet, er organismenes muligheter for å overleve og formere seg i norsk natur en langt viktigere faktor enn om organismene er «viltlevende» eller «domestiserte». Etter departementets mening bør ansvaret for å vurdere om også domestiserte organismer har potensial for å overleve i norsk natur eller påvirke norsk natur negativt tilligge søkeren, ikke myndighetene slik utvalget har foreslått.

Departementet foreslår at § 29 første ledd skal omfatte alle organismer, og at det i loven gjøres et spesifikt unntak fra kravet om tillatelse for innførsel av landlevende planter og vanlige husdyr. Med vanlige husdyr menes her hund, katt, storfe, sau, gris, hest, tamrein, kjente domestiserte former av alminnelige høns (ikke hønsefugler som vaktler, fasaner, rapphøns osv.) og kjente domestiserte former av kalkun, gjess, ender, tamduer og struts. I tillegg inkluderes alle arter papegøyer *Psittacidae*, kanariirisk (*Serinus canaria*, tidl. Kanarifugl), sebrafink (*Poephila guttata*), javaspurv/risfugl (*Padda oryzivora*), gouldfink (*Chloebia gouldiae*) og følgende pattedyr: mus (*Mus musculus*), rotte (*Rattus norvegicus*), marsvin (*Cavia porcellus*), gullhamster (*Mesocricetus auratus*), chinchilla (*Chin-*

chilla laniger), ørkenrotte (*Meriones unquiculatus*) og kanin (*Oryctolagus cunicullus*). Ytterligere arter vil kunne unntas fra kravet om tillatelse til innførsel gjennom forskrift hjemlet i § 29 fjerde ledd siste punktum. Landlevende planter omtales nærmere i kap 10.5.6.

Om helse- og miljørisiko

Naturmangfoldlovens formål er å sikre, ved bærekraftig bruk og vern, at naturens mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden. Loven har ikke som formål å ivareta menneskers helse, og har heller ikke bestemmelser som regulerer dette. I utgangspunktet vil derfor hensyn til human helse, dyre- eller plantehelse ikke være vurderingskriterier ved innførsel av fremmede organismer. I de aller fleste tilfeller vil slik risiko være omfattet av smittevernloven og matloven.

I situasjoner der det kan være tvil eller grunn til å anta at en tillatelse til innførsel eller utsetting av fremmede organismer kan ha implikasjoner for human helse, dyre- eller plantehelse, skal myndighetene som vurderer søknaden også vurdere om tiltaket krever tillatelse etter smittevernloven eller matloven. Det kan være aktuelt å fastsette forskrifter med hjemmel i § 32 første ledd om samordnet saksbehandling for søknader om innførsel og utsetting av organismer som både utgjør en helse- og miljørisiko og en risiko for det biologiske mangfoldet.

10.5.5.2 Særskilt om utsetting

Krav om tillatelse til utsetting av organismer gir mulighet til å forhindre at tidligere innførte organismer blir satt ut i norsk natur uten forutgående vurdering av mulige følger for det biologiske mangfoldet. Et regelverk om utsetting av organismer gir også mulighet til å regulere flytting av organismer internt i landet, der slik flytting kan ha negative følger for biomangfoldet.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en generell regel om at det kreves tillatelse til å sette ut i miljøet organismer av arter som ikke finnes naturlig i Norge, herunder også utenlandske treslag, jf. § 30 første ledd bokstav a. Departementet foreslår en hjemmel for at Kongen kan gi forskrift om krav til søknader om utsetting, jf. § 30 annet ledd annet punktum.

Utvalgets utk. § 29 første ledd bokstav b innebærer at ikke-stedegne populasjoner av vilt kan settes ut i miljøet uten tillatelse, dersom arten fra før forekommer i distriktet. Dette vil kunne medføre at tidligere introduserte arter opprettholdes gjennom nye utsettinger uten at dette krever myndig-

hetenes tillatelse. Departementet mener, i likhet med Direktoratet for naturforvaltning, at dette er en svakhet i den foreslåtte reguleringen. Departementet mener regelverket om utsetting av vilt også må sikre den genetiske variasjonen mellom bestander av samme viltart. Eksempelvis er det nylig påvist at de norske villreinbestandene kan deles i to genetisk ulike hovedgrupper. Disse ulikhetene skyldes at villreinen har hatt minst to ulike innvandringsveier til landet etter siste istid. Departementet mener det er grunn til å anta at det eksisterer slik genetisk variasjon mellom bestander også hos andre norske viltarter. Departementet foreslår at reguleringen endres noe ved at det stilles krav om tillatelse for utsetting av arter, underarter og bestander av vilt som ikke fra før forekommer naturlig i distriktet. Departementet presiserer også at begrepet «distrikt» her forutsettes å innebære også mindre arealer som er naturlig avgrenset fra omgivelsene, f.eks. øyer.

Departementet mener det kan framstå unødig strengt og arbeidskrevende å kreve godkjenning av all utsetting av landlevende organismer som fra før finnes naturlig i Norge (interne introduksjoner), ikke bare vilt, slik Direktoratet for naturforvaltning foreslår. Muligheten for gjennom forskrift å innføre en tillatelsesordning der man ser at dette blir nødvendig, jf. § 30 første ledd bokstav d, kombinert med aktsomhetsplikten etter § 28, vil etter departementets mening gi tilstrekkelig mulighet til å ivareta hensynet til det biologiske mangfoldet.

Utvalget påpeker i sine merknader til bokstav c at for ferskvannsorganismer innebærer dette en noe lempeligere bestemmelse enn etter gjeldende rett, noe flere høringsinstanser har kritisert. Departementet viser til at det arbeides med en revisjon av lakse- og innlandsfiskloven, der utsetting av ferskvannsorganismer av stedegen stamme blir regulert.

Når det gjelder utsetting av organismer til akvakulturformål, faller dette innenfor definisjonen av utsetting i loven § 3 bokstav n, så lenge «rømning ikke er utelukket». Rømt oppdrettsfisk kan påvirke biologisk mangfold på flere måter, bl.a. gjennom hybridisering med ville bestander og konkurranse om ressurser. Utvalget la, basert på en vurdering av den nå opphevede oppdrettsloven, til grunn at det burde kreves tillatelse for utsett til akvakulturformål.

Som *Fiskeri- og kystdepartementet* og *Den Norske Advokatforening* har påpekt, innehar den nye akvakulturloven et eget miljøkapittel med virkemidler for å sikre miljøhensyn, herunder hensynet til biologisk mangfold. Det vises til at akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a stiller krav om at den

omsøkte produksjonen skal være miljømessig forsvarlig. «Forsvarlig» etter denne bestemmelsen skal forstås på samme måte som etter loven § 10, første ledd. Av Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) Om lov om akvakultur s. 64 (merknader til § 10) følger det at akvakultur «skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Plikten medfører at akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet. Med miljømessig forsvarlig menes at driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold». Videre heter det på s. 65: «Bestemmelsen videre gir departementet kompetanse til å gi forskrifter for å sikre miljømessig forsvarlig etablering, drift og avvikling av akvakultur, herunder forby utsett av fremmede organismer. I praksis vil fastsetting av slike forskrifter gi de sentrale elementene i miljønormen i første ledd et nærmere definert innhold Utsetting av fremmede organismer kan føre til reduksjon i biologisk mangfold, og kan derfor komme i konflikt med kravet til at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en forsvarlig måte».

Departementet vil for øvrig bemerke at de alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i naturmangfoldloven lovkap. II vil komme til anvendelse når akvakulturlovens miljønorm skal forvaltes. Departementet mener etter dette at kravet om tillatelse etter naturmangfoldloven ved utsetting til akvakulturformål er overflødig. Det foreslås derfor at det ikke skal kreves tillatelse etter naturmangfoldloven dersom det er gitt tillatelse etter akvakulturloven.

Når det gjelder levendelagring av villfanget fisk, er det ikke naturlig å anse dette som utsetting av fremmede organismer. Dette dreier seg om vill fisk som blir fanget levende, og som så blir lagret i sjø over kortere tid før den blir videreforedlet, bl.a. for å legge til rette for at fisken får en bedre kvalitet. Levendelagring er i dag regulert i flere regelverk, bl.a. for å ivareta hensynet til dyrehelse, mattrygghet og ressurskontroll. Dersom det av andre grunner anses nødvendig å regulere levendelagring, antas det at havressurslova § 16 gir hjemmel til det.

Departementet foreslår et nytt punktum i § 30 annet ledd der det åpnes for at Kongen kan gi forskrift om krav til søknader om utsetting. Dette tilsvarer hjemmelen i § 29 fjerde ledd første punktum for forskrift om krav til søknader om innførsel.

Det vil bli iverksatt arbeid for å samordne forvaltningen av tillatelser for innførsel, utsetting og hold av husdyr. I dette arbeidet vil det legges vekt på å utvikle et system som er forutsigbart og enkelt

for brukeren, samtidig som de nødvendige hensyn til dyrevelferd og biologisk mangfold ivaretas. Sentralt i arbeidet vil være avklaring av grensetilfeller og ansvarsfordeling mellom kommende lov om dyrevelferd (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009)), viltlovens regler om hold av vilt og naturmangfoldlovens krav om tillatelse til innførsel og utsetting av vilt. Et element i dette arbeidet kan være utarbeidelse av «positivlister» over husdyr som kan innføres og/eller utsettes uten tillatelse etter naturmangfoldloven.

Utsetting uten særskilt tillatelse

Departementet støtter utvalgets forslag om at det i enkelte tilfeller ikke skal stilles krav om tillatelse for utsetting. Departementet understreker at akt-somhetsplikten etter § 28 også gjelder ved slike utsettinger. Departementet viser til at det kan gis unntak fra kravet om søknad for utsetting i form av forskrift, og at unntakene fra kravet om tillatelse for utsetting ikke gjelder dersom annet er bestemt gjennom forskrift etter § 30 første ledd bokstav d.

Fremmede organismer i sjø

Bevisste innførsler og utsettinger av organismer på land og i sjø må følge bestemmelsene i naturmangfoldloven og akvakulturloven. Forvaltning av organismer som har vandret inn av seg selv i områder under norsk jurisdiksjon, f.eks. kongekrabbe og kammaneten, skal skje i henhold til bestemmelsene i havressurslova. Organismer som har blitt innført i havområder i strid med naturmangfoldloven eller som følge av uforutsette følger av lovlig virksomhet, skal forvaltes etter reglene i naturmangfoldloven §§ 69 og 70. Organismer som i utgangspunktet ble innført, og etter hvert har etablert seg i norske farvann forvaltes etter bestemmelsene i havressursloven. En aktuell problemstilling vil være når en fremmed organisme forvaltes etter reglene i naturmangfoldloven og når den forvaltes etter reglene i havressursloven. Dette vil variere med omstendighetene og det er derfor vanskelig å gi noe generelt svar. I praksis vil dette måtte løses ut fra en konkret hensiktsmessighetsvurdering i samarbeid mellom fiskeriforvaltningen og miljøvernforvaltningen

10.5.6 Innførsel og utsetting av planter

Departementet har funnet det hensiktsmessig å behandle regulering av innførsel og utsetting av planter i et eget underkapittel.

10.5.6.1 Gjeldende rett

Innførsel av planter er regulert gjennom matloven og tilhørende forskrift om planter og tiltak mot planteskadegjørere, samt forskrift om såvarer.

Forskrift om planter og tiltak mot planteskadegjørere («plantehelseforskriften»), hjemlet i matloven, omfatter bestemmelser om bl.a. planter og formeringsmateriale, avskårne blomster, frukt, bær og grønnsaker, frø og korn. Etter forskriften er alle planter i utgangspunktet tillatt innført med mindre de er listet i forskriftens vedlegg 1 eller 2 over planteskadegjørere som er forbudt å innføre til eller spre i Norge. For å kunne plasseres på disse vedleggene, må en plante kunne klassifiseres som «planteskadegjørere», dvs en «organisme [...] som kan forårsake skade på planter og plantedeler eller deres vekstvilkår». I forarbeidet til matloven (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003)) presiseres at «såkalte invaderende arter (arter som kan fortrengte andre arter) er også omfattet av planteskadegjørerebegrepet». Plantehelseforskriften gir mulighet til å forby import av fremmede plantearter dersom de er en trussel mot andre planter (domestiserte eller ville).

Plantehelseforskriften regulerer også utsetting av planter, ved at artene som er forbudt innført etter vedleggene 1 og 2 også er forbudt å spre, herunder sette ut, i Norge.

Plantehelseforskriften har også en bestemmelse (§ 40) som gir Mattilsynet myndighet til å fastsette midlertidige tiltak for å utrydde eller hindre smittespredning av andre alvorlige planteskadegjørere enn de som er nevnt i vedleggene, dersom tilsynet «anser at det foreligger særlig høy plantehelserisiko».

Forskrift om såvarer fastsetter betingelsene for produksjon, innførsel og omsetning av såvarer av en lang rekke planter som benyttes i landbruket. Såvarer kan bare innføres og omsettes av forretninger autorisert av Mattilsynet. Formålet er å sikre produksjon og omsetning av såvarer med best mulig helse og kvalitet. Forskriften er også relevant ved at den skal hindre at uønskede arter spres med såvarer, f.eks. floghavre.

Skogbrukslova regulerer utsetting av trær i skog. Forskrift om bærekraftig skogbruk fastslår at «bruk av utanlandske treslag til skogproduksjon kan berre skje etter godkjenning frå kommunen. Ved avgjerda skal kommunen leggje vekt på å unngå ukontrollert spreining av slike treslag ved naturleg forynging».

10.5.6.2 Internasjonal rett

I tillegg til forpliktelsene til å ta vare på det biologiske mangfoldet generelt, bl.a. gjennom biomangfoldkonvensjonen, eksisterer det spesifikke internasjonale forpliktelser vedrørende planter.

International Plant Protection Convention (IPPC) er en internasjonal avtale med formål å beskytte verdens planteressurser mot sykdommer. Hensikten med konvensjonen er å sikre harmoniserte og effektive tiltak for å hindre introduksjon og spredning av planteskadegjørere. IPPCs virkeområde gjelder alle planter (kultiverte planter, skog og viltvoksende planter) både når det gjelder direkte og indirekte skader. Etter IPPC skal partene etablere varslingsystemer og sørge for lister over planteskadegjørere, inkludert invaderende fremmede plantearter, som truer miljøet og det biologiske mangfoldet.

For å beskytte verdens økosystemer, og for å forhindre tap av biologisk mangfold pga. invaderende arter, samarbeider IPPC tett med biomangfoldkonvensjonen.

IPPC er knyttet til FAO. Konvensjonsteksten ble revidert i 1997 for å harmonisere med regelverket i WTO/SPS-avtalen (avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak). Internasjonale plantesanitære standarder blir utviklet under IPPC.

Det er etablert regionale organisasjoner under IPPC. Norge deltar i *EPPO, Den europeiske plantevernorganisasjonen*. EPPO er rådgivende for de ulike lands nasjonale organ som har ansvar for bekjempelse av plantesykdommer og skadedyr. Organisasjonen er viktig for både nasjonal og internasjonal handel med levende planter og plantedeler. Under EPPO er det utarbeidet lister over planter (både akvatiske og terrestriske) som utgjør en trussel mot miljø og biologisk mangfold i Europa, og som man anbefaler medlemslandene å iverksette tiltak mot. Norge deltar også i «EPPO ad hoc Panel on Invasive Alien Species».

10.5.6.3 Utvalgets forslag

I sine forslag til regulering av innførsel av planter, skiller utvalget mellom landlevende og akvatiske (vannlevende) planter. Akvatiske planter er omfattet av utvalgets foreslåtte generelle krav om tillatelse til innførsel av «viltlevende» organismer. For landlevende planter foreslår utvalget unntak fra kravet om tillatelse. Utvalgets begrunnelse er at slike planter erfaringsmessig sjelden gir negative virkninger på det biologiske mangfoldet, tatt i betraktning den store mengden planter som innfø-

res. Utvalget har imidlertid foreslått en hjemmel for å gi forskrift om at bestemte landlevende plantearter bare kan innføres med tillatelse.

Når det gjelder utsetting av planter, skiller utvalget mellom naturlig og ikke-naturlig forekommende arter i Norge. For plantearter som forekommer naturlig i Norge foreslås ingen krav om tillatelse for utsetting, men utvalget har foreslått en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om utsetting av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet.

Utvalgets forslag innebærer at det i utgangspunktet kreves tillatelse for utsetting av plantearter som ikke finnes naturlig i Norge. Utvalget foreslår et unntak fra dette kravet om tillatelse for utsetting av planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området. Utvalget bemerker at dersom det er usikkerhet knyttet til spørsmålet om artenes spredningspotensial, skal kravet om tillatelse gjelde.

Utvalget foreslår også unntak for introduksjoner av planter etter matloven. Utvalget foreslår imidlertid endring i denne loven for å sikre at det ved vurderinger av om tillatelse skal innvilges eller ikke, skal bli tatt hensyn til virkningene på det biologiske mangfoldet.

10.5.6.4 Høringen

En lang rekke høringsinstanser, bl.a. *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Helgeland museum, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging, Norsk institutt for naturforskning, Planteforsk, Veterinærinstituttet, Norsk Botanisk Forening, Den Norske Turistforening, Natur og Ungdom, Norges Naturvernforbund, Norsk ornitologisk forening, SABIMA, WWF, fylkesmennene i Buskerud, Oslo og Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark og Vest-Agder, Møre og Romsdal fylke og Oslo kommune* har reist kritikk mot utvalgets forslag om å unnta landlevende planter fra kravet om tillatelse til innførsel. Flere av dem er uenige i utvalgets argumentasjon om at slike planter erfaringsvis sjelden gir negative virkninger på det biologiske mangfoldet, og mener dette er en feilaktig beskrivelse av den faktiske situasjonen.

Artsdatabanken uttaler:

«Dette unntaket svekker Naturmangfoldlovens potensial for å sikre en helhetlig forvaltning av det biologiske mangfoldet. Forslaget tar ikke inn over seg den økende oppmerksomhet og bevissthet knyttet til at planter i seg selv opptrer som invaderende skadegjørere og ikke

bare som smittebærende emner for skadegjørende organismer.»

Norsk Botanisk Forening er blant flere med til dels skarp kritikk. Den uttaler:

«Som botaniker er det komplett umulig å forstå unntaket «bortsett fra landlevende planter». ... Det er helt uakseptabelt med et slikt generelt unntak for landlevende planter. ... I utredningens kap. 14.4.3.3, 6. avsnitt, er unntaket for landlevende planter begrunnet med at «innførsel av slike planter erfaringsmessig sjelden gir negative virkninger på det biologiske mangfoldet, tatt i betraktning den store mengden planter som innføres» (!). Påstanden faller på tallrike moteksempler: tromsøpalme, kjempebjørnekjeks, hagelupin, kanadagullris, platanlønn, mispelarter, svensk asal. Mange andre av de introduserte planteartene som brukes i hager, parker o.l., og som trives godt i naturen, spres med fugl, slik at det i praksis vil være umulig å holde kontroll med spredningen (og vite hvem som er den «skyldige»). Utredningen peker videre på at utsetting av en del fremmede treslag for produksjon av trevirke har ført til fortrengning av stedlige arter. Flere av disse innførte treslagene sprer seg etter hvert ukontrollert med frø til andre områder. I dag utgjør hage- og skogbruksplanter, som alle er introdusert hit til landet med vilje, hovedmengden av uønskede introduksjoner av landlevende planter i Norge. Videre skal en være klar over at mengden av eksotiske arter som tilbys for planting har økt enormt i løpet av de siste få tiårene. Når en samtidig vet at introduserte arter gjerne gjennomgår en latensperiode der det skjer seleksjon på klimatisk toleranse, at det parallelt har vært en dramatisk økning i antall hager, og at det også forut for markedsføring skjer en kunstig seleksjon på herdige sorter/stammer, så må en forvente at dette problemet kommer til å øke sterkt.»

Fylkesmannen i Buskerud uttaler:

«Innførsel og spredning av fremmede arter er komplekst og en av vår tids største miljøutfordringer. Det er derfor en svakhet, og uforståelig ut fra føre-var-prinsippet (jf. utk. § 9), at det foreslås et generelt unntak for innførsel (og utsetting) av landlevende planter. Det er flere uheldige eksempler på uønsket spredning av ikke-stedegne landlevende planter, og vi anser derfor dette som et (voksende) problem og risikoelement. Landlevende planter bør omfattes av lovteksten på linje med andre villlevende organismer.»

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging uttaler:

«Unntaket for planter fra å måtte søke om å innføre villlevende arter til Norge synes å være ulogisk. Spesielt vil unntaket kunne ramme arter i kulturlandskapet. Dette skyldes at de fleste plantes ut der folk bor, ofte geografisk nært viktige områder i kulturlandskapet.»

På den annen side understreker *Stiftelsen Det norske arboret, Milde Arboretet og Botanisk hage ved Universitetet i Bergen* i sin uttalelse at det er viktig for botaniske hager og arboreter at det ikke legges hindringer i veien for at de kan innføre og dyrke fremmede organismer til forskning, undervisning, folkeopplysning og bevaring av genetiske ressurser. De uttaler bl.a.:

«Innførsel til våre samlinger skjer dels ved deltagelse i internasjonalt frøbytte med andre arboreter og botaniske hager verden over, og dels ved egne innsamlingsreiser. Dessuten skaffes mye plantemateriale via internasjonal handel. I sistnevnte tilfelle følger og respekterer vi selvsagt gjeldende bestemmelser under CITES-reglene. Vi legger til grunn at loven praktiseres slik at innførselen kan fortsette med hjemmel i unntak som er gjort for landlevende planter i § 28 første ledd.»

Mattilsynet uttrykker usikkerhet om unntaket kan føre til uklarhet og uønskede situasjoner, og ber om en tydeliggjøring av hva plantebegrepet omfatter. Tilsynet uttaler:

«Mattilsynet er blant annet usikre på om unntaket fra kravet om tillatelse til innførsel av ville, landlevende planter i lovutkastets § 28 første ledd (forutsatt at ikke Kongen har fastsatt forskrift om at dette likevel er nødvendig, jf. utkastet til bestemmelsens fjerde ledd) og forslaget i lovutkastets § 30 første ledd bokstav a om at utsetting i utgangspunktet kan skje uten tillatelse av planter i hager og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området, kan føre til at uønskede og uklare situasjoner oppstår. Mattilsynet stiller videre spørsmål ved om begrepet planter i disse bestemmelsene også omfatter frø og annet formeringsmateriale eller bare utvokste planter. Etter vårt syn virker det logisk at bestemmelsene også skal gjelde for frø og annet formeringsmateriale. Dersom dette har vært meningen, bør det tydeliggjøres.»

Når det gjelder utvalgets forslag om at planter i hager og andre dyrkede områder kan settes ut hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området, blir det reist innvendinger mot dette av *Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo*,

Norsk Botanisk Forening, SABIMA, fylkesmennene i Rogaland og Sør-Trøndelag, og Oslo kommune.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Bokstav b) innfører her et nytt skjønnsbegrep «hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området». I merknadene til bestemmelsen på s. 599 viser utvalget til at dersom det er usikkerhet knyttet til spørsmålet om plantenes spredningspotensial, må hovedregelen om krav til tillatelse gjelde. I praksis vil det i mange tilfeller være usikkerhet knyttet til om en planteart vil ha potensial til å spre seg utenfor området, slik at denne paragrafen i teorien hyppig vil kunne komme til anvendelse. Når det gjelder plantearter som brukes i skogbruket, er det dog et uomtvistelig faktum at både ikke-stedegne provenienser av norske skogstre-arter og utenlandske skogstre-arter i stor grad sprer seg utenom de områdene de er plantet i. Det synes ikke som om utvalget tar hensyn til dette, og det kan stilles spørsmål ved om bestemmelsen vil føre til at fremtidig planting av ikke-stedegne provenienser av skogstrær, samt planting av skogstrær som ikke er stedegne i Norge, bare kan utføres etter særskilt tillatelse. Etter bestemmelsen i § 29 bokstav a) vil planting av skogstre-arter som ikke forekommer naturlig i Norge generelt kreve særskilt tillatelse, med forbehold om at § 30 bokstav c) gir konkrete unntak fra denne generelle regelen.»

Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo mener følgende:

«Her er det behov for å avklare hvem skal gjøre en slik vurdering, hvordan den skal gjøres og hvilke kriterier som skal brukes.»

SABIMA uttaler:

«Det er ikke rimelig å forvente at den enkelte hageeier, eller sågar hagesentre, skal ha oversikt over hvilke planter som kan «påregnes å spre seg utenfor området.» Dette er en ekspertvurdering, som vil bli godt ivaretatt gjennom en sentral forskrift hjemlet i § 28 der «ufarlige» planter tillates innført og brukt, slik det beskrives i bokstav a.»

Også *Oslo kommune* viser til behovet for en forskrift, men da som oversikt over planter som ikke skal tillates plantet ut i norske hager.

Ingen høringsinstanser, med unntak av *Fylkesmannen i Rogaland*, er kritiske til utvalgets forslag om at planter som har tillatelse etter matloven ikke skal kreve tillatelse etter naturmangfoldloven.

Direktoratet for naturforvaltning forutsetter imidlertid at matloven endres slik utvalget har foreslått. *Direktoratet* uttaler:

«Unntaket i bokstav c) som gjelder planter som har tillatelse til utsetting etter matloven § 9 støttes under forutsetning av at forslaget til endring i denne bestemmelsen vedtas. Matloven regulerer forhold som gjelder plantehelse, herunder smittehensyn. Det er viktig at det tas hensyn til mulige virkninger på biologisk mangfold også ved vurdering av utsetting av planter. Med endring av bestemmelsen i matloven § 9 som foreslått, sikrer man at det også tas miljøhensyn i denne vurderingen.»

Enkelte høringsinstanser, herunder *fylkesmennene i Nordland og Troms*, samt *Norges Skogeierforbund*, er kritiske til at utvalgets forslag innebærer at utsetting av utenlandske treslag i skogbruket vil kreve tillatelse etter naturmangfoldloven. *Fylkesmannen i Nordland* uttaler:

«Fylkesmannen mener sertifiseringsystemene i skogbruket og eventuelle bestemmelser i ny forskrift om miljøhensyn i skogbruket vil fange opp hensynet til bruk av utenlandske treslag i skogbruket. Fylkesmannen vil derfor peke på at en gjennom en ny naturmangfoldlov ikke må hindre nyplanting av sitka- og lutzgran eller andre ikke-stedegne treslag når det er i tråd med bestemmelser etter skogbruksloven.»

Norges Skogeierforbund uttaler:

«Etter § 30 kan planter som har tillatelse etter lov om matproduksjon og mattrygghet settes ut uten særskilt tillatelse. Norges Skogeierforbund kan ikke se noen grunn til at dette ikke også skal kunne skje for treslag som er tillatt brukt etter regler fastsatt med hjemmel i skogbruksloven. Hvis lovarbeidet blir videreført, mener vi dette må innarbeides som et nytt punkt d) i § 30.»

10.5.6.5 Departementets vurdering

Om innførsel av planter

Departementet viser til at landlevende planter kan gi negative virkninger på det biologiske mangfoldet. Riktignok er andelen skadelige arter blant planteartene som innføres lav (anslagsvis 3–5 %, ifølge norske botanikere), men dette er et forhold som vil gjelde for de fleste artsgrupper. Som flere høringsinstanser påpeker, har vi i Norge en rekke eksempler på innførte hage- og parkplanter som nå er under ukontrollert spredning og som fortrenger stedegne arter, bl.a. hagelupin, tromsøpalme, kjempebjørnekjeks, rynkerose, kanadagullris, kjempespringfrø og japanslirekne. Av 25 vurderte karplanter i Artsdatabankens «Norsk svarteliste 2007 – økologiske risikovurderinger av fremmede arter» blir 17 klassifiserte som «høy risiko»-arter.

Når departementet likevel velger å unnta landlevende planter fra kravet om tillatelse til innførsel, bygger dette på følgende vurderinger:

- Matloven med tilhørende forskrifter inneholder bestemmelser som muliggjør innførselsrestriksjoner for planter som kan klassifiseres som planteskadegjørere. En betydelig andel av de fremmede plantearter som skaper problemer gjør nettopp «skade på planter eller deres vekstvilkår» (f.eks. ved å fortrenge, endre jordmonn, etc), og bør derfor kunne forbys innført og spredt gjennom matlovens bestemmelser.
- Lovforslaget inneholder en hjemmel (§ 29 fjerde ledd) for å gi forskrift etter naturmangfoldloven om at bestemte planter bare kan innføres med tillatelse (negativliste). Dette gir en mulighet til å forhindre innførsel av planter som er kjente problemarter. En slik forskrift vil også kunne omfatte planter som ikke kan kategoriseres som planteskadegjørere, men som kan påvirke øvrig biologisk mangfold negativt, f.eks. ved å være giftig for visse organismer eller ved å endre fysiske strukturer i habitatet.
- Gjennom internasjonale og regionale databaser og tidlig-varslingsystemer har vi tilgang til informasjon om erfaringer med fremmede planter i andre land. Eksempler på slike systemer er EPPOs liste over invasive fremmede planter (http://www.eppo.org/QUARANTINE/ias_plants.htm), NOBANIS-nettverkets database (www.nobanis.org) og Global Invasive Species Database (www.invasivespecies.net). Det er således et forholdsvis godt faglig grunnlag for å fastsette innførselsforbud (negativliste) for planter som kan forventes å utgjøre en risiko for norsk biologisk mangfold.

Departementet er kjent med at det ikke eksisterer et entydig skille mellom landlevende og vannlevende planter. Enkelte plantearter kan leve både på land og i ferskvann, f.eks. mange sumpplanter. Departementet viser til at innførsel av vannlevende planter idag krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven, og at lovforslaget derfor innebærer en videreføring av gjeldende rett. Departementet støtter dette og mener grensetilfeller best løses gjennom etablering av retningslinjer eller forskrift hjemlet i § 29 fjerde ledd.

Om utsetting av planter

For utsetting av planter av arter som ikke finnes naturlig i Norge, er departementet enig i at det i utgangspunktet skal kreves tillatelse.

Departementet mener utvalgets forslag om et unntak fra kravet om tillatelse til utsetting for planter som har tillatelse etter matloven (utk. § 30 første ledd bokstav c), er basert på en feilaktig forståelse av matlovens bestemmelser. Etter matloven gis det ikke tillatelse til innførsel eller utsetting av bestemte planter, men det kan derimot fastsettes at visse planter ikke er tillatt innført eller spredt (se omtale under gjeldende rett).

Departementet finner å kunne støtte et unntak for utsetting av planter i hager og andre dyrkede områder, til tross for at flere høringsinstanser er imot dette. Departementet gjør dette ut fra følgende vurderinger:

- Planter som allerede har vist seg å ha potensiale til spredning ut fra hager, parkanlegg og andre dyrkede områder vil etter ordlyden i denne paragrafen ikke være tillatt satt ut uten tillatelse. Likeledes vil krav om tillatelse være hovedregel dersom det er tvil om en plantes spredningsevne. I tråd med aktsomhetsplikten etter § 28 må det forventes at den ansvarlige for utsetting av planter i hager eller dyrkede områder har eller innhenter kunnskap om de aktuelle artenes egenskaper. Det vil påhvile myndighetene ansvar for å gjøre informasjon om plantearter som må påregnes å spre seg ut av hager og dyrkede områder, enkelt tilgjengelig for allmennheten. Artsdatabankens risikovurderinger av fremmede arter i norsk natur («Svartelista»), Den europeiske plantevernorganisasjonen EPPOs liste over prioriterte invaderende planter og IUCNs «Global Invasive Species Database» vil være viktige kilder til slik informasjon. Virksomheter som omsetter planter vil etter § 28 annet ledd ha plikt til å ha kunnskap om plantenes evne til å spre seg utenfor hager og dyrkede områder, jf. kap. 10.4.4 og omtalen av § 28 i kap. 21.
- Muligheten til å gi forbud mot innførsel av bestemte plantearter etter naturmangfoldloven § 29 fjerde ledd annet punktum, eller gjennom plantehelseforskriften under matloven, gir mulighet til å forhindre at planter som har skapt uheldige effekter på biologisk mangfold i andre land blir innført til Norge. Bestemmelsene kan også brukes til å forhindre nye innførsler av problempanter som har etablert seg i norsk natur. Dette omfatter ikke norske treslag.
- Det kan gi forskrift etter § 30 første ledd bokstav d om at bestemte plantearter ikke kan settes ut i miljøet.
- Unntaket fra kravet om tillatelse gjelder kun for hager og andre dyrkede områder, og for

norske treslag. Med dyrkede områder menes dyrket mark i innmark. All utsetting av planter som ikke forekommer naturlig i Norge utenfor hager eller dyrkede områder, krever tillatelse fra myndighet etter loven. Bruk av frøblandinger til revegetering langs veier, jernbanetra-seer, i nedlagte skytefelt, ved kraftutbygging eller andre inngrep, er en betydelig kilde til introduksjon av plantearter eller sorter som ikke forekommer naturlig i Norge. Slik utplan-ting vil kreve tillatelse etter naturmangfoldlo-ven. Departementet mener forøvrig at revege-tering i størst mulig grad bør skje med arter og bestander som er naturlig forekommende i området som skal revegeteres. Også utsetting av utenlandske treslag vil kreve tillatelse etter naturmangfoldloven.

For utsetting til nye steder av plantearter som fore- kommer naturlig i Norge, mener departementet det kan være aktuelt å regulere utsetting av enkelte arter som kan forventes, eller har vist seg, å ha uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Forskriftshjemmelen i § 30 første ledd bokstav d gir mulighet for å regulere utsetting av slike arter. Departementet mener det vil være unødig strengt å forby enhver utsetting av plantearter som fore- kommer i Norge.

10.6 Om forholdet til annet lovverk og samordning av saksbehandling

10.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener de viktigste prinsippene og hoved- linjene for introduksjoner av fremmede organis- mer bør være felles, uavhengig av hvilken sektor som forvalter den aktuelle introduksjonen. Dette er i samsvar med utvalgets mandat om å samordne regelverket på dette feltet.

Som ledd i en slik samordning, foreslår utvalget at introduksjonsreglene i viltloven, lakse- og inn- landsfiskloven og saltvannsfiskeloven integreres i naturmangfoldloven. Det vises bl.a. til at hensynet til det biologiske mangfoldet er et sentralt vurde- ringstema i disse lovene, og at det derfor passer godt å ta bestemmelsene inn i naturmangfoldlo- ven.

Utvalget går imidlertid inn for å beholde intro- duksjonsbestemmelsene i sektorlovgivningen. Dette er bl.a. begrunnet i at sektorlovene er spesi- altilpasset de forholdene de regulerer, noe som kan være vanskelig å få til i et generelt regelverk. Det foreslås imidlertid at de generelle prinsippene i naturmangfoldloven legges til grunn ved alle

introduksjoner, samt at det stilles krav til at det tas miljøhensyn når det vurderes om innførsel og utsetting skal tillates eller ikke.

Hensynet til sykdomsforebygging og -bekjem- pelse ivaretas i dag gjennom smittevernloven og matloven. Utvalget antar at naturmangfoldloven ikke bør gjøre noen endring i dette. Reglene om introduksjoner i genteknologiloven tilsvarer mate- rielt sett de bestemmelsene som utvalget foreslår, og utvalget mener derfor det ikke er behov for noe felles regelverk for fremmede og genmodifiserte organismer.

Dersom det gjelder krav om tillatelse etter flere lover, foreslår utvalget at myndighetene skal sørge for samordnet saksbehandling, jf. utk. § 31 første ledd. Det er tatt inn en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om slik samordning. Det bør i følge utval- get være et mål at søkeren bare trenger å forholde seg til én instans, og at myndighetene ordner saks- behandlingen seg imellom.

10.6.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har tatt opp forholdet til annet lovverk, herunder skogbrukslova, matloven og regelverket for akvakultur.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Dagens bestemmelser i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og saltvannsfiskeloven regu- lerer innførsel og utsetting ut fra en vurdering av trusler mot biologisk mangfold. DN støtter utvalgets forslag om at disse bestemmelsene innarbeides i naturmangfoldloven. DN mener det er riktig at innførsel og utsetting reguleres i et felles regelverk som gjelder generelt for alle arter. DN forutsetter at gjeldende bestemmel- ser ikke svekkes i forslaget til ny naturmang- foldlov. Det er svært viktig at dagens restriks- sjonsnivå opprettholdes og at de vurderinger som i dag gjøres med hjemmel i særlovene videreføres i nytt regelverk...Unntaket i bok- stav c) som gjelder planter som har tillatelse til utsetting etter matloven § 9 støttes under forut- setning av at forslaget til endring i denne bestemmelsen vedtas.»

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler om forholdet til akvakulturloven:

«Det vil videre være vesentlig at det i natur- mangfoldloven ikke legges opp til et system der flere nye tillatelser må innhentes for å drive akvakulturvirksomhet fordi man, jf. definisjo- nen av utsetting i § 3, ikke kan utelukke at røm- ming kan skje. Dette vil i så fall være i strid med regjeringens arbeid med forenkling og samord- ning. For øvrig vises det til at akvakulturloven

§ 10 (miljønorm) også vil inkludere hensynet til biologisk mangfold.»

Direktoratet for naturforvaltning, Mattilsynet og Artsdatabanken peker på behovet for å klargjøre myndighets- og oppgavefordeling og samordning av saksbehandling mellom de ulike regelverkene.

10.6.3 Departementets vurdering

Departementet mener at reglene i §§ 29 til 31 ikke skal gjelde for genmodifiserte organismer som går inn under genteknologiloven og at vurderinger etter lovkap. IV ikke skal omfatte hensyn til dyrs og planters liv og helse.

Departementet viser til at de generelle prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn ved alle introduksjoner, og at det stilles krav om miljøhensyn når tillatelse til innførsel og utsetting vurderes. Departementet går samtidig inn for at introduksjonsbestemmelsene i sektorlovgivningen ikke skal oppheves, med unntak av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, fordi sektorlovene er spesialtilpasset de forholdene de regulerer. Dette

er i samsvar med utvalgets forslag. Når det gjelder saltvannsfiskekloven § 4 siste ledd viser departementet til at det er mest tjenelig at det tas inn en bestemmelse i havressurslova om forbud mot utsetting av organismer og levende rogn på sokkel og i sonene, jf § 78 nr. 15 om endringer i andre lover.

I visse tilfeller vil det etter departementets vurdering være behov for tillatelser til innførsel og utsetting både etter naturmangfoldloven og sektorlover. Dette er særlig begrunnet i at sektorlover ikke er utformet slik at hensynet til biologisk mangfold blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette vil særlig være relevant for utsetting av utenlandske treslag i skogbruket samt innførsel av organismer til biologisk kontroll der det eksisterer mulighet for at disse kan havne ut i miljøet.

Departementet mener at det bør være et mål at søkeren bare trenger å forholde seg til én instans, og at myndighetene etablerer et system for saksbehandling som ivaretar dette. Å etablere forskrift om slik samordning, slik utvalget foreslår, er en hensiktsmessig måte å løse dette på.

11 Områdevern

11.1 Innledning

Områdevern som virkemiddel for å ivareta naturens mangfold

Områdevern gir et område en bestemt rettslig status med formål å sikre miljøet. Områdevern skal bidra til å ta vare på arter, naturtyper og økosystemer og vil derfor være et viktig virkemiddel for å sikre naturens mangfold. Vernet innebærer at det på forhånd er foretatt en avveining mellom bruk og vern på et generelt grunnlag, og at det er besluttet at naturverdiene skal komme foran brukerinteresser. Forvaltningen i et verneområde skiller seg dermed prinsipielt fra annen forvaltning der aktuelle tiltaks virkninger for miljøet veies opp mot fordelene ved et tiltak fra sak til sak. Departementet legger opp til at områdevern fortsatt skal være et viktig virkemiddel i naturvernpolitikken

Formålet med områdevern

Det overordnede formålet med områdevern er å ta vare på naturverdier. Formålet kan være knyttet til naturens egenverdi uten at en eventuell nytteverdi for mennesker angis, eller formålet kan være av naturvitenskapelig karakter. I mange verneområder står også opplevelsesverdien sentralt. Bruksverdi i næringsmessig betydning er ikke et direkte formål med vern, men ulike typer bruk som f.eks. beiting, kan ha bidratt til utvikling av verneverdier. Slik bruk kan være en viktig forutsetning for bevaring av naturverdier. Videre vil vern i mange tilfeller være en viktig forutsetning for bruk og kulturutøvelse, f.eks. i samisk sammenheng.

Sektorovergripende regler

Områdevern samordner reguleringen av aktuelle trusler, til forskjell fra lovverk som gjelder for bestemte tiltak eller virksomheter. Gjennom områdevern fremmer man dermed en ensartet forvaltning der utgangspunktet er at den samme normen og vurderingen blir anvendt overfor alle påvirkninger. Riktignok sikrer heller ikke områdevern naturverdiene mot påvirkninger som klimaendringer eller sur nedbør. Men at et område er vernet

mot andre påvirkninger, reduserer belastningen på arter, naturtyper og økosystemer, og kan bidra til at de er mer robuste mot f.eks. klimaendringer.

Hva beskytter områdevernet mot

Vernet er en sikring av naturtilstanden i området. Både mot skadelig fremtidig bruk som man kjenner virkningene av, og mot bruk der virkningene er usikre. Bare bruk som ikke innebærer en potensiell fare for verneverdiene, kan være tillatt i et verneområde. Føre-var-prinsippet er i denne sammenheng en sentral premiss for områdevern.

11.1.1 Nærmere om forvaltningsplaner og skjøtelsesplaner

Forvaltningsplaner

Forvaltningsplaner har som mål å sikre en helhetlig og forutsigbar forvaltning av verneområder. En forvaltningsplan inneholder retningslinjer for hvordan forvaltningsmyndigheten skal forvalte et verneområde og fortolkninger av vernebestemmelser. Den kan også gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Formålet med forvaltningsplaner er å sikre en faglig forsvarlig forvaltning av verneområdene. Siktemålet er å unngå «tilfeldige» enkeltavgjørelser som reduserer verneverdiene «bit for bit». Forvaltningsplaner vil indirekte kunne bidra til bærekraftig bruk innenfor rammene av vernet, herunder sysselsetting og annen verdiskaping. Forvaltningsplaner vil medvirke til at forvaltningsmyndighetenes praksis blir mer forutsigbar for den enkelte bruker. Forvaltningsplaner kan ikke oppstille nye rettigheter og plikter utover rammene i loven og verneforskriften. Det kan derfor ikke utformes retningslinjer i en forvaltningsplan som er i strid med verneforskriftene.

Gjennom en forvaltningsplan skal det fastsettes klare mål for forvaltningen og naturtilstanden, og hvilke tiltak som er nødvendige for å nå disse målene. Forvaltningsplaner vil vanligvis inneholde konkrete retningslinjer om bruk, vedlikehold, informasjon, skjøtsel, ev. tilretteleggingstiltak og saksbehandlingsregler ved søknad om bestemte tiltak.

En forvaltningsplan utarbeides av forvaltningsmyndigheten i nær dialog med lokale og regionale myndigheter, grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av verneområder. Gjennom en slik prosess skal en avklare og ta stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal håndteres. Forvaltningsplaner revideres som hovedregel ca. hvert 10. år, men hyppigere revisjon kan vurderes i områder der dette er hensiktsmessig.

Skjøtselsplaner

En skjøtselsplan kan inneholde avtale med grunneier og rettighetshaver om bruk av verneområdet, og den kan omfatte restaurerings- og istandsettningstiltak som er nødvendig for å opprettholde eller gjenopprette verneverdier. Tiltak kan f.eks. være hogst, opprydding, fjerning av fremmed vegetasjon, tiltak for å kanalisere ferdsel m.m. Forvaltningsmyndigheten utarbeider skjøtselsplan i nær dialog med grunneier og rettighetshaver, interesseorganisasjoner eller andre som blir berørt av tiltakene. En skjøtselsplan vil i mange tilfelle inngå i en mer omfattende forvaltningsplan.

11.2 Gjeldende rett om beskyttelse av enkeltområder

11.2.1 Områdevern

Etter naturvernloven kan enkeltområder vernes mot påvirkninger fra alle sektorer, dvs. at vernet er sektorovergripende. Loven har seks kategorier for områdevern. De er nasjonalpark (§§ 3 til 4), landskapsvernområder (§§ 5 til 7), naturreservat (§§ 8 og 10), biotopfredningsområde (§§ 9 til 10), naturminne (§§ 11 og 12) og vassdragsvernområde (§§ 11 a og 12). Etter lovens systematikk er biotopfredning satt opp som en spesiell form for naturreservat, og vassdragsvernområde som et naturminne. Vernekategoriene kjennetegnes gjennom sitt formål, vilkår for vern og restriksjonsnivå eller rettsvirkninger. Lovfestede vilkår for vern setter rammer for forvaltningens skjønnsutøving med hensyn til hvilke områder som velges ut for vern. Gjeldende rett gir imidlertid ikke klare og entydige rettslige skiller mellom de forskjellige vernekategoriene. Pr. 1. januar 2009 er det etter naturvernloven vernet i alt 2317 områder som utgjør ca. 14,5 % av Norges landareal.

Nasjonalparkene utgjør over halvparten av verneområdene i Norge regnet i areal, og utgjør pr. 1. januar 2009 ca. 8,3 % av Norges landareal. Vilkår i gjeldende rett for opprettelse av nasjonalpark er at det dreier seg om et naturområde, at det er av en

viss størrelse, og at det hovedsakelig eies av staten. Biologisk mangfold har vært en viktig begrunnelse for opprettelse av nasjonalparker, bl.a. er bevaring av intakte økosystemer tillagt stor vekt.

Landskapsvernområdene er arealmessige, etter nasjonalparkene, den mest omfattende verneformen, og utgjør pr. 1. januar 2009 ca. 4,7 % av Norges landareal. Vilkårene for opprettelse av landskapsvernområder etter gjeldende rett er at det dreier seg om et natur- eller kulturlandskap, og at dette landskapet er vakkert eller egenartet. Biologisk mangfold kan ikke alene oppfylle kriteriene for landskapsvern med mindre det er dette som gir landskapet dets karakter, f.eks. med visse vegetasjonstyper. Men de biologiske elementene, særlig plantelivet, vil normalt inngå i en helhet med andre trekk som til sammen utgjør landskapet. Bevaring av landskapsbildet vil på denne måten også bidra til bevaring av det biologiske mangfoldet, men neppe på enkeltarts- eller individnivå, og i liten grad for dyrearter. Det er derfor ikke sjelden at landskapsvern har vært kombinert med fredning av plante- eller dyrearter etter naturvernloven §§ 13 eller 14, eller reservat- eller biotopfredning etter naturvernloven §§ 8 eller 9.

Naturreservatene omfatter pr. 1. januar 2009 ca. 1,5 % av Norges landareal. Reservat er den strengeste verneformen. Den har vært brukt for å sikre representative områder av norsk natur, særskilt viktig biologisk mangfold, samt naturverdier som har stått i fare for å forsvinne. Hovedvilkår for å kunne opprette et naturreservat etter gjeldende rett, er enten at området er urørt eller tilnærmet urørt eller at det utgjør en spesiell naturtype. I tillegg må området enten ha særskilt vitenskapelig eller særskilt pedagogisk betydning eller skille seg ut ved sin egenart. Hovedvilkårene innebærer at det må dreie seg om naturområder, og at rent kulturlandskap ikke kan fredes som reservat etter gjeldende rett.

Biotopfredningsområder som er opprettet i medhold av naturvernloven, dekker et lite areal på landsbasis. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 9.13.2.3.

Biotopvernbestemmelsen i villtloven og i lakse- og innlandsfiskloven er nærmest likelydende. Bestemmelsene er nærmere omtalt i kap. 9.13.2.3.

Naturminne omfatter geologiske, botaniske og zoologiske forekomster, herunder fosser og andre deler av vassdrag, som har vitenskapelig eller historisk interesse eller som er særpregede. Det omfatter også arealer rundt slike forekomster. Vilkår for fredning som naturminne etter gjeldende rett er for det første at det gjelder forekomster av geologisk, botanisk eller zoologisk art. I tillegg må

forekomsten ha vitenskapelig eller historisk interesse eller være særpreget.

Vassdragsvernområde gjelder vassdrag som er vernet mot kraftutbygging, der vernet etter vannressursloven kan være utilstrekkelig for noen vernede vassdrag eller deler av slike. Bestemmelsen har så langt ikke vært brukt i praksis. Vilkår for vassdragsvern etter naturvernloven er at vassdraget allerede er vernet mot kraftutbygging etter vannressursloven § 32, som bygger på Stortingets plenarvedtak om verneplan for vassdrag.

Av de eksisterende vernekategoriene har vassdragsvernområde etter naturvernloven § 11 a og biotopvernområde etter lakse- og innlandsfiskloven ikke vært brukt. Verneformen naturminne har opprinnelig vært mye brukt for punktfredninger av enkeltelementer, men er i det siste kun anvendt på geologiske forekomster. De øvrige vernekategoriene har alle vært brukt i utstrakt grad.

Områdevern etter naturvernloven er knyttet til kartfestede, geografisk avgrensede lokaliteter.

Naturvernloven inneholder ingen plikter for myndighetene om å ivareta truet eller sårbar natur. Riktignok er det i praksis lagt vekt på å sikre truet natur. Også gjennom andre kriterier, f.eks. «som utgjør en spesiell naturtype» eller «som har særskilt vitenskapelig betydning» ved reservatfredning, er det fanget opp forekomster av truede naturtyper. I bestemmelsene om artsfredning i §§ 13 og 14, som også omfatter «plantesamfunn» og «dyresamfunn», er kriteriet for vern at artene er «sjeldne eller står i fare for å forsvinne».

Vern av enkeltområder som kan inneholde eller bestå av truet natur, kan ellers skje etter viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7.

I tillegg hjemler kulturminneloven § 20 fredning av et kulturmiljø for å bevare området kulturhistoriske verdi. Kulturmiljøer kan bestå av bygninger, men også av f.eks. kulturlandskap. Dermed kan forekomster av truede naturtyper i kulturlandskapet inngå i kulturmiljøfredninger. Kulturminneloven er nærmere omtalt i kap. 14.

11.2.2 Plan- og bygningsloven

I ny plandel til plan- og bygningsloven (Lov 27. juni 2008 nr. 71) er det gitt hjemler som kan ivareta enkeltområder bedre enn etter plan- og bygningsloven av 1985.

Bestemmelsen i § 11–8 om hensynssoner gir hjemmel til å legge ut soner i arealdelen til kommuneplanen med særlig hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse av interesse. Et grunnlag for å angi sone med viktige

landskaps- eller naturmiljø kan f.eks. være kartlegging av naturtyper og andre naturforekomster på grunnlag av naturtypekartleggingen eller Miljøregistreringer i skog (MiS). For slike hensynssoner som legges i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det gis bestemmelser, som er rettslig bindende, for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. For soner som legges i andre områder kan det gis retningslinjer om begrensning av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessene i sonen. Etter § 11–18 kan bestemmes at f.eks. en slik hensynssone ikke kan oppheves innen en nærmere angitt tidsramme.

Utlegging av hensynssone for naturformål i kommuneplanens arealdel kan følges opp gjennom reguleringsplan. Ved å legge ut området til reguleringsformålet grønnstruktur med underområdet naturområdet etter § 12–5 nr. 3 supplert med reguleringsbestemmelser etter § 12–7 nr. 6, vil området være beskyttet mot inngrep også i form av landbrukstiltak.

Som ved naturvernloven er det opp til myndighetenes – i dette tilfellet planmyndighetenes – frie skjønn å vurdere om arealer skal gis en særskilt beskyttelse.

11.2.3 Særskilt beskyttelse mot visse påvirkninger

Beskyttelse av enkeltområder som kan inneholde eller bestå av truet natur, kan skje etter akvakulturloven § 14, havressurslova § 19, motorferdselloven § 7 og skogbrukslova § 13, for de påvirkninger som disse lovene regulerer.

Etter akvakulturloven § 14 (tidligere oppdrettsloven § 19) kan det legges begrensninger på akvakultur i områder av særlig verdi for akvatiske organismer. Hjemmelen er så langt ikke brukt.

Havressurslova § 19 hjemler opprettelsen av marine beskyttede områder hvor høsting og annen utnyttelse av villevende marine ressurser er forbudt, eller høstingsmetodene underlagt strengere regulering enn ellers. Med hjemmel i havressurslova og lov om Norges økonomiske sone § 4 er det gitt regler om beskyttelse mot bunnredskaper av fem angitte områder med korallrev, samt en generell aktsomhetsregel for fiske ved alle korallrev, jf. forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 § 66.

Motorferdselloven § 7 gir Miljøverndepartementet adgang til å gi forskrift med forbud eller særskilte begrensninger på motorferdsel i «særlig verdifulle natur- og friluftsområder».

Etter skogbrukslova § 14 kan det i et skogsområde legges strengere restriksjoner på skogbruket

enn ellers etter loven, hvis området har særlige miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv eller kulturminner.

Også skogbrukslova § 12 om vernskog kan ha som effekt å beskytte truet natur, selv om formålet med bestemmelsen er et annet. Regler om vernskog kan gis når «skogen tener som vern for annen skog eller gir vern mot naturskadar. Det same gjeld område opp mot fjellet eller ut mot havet der skogen er sårbar og kan bli øydelagt ved feil skogbehandling». Begrepet «sårbar» viser her ikke til en økologisk tilstand for skogen, men til skogens utsatthet for særskilte klimaforhold.

En viss beskyttelse av arealer med truet, sårbar og sjelden natur i skog har også skjedd ved at grunneiere frivillig har påtatt seg tilpasninger i skogbruksvirksomheten. I «Levende Skog standarden» som ble vedtatt 20.10.2006 inngår bl.a. i kravpunktet «Biologisk viktige områder» at nøkkelbiotoper skal registreres, dokumenteres og kartfestes. Metodene Miljøregistrering i Skog (MiS) eller Siste Sjanse metoden (SiS) skal brukes. Det aller meste av kartleggingene har skjedd etter MiS-metoden. MiS-kartleggingen foretas som en integrert del av skogbruksplanleggingen. MiS-registreringer foregår primært i eldre skog, og fortrinnsvis i områder der det er aktivt skogbruk.

Alle de nevnte bestemmelsene hjemler beskyttelse av konkrete, geografisk angitte enkeltområder, ikke av nærmere bestemte *typer* natur. Unntaket er aktsomhetsplikten for korallrev, som gjelder generelt for alle kjente korallrev, og tilnærmingen i Levende Skog standarden.

11.2.4 Stortingets plenarvedtak

En annen form for områdebeskyttelse er gjennom plenarvedtak i Stortinget. Gjennom slike plenarvedtak har Stortinget vernet 387 vassdrag eller vassdragsområder mot kraftutbygging og andre tiltak som kan forringe verneverdiene. Plenarvedtaket har karakter av en instruks til regjeringen og andre myndigheter og har ikke direkte rettsvirkning for private. Vernet er senere lovfestet i vannressursloven §§ 32 til 35. Noen av disse bestemmelsene inneholder direkte påbud eller forbud til private.

Stortinget vedtok også ved plenarvedtak å opprette 52 nasjonale laksevassdrag og 29 laksefjorder. De aller fleste nasjonale laksevassdragene er også vassdrag vernet i Verneplanen for vassdrag. Samtidig vedtok Stortinget et forvaltningsregime som gir de ville laksestammene i disse vassdragene og fjordene en særskilt beskyttelse. Også

dette er en instruks til myndighetene, som ikke binder private direkte.

11.3 Internasjonal rett

11.3.1 Internasjonale konvensjoner om områdevern

Internasjonale forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold er generelt beskrevet i kap. 4. De fleste konvensjonene som er omtalt der, har også forpliktelser knyttet til vern av områder med særskilte naturverdier. Dette gjelder særlig biomangfoldkonvensjonen, Ramsarkonvensjonen, Bernkonvensjonen, Bonnkonvensjonen, OSPAR-konvensjonen, den europeiske landskapskonvensjonen og konvensjonen om bevaring av verdens natur- og kulturarv. En del av forpliktelsene vil imidlertid også kunne oppfylles ved hjelp av andre beskyttelsesregimer enn områdevern, f.eks. gjennom ordningen med utvalgte naturtyper (kap. 13) og ved bruk av plan- og bygningsloven.

11.3.2 Hovedtrekkene i internasjonal rett om områdevern

Flere konvensjoner understreker viktigheten av områdevern for å sikre arter, bl.a. Bern-, Bonn- og Ramsarkonvensjonen. Mange inneholder dessuten bestemmelser om beskyttelse av områder av hensyn til de samlede verneverdiene i området, dvs. beskyttelse av naturtyper eller landskap. Noen av konvensjonene spesifiserer nærmere hvilket utvalg av naturen som bør beskyttes særskilt. Dette gjelder særlig Bern- og Bonnkonvensjonen, der det i vedlegg pekes ut bestemte arter hvis leveområder skal sikres.

Selv om virkemiddelbruken normalt er overlatt den enkelte stat, synes flere av konvensjonene å forutsette at etableringen av verneområder er blant de mest velegnede virkemidlene for å gjennomføre noen av forpliktelsene.

Innenfor områdevernet er valg av vernekategorier i stor grad overlatt til nasjonale myndigheter. For å oppnå noen av bevaringsmålene er det imidlertid nødvendig med ekstra strenge virkemidler, slik at en viss inndeling etter formål, kriterier og restriksjonsnivå synes naturlig. En streng form for beskyttelse anviser f.eks. Bernkonvensjonen som krever at områdene «sikres» og at forringelse så langt mulig «unngås eller begrenses» (art. 4) og Ramsarkonvensjonen som bruker begrepet «naturreservat» (art. 4 (2)). En noe midlere form for beskyttelse følger f.eks. landskapskonvensjonen som snakker om «vern» som «tiltak for å

bevare og opprettholde viktige og karakteristiske trekk i et landskap» (art. 1 (d)).

De fleste av konvensjonene uttrykker klart at målet er å bevare verneverdiene innenfor et bestemt område, enten en negativ påvirkning skjer innenfor eller utenfor grensene. I biomangfoldkonvensjonen heter det uttrykkelig at partene skal «fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern av disse områdene» (art. 8 (e)). Etter Bernkonvensjonen skal forringelse av verneområder så langt mulig unngås eller begrenses (art. 4 (2)), mens det etter Ramsarkonvensjonen er en plikt til å varsle konvensjonens sekretariat hvis den «økologiske karakter» av et våtmarksområde på listen «har endret seg, er i ferd med å endres, eller antas å ville endre seg som følge av teknologiske tiltak, forurensning eller andre menneskelige inngrep» (art 3 (2)). Konvensjonene fremhever altså både en aktiv forvaltning og overvåking av selve verneområdet, og – så langt det lar seg gjøre – tiltak for å begrense negative påvirkninger utenfra.

Videre pålegger noen av konvensjonene partene å vurdere restaureringstiltak der dette er mulig og hensiktsmessig (se særlig biomangfoldkonvensjonen art. 8 (f), Ramsarkonvensjonen art. 4 (4), Bonnkonvensjonen art. III (4) (a) og OSPAR art. 2 (a) i anneks V).

Det ble under OSPAR i 2003 vedtatt en anbefaling om et nettverk av marine beskyttede områder. Målet er at det skal være opprettet et slikt nettverk innen 2010.

En kobling mellom naturvern- og kulturminnevern gjøres særlig i konvensjonen om verdens kultur- og naturarv og i landskapskonvensjonen.

11.3.3 Særlig om IUCN

IUCN, «The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources», nå ofte kalt «The World Conservation Union», er en verdensomspennende naturvernorganisasjon med medlemmer fra en rekke stater, nasjonale og internasjonale organisasjoner og vitenskapelige institusjoner. IUCN har lang tradisjon for å bygge sine anbefalinger på råd fra eksperter med vitenskapelig bakgrunn særlig innenfor økologi, men har også bygget opp et nettverk med juridisk kompetanse.

IUCN opererer med seks ulike kategorier for vern:

- reservat («strict nature reserve», kategori I, delt inn i fredet for vitenskapelige formål, og fredet for å bevare villmark)

- nasjonalpark («national park», kategori II)
- naturminne («natural monument», kategori III)
- habitat- eller biotopvern («habitat/species management area», kategori IV)
- landskapsvern («protected landscape/seascape», kategori V)
- ressursforvaltningsområde («managed resource protected area», kategori VI).

Inndelingen bygger i utgangspunktet på formålet med vernet, men definisjonene av den enkelte kategori inneholder også en beskrivelse av det naturgrunnlaget eller de verdiene som begrunner vernet (kriterier). Anbefalte rettsvirkninger er tatt inn i retningslinjene for bruk av kategoriene.

IUCNs retningslinjer er ikke rettslig bindende. Standardene er dessuten utviklet i et internasjonalt perspektiv og er derfor ikke fullt ut tilpasset norske forhold. Det anses imidlertid som en fordel å tilnærme norsk rett til retningslinjene.

Det er relativt godt samsvar mellom IUCNs retningslinjer og gjeldende norsk rett. Men på enkelte områder er det avvik. Dette gjelder særlig den manglende koblingen mellom arters og naturtypers økologiske tilstand, manglende lovhjemler for regulering av tiltak utenfor verneområder som påvirker verneverdiene, og manglende lovhjemmel for restaureringstiltak.

11.3.4 Særlig om nettverkstilnærmingen

Selv om nettverkstilnærmingen ikke er direkte rettslig bindende, står denne tilnærmingen sentralt i internasjonalt arbeid om beskyttede områder. Nettverkstilnærmingen innebærer i hovedsak at man har en systematisk tilnærming til hvilke områder som skal inngå i nettverket, at områdene ikke må ses isolert, men i sammenheng med områdene rundt og med forbindelseslegg mellom områdene, og at nettverket er utviklet i et internasjonalt samarbeid. En nærmere beskrivelse av denne tilnærmingmåten og hvordan Norge følger opp disse anbefalingene er omtalt i kap. 13.3.3.

11.3.5 Eksempler fra utenlandsk rett

Flere europeiske land har lovregler om områdevern. Eksempler på slike regler finnes bl.a. i den svenske miljøbalken, den finske naturvårdslagen, den tyske bundesnaturschutzgesetz og i EUs habitatdirektiv.

11.3.5.1 Sverige

Miljöbalken 7 kap. inneholder regler om «skydd av områden». Kategorier for vern av enkeltområder etter miljøbalken er

- nasjonalpark (7 kap. 2 §)
- naturreservat (7 kap. 4 §)
- kulturreservat (7 kap. 9 §)
- naturminne (7 kap. 10 §)
- biotopskyddsområde (7 kap. 11 §)
- djur- og vaxtskyddsområde (7 kap. 11 §).

Nasjonalparker kan kun opprettes på statens grunn. Formålet med nasjonalparkvern er å bevare et större sammenhengende område av en viss landskapstype i dens naturlige eller i dets vesentlige uforandrede tilstand (2 §). Formålet inneholder samtidig kriterier for områdets karakter som kan sies å vare vilkår for vern.

Et område kan vernes som naturreservat hvis formålet er å bevare biologisk mangfold, beskytte og bevare verdifulle naturmiljoer eller tilgodese friluftslivet (4 § förste st.). Også områder som ved vern, restaurering eller nyskapning er verdifulle naturmiljoer eller leveområder for verneverdige arter, kan vernes som naturreservat (4 § annet st.). Naturreservat kan ikke opprettes i strid med detaljplan eller omradebestemmelser etter plan- og bygglagen (1987:10).

Et kulturreservat kan opprettes for å bevare kulturpregete landskap, jf. 9 §. Kulturreservater kan inneholde faste kulturminner.

Som naturminner kan sarpregede naturforekomster vernes, ev. med området rundt hvis det er nödvendig for å bevare naturforekomsten (10 §).

Biotopskyddsområder er mindre land- eller vannområder som utgjor livsmiljoet for truede dyre- eller plantearter eller som ellers har särskilt verneverdi (11 §). Biotopvern kan gjores generelt for alle forekomster av en viss type natur.

Djur- og vaxtskyddsomrader er områder som gis en viss beskyttelse av hensyn til en bestemt art (12 §). Beskyttelsen kan bare gjelde mot jakt eller fiske eller allmennhetens eller grunneierens ferdselsrett.

Rettsvirkningene av områdevern fastsettes dels i loven (11 §), dels ved generell forskrift (3 §) og i tillegg ved forskrift for det enkelte verneområde (5, 9, 10 og 12 §§). Rådighetsreguleringene skal ikke gå lenger enn nödvendig for å oppnå formålet med vernet (25 §).

Loven har hjemmel for midlertidig vern begrenset i opp til tre år med mulighet for ett til to års forlengelse i serlige tilfeller (24 §).

Dessuten har loven bestemmelser om rettsvirkninger for områder som utpekes som särskilt bevaringsområde i Natura 2000 og rettsvirkningene av dette (28 til 29 b §§).

11.3.5.2 Finland

Områdevern i finsk rett kan våre vern av enkeltområder eller generelt vern av bestemte typer natur.

Som «naturskyddsomraden» etter naturvårdslagen regnes nasjonalparker, naturreservater og «ovrige naturvernområder». Generelle vilkår for å opprette verneområder er at:

- det i området lever eller finnes en art eller biotop som er truet eller som er eller holder på å bli sjelden
- det i området finnes et egenartet eller sjeldent naturfenomen
- området er spesielt naturskjont
- det i området finnes en kulturbiotop som holder på å bli sjelden
- det er nödvendig for å beholde eller oppnå en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art, eller
- området for ovrig er så representativt, typisk eller verdifullt at det er grunn til å bevare det av hensyn til naturens mangfold eller skjonhet (10 §).

Nasjonalparker og naturreservater kan kun opprettes på statsgrunn (11 og 12 §§) og i Finlands ökonomiske sone (3 kap). Nasjonalparker opprettes ved lov. Storrelsen skal våre på minst 1 000 hektar. Videre skal området «ha betydelse som allman natursevardhet eller i avrigt for å öka naturkanndomen eller intresset for naturen» (11 §).

Naturreservater opprettes ved lov hvis de er större enn 1 000 hektar. I ovrige tilfeller opprettes de ved forskrift. Naturreservater «skall ha betydelse for å den naturlige utvecklingen skall sakres eller for vetenskaplig forskning eller undervisning» (12 §).

Rettsvirkningene av vern som nasjonalpark og naturreservater går frem av loven 13 til 15 §§ og 18 § (ferdsel). Unntak som ikke strider mot formålet med vernet kan fastsettes ved forskrift (16 §).

Regler om landskapsvern reguleres i lovens kap. 5. Landskapsvernområder kan opprettes «for å bevare og varda landskapsbildene eller kulturlandskapets skonhet, dess historiske sardrag eller andre därmed sammanhangende särskilda varden» (32 §). Det kan gis närmere forskrift for å bevare «vasentlige drag» i landskapet (34 §).

Reglene «får ... inte medföra betydande olägenheter för fastighetsägeren».

11.3.5.3 Tyskland

Bundesnaturschutzgesetz har regler om vern av enkeltområder. Vernekategoriene er naturreservat, nasjonalpark, biosfæreservat, landskapsvernområde, naturpark, naturminne og vernet landskapselement.

Bundesnaturschutzgesetz har en egen paragraf om verneområder i den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen (38 §). Bestemmelsen hjemler alle former for områdevern for å gjennomføre forpliktelsene etter fugledirektivet og habitatdirektivet.

11.3.5.4 EU

I habitatdirektivet er opprettelsen av Natura 2000-nettverket det sentrale grepet. Medlemslandene er etter direktivet pålagt å utpeke områder som skal bli en del av nettverket, jf. art. 3. Hvilke områder som velges ut, skal bestemmes ut fra visse kriterier, gitt i vedlegg III, jf. art. 4. Disse kriteriene er av ren naturvitenskapelig karakter.

Direktivet gir medlemslandene stor frihet når det gjelder valg av virkemidler for å gi områdene status som «særligt bevaringsområde». Ifølge direktivet kan områdene utpekes gjennom regelverk, administrativ beslutning, privatrettslig avtale, eller en kombinasjon av disse (art. 1 (l)). Den formelle status for områdene varierer da også fra land til land.

Rettsvirkningene av at et område er pekt ut som «særligt bevaringsområde» skal etter direktivets art. 6 bestå av to «hovedspor». På den ene siden skal det vedtas positive bevaringstiltak, f.eks. skjøtelsesplaner, avtaler med grunneiere om bruk av området, regelverk, administrative tiltak, tilrettelegging, osv. (art. 6 (1)). På den annen side skal forringing av området unngås (art. 6 (2)). Tiltak eller planer som kan påvirke en lokalitet i vesentlig grad, underlegges en vurdering av konsekvensene for områdets bevaringsstatus og -formål. Planen eller tiltaket kan tillates hvis den etter en slik vurdering antas ikke å skade lokalitetens «integritet» (art. 6 (3)). Planer eller tiltak med negative konsekvenser for lokaliteten kan likevel tillates hvis de er «af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfunnsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning» (art. 6 (4)). Samtidig skal medlemslandet treffe kompensierende tiltak som sikrer fortsatt

sammenheng i nettverket, f.eks. gjennom utpeking av et erstatningsområde.

Reglene gjelder for tiltak eller planer som kan påvirke et Natura-2000 område, uansett om de finner sted innenfor eller utenfor området (art. 6 (3)).

Virkingen av flere planer eller tiltak skal vurderes i sammenheng (art. 6 (3)).

Art. 6 (2), (3) og (4) er utformet for de særskilte bevaringsområdene som er utpekt. Bestemmelsene gjelder imidlertid fra det øyeblikket Kommisjonen har vedtatt listen (art. 4 (5)) (eller den er oversendt Kommisjonen når det gjelder fugledirektivet, art. 7), selv om områdene ennå ikke har fått formell vernestatus i medlemslandet (art. 4 (5)).

11.4 Behov for regler om områdevern

Regjeringen har som strategisk mål at miljøkvaliteter i landskapet skal sikres og utvikles gjennom økt kunnskap og bevisst planlegging og arealpolitikk. Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner, og områdevern er et sentralt virkemiddel for å sikre naturens mangfold. Områdevern er også en del av en internasjonal innsats for å sikre arter, naturtyper og økosystemer. Det er derfor behov for regelverk som sikrer de ulike naturfaglige elementene på en god og hensiktsmessig måte.

En videreføring av hjemmelsgrunnlaget for områdevern er en nødvendig forutsetning for å gjennomføre eksisterende verneplaner. Visse typer natur, som bl.a. marine områder, produktiv skog, visse typer myr og andre vannforekomster i lavereliggende strøk, og en del vegetasjonstyper knyttet til aktiv bruk, er dårlig representert i de eksisterende verneplanene. Det er derfor behov for et godt hjemmelsgrunnlag for å dekke ytterligere vernebehov. Videre er det nødvendig med et godt rettslig grunnlag for å forvalte eksisterende og fremtidige verneområder.

11.5 Hovedpunktene i lovforslaget om områdevern

Ut fra behovet om å ha regler om områdevern, vurderte utvalget gjeldende rett særlig ut fra hvorvidt vernekategoriene er dekkende for vernebehovene, om gjeldende kategorier er klare nok i sine avgrensninger og om gjeldende kategorier er i samsvar med internasjonale forpliktelser eller retningslinjer for områdevern. Utvalgets forslag inne-

bærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett med flere tillegg og presiseringer.

Departementet anbefaler at hovedtrekkene i gjeldende naturvernlov videreføres, men at loven moderniseres på flere punkter for å kunne møte dagens og fremtidens utfordringer på en god og hensiktsmessig måte. Departementet mener det særlig er behov for å tydeliggjøre hva som ønskes oppnådd med områdevern, og at vilkårene for vern bør knyttes nærmere opp til den økologiske tilstanden for naturtyper eller arter.

Lovforslaget omfatter følgende hovedpunkter knyttet til områdevern:

- Lovfesting av mål for områdevern
- Lovfesting av gjeldende praksis og delvis lovfesting av rettsvirkningene av vern
- Reduksjon av antall vernekategorier
- Egen bestemmelse om vern av rene marine verneområder
- Kravet om at nasjonalparker i hovedsak bare kan opprettes på statsgrunn oppheves
- Landskapsvernområder går foran reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven
- Naturreservater skal også kunne omfatte områder som ikke er uberørte, men som er viktige områder for det biologiske mangfoldet
- Verneområder gis spesiell status med hensyn til internasjonale konvensjoner
- Saksbehandlingsreglene tydeliggjøres i samarbeid med eiere, lokalbefolkning og samiske interesser
- Lovfesting av meldeplikt for tiltak der det er igangsatt verneprosesser
- Midlertidig vern tidsbegrenses og bestemte naturtyper kan gis midlertidig vern
- Klarere hjemmel for forvaltning og skjøtsel i verneområder
- Lovfesting av at det ved tiltak utenfor et verneområde skal tas hensyn til verneverdiene innenfor verneområdet.

Departementets forslag avviker fra utvalgets tilråding, bl.a. ved at det foreslås en egen bestemmelse for rene marine verneområder, at utarbeidelse av forvaltningsplaner hjemles i loven for større verneområder, ved å tidsbegrense midlertidig vern, ved at muligheten for dispensasjon for tiltak av vesentlig samfunnsinteresse videreføres og at det ikke foreslås å lovfeste opprettelse av et miljøvedtaksregister, men at det gis en forskriftshjemmel i loven for et slikt register.

De foreslåtte reglene for områdevern i naturmangfoldloven erstatter tilsvarende regler i gjeldende naturvernlov. Gjeldende naturvernlov foreslås opphevet i sin helhet.

11.5.1 Hjemler som utgår som følge av lovforslaget

Følgende bestemmelser i naturvernloven, i lakse- og innlandsfiskloven og i viltloven utgår som følge av forslaget om ny naturmangfoldlov:

- Bestemmelsen som regulerer forholdet mellom landskapsvernområde og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i naturvernloven
- Bestemmelsen for opprettelse av naturminner i naturvernloven
- Bestemmelsen for opprettelse av vassdragsvernområde i naturvernloven
- Bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven om biotopvern
- Bestemmelsen i viltloven om biotopvern.

11.6 Høringen generelt

Mange av høringsinstansene støtter utvalgets forslag om områdevern, men mange mener det er for ensidig fokus på vern, og at det i større grad bør fokuseres på bærekraftig bruk av verneområdene. Flere peker på behovet for forvaltning og skjøtsel. Enkelte av høringsinstansene har synspunkter på bestemmelsene om evaluering av vern og kriterier for å oppheve vern og restriksjoner. Noen mener det ville være ønskelig at kategoriene for områdevern spente over en skala fra totalfredning av all levende og ikke levende natur til brukslandskap der bare visse kvaliteter skulle ivaretas, og det foreslås hjemmel for å opprette natur- og kulturparker. Enkelte tar også opp forholdet mellom lover og mellom lov og forskrift.

11.6.1 Generell støtte til lovforslaget

Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Norsk institutt for naturforskning, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, WWF, fylkesmennene i Finnmark, Hordaland, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus, Rogaland, Telemark, Troms, og Vest-Agder, Tromsø kommune, Statkraft Energi AS og Statskog SF gir generelt støtte til forslaget og gir uttrykk for at bestemmelsene gir bedre og mer klargjørende regler om områdevern, samtidig som hovedelementene i dagens naturvernlov videreføres. *Statkraft Energi AS* uttaler bl.a. at bruk av områdevern gir forutsigbarhet i forhold til annen planlegging.

I uttalelsene fra *fylkesmennene* pekes det bl.a. på at det er positivt at essensen i naturvernloven

videreføres, og at endringsforslagene tar opp de problemene som manglene i naturvernloven representerer. Tydeliggjøring av hjemmel til vern i havet og økt samordning mellom lovverket for naturvern og kulturminnevern er positivt. Det gis støtte til intensjonen om fortsatt bruk og bruksutvikling i verneområder. Den omfattende saksbehandlingen i forkant av vernevedtak er betryggende for grunneiere og rettighetshavere, og for andre parter som har interesse i den enkelte verne-sak. Forskningsbasert kunnskap må være en forutsetning for alt vern og alle restriksjoner.

Tromsø kommune mener det er positivt at loven omfatter land og sjø, og at verneformål samles og ses i sammenheng.

11.6.2 Om vernekategoriene

WWF synes det er svært positivt at de foreslåtte vernekategoriene er ryddigere og mer entydige enn de er i dagens naturvernlov, og at det blir klarere definert hva som er verneformålet og verneverdiene.

Statnett SF mener det er behov for å revurdere forslaget om at det ikke skal være adgang til tekniske inngrep i nasjonalparker og andre verneområder.

Olje- og energidepartementet er enig i utvalgets forslag om ikke å videreføre bestemmelsen om vassdragsvernområde. *OED* mener at utvalgets begrunnelse for dette også må gjelde generelt for de andre vernekategoriene etter den nye loven. Dersom et vassdrags verneverdi er hovedbegrunnelsen for forslag om vern, og dette vassdraget tidligere har vært vurdert av Stortinget i vernplan-sammenheng og blitt holdt utenfor vassdragsvernet, bør det ikke kunne vernes i medhold av naturvernloven.

Norsk institutt for vannforskning etterlyser hva som skal erstatte vernekategorien vassdragsvernområde.

11.6.3 Om bærekraftig bruk av verneområder

I uttalelsene fra *Landbruks- og matdepartementet*, *Statens landbruksforvaltning*, *Den Norske Turistforening*, *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening*, *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Allmenningsforbund*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Norsk Botanisk Forening*, *Norskog*, *Prosessindustriens landsforening*, *Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL)*, *Utmarkskommunes Sammenslutning*, *fylkesmennene i Finnmark*, *Nord-Trøndelag og Troms*, *fylkeskommunene i Buskerud*,

Nordland, *Sør-Trøndelag og Vestfold*, *kommunene Eidsvoll, Gjøvik, Hjarvdal, Høgebostad, Hå, Kongsberg, Lierne, Marnadal, Modum, Nore og Uvdal, Oppdal, Sigdal, Rollag, Røyrvik, Sauda, Stor-Elvdal, Tinn*, og *Åseral*, *Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal*, *Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde*, *Vest-Telemarktinget* og *Sørli Fjellstyre* pekes det på at lovforslaget har en for ensidig fokus på vern, og at det i større grad bør åpnes for bærekraftig bruk av verneområder i form av tradisjonell bruk og lokal næringsutvikling, verdiskaping og jordbruksdrift. Områdevern er et av flere virkemidler som til sammen skal kunne bidra til å nå målsettingen om en bærekraftig forvaltning. Fylkeskommunene mener det må åpnes for næringsutvikling som ikke er til skade for verneverdiene, både innenfor og i tilknytning til eksisterende og nye nasjonalparker. Flere hevder at et for sterkt fokus på vern i forhold til bærekraftig bruk bidrar til å øke konfliktnivået i vernesakene. Noen av kommunene mener at statlig overstyring bidrar til å øke konfliktnivået.

Kommunal- og regionaldepartementet (Nå *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*) mener at en ny lov bør ta hensyn til at landskapet eller naturtypen det er aktuelt å verne, kan endre karakter dersom bruken av området blir hindret av for strenge vernebestemmelser. Departementet uttaler at det er viktig at bl.a. bestemmelsene i en ny lov utformes i tråd med prinsippene i Grunnloven § 110 a slik at det legges til rette for at samiske næringer også skal kunne utvikles videre.

Norske Reindrifsamers landsforbund og *Nord-Trøndelag Reinsamelag* mener verneområder også kan bidra til å verne reindrifens beitearealer, men det forutsetter at det ikke utelukker tradisjonell samisk reindrift i området.

Bergindustriens fellesekretariat og *Norges Fjellstyresamband* mener at næringsmessige konsekvenser av vern må utredes uavhengig av arealomfanget.

Norges Fiskarlag uttaler at vernetiltak i sjøområder generelt ikke skal medføre begrensninger eller andre negative konsekvenser for utøvelsen av fisket.

11.6.4 Om behovet for evaluering og tidsbegrensning av vernet

Bergindustriens fellesekretariat, *Norges Skogeierforbund*, *Norskog*, *fylkesmennene i Buskerud, Hordaland, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms*, samt *Åseral kommune* ønsker en bestemmelse om evaluering av vern og/eller kriterier for å oppheve restriksjoner eller vern av områder og viser til at

grunnlaget for vernet i enkelte tilfeller er borte eller at forutsetningene er endret. *Fylkesmannen i Hordaland* mener det bør legges opp til enkle prosesser dersom restriksjoner skal endres som følge av endringer i verneverdiene.

11.6.5 Om frivillig vern og om avtalefestet vern

Statens landbruksforvaltning, Norges Skogeierforbund, Norskog, Fylkesmannen i Telemark, og kommunene Gjøvik og Åseral viser til at frivillig vern har blitt den dominerende arbeidsmåten i skogvernarbeidet. Dette reduserer konfliktnivået, og prinsippet bør innarbeides i den nye loven.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag og Norges Fjellstyresamband foreslår at det i tillegg til områdevernet, lovfestes muligheten til å ta i bruk et avtalefestet vern gjennom leie av arealer. Denne avtaleformen blir brukt i f.eks. Sverige og Finland. Et slikt virkemiddel kan nyttes i kombinasjon med forvaltnings- og skjøtselsplaner der det er behov for dette. *Norges Skogeierforbund* mener tidsbegrenset vern/leieavtaler vil skape økt fleksibilitet og kan være gunstig dersom det er usikkerhet om det er behov for et evigvarende vern av et område. En slik ordning vil også bli oppfattet som en positiv mulighet av grunneiere, og dermed virke konfliktdempende. *WWF* mener at bruk av avtalefestet vern (grønt partnerskap) i kulturlandskap, ev. i form av eller i kombinasjon med målrettede tilskuddsordninger, bør vurderes brukt for å sikre at tradisjonelle driftsformer opprettholdes for å ivareta truede arter og vegetasjonstyper i kulturlandskapet.

Norskog ønsker at leieordninger innføres og presiseres som virkemiddel i lovverket fordi dette kan bidra til et mer dynamisk vern i tråd med utviklingen. *Fylkesmannen i Vest-Agder* viser til at tidsbegrenset leie av naturområder anvendes som et virkemiddel for å øke fleksibiliteten og redusere konfliktnivået i internasjonalt naturvernarbeid. *Fylkesmannen* mener dette og tilsvarende virkemidler bør vurderes innarbeidet i en framtidig naturvernstrategi. *Hå kommune* uttaler:

«Skal ein nå måla om bevaring av det biologiske mangfaldet, føreset dette aktiv jordbruksdrift og eit godt samarbeid mellom styresmakter, bønder og andre grunneigarar. For å oppnå dette er det viktig i større grad enn til no å ta i bruk avtalefesta vern der styresmaktene inngår avtalar med bønder og grunneigarar. Eit slikt avtalefesta vern kan skje i kombinasjon med forvaltnings- og skjøtselsplanar der det er behov for dette. Avtalefesta vern vil vere eit

supplement til det klassiske områdevernet, som til no har vore mest utbreidd.»

11.6.6 Om forholdet mellom områdevern og annen lovgivning

Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsbygg og Norges vassdrags- og energidirektorat er opptatt av at forholdet mellom verneforskrifter og sektorens regelverk er mest mulig avklart. I hovedsak ønsker disse at dagens praksis videreføres.

Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde er skeptisk til at den nye loven både skal være sektorovergripende og gjelde side ved side med andre ressurslover. Som et minimum bør loven etter deres syn avklare hierarkiet ved motstrid mellom naturvern og store, arealkrevende tiltak, og særlover for disse, f.eks. energi, samferdsel/infrastruktur og forsvar.

Fylkesmannen i Telemark og Sogn og Fjordane fylkeskommune uttaler at det er viktig at naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven ses i sammenheng. *Sogn og Fjordane fylkeskommune* uttaler at prosess og vedtak om oppretting av større verneområder (landskapsvernområder) prinsipielt skal skje med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det bør gå klarere frem at naturmangfoldloven skal gi de materielle normene for å sikre mangfold og bærekraftig naturbruk, men at det er plan- og bygningsloven som skal gi det prosessuelle rammeverket for å gjennomføre arealdisponeringen.

11.6.7 Tilbørlig hensyn til samiske interesser

Samerettsutvalget II har i NOU 2007: 13, kap. 20.5.4.5 foreslått en bestemmelse i naturmangfoldloven hvor det fremgår at vernemyndighetene når de utformer bruksregler for nasjonalparker og andre verneområder i tradisjonelle samiske områder, er pålagt å ta tilbørlig hensyn til samisk og annen tradisjonell bruk. En slik regel bør slik Samerettsutvalget ser det, også få anvendelse for myndighetenes underliggende vurdering av om det skal treffes et vernevdtak eller ikke, og ved revideringen av de reglene som i dag regulerer bruken av tidligere vernede områder.

11.7 Departementets vurdering

Både i naturforvaltningspolitikken og i utvalgets mandat er det lagt opp til at områdevern skal være et viktig virkemiddel for å ta vare på naturens mangfold også i fremtiden, og at det rettslige

grunnlaget bør styrkes. Forslaget til nye bestemmelser vil bidra til å styrke og tydeliggjøre områdevern som virkemiddel i naturvernpolitikken.

11.7.1 Om hovedelementene i loven

Departementet oppfatter utvalgets utkast til lovkap. V i hovedsak som en videreføring av gjeldende rett. Naturmangfoldloven vil på en klarere måte enn gjeldende naturvernlov angi de rettslige rammene for de rådighetsreguleringene som kan fastsettes i verneforskriften og i tillegg at lovens handlingsregler skal være direkte bindende for borgerne. Dette gjelder særlig for nasjonalparker og landskapsvernområder, og dels for naturreservater. Forslaget innebærer således en konkretisering og presisering i forhold til dagens naturvernlov.

Det fremgår av NOU 2004: 28 kap. 17.1.2.1 at bestemmelsene for de enkelte vernekategoriene, særlig nasjonalparker og landskapsvernområder, angir både et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser. Dermed vil det være knyttet et minstenivå til vern i den enkelte sak, samtidig som loven anviser hva som fortsatt kan skje uhindret av vernet.

I tillegg inneholder forslaget enkelte nye bestemmelser som vil bidra til å rette opp mangler i gjeldende rett, bl.a. når det gjelder målformuleringer, og at vilkår for vern og rettsvirkninger av vern i sjø presiseres i en egen bestemmelse.

Departementet mener også at foreliggende forslag langt på vei avspeiler den internasjonale utviklingen, og at det i all hovedsak er i samsvar med nasjonal politikk.

11.7.2 Foreslåtte endringer i vernekategoriene

Departementet viser til at det er få innvendinger i høringen mot å redusere antall vernekategorier. Forenklingen tydeliggjør anvendelsesområdet for de ulike kategoriene. Muligheten for å ta vare på ulike naturverdier blir etter departementets vurdering ikke svekket gjennom disse endringene. Departementet foreslår derfor i likhet med utvalget å redusere antall vernekategorier til fire ved at biotopfredningsområde etter naturvernloven, biotopfredningsbestemmelsen i viltloven og i lakse- og innlandsfiskeloven samles i én bestemmelse. Videre at kategoriene naturminne og vassdragsvernområde i naturvernloven utgår.

Hjemmelen om nasjonalparker foreslås videreført, men slik at det ikke lenger er krav om at nasjonalparker i hovedsak må ligge på statsgrunn.

Hjemmelen om landskapsvernområder foreslås også videreført, men med den endring at reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven ikke kan gjennomføres i strid med landskapsvernet. Hjemmelen til å verne naturreservater foreslås utvidet til områder som ikke bare er urørte med tanke på ulike inngrep, men som også er viktige for det biologiske mangfoldet. Denne hjemmelen erstatter også en del av det som i dag kan fredes som naturminne, f.eks. geologiske forekomster.

Departementet foreslår en egen hjemmel for rene marine verneområder for bedre å tydeliggjøre og å tilpasse forholdene knyttet til vern i sjø.

Om opphevelse av vassdragsvernområde som egen vernekategori, viser departementet til at vern mot kraftutbygging er regulert i vannressursloven. Dersom det er behov for vern av vannstrengen eller annet utover vannressurslovens regler, kan dette dekkes opp av de andre vernekategoriene. Hele vassdrag som er vurdert av Stortinget i verneplansammenheng og blitt holdt utenfor vassdragsvernet, bør ikke vernes i medhold av naturmangfoldloven. Deler av slike vassdrag må imidlertid kunne inngå i verneområder dersom det ikke er i strid med utbyggingsinteresser.

For nærmere drøfting av de ulike vernekategoriene vises det til kap. 11.8.3 til 11.8.7.

11.7.3 Om vilkår for områdevern

Vilkårene for vern i gjeldende rett fanger ikke opp nyere kunnskap om naturens mangfold og arters eller naturtypers behov for vern ut fra økologisk tilstand. Kriteriene tar heller ikke helt høyde for samspillet mellom mennesker og natur. Rettsvirkningene av et vern går i dag heller ikke klart frem i alle kategoriene.

Etter departementets vurdering vil foreliggende lovforslag styrke og klargjøre vilkårene for områdevern. Dette skjer bl.a. ved å ikke videreføre kriteriet om statsgrunn i nasjonalparker, ved å klargjøre vernekategorien landskapsvernområde og ved å gi hjemmel til restaureringstiltak (bruk og gjenoppretting) i naturreservater for i større utstrekning å kunne sikre naturverdier. Bestemmelsen som tydeliggjør hjemmelen for opprettelse av rene marine verneområder, bidrar også til å styrke vilkårene for områdevern.

Vedrørende tekniske inngrep i de ulike verneområdene viser departementet til at formålet med å opprette nasjonalparker først og fremst er å sikre større økosystemer mot tyngre tekniske inngrep. Med dette menes bl.a. det som i forvaltningspraksis i dag legges til grunn for såkalte inngrepsfrie områder. I naturreservater og i landskapsvernom-

råder er ikke kravet like strengt ved tekniske inngrep, men dette vil variere avhengig av hva som er formålet med vernet i det enkelte tilfellet.

11.7.4 Om bærekraftig bruk av verneområder

Mange høringsinstanser er opptatt av forholdet mellom bruk og vern, herunder næringsutvikling i verneområder. Dette er et prinsipielt spørsmål om forholdet mellom menneske og natur, mellom kulturpåvirkning og urørt natur. Departementet understreker at hovedformålet med vern av norsk natur er å sikre viktige nasjonale og internasjonale naturverdier for ettertiden. Derfor vil hensynet til verneverdiene gå foran brukerinteressene i et verneområde. Departementet mener imidlertid at innenfor de rammene vernet setter, skal verneområder kunne benyttes som en ressurs for lokalsamfunn for videre verdiskaping og bosetting i lokalsamfunnene. Ved etablering av verneområder legges det opp til at nåværende næringsvirksomhet, f.eks. reiseliv, skal kunne videreføres og utvikles for å skape aktivitet i lokalsamfunnene så lenge aktiviteten ikke er i strid med verneformålet. Likeledes vil det kunne etableres ny næringsvirksomhet innenfor rammen av verneformålet. Departementet mener derfor at det i mange områder ikke nødvendigvis vil være motsetninger mellom bruk og vern.

11.7.5 Om forvaltning og skjøtsel

Måten verneområdene forvaltes på, har stor betydning for ivaretagelse av naturens mangfold innenfor disse områdene. Forvaltningen må skje på en slik måte at formålet med vernet opprettholdes og at bruken av området er forenlig med verneformålet. Samtidig er det viktig å få størst mulig klarhet i virkningene av vern for grunneiere og rettighetshavere. Skjøtsels- og forvaltningsplaner vil være viktige verktøy i så måte. På bakgrunn av dette mener departementet det er behov for en klarere hjemmel for forvaltning og skjøtsel i verneområder. Departementet foreslår derfor at det hjemles i loven at når det gjelder nasjonalparker og landskapsvernområder skal det om mulig legges frem utkast til forvaltningsplan samtidig med vernevedtaket. Der det er aktuelt skal skjøtelsplaner inngå i forvaltningsplanen. Det legges opp til at forvaltningsplanen revideres ca. hvert femte til tiende år. I naturreservater foreslås at det skal legges frem utkast til skjøtelsplan samtidig med vernevedtaket der det er aktuelt med aktive gjenopprettings tiltak, eller der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet.

I mange verneområder er aktiv skjøtsel en forutsetning for å ivareta eller gjenopprette verneverdier. Slik skjøtsel er også viktig for å styrke tilliten til vernemyndighetene hos lokalbefolkningen gjennom en aktiv oppfølging av de forpliktelser som følger av vernet. Midler til skjøtsel av verneområder skal derfor styrkes sammenlignet med dagens nivå.

11.7.6 Om behovet for evaluering og tidsbegrensning av vernet

Verneområdene er opprettet for å ta vare på naturverdier i et langsiktig perspektiv. Departementet mener derfor det ikke er aktuelt å tidsbegrense vernet.

Ulike faktorer kan imidlertid føre til at verneverdiene i et område endrer seg over tid. Endringene kan være et ledd i naturlig suksessjon, eller de kan skyldes utenforliggende påvirkninger. Departementet viser til at i flere tilfeller kan verneverdiene i et område reduseres, for så å komme tilbake etter et lengre opphold. Et eksempel er villrein som for en lengre periode kan bevege seg ut av et aktuelt verneområde pga. beiteforholdene, for deretter å vende tilbake etter flere års fravær.

Dersom forvaltningsmyndigheten mener at grunnlaget for vern i et område er endret, må denne myndigheten vurdere om det er behov for å endre restriksjonene, eller om det er grunnlag for ev. å oppheve vernet. Departementet mener det ikke er behov for å lovfeste evaluering av verneområder fordi vernemyndighetene etter § 63 «fører tilsyn med miljøtilstanden» i verneområde slik at de kan vurdere om det er behov for å foreta endringer i vernebestemmelsene. Departementet viser også til at det for de store verneområdene (nasjonalparker og landskapsvernområder) skal utarbeides forvaltningsplaner. Slike planer skal revideres ca. hvert femte til tiende år. Det innebærer at man for disse områdene får mulighet til å vurdere hvordan vernet fungerer.

Ved endringer i vernebestemmelsene skal saksbehandlingsreglene i §§ 41 til 43 legges til grunn med mindre det kun er snakk om mindre justeringer som innebærer at saksbehandlingen kan skje etter forvaltningslovens bestemmelser og i samsvar med utredningsinstruksen.

11.7.7 Om frivillig vern og om avtalefestet vern

Frivillig vern, som innebærer at det offentlige trefter vernevedtak blant lokaliteter som er tilbudt fra grunneierens side, er blitt en viktig arbeidsmåte

innenfor skogvernet på privat grunn. Ordningen ble lansert i St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Siktemålet er å dempe konfliktnivået i skogvernet og korte ned saksbehandlingstiden samtidig som faglige hensyn oppfylles. Dette fikk tilslutning i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 46 (2003–2004).

Departementet mener i likhet med flere høringsinstanser, at prinsippet om frivillig vern på privat grunn bør innarbeides i loven. Saksbehandlingsbestemmelsene, jf. §§ 41 til 43 avspeiler dette.

Ved avtalesfestet vern vil innholdet i vernet fullt ut bero på avtalen som inngås. Dette avhenger av hva partene blir enige om under forhandlingene i saken. Under forhandlingene kan man imidlertid godt ta utgangspunkt i en form for standardavtale i tråd med de maler som utarbeides for vedtak om områdevern etter naturmangfoldloven. Forhandlingene vil som utgangspunkt bare foregå mellom det offentlige forvaltningsorgan og den private grunneier, noe som reduserer de muligheter andre interesserte – ikke minst miljøinteresserte – har for deltakelse i denne prosessen. Departementet mener det ikke bør innarbeides en bestemmelse om avtalesfestet vern i loven. Det utelukker imidlertid ikke at det kan inngås slike avtaler der offentlige og private finner dette mest formålstjenelig. Departementet ønsker å understreke at områdevern primært skal gjennomføres etter bestemmelsene i lovkap.V.

11.7.8 Forholdet mellom områdevern og annen lovgivning

Mange andre lover har regler for tiltak som kan tenkes å bli aktuelle også i verneområder. Annen lovgivning kan f.eks. sette krav om tillatelse til tiltaket eller stille krav til hvordan det skal utføres. Spørsmålet er da hvordan reguleringen i verneforskrifter etter naturvernloven forholder seg til reguleringer i andre lover. Dette er en problemstilling som ønskes klargjort av flere næringsinstanser. Det generelle utgangspunktet er at det aktuelle tiltaket må oppfylle kravene i begge regelsett. Det hjelper ikke at tiltaket f.eks. har byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller konsesjon etter vannressursloven hvis det er i strid med verneforskriften, og det ikke er gitt dispensasjon fra denne. I den forstand kan man si at vedtak om områdevern «går foran» vedtak etter annen lov. På den annen side kan ikke tiltaket utføres selv om det er forenlig med verneforskriften, hvis det ikke har en tillatelse som er nødvendig etter annen lov.

Spørsmål om forholdet mellom områdevern etter lovkap. V i naturmangfoldloven og andre

lover kan oppstå på flere måter, særlig når det gjelder rådighet som tillates etter annen lov. Det kan dreie seg om lovfestet rådighet, påbudt rådighet, eller rådighet som er avhengig av tillatelse etter annen lovgivning.

Enkelte lover har nærmere bestemmelser om spørsmålet. Etter vannressursloven § 33 gjelder reglene i og i medhold av naturvernloven i stedet for vannressurslovens regler likevel slik at dennes regler om sikkerhet, tilsyn og privatrettslige forhold også gjelder i verneområder.

Hvis det ikke finnes noen særskilt lovbestemmelse, innebærer departementets forslag – i tråd med gjeldende praksis og juridisk teori – for det første at vedtak om områdevern kan innskrenke fysisk rådighet som hviler direkte på lov. Som eksempel kan det vises til forholdet til gjeldende bergverkslov. Bergverksloven bygger på det prinsippet at retten til å skjerpe, mute og få utmål på en forekomst av mineraler som loven har gjort mutbare, ligger hos finneren. Forarbeidene til bergverksloven viser likevel klart at verneområdene skal være unntatt fra skjerperetten (og tilsvarende fra retten til å mute og få utmål).

For det andre kan det oppstå situasjoner hvor et vernevedtak forbyr et tiltak som er påbudt etter annen lovgivning. Et eksempel på dette har man der det er gitt pålegg om hogst etter skogbrukslova § 9 som strider mot et hogstforbud i et skogreservat etter naturmangfoldloven. Det kan forekomme at verneforskriften selv løser spørsmålet, f.eks. ved å si uttrykkelig at vernet ikke er til hinder for pålegg etter skogbrukslova § 9. Men i mange tilfeller har man ikke vært oppmerksom på konflikten da vernevedtaket ble fattet. I disse tilfellene er det naturlig å skille mellom situasjoner der vernevedtaket tolkes slik at det ikke er til hinder for pålegget, og der det foreligger en motstrid mellom vernevedtaket og pålegget. I førstnevnte tilfelle er det ikke lenger konflikt mellom vernevedtak og pålegg. I sistnevnte tilfelle løses motstriden slik at vernevedtaket går foran, siden det er truffet av Kongen etter avveininger mellom ulike interesser etter en saksbehandling der andre sektorer har vært trukket inn. Gjelder påbudet sikkerhetsmessige tiltak, gis det dispensasjon fra verneforskriften etter § 48 første ledd annet alternativ. En tillatelse vil normalt bli gitt på det vilkår at forberedelse og gjennomføring av tiltak skjer i et nært samarbeid mellom den som gjennomfører sikkerhetstiltaket og forvaltningsmyndigheten for verneområdet, slik at hensynet til vernevedtakets formål og vernebestemmelsene for øvrig ivaretas best mulig.

En tredje situasjon er forholdet mellom regulering eller forbud i verneforskrifter etter natur-

mangfoldloven og allerede gitte tillatelser etter andre lover. Også i et slikt tilfelle vil – i tråd med gjeldende rett – vernevedtaket gå foran. Avveiningsene mellom den virksomheten som utføres i henhold til tillatelsen og vernevedtaket, forutsettes også her tatt under forberedelsen av vernevedtaket.

En fjerde situasjon er at vernevedtaket inneholder regler om tiltak som er avhengig av en fremtidig tillatelse etter andre lover. En slik tillatelse er i seg selv ikke nok til at tiltaket kan utføres – det kreves i tillegg at tiltaket er forenlig med verneforskriften. I mange tilfeller kan det bety at tiltaket må ha en tillatelse etter, – eller en dispensasjon fra verneforskriften.

Det følger av § 48 tredje ledd at tiltakshaver i slike tilfeller kan velge å søke om tillatelse parallelt. Det innebærer at saksbehandlingen kan foregå samtidig. Vedtak i saken skal imidlertid først fattes etter verneforskriften, dvs. forskrift etter naturmangfoldloven. En slik vedtaksrekkefølge kan gjøre at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. I saker hvor dispensasjon blir gitt, vil det være tids effektivt med parallell behandling av søknaden etter sektorlov. Tiltakshaver må således selv vurdere hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte i den konkrete saken. I tilfeller hvor saksbehandlingen skjer parallelt skal forvaltningsmyndigheten for verneområder ha nær kontakt med relevante sektormyndigheter om fremdrift, mulige tekniske løsninger osv.

Det kan gjøres unntak fra en slik vedtaksrekkefølge dersom det følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndigheten samtykker i det. Eksempelvis kan det under forberedelsen av vernevedtaket ha kommet signaler om tiltak det vil kunne bli søkt om tillatelse til etter annet regelverk. Da bør verneforskriften bidra til å avklare forholdet mellom regelsettene. Et eksempel er byggetiltak innenfor landskapsvernområder som også krever byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. Her bør verneforskriften eller foredraget til kgl.res. avklare hvordan saksbehandlingen bør legges opp.

11.7.9 Tilbørlig hensyn til samiske interesser

Departementet har innarbeidet en generell bestemmelse i § 14 om at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur blir vurdert og tilbørlig vektlagt ved alle vedtak i eller i medhold av loven som berører samiske interesser direkte. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 2.7 og i omtalen av § 14 i kap. 21.

11.8 Om de enkelte bestemmelsene

11.8.1 Mål for områdevern

11.8.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett har ingen overordnet målformulering for områdevern. Overordnede målformuleringer i form av nasjonale mål for områdevern fremgår imidlertid av stortingsproposisjoner og meldinger, men disse er ikke juridisk forankret. Gjeldende naturvernlov inneholder heller ingen bestemmelse som direkte sier hva områdevern etter loven skal sikre, men mange av målene kommer til uttrykk i forskriftene om de enkelte verneområdene.

11.8.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en generell bestemmelse i utk. § 32 om mål for områdevern. Utvalget mener at loven på en klarere måte enn i dag bør gi uttrykk for hvilke mål som ønskes oppnådd med områdevern.

Utvalget viser også til at det internasjonalt legges stor vekt på at det skal oppnås et bestemt mål med områdevern, så som bevaring av biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen), bevaring av truede arter (Bernkonvensjonen) eller bevaring av naturtyper (OSPAR, Bernkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen). Dessuten er målet med vernet et viktig kriterium etter internasjonale retningslinjer for inndeling av områdevern i forskjellige kategorier.

Utvalget foreslår åtte nærmere angitte mål som områdevern etter lovkap. V skal bidra til, jf. utk. § 32 første ledd. Bestemmelsen gjelder både områder på land og i vann. Vektleggingen av de ulike formålene kan være forskjellig. Noen verneområder vil bidra til ett spesielt mål, mens andre kan ha sammensatte verneverdier og mål. Formuleringen av målene bygger på gjeldende norsk praksis og internasjonale forpliktelser og retningslinjer.

De formålene som angis i den enkelte verneforskriften, må være langt mer konkrete enn det målet som fremgår av utk. § 32 første ledd og de vilkårene eller formålene som fremgår for den enkelte vernekategorien, jf. utk. §§ 34 til 38. Det vises for øvrig til utvalgets nærmere drøfting i NOU 2004: 28 kap. 16.4.4 og 16.4.5.

11.8.1.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Direktoratet for naturforvaltning,

Reindriftsforvaltningen, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norges Geologiske Undersøkelser, Regjeringsadvokaten, Den Norske Advokatforening, Bergindustriens fellesekretariat, Den Norske Turistforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Friluftslivets fellestorganisasjon, Greenpeace Norge, Natur og Ungdom, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Dykkerforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk ornitologisk forening, Norske Reindriftsamers landsforbund, Norskog, SABIMA, WWF, fylkesmennene i Hedmark, Hordaland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Østfold, og Møre og Romsdal, samt Ålesund kommune og Åseral kommune har uttalt seg til denne bestemmelsen. De aller fleste er generelt positive til målbestemmelsene for områdevern. En del instanser har imidlertid forslag til enkelte presiseringer og endringer.

Kommunal- og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Reindriftsforvaltningen, Nord-Trøndelag Reinsamelag og Norske Reindriftsamers landsforbund ønsker at vern av områder også kan begrunnes i samisk kultur og næringsutnyttelse. Enkelte av disse instansene fremhever at samisk reindrift er den viktigste kulturbærer innenfor samisk kultur, og at nasjonale og internasjonale forpliktelser tilsier at samisk reindrift og kulturutfoldelse bør inn som et særlig mål med områdevern. Samerettsutvalget II uttaler i NOU 2007: 13, kap. 20.5.3 at målbestemmelsen bør gi hjemmel for å sikre naturgrunnlaget for samisk materiell kultur.

Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellestorganisasjon, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norges Jeger- og Fiskerforbund, SABIMA og WWF ønsker at hensynet til friluftsliv og naturopplevelse skal være et selvstendig mål med områdevern. Det heter bl.a. i uttalelsen fra WWF at:

«Vi savner ... generelt en sterkere vektlegging på verneområders betydning for friluftslivet og naturopplevelser. Selv om det er særlig økologiske kriterier og de faktiske verneverdier som skal ligge til grunn for vernevedtakene, står også muligheten for å oppleve intakte naturområder og friluftsaspektet sentralt i denne sammenhengen. Dette burde derfor vært bedre forankret i lovteksten.»

Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges Skogeierforbund, Norskog og Åseral kommune mener brukerinteressene burde vært en del av målene ved områdevern fordi dette står sentralt for arbeidsplasser og inntekter i distriktene. *Direktoratet for naturfor-*

valtning stiller imidlertid spørsmål ved om «tilrettelegging for bruk» bør være et mål for områdevern.

Den Norske Turistforening, Greenpeace Norge, Natur og Ungdom, Norges Naturvernforbund, Norsk ornitologisk forening, SABIMA, WWF og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ønsker en tydeliggjøring av nettverkstankegangen i lovteksten samt en kobling til bevaringsmålet i utk. § 4.

Norges Bondelag mener at utfordringene er ulike for Norge og resten av Europa og mener derfor at det bør stilles spørsmål ved behovet for å implementere et nettverk av naturområder slik EU-landene har gjort gjennom Natura 2000.

Fylkesmannen i Hedmark er i tvil om naturmangfoldloven bør hjemle mulighet for å opprette verneområder utelukkende for å bidra til bevaring av kulturhistoriske verdier slik utk. § 32 første ledd bokstav e kan tolkes, fordi dette kan skape uklarhet i forhold til forvaltning etter kulturminneloven.

Direktoratet for naturforvaltning stiller spørsmål om ansvarsforholdene mellom naturforvaltningen og kulturminneforvaltningen. Direktoratet for naturforvaltning mener også at begrepet «landscapsformer» må vurderes nærmere.

Bergindustriens fellesekretariat uttaler at det kan være formålstjenlig å presisere for det enkelte verneområde hvilket konkret mål man er ute etter å ivareta.

11.8.1.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at gjeldende rett generelt, og naturvernloven spesielt, mangler klare mål for områdevern. Imidlertid er det etter naturvernloven i praksis formulert en rekke formål for de konkrete verneområdene. Disse målene er i hovedsak basert på naturfaglige kriterier. Departementet foreslår, som utvalget, en lovfesting av mål for områdevern. Forslaget har fått bred støtte i høringsen. Bestemmelsen vil etter departementets vurdering bidra til å tydeliggjøre hva vi ønsker med områdevern, dvs. hvorfor vi verner.

Målene gjenspeiler de nasjonale målene for områdevern, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) tabell 6.1, som først og fremst er knyttet til naturens behov for beskyttelse. Det legges i de nasjonale målene særlig vekt på områdenes økologi og de faktiske verneverdiene. Samtidig vil målene gi informasjon om de rettspolitiske vurderingene som ligger bak lovbestemmelsene om områdevern. I tillegg vil bestemmelsen være et viktig tolkningsmoment ved anvendelsen av de enkelte bestemmelsene.

Internasjonalt legges det mye vekt på at man skal oppnå et bestemt mål med områdevern, så

som bevaring av naturens mangfold (biomangfoldkonvensjonen), bevaring av truede arter (Bernkonvensjonen) eller bevaring av naturtyper (OSPAR, Bernkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen). Målene vil derfor være et tiltak for å oppfylle internasjonale forpliktelser innenfor områdevernet.

Bestemmelsen angir både mål for det samlede områdevernet og mål som er aktuelle for det enkelte verneområdet. Det er lagt opp til at et verneområde som opprettes som et minimum må oppfylle ett av målene i bestemmelsen. Målene vil gjelde uavhengig av vernekategori, men noen mål kan være særlig aktuelle for bestemte kategorier, se også omtalen av § 33 i kap. 21.

Flere høringsinstanser påpeker at visse former for bruk og brukerinteresser, herunder samisk reindrift og kulturutfoldelse, og visse former for friluftsliv og naturopplevelse enten bør være selvstendige mål eller delmål ved områdevern.

Målene ved områdevern er, som nevnt ovenfor, først og fremst knyttet til naturverdier innenfor et aktuelt område der det legges særlig vekt på områdenes økologi og de faktiske verneverdiene.

En slik tilnærming er også i samsvar med EUs habitatdirektiv som vurderer vern ut fra rent naturfaglige kriterier. Hensynet til andre samfunnsinteresser kommer først inn i den konkrete forvaltningen av verneområdene. Selv om habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen, gir direktivet viktige signaler om hva som bør være mål med områdevern.

Selv om målene med områdevern er knyttet til de aktuelle naturverdiene, er departementet opp-tatt av at vernet også skal ha positive ringvirkninger for næringer og utvikling av lokalsamfunn. Slike virkninger er imidlertid ikke målet med områdevern, men effekter av vernet. Det er derfor ikke naturlig å ta inn slike hensyn i målbestemmelsen.

Hensynet til næringer, herunder samisk næringsvirksomhet, og utvikling av lokalsamfunn vil være viktig også i verneområder. Ved utforming av verneforskrifter og forvaltnings- og skjøtselsplaner skal det derfor legges vekt på slike hensyn. Det er imidlertid en klar forutsetning at utviklingen i verneområdet må skje innenfor det som er målet med vernet.

Områdevern foreslås heller ikke som virkemiddel for å sikre visse former for bruk, næringsvirksomhet eller kulturutøvelse fremfor andre. Gjør vi det, vil det bryte med gjeldende naturvernlov og klart avvike fra EUs habitatdirektiv. I praksis vil en slik tilnærming også legge til rette for bruk og til-

tak innenfor verneområder som kan bidra til å skade eller forringe verneverdiene.

Videre gir vern av områder etter lovkap. V i naturmangfoldloven ikke hjemmel for å pålegge visse former for bruk. Bestemmelsene gir bare adgang til å forby eller regulere de former for bruk som kan skade eller forringe verneverdiene. I den utstrekning bruk av naturen er trukket inn i målformuleringene for områdevern, er det for å understreke hvilke former for bruk som virker positivt for verneverdiene.

Bruk vil imidlertid være en viktig forutsetning for å opprettholde eller gjenoppbygge verneverdier i en rekke områder. Slik bruk vil det være svært ønskelig at fortsetter, f.eks. beiting. Det bør derfor oppmuntres til slik bruk, bl.a. ved å legge til rette for at offentlige tilskuddsordninger kan brukes på slike tiltak eller bruk. Det er tatt inn egne bestemmelser om bruk som bidrar til å opprettholde eller gjenopprette verneverdier i § 36 tredje ledd (landskapsvernområder) og § 37 fjerde ledd (naturreservat).

Departementet viser til ovennevnte redegjørelse og går ikke inn for at visse former for bruk og kulturutøvelse skal være del av målbestemmelsen.

Det vises imidlertid til § 33 første ledd bokstav f der det fremgår at målet er «natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap)». I dette ligger at vernet også kan sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Sikringen av naturgrunnlaget skal imidlertid ikke åpne for bruk og aktiviteter som kan forringe verneverdiene angitt i verneformålet.

Flere instanser ønsker en tydeliggjøring av nettverkstankegangen, mens Norges Bondelag er kritisk til nettverkstankegangen. Departementet ser nettverkstankegangen som et nytt og viktig grep i naturmangfoldloven. Slik nettverksbygging står også sentralt internasjonalt og i EUs habitat- og fugledirektiv. Nettverksbygging har som siktemål at de områder som tas vare på, samlet sett skal bidra til en helhetlig og tilstrekkelig ivaretagelse av biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. For områder i sjø vises det også til at FNs generalforsamling har vedtatt en resolusjon der betydningen av del XII i havrettskonvensjonen understrekes (A/res/58/240). Landene blir i resolusjonen oppfordret til en rekke tiltak, herunder å beskytte korallrevene og å opprette nettverk av representative verneområder. Slik beskyttelse kan skje både gjennom områdevern, regler om utvalgte naturtyper og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter og ved bruk av f.eks. plan- og bygningsloven.

Departementet mener det er behov for å se naturvern- og kulturminneverdier i sammenheng. Dette krever et nært samarbeid mellom naturvern- og kulturminnemyndigheter under hele verneplanprosessen. Det vil bidra til at både natur- og kulturhistoriske verdier blir bredt belyst og ivare tatt på en forsvarlig måte. Departementet mener derfor at loven skal kunne gi grunnlag for å verne både natur- og kulturhistoriske verdier der slike verdier henger nøye sammen og utgjør helheten i et område. Naturmangfoldloven vil imidlertid ikke gi hjemmel for at hensyn til kulturhistoriske verdier alene kan være et selvstendig mål for områdevern. Dette er presisert i § 33 første ledd bokstav e. Dersom det er snakk om ivaretagelse av kulturminneverdier alene uten at de står i nær sammenheng med naturverdier, dekkes dette opp av kulturminneloven.

Departementet er enig med Direktoratet for naturforvaltning at begrepsbruken bør være entydig, jf. første ledd bokstav a. Og at begrepsbruken bør være i samsvar med den europeiske landskapskonvensjonen der «landskap betyr et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» jf. konvensjonen, kapittel I, art. 1.

Departementet er enig med Bergindustriens fellesekretariat at det ved etablering av verneområder er viktig å synliggjøre hvilket mål som søkes nådd. Ofte vil det imidlertid være behov for å beskrive målene mer konkret enn det som fremgår av de generelle formuleringene i § 33. Hvor langt man går i å konkretisere målene i verneforskriften må avgjøres konkret i den enkelte vernesak.

11.8.2 Forskrifter om verneområder

11.8.2.1 Gjeldende rett

Naturvernloven inneholder en rekke hjemler for vern av områder, herunder §§ 4, 6 og 10. Permanent vern vedtas av Kongen, mens myndighet til å vedta midlertidige vernevedtak er delegert til Direktoratet for naturforvaltning. Verneforskriftene knyttet til geografisk avgrensede områder utgjør hovedtyngden av regelverket knyttet til verneområder.

Loven gir rammene for verneforskriften. Verneforskriften angir hjemmelsgrunnlag, vernekategori, geografisk virkeområde og formålet med vernet, og regulerer tiltak og aktiviteter i verneområdet innenfor lovens rammer. Etter dagens praksis kommer dette til uttrykk ved at verneforskriften konkret regulerer hvilken bruk som er forbudt og hvilken bruk som krever tillatelse etter søknad fra

forvaltningsmyndigheten. Til dels angir den hvilken bruk vernet ikke er til hinder for. I tillegg har alle forskriftene en generell dispensasjonsbestemmelse.

Enkeltvedtak som treffes i medhold av verneforskriften kan variere. Det vanligste er at verneforskriften setter krav om individuell vurdering før et tiltak ev. kan settes i verk. Det forekommer at en verneforskrift bestemmer at drift eller inngrep i et verneområde bare kan skje i samsvar med en godkjent plan. Avgjørelsen om godkjenning av slik plan vil være et enkeltvedtak med hjemmel i verneforskriften (ev. annen lovgivning som regulerer plantypen).

11.8.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener utk. § 33 ikke vil innebære store endringer sammenholdt med dagens bestemmelser og praksis etter naturvernloven.

Utvalget foreslår at vedtaksmyndigheten fortsatt skal ligge til Kongen, jf. utk. § 33 første ledd. Etter utk. annet ledd foreslås det at vernets formål klart skal angis i verneforskriften. Dette vil bidra til en mer forutsigbar og effektiv forvaltning av verneområdet. Videre foreslår utvalget at det er de verneverdiene som ligger til grunn for vernet, som vil være utgangspunktet for verneområdets avgrensning, jf. tredje ledd.

Utvalget foreslår en generell bestemmelse om fastsettelse av verneforskriftens rettsvirkninger. For den enkelte vernekategori foreslår utvalget nærmere rammer for rettsvirkninger av et vernevedtak, jf. utk. fjerde ledd.

I tilknytning til dette mener utvalget at lovkap. V i naturmangfoldloven bør angi de rettslige rammene for hva som kan fastsettes i verneforskriften. Lovens materielle regler skal derfor være bindende for forvaltningen når vernebestemmelsene fastsettes. Dette må ses i sammenheng med at loven har høyere trinnhøyde enn forskrifter. Lovens rammer kan derfor etter utvalgets forslag ikke fravikes gjennom forskrift.

Utvalget mener dessuten at loven bør angi konkrete rammer for vernevedtakets innhold. Utvalget har derfor i loven for enkelte vernekategorier valgt å angi både et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser. Dette gjelder særlig for nasjonalparker og landskapsvernområder. Dette innebærer at forvaltningen får klarere signaler enn etter dagens naturvernlov, om spillerommet for myndighetsutøvelse.

Utvalget mener i tillegg at naturmangfoldlovens regler bør være direkte bindende overfor borgerne. Dette innebærer at det er loven, sammen

med forskriften, som regulerer hva som er tillatt og hva som er forbudt innenfor et verneområde. En følge av at loven er direkte bindende, er at tiltak som i forskriften ikke er forbudt, likevel kan være det etter loven.

Utvalget ser det som viktig at et vern ikke uthules gjennom for liberale verneforskrifter. I verneområdene skal hensynet til verneverdiene være overordnet næringsinteressene. Dette innebærer at det bør gå et skille mellom bruk som bidrar til å fremme verneverdier, bruk som kan tåles fordi den ikke påvirker verneverdiene negativt, og bruk som er i strid med verneformålet, jf. utk. § 33 femte ledd.

11.8.2.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Justisdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Reindriftsforvaltningen, Riksantikvaren, Statens landbruksforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Forsvarsbygg, LO, Fiskeri og havbruksnæringens landsforening, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Botanisk Forening, Norsk Sau og Geit, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norskog, fylkesmennene i Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Rogaland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Østfold, Møre og Romsdal fylke, Nord-Trøndelag fylkeskommune, kommunene Snåsa, Åseral, Grong, Høylandet og Lierne, Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal, Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde, Statnett SF og Statskog SF har uttalt seg til utk. § 33.

Flere, herunder *Direktoratet for naturforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norsk Botanisk Forening, Fylkesmannen i Rogaland og Nord-Trøndelag fylkeskommune*, er generelt positive til utvalgets forslag. Flere påpeker behovet for presiseringer. *Statnett SF* mener det bør klargjøres i selve lovteksten at også andre hensyn enn dem som er nevnt i bestemmelsen bør vektlegges, herunder hensynet til eiendomsforhold og næringsinteresser. *Norges Jeger- og Fiskerforbund* mener det ikke må legges opp til standard verneforskrifter som innfører restriksjoner på bruk av verneområdene uten forankring i verneformålet, og anmoder om at det tas inn eksplisitt at opprettelse av verneområder ikke skal være til hinder for utøvelse av friluftsliv, herunder utøvelse av jakt, fangst og fiske. *Reindriftsforvaltningen, Nord-Trøndelag Reinsamelag og Norske Reindriftsamers Landsforbund* mener verneforskrifter som regulerer samiske

reinbeiteområder ikke skal være til hinder for å videreføre samisk reindrift.

Fylkesmennene i Aust-Agder og Vest-Agder mener paragrafen bør kunne åpne for å gjenoppta tidligere bruk og/eller tilstand.

Norskog viser til det brede politiske arbeidet for å ivareta arbeidsplasser og næringsliv i distriktene og er overrasket over at næringsinteressene er utelatt i teksten.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening mener at næringsvirksomhet som ikke strider med verneformålet må kunne tillates etablert, og at etablert virksomhet må kunne fortsette.

Om vedtaksmyndighet og anvendelse av forvaltningsloven

Justisdepartementet mener det er en viss uklarhet knyttet til hvorvidt et vernevedtak anses som forskrift, enkeltvedtak eller begge deler.

Norskog mener at verneforskrifter bør utformes regionalt/lokalt og ikke av sentrale myndigheter.

Hva forskriften kan gi regler om

Direktoratet for naturforvaltning støtter presiseringen om at verneområder i sjø skal angi om vernet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse.

Om avgrensning av verneområder

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er enig i at verneområder skal avgrenses ut fra de naturfaglige kvalitetene.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler at det er viktig at prinsippet om økosystemtilnærming for avgrensning av verneområder blir lovfestet i naturmangfoldloven. Direktoratet forstår bestemmelsen slik at den gir mulighet til å inkludere buffersoner ved avgrensningen av verneområder, samtidig som avgrensningen klart må bygge på verneverdiene og det areal som trengs for å beskytte disse.

Fiskeri- og kystdepartementet, Norges Skogeierforbund og Åseral kommune mener bestemmelsen kan utgå. *Fiskeri- og kystdepartementet* uttaler bl.a. at det er noe søkt å trekke frem momenter som økosystemets tåleevne mot klimaendringer og forurensning som begrunnelse for å øke størrelsen på verneområdene. Det vises til at utvalget mener verneområder bør avgrenses ut fra de naturfaglige verdiene vernet skal ivareta, jf. utk. § 32 første ledd. I dette ligger at verneområdets avgrensning ikke bør kunne begrunnes med at deler av området skal være et «reserveområde» som en ekstra

beskyttelse overfor påvirkninger som har effekt på «kjerneområdet».

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at avgrensning av verneområder slik at influensområder blir en del av verneområdet, kan føre til økt konfliktgrad med lokalsamfunnet.

LO uttaler at framtidige forslag om vernearealer velges ut fra områdenes verneverdi, og ikke fordi det er «enklere» å verne statens grunn enn privat grunn.

Statskog SF ønsker at man i verneprosessen ser på et større område enn kun det området som skal vernes. I arealet rundt områdevernet bør det tas en avveining mellom bruk og vern. Dette for å få en bevisst holdning til de konsekvenser vernet har for de tilgrensende områdene, og ikke minst slik at det kan tilrettelegges for nærings- og utviklingsmuligheter for virksomheter i regionen.

Om rådighetsreguleringer

Forsvarsbygg forutsetter at operativ virksomhet kan fortsette som før i vernede områder så lenge det ikke strider mot verneformålet. Øvingsvirksomhet ligger ikke under begrepet operativ virksomhet.

Olje- og energidepartementet viser til *Norges vassdrags- og energidirektorats* uttalelse hvor det bl.a. framgår at forholdet mellom vassdrag/energi-anlegg og vernehensyn bør være mest mulig avklart i vernebestemmelsene. Dersom det er installasjoner innenfor et verneområde, er det nødvendig å sikre rettigheter for atkomst i forbindelse med vedlikehold og drift, og det er viktig å ha mulighet til ev. opprusting av anleggene. Slike rettigheter er normalt nedfelt i dagens forskrifter, og denne praksisen bør videreføres. Olje- og energidepartementet understreker også at vern etter naturmangfoldloven må tilpasses føringene i Samlet Plan og de rikspolitiske retningslinjer som foreligger med tanke på å opprettholde en forsvarlig kraftbalanse.

Fylkesmannen i Østfold mener at der hvor det er usikkerhet om virkningene en type tiltak kan få for verneverdiene, bør tiltaket forbys, eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak i samsvar med føre-var-prinsippet som utvalget legger til grunn.

Norges Naturvernforbund uttaler at de «støtter og forslaget i § 33, fjerde ledd, om å kunne vedta særskilte reglar for dei ulike delane av eit verna område».

Om bærekraftig bruk som opprettholder verneverdier

Nord-Trøndelag fylkeskommune og kommunene Grong, Høylandet, Lierne og Snåsa uttaler at verneforskrifter må sikre videreføring av tradisjonell bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område.

Flere instanser, herunder *Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Norsk Sau og Geit, Møre og Romsdal fylke, Åseral kommune og Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde* mener imidlertid begrepet «tradisjonell» ikke bør inngå i bestemmelsen. Om dette uttaler *Statens landbruksforvaltning* bl.a. at bærekraftig bruk er det vesentlige i bestemmelsen, og det bør ikke være noe krav om at bruken skal være «tradisjonell» for å kunne tillates. Det bør heller ikke være noe problem å akseptere bærekraftig bruk som ikke kommer i strid med verneformålet.

Direktoratet for naturforvaltning er skeptisk til å ha denne bestemmelsen i den generelle forskriftsbestemmelsen. Det er kun i områder hvor vernet gjelder landskap eller biologisk mangfold som er kulturbetinget, det vil være riktig å bruke betegnelsen «bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene». Også *Fylkesmannen i Buskerud* mener bestemmelsen kan utgå. Fylkesmannen mener bestemmelsen innebærer tolkningsmessige utfordringer som kan medføre unødig konflikt.

Regionkontoret i Nord-Gudbrandsdal mener bestemmelsen kan oppfattes slik at dersom et eksisterende tiltak ikke bidrar positivt til å opprettholde verneverdiene, men likevel bygger på mange hundre års bruk av området så vil myndighetene kunne forby tiltaket.

Samerettsutvalget II foreslår, dersom Biomangfoldlovutvalgetes forslag til utk. § 33 opprettholdes, at dersom bestemmelsens siste ledd «for eksempel utformes slik at det fastslås at verneforskriftene «ikke [skal] være til hinder for å videreføre tradisjonell, herunder samisk, bærekraftig bruk som bidrar til å opprettholde verneverdiene i et område», kan dette bidra til å gi forskriftene et innhold som vil sikre bedre hensyntagen til samisk bærekraftig bruk. Det kan ev. også presiseres at verneforskriften ikke skal være til hinder for at samisk (tradisjonell) bærekraftig bruk kan videreutvikles i tråd med det som vil være rimelig ut fra «tida og tilhøva»».

11.8.2.4 Departementets vurdering

En lovfesting av gjeldende praksis om forskrifter for verneområder på land og i havet, vil på en klarere måte enn i dag angi de rettslige rammene for de rådighetsinnskrenkninger som kan fastsettes i verneforskriften. Det vil bidra til større forutsigbarhet og mer ensartet praktisering av verneforskrifter. Departementet mener det er riktig med en slik lovfesting. Departementet viser til at forslaget ikke innebærer vesentlig omlegging i forhold til bestemmelsene i gjeldende naturvernlov og praksis. Rådighetsinnskrenkningene vil, som i dag, tilpasses nødvendig aktivitet knyttet til installasjoner for energiforsyning og sjøsikkerhet, forsvarets virksomhet, samisk reindrift, friluftsliv m.m.

Om vedtaksmyndighet og anvendelse av forvaltningsloven

Departementet viser til at vedtak om områdevern regnes som forskrifter etter forvaltningsloven. Siden vedtakene gjennomgående vil ha betydning for bestemte grunneiere eller rettighetshavers rettsstilling, må vedtakene også regnes som enkeltvedtak der disse har partsstilling. Det betyr at også saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV til VI får anvendelse hvis det ikke er gjort unntak fra dem, jf. forvaltningsloven § 1. Disse saksbehandlingsreglene omfatter bl.a. forvaltningens utredningsplikt, forhåndsvarsling av parter, rett til dokumentinnsyn for partene, grunning og underretning om vedtaket, og klagerett. Vedtak om områdevern fattes av Kongen i statsråd fordi det er saker av stor viktighet og sektorovergripende karakter, jf. Grunnloven § 28. Siden vedtak om områdevern blir truffet ved kgl.res. med mindre det gjelder mindre endringer i vernevedtaket eller vedtak om midlertidig vern, har klageretten liten eller ingen betydning i praksis.

Om avgrensning av verneområder

Avgrensningen av verneområder tar utgangspunkt i verneverdiene. Helhetlige vurderinger av verneverdier og andre forhold som f.eks. næringsinteresser ligger til grunn ved fastsettelse av vernegrensene. Eiendomsgrensar vil normalt ikke være utslagsgivende for avgrensning av verneområder, men kan bli vektlagt av arronderingsmessige hensyn. Generelt avgjør ikke eiendomsforholdene hvilke områder som skal vernes, men departementet mener det er mer naturlig at statseiendommer utnyttes til verneområder enn privat grunn, når det

ikke er vesentlige forskjeller i verneverdiene og heller ikke er et markert større behov for å utnytte arealet på statsgrunn til andre allmenne formål.

Prinsippet om økosystemtilnærming i denne forbindelse er et av de sentrale handlingsprinsippene for bærekraftig utvikling. Prinsippet er lagt til grunn internasjonalt bl.a. gjennom biomangfoldkonvensjonen. Avgrensning av verneområder skal begrunnes ut fra naturfaglige verdier, og de skal ha en geografisk utstrekning som samsvarer med det som er formålet med vernet. Såkalte buffersoner eller influenssoner kan derfor ikke innlemmes i verneområdene. Departementet forutsetter imidlertid at plan- og bygningsloven og de ulike sektorlovene kan regulere aktivitet i nærområdene til verneområder slik at aktivitet utenfor verneområdene ikke får uønsket virkning på verneverdier innenfor verneområdet, jf. kap. 11.8.15 og § 49 om utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde.

Om rådighetsreguleringer

Områdevern innebærer rådighetsreguleringer overfor grunneiere, rettighetshavere og allmenheten. Graden av rådighetsreguleringer varierer mellom vernekategoriene og kan også variere mellom områder innenfor samme vernekategori (§ 34 fjerde ledd annet punktum). Rådighetsreguleringene er generelt strengest der verneformålet er å ta vare på sårbar, truet eller urørt natur. Ved fastsettelsen av hvilken type bruk som skal kunne tillates, vil bl.a. prinsippene om kunnskapsgrunnlag (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9) og prinsippet om samlet belastning (§ 10) komme inn som retningslinjer ved forvaltningens skjønnsutøvelse. I hovedsak vil dagens praksis for hva som gjennomføres av tiltak og bruk videreføres i ny lov. Ved etablering av energitiltak vil bestemmelsen f.eks. ikke være til hinder for adkomst – også motorferdsel når dette er nødvendig – i forbindelse med vedlikehold av veier, kraftanlegg, luker og dammer anlagt for å sikre kraftforsyningen. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for nødvendig opprusting av slike anlegg. Dette gjelder også eksisterende kraftledninger. Disse rettighetene er normalt nedfelt i verneforskriftene som er vedtatt før vedtakelse av denne lov. Denne praksis videreføres.

Om bærekraftig bruk som opprettholder verneverdier

Departementet viser til at § 34 femte ledd presiserer at verneforskriften ikke skal være til hinder for bærekraftig bruk som bygger opp under vernefor-

målet i et område. Bestemmelsen understreker den positive betydningen av bruk som innebærer at verneverdier ivaretas aktivt. Det er selve bruken som bidrar til å bygge opp under verneverdiene det ikke skal legges begrensninger på. Regulering av andre forhold knyttet til bruken vil det være adgang til å regulere i forskriften for å unngå skade på verneverdiene.

11.8.3 Nasjonalparker

11.8.3.1 Gjeldende rett

Det følger av naturvernloven § 3 at det kan etableres nasjonalparker for å bevare større urørte eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder av arealer av statens grunn. Grunn av samme art som ikke er i statens eie og som ligger i eller grenser inntil statens arealer, kan legges ut som nasjonalpark sammen med statens grunn. Private områder kan legges ut som nasjonalpark når visse betingelser er oppfylt.

11.8.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen for nasjonalparker der vilkårene for nasjonalpark knyttes opp til naturverdiene. Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om statlig grunn.

Utvalgets forslag til nasjonalparkbestemmelse svarer til IUCNs kategori II, men med mulighet for mer bruk enn hva IUCN-kriteriene anbefaler.

Hovedvilkåret foreslås formulert slik at det må dreie seg om større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer og er uten tyngre naturinngrep. Det skal, som i gjeldende rett, være et vilkår at området framstår som et naturområde. Dette utelukker ikke enhver menneskelig påvirkning, men trekker grensen mot aktiv bearbeiding av naturen, f.eks. jordbrukslandskap. At området har vært brukt til ekstensiv utmarksbruk slik som beite, jakt, fiske og vedhogst, hindrer ikke at området i det vesentlige framstår som et naturområde. Utvalget har valgt uttrykket «uten tyngre naturinngrep» bl.a. fordi dagens krav om «urørt» eller «i det vesentlige urørt» natur, har vært oppfattet som uklart eller – i enkelte sammenhenger – misvisende. Det har vært vist til, særlig fra samisk hold, at mennesker har holdt til i naturen i mangfoldige år og satt sine spor, og dermed «berørt» området.

Utvalget går inn for å beholde vilkåret om «større områder» for å ivareta sammenhengende områder med mest mulig opprinnelig natur.

Utvalget viser til at kravet om at nasjonalparker skal opprettes på statens grunn i noen tilfeller har

vært et hinder for å opprette nasjonalparker der naturgrunnlaget og verneverdiene egentlig kunne tilsi et slikt vern. I tillegg har bestemmelsen i gjeldende lov om at det under visse forutsetninger kan tas med privat grunn, vært konfliktskapende. Utvalget er kommet til at den beste løsningen vil være å oppheve kravet om statsgrunn for nasjonalparker.

Utvalget finner det imidlertid naturlig at statseidomme utnyttes til verneområder fremfor private, når det ikke er vesentlige forskjeller i verneverdiene og det heller ikke er et markert større behov for å utnytte arealet på statsgrunn til andre allmenne formål. På bakgrunn av dette mener utvalget at statsgrunn ikke bør avhendes før det er klarlagt at arealet ikke har interesse for områdevern. For å sikre dette tilrår utvalget at det blir overveid å endre avhendingsinstruksen, jf. kgl.res. 19. desember 1997 om avhending av fast eiendom som tilhører staten og overføring av fast eiendom mellom statsinstitusjoner.

Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger som er lagt til grunn i NOU 2004:18 kap. 16.6.

11.8.3.3 Høringen

Justisdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Regjeringsadvokaten, Statens landbruksforvaltning, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Den Norske Turistforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådene Landsforbund, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Botanisk forening, Norske landskapsarkitekters forening, Norske Reindriftssamers landsforbund, Norskog, Oslo og omland friluftsråd, Reiselivsbedriftenes landsforbund, SABIMA, fylkesmennene i Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Nordland, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Østfold, samt Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag fylkeskommune, kommunene Gratangen, Grong, Høylandet, Kvinesdal, Lierne, Snåsa og Åseral, Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder, Norsk Naturarv, Statnett SF og en privatperson har uttalt seg til utkastet til bestemmelsen om nasjonalparker. Flere er generelt positive til bestemmelsen, mens andre er i mot.

Direktoratet for naturforvaltning mener at for å oppnå målsettingen om å bevare variasjonsbredden av naturtyper, landskap og større intakte økosystemer, er det meget viktig at nasjonalpark-kate-

gorien opprettholdes som en streng vernekategori i samsvar med dagens praksis.

Vilkår for vern

Direktoratet for naturforvaltning støtter de foreslåtte kriteriene for opprettelse av nasjonalparker, men foreslår at «landskapsformer» erstattes med «landskap». Direktoratet mener det er riktig at begrepet «urørt» i naturvernloven erstattes med «naturområder uten tyngre inngrep».

Regjeringsadvokaten og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener at kravet om fravær av tyngre tekniske inngrep ikke må være absolutt.

Eiendomsforholdene

Mange instanser har uttalt seg til forslaget om å fjerne kravet til statsgrunn ved etablering av nasjonalparker.

Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges teknisk naturvitenskaplige universitet, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk forening, flere fylkesmenn og Møre og Romsdal fylke mener det er positivt at det er verneverdiene og ikke eiendomsforholdene som skal avgjøre om et område skal bli nasjonalpark. Justisdepartementet peker bl.a. på at i finnmarksloven § 19 er presisert at det kan opprettes nasjonalpark på Finnmarkeiendommens grunn, nettopp fordi det er ønskelig å kunne opprette nasjonalparker i Finnmark selv om grunnen ikke lenger er i statlig eie.

Flere kommuner samt *Nord Trøndelag fylkeskommune* uttaler at bruk av privat grunn til nasjonalparkformål må være begrunnet i konkrete verneverdier.

Enkelte andre kommuner og *Norges Skogeierforbund* uttaler at dersom det skal opprettes flere nasjonalparker, bør de først legges ut på statsgrunn. Det er bare akseptabelt å ta ut kravet om statlig grunn i nasjonalparker dersom private grunneiere blir sikret full erstatning, og at det legges opp til at vernarbeidet skal baseres på frivillighet. *Norskog* og *Reiselivsbedriftenes landsforbund* går imot etablering av nasjonalpark på privat grunn da erstatningspraksis så langt ikke har vært akseptabel.

Rettsvirkninger av vern

Om tradisjonell bruk og beitepress

En rekke instanser, herunder *Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Fiskeri-*

og havbruksnæringens landsforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund og *Åseral kommune* har merknader til begrepet «tradisjonell bruk», jf. også kap.11.6. De fleste ønsker å ta ut ordet «tradisjonell», slik at det er fremgår klart at det er bruk som ikke er i strid med verneformålet som kan tillates eller fortsette.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler at opprettelse av nasjonalparker ikke skal være til hinder for tradisjonell bruk som ikke skader verneverdiene. Etter direktoratets mening vil en henvisningen til bruk som bidrar til å «opprettholde» verneverdiene være lite passende fordi målsettingen med nasjonalparker som utgangspunkt skal være å bevare intakte økosystemer. Direktoratet foreslår derfor at bestemmelsen endres til at «i nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted med mindre påvirkningen er forenlig med verneformålet».

Enkelte fylkesmenn uttaler at det er behov for nyansering når det gjelder tradisjonell bruk. *Fylkesmannen i Rogaland* tilrår innføring av hjemmel til mulig regulering av tradisjonell utnytting av jakt-, fiske- og beiteinteresser i nasjonalparkene, slik at en i enkelte utvalgte nasjonalparker kan få et restriksjonsnivå i tråd med IUCNs normer for nasjonalparker, dvs. ivaretagelse av naturens produksjonsevne og biologisk mangfold.

Norske Reindriftsamers Landsforbund og *Nord-Trøndelag Reinsamelag* uttaler at de primært ikke er imot opprettelse av nasjonalparker og andre verneområder fordi det også kan bidra til å verne reindriftens beitearealer. Dette forutsetter at vernet ikke utelukker tradisjonell samisk reindrift.

SABIMA, flere fylkesmenn og *Arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning i Aust-Agder* mener at stort beitepress kan være en aktivitet som må reguleres for å bevare artsmangfoldet og naturens produksjonsevne på samme måte som jakt og fiske.

Om ferdsel

Direktoratet for naturforvaltning uttaler at det er viktig at lovforslaget legger opp til at dagens strenge praksis videreføres, og at det er positivt at bestemmelsen tydelig sier at forskriften skal sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Direktoratet er enig i at ferdsel til fots bare bør kunne forbyes når det er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Direktoratet forutsetter videre at ferdsel som skjer ved bruk av ikke-motorisert teknisk utstyr som f.eks. kiting, ikke er å anse som ferdsel til fots og kan reguleres dersom det kommer i konflikt med verneformålet. Direktoratet mener det er viktig at

all organisert ferdsel kan reguleres i verneforskriftene dersom ferdselen vil kunne medføre skade på verneverdiene. Som følge av at nasjonalparkene i større grad skal være grunnlag for lokal verdiskapning, kan økt bruk og større aktivitet i tilknytning til friluftsliv, reiseliv og turisme bli av en slik art eller intensitet at den kommer i konflikt med verneformålet og motvirker målsettingen om bevaring av verneverdiene.

11.8.3.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalget og går inn for å opprettholde kategorien for nasjonalparker som en streng verneform.

Om vilkår for vern

Formålet med å opprette nasjonalparker er først og fremst å sikre større økosystemer som er uten tynge tekniske inngrep. Sett i forhold til lovens bestemmelse om mål med områdevern i § 33 første ledd, kan alle målene komme inn ved nasjonalparkvern. De mest aktuelle målene er i bokstav a, b, c, d, f og g. Både hensynet til naturverdiene og opplevelsesverdien er etter departementets mening viktige mål med opprettelsen av nasjonalparker. Hensynet til friluftsliv vil imidlertid ikke være et selvstendig mål for vern av nasjonalparker, jf. kap. 11.8.1.4

I departementets kommentarer til § 33 første ledd bokstav a i kap. 11.8.1.4 og i kap. 21 legges det til grunn at begrepsbruken bør være entydig, og departementet foreslår at ordet «landskapsformer» erstattes med ordet «landskap». Tilsvarende vurdering gjør seg gjeldende i § 35 første ledd.

Om eiendomsforholdene

Departementet registrerer at det er delte meninger om nasjonalparker også skal kunne omfatte privat grunn, men at flertallet av de som har uttalt seg om dette, slutter seg til utvalgets forslag om å fjerne vilkåret om statsgrunn for å kunne etablere nasjonalparker.

Departementet mener at det må være naturverdiene og ikke eiendomsforholdene som må være avgjørende for hvilken vernekategori som skal benyttes. Det har vært uklart hvor langt kravet om statsgrunn etter gjeldende rett rekker, og praksis har vist at dette har vært konfliktskapende. Ved å fjerne kravet om statsgrunn vil vernekategorien bli klarere og mer fleksibel. Departementet mener imidlertid at der det er naturlig bør statseiendommer utnyttes til verneområder fremfor privat

grunn, når det ikke er vesentlige forskjeller i verneverdiene, og det heller ikke er et markert større behov for å utnytte arealet på statsgrunn til andre allmenne formål. Statsgrunn bør derfor ikke avhendes til andre før det er klarlagt at arealet ikke har interesse for områdevern.

De endringer som nå gjøres i erstatningsreglene for områdevern, vil ivareta grunneiernes økonomiske interesser i langt større grad enn i dag. Departementet foreslår på bakgrunn av ovennevnte at det ikke skal være krav om statsgrunn ved etablering av nasjonalparker.

Om nasjonalparker i sjø

Nasjonalparker kan opprettes både på land og i en kombinasjon land og sjø. Fordi det er noe ulike forutsetninger for vern på land og i rene sjøområder, foreslår departementet en egen bestemmelse om rene marine verneområder i § 39. Etter departementets vurdering vil en egen bestemmelse om rene marine verneområder tydeliggjøre behovet for og virkningene av vern i sjø, og dermed være bedre tilpasset forholdene i havet enn bestemmelsen i § 35. Om marine verneområder, se kap. 11.8.7 og omtalen av § 39 i kap. 21.

Om rettsvirkninger av vern

Om tradisjonell bruk, beitepress og andre aktiviteter

Departementet mener aktivitet og tiltak innenfor nasjonalparkene må tilpasses formålet med vernet. Aktivitet og tiltak må ikke forringe eller ødelegge verneverdier. «Tradisjonell bruk» forbindes ofte med landbruksdrift, men praksis har vist at begrepet i mange tilfeller har skapt uklarhet, og det er skapt konflikt rundt tolking av hva som faller innenfor dette begrepet. Bestemmelsen kan også skape en forventning om mer intensiv bruk hvilket ikke nødvendigvis er forenlig med det restriksjonsnivået lovbestemmelsen for øvrig legger opp til. Departementet er av den oppfatning at det er brukens virkning på verneverdiene som er det sentrale, ikke om den er tradisjonell eller ikke. På bakgrunn av dette anbefaler departementet at § 35 annet ledd første punktum omformuleres i tråd med dette.

Beiting vil som oftest ikke være i strid med verneformål i nasjonalparkene. I mange tilfeller vil beiting også kunne bidra til å opprettholde verneverdier. Det kan imidlertid i helt spesielle tilfeller bli aktuelt å regulere beitetrykket av hensyn til verneverdiene. Dette kan skje dersom det skulle oppstå en situasjon der beitingen får et omfang eller karakter, f.eks. som følge av innføring av ny type

beitedyr, som medfører at verneverdier kan gå tapt.

Departementet mener nasjonalparkene i større grad skal kunne benyttes med tanke på næringsutvikling, jf. St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*, den såkalte Fjellteksten. Det ble lagt til grunn at de unike natur- og kulturressursene representerer et stort potensial for fortsatt sysselsetting og bosetting i fjellbygdene. Samtidig skal natur- og kulturverdiene i fjellområdene bevares som kilde til friluftsliv, rekreasjon og natur- og kulturopplevelser. Det ble derfor lagt til grunn at forvaltningen av fjellområdene skal ta utgangspunkt i de rammebetingelser som den sårbare fjellnaturen setter, dvs. en økosystemtilnærming. All aktivitet må derfor skje på en slik måte at det ikke går på bekostning av verneverdiene, noe som innebærer at det f.eks. som utgangspunkt ikke vil være grunnlag for oppføring av nye bygninger og økt motorferdsel.

Jakt og fiske er en sentral del av norske friluftslivstradisjoner og vil, når det utøves innenfor naturmangfoldlovens kap. III, og viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens rammer, normalt ikke endre økosystemene vesentlig, eller være uforenlig med bevaring av disse.

Om ferdsel og støy

Utøvelse av det enkle friluftslivet har lange tradisjoner i Norge. Departementet mener i likhet med utvalget at enkelt friluftsliv som er tilpasset verneverdiene, bør være tillatt innenfor nasjonalparker. Departementet viser imidlertid til at det også i forbindelse med friluftsliv oppstår nye aktiviteter og ferdselsformer som på ulik måte kan påvirke verneverdiene. Slike aktiviteter skal kunne reguleres dersom de kan være til skade for eller forringe verneverdiene. Et eksempel på dette er kiting i sårbare villreinområder.

Departementet viser til at fravær av støy er viktig for mange ved opplevelse av natur, og at «stillehet» av mange blir trukket frem som en viktig kvalitet ved de store urørte verneområdene. Departementet er enig i utvalgets forslag, der det i bestemmelsen uttrykkelig sies at forskriften skal sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Dette innebærer at det fortsatt skal være strenge restriksjoner for motorisert ferdsel innenfor nasjonalparker.

Om forvaltningsplaner

Departementet viser til kap. 11.1.1 og kap. 11.7.5 der viktigheten av forvaltningsplaner er drøftet, kap.11.8.4.4 hvor forvaltningsplaner i landskapsvernområder er omtalt, og til kap. 11.8.13 hvor mange høringsinstanser påpeker at utarbeidelse av forvaltningsplaner og ikke bare skjøtselsplaner må lovfestes. Departementet mener at behovet for helhetlige forvaltningsplaner er størst i de store verneområdene, og særlig i nasjonalparkene og landskapsvernområdene hvor det ofte er mange brukerinteresser. Departementet anbefaler derfor at det hjemles i et tredje ledd i § 35 at forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket.

11.8.3.5 Bynasjonalparker

Gjeldende rett

Naturvernloven har i dag ingen hjemmel for å opprette egne bynasjonalparker som ligger i eller tett inntil byer og tettsteder.

Utvalgets forslag

Med utgangspunkt i debatten om behovet for bevaring av helheten i og samspillet mellom natur- og kulturarven i by- og tettstedsnære områder har utvalget vurdert om det er behov for å innføre en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven, jf. kap. 16.6.4 i NOU 2004: 28. Bakgrunnen har vært at dagens naturvernlov i for liten grad er innrettet på vern av slike områder ut fra bl.a. friluftslivshensyn kombinert med tilrettelegging for turistmessig bruk og opplevelser av områder med natur- og kulturminneverdier.

En ev. bestemmelse om bynasjonalparker ville etter utvalgets mening måtte ha lempeligere vilkår for vern og restriksjonsnivå enn det utvalget foreslår for vernekategoriene nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Utvalget mener at flere av de behovene som en ordning med bynasjonalparker skulle dekke, kan ivaretas gjennom vern som landskapsvernområde etter naturmangfoldloven eller ved kombinert vern etter naturmangfoldloven (reservater eller landskapsvernområder) og annet lovverk, særlig kulturminneloven og plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår derfor ikke en egen bestemmelse om bynasjonalparker i naturmangfoldloven.

Høringsinstansenes syn

Friluftsrådene Landsforbund mener det er behov for en egen lovhjemmel for å ivareta viktige naturområder med store opplevelseskvaliteter for store befolkningsgrupper. I stor grad gjelder dette bymarker.

Norskog mener at en egen bestemmelse om bynasjonalparker vil vanne ut forståelsen av nasjonalparkbegrepet. Norskog har for øvrig ingen motforestillinger mot opprettelse av bynære nasjonalparker dersom det begrenses til, og det samtidig finnes et faglig grunnlag for, å benytte begrepet i byenes parker og grøntanlegg. I den grad man her ser for seg å utvide vernet til bynære skoger, stiller Norskog seg avvisende til dette. Det er allerede et utviklet grunnlag for ivaretagelse av flerbruksverdier for bynære skoger.

Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig å sikre natur-, kultur- og friluftslivsinteresser, både i by og tettsteder, og i nærheten av slike. Samtidig deler i utgangspunktet departementet utvalgets vurdering om at vi i dag har tilstrekkelig lovhjemler til å ta vare på slike områder på en langsiktig og god måte. Departementet har imidlertid på ett punkt sett et behov for å styrke lovgrunnlaget ut fra hensynet til bl.a. friluftslivet, og har fremmet Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) Om lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven). Det er i tillegg vedtatt midlertidig markagrensning for Oslo og nærliggende kommuner inntil markaloven trer i kraft.

På denne bakgrunn mener departementet det ikke er behov for en egen vernekategori om bynasjonalparker i naturmangfoldloven.

11.8.4 Landskapsvernområder*11.8.4.1 Gjeldende rett*

Landskapsvernområder etableres for å bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap, jf. naturvernloven § 5. Formålet er etter lovens ordlyd å «bevare landskapet». Landskapsvern er ofte kombinert med fredning av plante- eller dyrearter etter naturvernloven §§ 13 eller 14, eller reservat- eller biotopfredning etter §§ 8 eller 9. Landskapsvern er den mildeste verneformen.

I praksis har landskapsvernområde vært brukt til et vidt spekter av verneformål, bl.a. som alternativ til nasjonalpark i områder planlagt utlagt til nasjonalpark, men som ikke oppfyller nasjonalparkkriteriene. Kategorien er brukt i randsonene

til nasjonalparker, og den er også brukt i større urørte områder med naturkvaliteter som kvalifiserer til nasjonalpark, men hvor grunneierforholdene har gjort det vanskelig å opprette nasjonalpark.

Naturvernloven § 7 bestemmer at reglene om landskapsvernområder «gjelder ikke områder som omfattes av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven». Der hvor landskapsvernområdet omfatter et allerede regulert område, innebærer bestemmelsen at vedtaket om landskapsvern ikke kan ha rettsvirkning før reguleringsvedtaket er opphevet. Den åpner imidlertid også for etterfølgende reguleringsvedtak i områder som er utlagt til landskapsvernområde. I de regulerte områdene bortfaller landskapsvernet etter naturvernloven når reguleringsplanen er endelig.

11.8.4.2 Utvalgets forslag

Landskapsvern er den vernekategorien som etter utvalgets vurdering framstår som mest uklar. Den er brukt til svært forskjellige formål, og restriksjonsnivået har vært varierende. Utvalget foreslår derfor at kategorien landskapsvernområde rendyrkes til å ivareta «landskap» som sådant, slik intensjonen opprinnelig har vært. Ivaretagelsen av naturverdier som blir skapt i samspillet mellom menneskers bruk og naturgrunnlaget, er ett blant flere sentrale mål i landskapsvernet. Et annet mål er å sikre større trekk i naturlandskap for å ivareta økologiske funksjoner, men også av hensyn til opplevelsesverdi og rekreasjon.

Landskapsvernområder svarer til IUCN-kategoriene landskapsvern (V) og, til dels, ressursforvaltningsområde (VI).

Utvalget har vurdert om landskapsvernet bør skilles i to vernekategorier, for henholdsvis naturlandskapet og kulturlandskapet, men er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Det er etter utvalgets syn glidende overganger mellom naturlandskap og kulturlandskapet. Internasjonalt er nettopp menneskers tilknytning til landskapet sentralt for denne verneformen. Utvalget foreslår derfor at naturlandskap og kulturlandskapet behandles i samme kategori.

Landskapsvernområde skal være en mild vernekategori, og den kan kombineres med andre vernekategorier, særlig biotopvernområde.

Forholdet til reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven

Utvalget foreslår å oppheve muligheten til å vedta en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i

strid med et landskapsvernområde. Bestemmelsen i gjeldende rett gir reguleringsplaner forrang overfor landskapsvernområder, og ikke overfor naturreservater, nasjonalparker og biotopfredningsområder. Det er heller ikke slik at det er andre plantyper etter plan- og bygningsloven som gis forrang overfor landskapsvernområder.

Tidligere kunne det ikke treffes fredningsvedtak etter kulturminneloven i strid med reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven. Dette ble endret i 1989, slik at fredningsvedtak nå går foran slike planer etter plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987–88). En viktig forutsetning for denne endringen var at fredningsvedtak skulle utarbeides i nær kontakt med kommunens planmyndigheter. Kulturminnelovens saksbehandlingsbestemmelse ble endret for å sikre dette. Denne bestemmelsen er lik dagens saksbehandlingsbestemmelse etter naturvernloven. I utvalgets forslag til saksbehandlingsbestemmelse, jf. utk. § 40, videreføres hovedelementene i dagens bestemmelse. Det foreslås imidlertid en tydeliggjøring av tidlig involvering i prosessen med verneplaner, klarere regler for hvordan medvirkningen skal legges opp og hva det er spesielt viktig å legge vekt på i saksbehandlingen. Dette vil bedre kommunens mulighet til kontakt og medvirkning i vernesaker.

Utvalget går inn for at vedtak om vern av naturområder – som i dag – skal treffes av Kongen i statsråd, mens vedtak etter plan- og bygningsloven fattes av kommunen. Utvalget ser det som lite naturlig at Kongens myndighet til å ta vare på verdifullt landskap skal kunne begrenses av kommunale vedtak. En slik ordning vil også kunne vanskeliggjøre oppfyllelsen av nasjonale målsettinger og internasjonale forpliktelser.

Utvalget foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om at regler om landskapsvernområder ikke gjelder i områder som omfattes av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

Landskapsvernområder og biologisk mangfold

Når det er artene eller det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet som skal ivaretas, kan det etter utvalgets mening være nødvendig med et strengere vern enn det som landskapsvernområde vil gi. Flere andre av utvalgets forslag er derfor viktige supplement eller alternativ til landskapsvernområde når det gjelder ivaretagelse av viktig biologisk mangfold.

For det første vil utvalgets forslag om et utvidet bevaringsprinsipp for arter bidra til en bedre

beskyttelse av særlig plantearter enn i dag, uavhengig av om forekomsten befinner seg i eller utenfor et vernet område. Siden vegetasjonen er et viktig element i landskapet, vil en slik beskyttelse også kunne ha en viss effekt relatert til landskapsvern. Inngrep som f.eks. ødelegger en hel vegetasjonstype i et landskapsvernområde, vil ofte i seg selv kunne betegnes som et «vesentlig» inngrep i landskapets karakter.

Videre foreslås at reservater også skal kunne opprettes for å bevare kulturbetinget biologisk mangfold, slik at områder der de sentrale verneverdiene er knyttet til det biologiske mangfoldet, og ikke til landskapstrekkene, vil kunne vernes som reservat. Men utvalget kan se behovet for et strengt vern i noen «lommer» med spesielt viktig biologisk mangfold innenfor et større landskapsvernområde. Her bør imidlertid beskyttelsen skje i form av vern etter andre vernekategorier, f.eks. reservater.

Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger i NOU 2004: 28 kap. 16.7.

11.8.4.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens landbruksforvaltning, Regjeringsadvokaten, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk institutt for skog og landskap), Universitetet for miljø- og biovitenskap, Den Norske Turistforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Naturvernforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Botanisk forening, Norske landskapsarkitekters forening, Norske Reindriftsamers landsforbund, Norskog, Oslo og omland friluftsråd, Utmarkskommunenenes Sammenslutning, fylkesmennene i Aust-Agder, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Vest-Agder og Østfold, Møre og Romsdal fylke, Nord-Trøndelag fylkeskommune, kommunene Hjartdal, Hjelmeland, Hægebostad, Høylandet, Kvinesdal, Lierne, Meråker, Nore og Uvdal, Oppdal, Rollag, Røyrvik, Sauda, Snåsa og Stor-Elvdal, Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til utkastet til bestemmelse om landskapsvernområder.

De fleste som har uttalt seg til bestemmelsen, er generelt positive til utvalgets forslag. Enkelte mener imidlertid at bestemmelsen må gjøres mer fleksibel, og det pekes bl.a. på at det må sikres bærekraftig bruk i landskapsvernområder.

Vilkår for vern

Flere av fylkesmennene uttaler at det er positivt med en klargjøring og mer rendyrking av vernekategorien landskapsvernområde. Det vil bl.a. innebære større mulighet til å videreføre dagens drift og gjennomføre tiltak som ikke endrer landskapsbildet vesentlig. Flere mener imidlertid det bør bli et tydeligere skille mellom nasjonalpark og landskapsvernområde. Avgrensningen mot kulturminneloven og bestemmelser for å ivareta kulturminner som ikke er fredet etter kulturminneloven, kan også skape uklarheter. Det påpekes at det i tråd med den europeiske landskapskonvensjonen er viktig at det etableres et felles system for vurdering og verdisetting av landskap.

Friluftslivets fellesorganisasjon og *Oslo og omland friluftsråd* mener at bestemmelsen må kobles tydeligere opp også mot det enkle friluftslivet.

Nord-Trøndelag fylkeskommune uttaler at ev. vern av sjøbunn betinger en grundig kartlegging av havbunnen og avveining av ulike interesser.

Rettsvirkninger av vern

Statens landbruksforvaltning, *Fylkesmannen i Hordaland* og *enkelte kommuner* peker på viktigheten av samspillet mellom tradisjonell bærekraftig bruk og vern og støtter forslaget om at dette skal være en mild vernekategori. Flere fylkesmenn mener imidlertid at det bør tydeliggjøres hvilke restriksjoner vernekategorien innebærer.

Direktoratet for naturforvaltning mener at landskapsvernekategorien bør justeres slik at den blir egnet til å gi en bedre beskyttelse av biologiske verdier. Dette mener direktoratet er nødvendig for å nå nasjonale målsettinger i tilstrekkelig grad. Direktoratet mener at forslaget til bestemmelse om pågående virksomhet slik den nå er formulert, kan få utilsiktede konsekvenser og mener bestemmelsen om bruk bør knyttes tydeligere opp mot det som er en vesentlig forutsetning for å ivareta verneformålet. Direktoratet mener derfor at denne bestemmelsen bør formuleres slik at pågående virksomhet kan fortsette såfremt den ikke er egnet til å motvirke verneformålet. Ferdsel til fots bør kunne reguleres i avgrensede deler i landskapsvernområdene på samme måte som foreslått for nasjonalparker. Direktoratet mener at det også er behov for nærmere klargjøring av hvordan begrepet pågående virksomhet skal vurderes med hensyn til søknadspåklagte tiltak.

Fiskeri- og kystdepartementet mener at bestemmelsene knyttet til ulike installasjoner i landskaps-

vernområder som berører sjø, ikke må vurderes strengere enn føringene gitt i St.meld. nr. 43 (1998–99) *Vern og bruk i kystsona*.

Skjøtsels- og forvaltningsplaner

Høringsinstansene støtter at det skal foreligge skjøtselsplan samtidig med vernevedtaket. Videre uttaler *Statens landbruksforvaltning* at de forventer at det utarbeides gode rutiner og prosesser for å sikre lokal medvirkning og medbestemmelse ved utarbeidelse av skjøtselsplaner. Det heter i uttalelsen:

«Slik vi oppfatter det vil en skjøtselsplan kun omfatte hvilke tiltak miljøvernmyndighetene mener er nødvendig for å opprettholde verneverdiene, på kort og lang sikt. En forvaltningsplan vil favne bredere og være et helhetlig styringsredskap for oppfølgingen av verneområdet, som konkretiserer hvilke aktiviteter som kan tillates og gjennomføres uten at verneverdiene forringes. Arbeid med forvaltningsplaner kan virke konfliktdependende lokalt, nettopp fordi de synliggjør lokalbefolkningens handlingsrom i et verneområde. Vi anbefaler derfor at det som et minimum må utarbeides forvaltningsplaner for alle større verneområder innen kategoriene nasjonalpark og landskapsvernområde. Forvaltningsplan bør legges fram innen rimelig tid etter at verneforslaget er lagt fram.»

Den Norske Turistforening, *Norges Bondelag*, *Utmarkskommunenes Sammenslutning*, *Møre og Romsdal fylke*, *flere kommuner*, *Vest-Telemarktinget* og *Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde* mener det må stilles krav om at forvaltningsplan skal foreligge samtidig med vernevedtaket.

Flere mener også at forvaltningsplanene bør revideres etter et visst antall år.

Om forslaget til opphevelse av § 7 i naturvernloven

Justisdepartementet, *Direktoratet for naturforvaltning*, *fylkesmennene i Aust-Agder*, *Oslo og Akershus* og *Finnmark* stiller seg bak forslaget om å oppheve bestemmelsen i naturvernloven § 7 om at det ikke kan gjøres vedtak om landskapsvernområde i områder omfattet av reguleringsplan. *Fylkesmannen i Finnmark* ønsker nærmere klargjøring av hvordan endringen vil slå ut i forhold til vedtatte landskapsvernområder og vedtatte reguleringsplaner.

Norskog uttaler bl.a. at de vil advare mot å oppheve bestemmelsen fordi de mener det er lite som taler for å skjerpe verneformens status i plansammenheng ytterligere. *Norskog* frykter ikke at

reguleringsplaner, som er såkalt i strid med landskapsvernområder, vil utgjøre en risiko for miljøverdiene. Norskog mener at det erfaringsmessig ligger langt mer detaljerte vurderinger til grunn for en reguleringsplan enn for et høyst generelt landskapsvern.

11.8.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår slik som utvalget, at vernekategorien landskapsvernområde videreføres med enkelte presiseringer. Dette er i samsvar med hovedinntrykket fra høringen. Landskapsvern skal fortsatt være en mild vernekategori hvor pågående virksomhet i all hovedsak skal kunne fortsette.

Departementet mener i likhet med utvalget at det er behov for å reddyke bestemmelsen for bedre å kunne ivareta landskapet som sådan. Dette samsvarer også med internasjonale retningslinjer for vern. Sammen med de andre vernekategoriene utgjør landskapsvern en helhet i arbeidet med områdevern som skal bidra til å sikre et representativt utvalg av norsk natur, samtidig som vernet skal bidra til å stanse tapet av naturens mangfold.

Vilkår for vern

Landskapsvernområdene skal ivareta de større trekkene i landskapet. Typiske landskapstrekk kan f.eks. være kvartærgeologiske landskapsformer, kystlandskap, vestlandslandskap, samisk kulturlandskap, eller jordbrukets kulturlandskap. I motsetning til vern av nasjonalparker er landskapsvern ikke begrenset til naturlandskap, og det er ikke et krav om at området er tilnærmet fritt for tyngre, tekniske inngrep slik det er for nasjonalparker.

Helheten i et landskapsvernområde utgjøres ofte av både natur- og kulturhistoriske verdier som henger nøye sammen. Kulturhistoriske verdier alene er ikke et selvstendig vilkår for opprettelse av et landskapsvernområde. Hvis det er behov for å ta vare på kulturminner eller andre kulturhistoriske verdier uten at de henger nøye sammen med naturverdier, må dette skje i medhold av kulturminneloven eller plan- og bygningsloven.

Departementet viser til at det i landskapsvernområder vil være vanskelig å gi enkeltarter som ikke har betydning for landskapet som sådant, en tilstrekkelig beskyttelse. I slike tilfeller der naturtyper og/eller naturens mangfold har behov for spesielt vern uavhengig av landskapsinntrykket, mener departementet at andre vernekategorier, som naturreservat, biotopvern eller nasjonalpark,

må benyttes, enten alene eller i kombinasjon med landskapsvernområde.

Som det framgår i kap. 11.8.1, er målene for områdevern knyttet til naturens behov for beskyttelse. Friluftsliv vil derfor ikke være et selvstendig kriterium for opprettelse av verneområder, men det kan komme inn som et tilleggsargument i områder hvor f.eks. opplevelsesverdi er et kriterium for opprettelse av et landskapsvernområde.

Rettsvirkninger av vern

Selv om landskapsvernområder anses som en mild vernekategori, innebærer den strenge restriksjoner på visse typer bruk og utbygging. Departementet er enig med utvalget i at dagens praksis videreføres slik at restriksjonsnivået blir på noenlunde samme nivå som i dag. Det skal også være rom for utvikling av pågående virksomhet, f.eks. å ta i bruk nye og mer tidsmessige driftsmetoder innenfor landbruket. I alle landskapsvernområder er forutsetningen at all virksomhet og alle tiltak er tilpasset landskapet slik at det ikke kommer i strid med formålet med vernet. I landskapsvernområder vil det derfor være lite aktuelt med nye tekniske inngrep. I den grad det åpnes for nybygging eller andre nye tiltak vil det etter verneforskriften være anledning til å sette vilkår som styrer denne utbyggingen på en god måte for å ivareta verneformålet.

I de fleste landskapsvernområder som etableres, vil det ikke være behov for å hindre eller begrense eksisterende bruk. Områder som vernes som landskapsvernområder har slike kvaliteter at eksisterende bruk ikke har forringet området, men det kan være nødvendig å sette rammer for ulike typer drift for å ivareta landskapet. Dette kan f.eks. sette begrensninger på hogstformer og begrensninger i adgangen til motorferdsel.

Departementet viser til at skogbruksvirksomhet er pågående virksomhet selv om skogen kan ha stått urørt i lang tid som følge av lang omløpstid i skogbruket. Hogst, særlig i større flater, kan påvirke landskapet, og det må derfor i hvert enkelt tilfelle tas stilling til hvilke restriksjoner for skogbruket som er nødvendig for å ivareta bestemmelsen i § 36 annet ledd første punktum. Det kan gis bestemmelser i verneforskriften som begrenser flatestørrelser og gir hjemmel for avgrensning av slike inngrep av hensyn til verneformålet.

Ferdsel til fots anses normalt å være en type bruk som i et landskapsvernområde ikke har behov for strenge restriksjoner, fordi det etter departementets vurdering i liten grad vil kunne skade eller forringe verneformålet. Tilsvarende som etter gjeldende rett, kan det imidlertid være

aktuelt å kombinere landskapsvernet med biotopfredning for å bevare eller utvikle et områdes økologiske funksjon for nærmere bestemte arter. I slike tilfelle kan det være aktuelt å regulere ferdsel til fots, jf. kap. 11.8.6.

Skjøtsels- og forvaltningsplaner

Departementet er enig med utvalget i at det må stilles krav til skjøtselsplan der bruk er viktig for å opprettholde verneverdiene. I utvalgets forslag er dette formulert som et krav til skjøtselsplan der «bruk er en vesentlig forutsetning for å bevare områdets karakteristiske trekk og biologiske mangfold». Departementet ønsker en klarere kobling til verneformålet og har derfor forslått at skjøtselsplan skal utarbeides «der bruk er en vesentlig forutsetning for å ivareta verneformålet», jf. § 36 tredje ledd første punktum.

En slik bestemmelse vil bidra til at grunneiere og rettighetshavere på et tidlig tidspunkt får større klarhet i virkningen av et vern. Samtidig gir den forvaltningen et insitament til å komme frem til avtaler med grunneiere om bruk som er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Det gir også større sikkerhet for at områdene ivaretas slik som forutsatt ved etablering av vernet.

En skjøtselsplan er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig for å sikre en forutsigbar forvaltning i tråd med verneformålet. Departementet viser i denne sammenheng til kap. 11.1.1 og kap. 11.7.5 hvor viktigheten av forvaltningsplaner er drøftet, kap. 11.8.3.4 hvor forvaltningsplaner i nasjonalparker er omtalt og kap. 11.8.13 hvor mange høringsinstanser påpeker at utarbeidelse av forvaltningsplaner og ikke bare skjøtselsplaner må lovfestes. Departementet mener mange verneområder har behov for helhetlige forvaltningsplaner, men behovet er størst i de store verneområdene. Slike planer vil særlig være aktuelt i nasjonalparkene og i de store landskapsvernområdene hvor det ofte er mange brukerinteresser. Departementet anbefaler derfor at utarbeidelse av utkast til forvaltningsplan hjemles i et nytt fjerde ledd i § 36.

Revisjon av skjøtsels- og forvaltningsplanene kan være aktuelt i mange områder. Hvor ofte slike planer bør revideres vil variere i de ulike områdene. Departementet legger opp til at slike planer revideres ca. hvert femte til tiende år.

Forholdet til reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven

Departementet har gjennom arbeidet med ny plan- og bygningsloven og ny naturmang-

foldlov lagt vekt på at områdevern i sterkere grad enn i dag bør ses i sammenheng med planleggingen etter plan- og bygningsloven, bl.a. gjennom mer samordnete saksbehandlingsregler. Samlet skal naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte. Det gir mulighet for å ivareta internasjonale og nasjonale verneinteresser og lokal utvikling på en forsvarlig og konstruktiv måte.

Departementet ser det som helt sentralt at ivaretakelse av internasjonale og nasjonale naturverdier sikres gjennom områdevern etter naturmangfoldloven. Som i dag ønsker departementet at slike beslutninger gjøres i et helhetlig perspektiv der man avveier ulike interesser mot hverandre. Slike beslutninger fattes av Kongen i statsråd, og det er lite naturlig at slike vedtak kan settes til side av et underordnet organ. Gjeldende naturvernlov § 7 om landskapsvernområder er et eksempel på en slik regel. Etter denne bestemmelsen settes reglene om landskapsvernområder til side for områder som omfattes av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Det innebærer at et kommunalt organ kan oppheve eller endre Kongens vedtak om ivaretakelse av nasjonale verdier.

Departementet viser dessuten til at det ikke gjelder tilsvarende regler for de andre områdevernkategoriene naturreservater, nasjonalparker og biotopfredningsområder. Det er heller ikke slik at det er andre plantyper etter plan- og bygningsloven som gjelder foran landskapsvernområder. Det er derfor både inkonsekvent og i strid med alle styringsprinsipper at Kongen skal kunne overprøves i slike saker. På denne bakgrunn foreslår departementet, i tråd med utvalget, ikke å videreføre bestemmelsen i § 7 i naturvernloven om at landskapsvern står tilbake overfor reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Marint vern

Det kan i medhold av § 36 opprettes landskapsvernområder på land og i en kombinasjon mellom land og sjø. Der sjøareal inngår i landskapsvernområde, vil det normalt være der hvor sjøareal utgjør et viktig landskapselement i kombinasjon med elementer på land. De ulike elementer som vil inngå i en slik helhet vil bl.a. kunne være landskapsformasjoner, vegetasjonstyper i vekselvirkning og samspill med hverandre, forekomsten av sjø og arrondering. Om marine verneområder, se kap. 11.8.7 og omtalen av § 39 i kap. 21.

11.8.5 Naturreservater

11.8.5.1 Gjeldende rett

Naturvernloven § 8 gir hjemmel for opprettelse av naturreservater. Reservater er den strengeste verneformen. Den har vært brukt for å sikre representativt områder av norsk natur, særskilt viktig biologisk mangfold, samt naturverdier som har stått i fare for å forsvinne. Reservatfredning er den verneformen som i størst grad har vært benyttet for gjennomføringen av systematisk vern av ulike naturtyper som myr, våtmarksområder, sjøfuglområder og edelløvsskog gjennom de såkalte fylkesvise verneplanene.

Hovedvilkår for å kunne opprette et naturreservat er enten at området er urørt eller tilnærmet urørt, eller at det utgjør en spesiell naturtype. I tillegg må området enten ha særskilt vitenskapelig eller særskilt pedagogisk betydning eller skille seg ut ved sin egenart.

Restriksjonsnivået i reservater er normalt strengt, jf. formuleringen i § 8 annet punktum om at området kan «totalfredes» eller «fredes for bestemte formål». Totalfredning betyr at all aktivitet kan forbys. Med fredning for bestemte formål menes at fredningen spesielt skal ivareta nærmere nevnte naturverdier, f.eks. edelløvsskog, barskog, myr, sjøfugl.

11.8.5.2 Utvalgets forslag

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

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

Utvalget foreslår videre at det skal kunne opprettes restaureringsreservater. Det innebærer at et område kan vernes selv om det i dag ikke fremstår med de karakteristikkene som skal kjennetegne et naturreservat. Vilkåret er at området er egnet til å

få slike verneverdier, enten ved fri utvikling eller ved aktive gjenoppsettstiltak. Også i slike tilfeller kreves det etter lovutkastet at et utkast til skjøtselsplan foreligger på vernetidspunktet.

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

Utvalget mener at naturreservat bør være den sentrale vernekategorien for å verne de forskjellige elementene av biologisk mangfold, særlig på økosystemnivå, bestandsnivå og sammensetninger av arter. Kategorien omfatter både IUCNs kategori naturreservat, herunder geologiske (Ia, og delvis Ib), og deler av biotop/habitatvern (IV). Dette vil generelt være den strengeste vernekategorien.

Områdevern som bare skal ivareta enkeltarter, bør først og fremst dekkes gjennom biotopvernområder og for større eller flere sammenhengende økosystemer bør vernet skje gjennom kategorien nasjonalpark.

Det vises for øvrig til utvalgets drøftinger i NOU 2004: 28, kap. 16.4, 16.5 og 16.8.

11.8.5.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norges geologiske undersøkelse, Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Den Norske Advokatforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Nord-Trøndelag Reinsamslag, Norges Bondelag, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Botanisk Forening, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norskog, Utmarkskommunenes Sammenslutning, fylkesmennene i Buskerud, Hedmark, Hordaland, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus, Rogaland, Telemark, Vest-Agder og Østfold, Nord-Trøndelag fylkeskommune, kommunene Grong, Hjørtedal, Hjelmeland, Hægebostad, Høylandet, Lierne, Meråker, Modum, Nore og Uvdal, Røyrvik, Sauda, Sigdal, Snåsa, Stor-Elvdal og Åseral, Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal, Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til utkastet til bestemmelse om naturreservater.

De fleste som har uttalt seg støtter utvalgets forslag, men mener det kan være behov for enkelte presiseringer og justeringer.

Direktoratet for naturforvaltning understreker at naturreservatene må forbeholdes områder som trenger strengt vern, og at det kan være aktuelt

med en differensiering av vernereglene innenfor verneområdet.

Nord-Trøndelag fylkeskommune og kommunene Høylandet, Grong, Lierne, og Snåsa uttaler: «En utvidelse av områder som får det strengeste vernet gjennom kategorien naturreservat utvides til også å omfatte områder som er viktig for det biologiske mangfoldet, innebærer en stor utvidelse av kategorien, og kan ikke anbefales».

Havforskningsinstituttet foreslår at IUCNs kategori verneområder med bærekraftig bruk tas inn i det norske lovverket. Bruk av naturreservat kan gi uheldige signaler både om et strengere vern enn nødvendig og at håndhevelsen av naturreservat kan bli mer lempelig enn verneformen er ment å være.

Kommunene Modum og Sigdal uttaler at lovens oppmykning av kravet til vern av naturreservater bør åpne for at en større del av områdevernet legges på statens grunn.

Vilkår for vern

Norges geologiske undersøkelse støtter forslaget og antar at det ved en mer systematisk gjennomgang av det geologiske mangfoldet på landsbasis vil være aktuelt med en viss økning i antall naturreservater med geologisk begrunnelse.

Fylkesmannen i Telemark uttaler skepsis til at rene geologiske lokaliteter skal etableres som reservat fordi dette ofte er små områder som er fremkommet på grunn av tekniske inngrep (veiskjæringer mv), og som derfor passer dårlig inn under den vanlige definisjonen av naturreservat.

Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal uttaler at naturreservater bør etableres ut fra en kvalitetsmessig vurdering av verneverdien for området, og ikke ut fra politiske målsettinger om å oppfylle kvantitative mål for vernet areal.

Direktoratet for naturforvaltning, Norges teknisk naturvitenskaplige universitet, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, fylkesmennene i Buskerud, Hedmark, Hordaland, Oslo og Akershus, Nord-Trøndelag, Rogaland, Telemark, Vest-Agder og Østfold uttaler bl.a. at det styrker områdevernet ved at det gis større rom for å etablere reservater i områder som i dag ikke er fullstendig intakte naturområder og ved gjenopprettelse av naturtilstand. Det påpekes imidlertid fra enkelte at dette kan bli kostnadskrevenende og krever statlig finansiering over tid. Det vil videre være nødvendig med en grundig arealplanmessig vurdering i forbindelse med restaureringsreservater.

Rettsvirkninger av vern

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler at det i utgangspunktet bør åpnes for oppdrett i sjø i naturreservater der verneverdiene primært er knyttet til vegetasjon eller geologiske forekomster.

Norges Jeger- og Fiskerforbund uttaler at utgangspunktet må være at heller ikke naturreservatene skal totalfredes mot all virksomhet og anmoder om at forslaget endres på dette punktet.

Friluftslivets fellesorganisasjon mener at opprettelse av naturreservater ikke må legge unødvendige hindringer for det enkle og naturvennlige friluftslivet. Dette er særlig viktig i større naturreservater, dvs. større enn 1 km².

Direktoratet for naturforvaltning forutsetter at bestemmelsen om kulturminner innebærer at det i naturreservater kan gis bestemmelser om beskyttelse av kulturminner og ikke vern av kulturminner som sådan, slik ordlyden kan forstås.

Skjøtselsplaner og forvaltningsplaner

Norges Bondelag, Utmarkskommunenes sammenslutning, kommunene Hjartdal, Hjelmeland, Hægebostad, Meråker, Nore og Uvdal, Oppdal, Røyrvik, Sauda, Stor-Elvdal, samt Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene Landskapsvernområde og Vest-Telemarktinget mener at det senest samtidig med vedtak om vern skal fremmes forslag til forvaltningsplan for verneområdet. Forvaltningsplanen skal inneholde bestemmelser om bruk av og tilgang til verneområdet, herunder om videreføring av igangværende bruk, jakt og fiske, turistmessig bruk og saksbehandlingsregler ved søknader om bestemte tiltak.

Direktoratet for naturforvaltning viser til kommentarene til utk. § 35 og mener bestemmelsen om bruk bør knyttes tydeligere opp mot det som er en forutsetning for å ivareta verneformålet og foreslår at dette presiseres i bestemmelsen.

11.8.5.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om videreføringen og utvidelsen av vernekategorien naturreservat. Departementet mener det er viktig at naturreservat fortsatt skal være den sentrale vernekategorien for å verne naturområder som er truet, sjeldne, sårbare, representative eller som på annen måte er av særlig verdi.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at tradisjon og praksis i Norge tilsier at det ikke er nødvendig med en tilsvarende kategori som IUCNs kategori VI (ressursforvaltningsområde). Dette må sees i sammenheng med at bl.a. plan- og

byggningsloven regulerer arealforvaltning ut fra forskjellige bruks- og bevaringsbehov. Departementet mener at innenfor områdevern, skal bærekraftig bruk ikke overta som hovedmål istedenfor vern. Dette faller etter departementets mening naturlig inn under plan- og byggningsloven eller ressurslovgivningen, herunder havressurslova. Ivaretagelse av ressursgrunnlaget er følgelig avhengig av samspill mellom de ulike lovene slik tilfellet er f.eks. i marin verneplan.

Vilkår for vern

Departementet mener utvalgets presiseringer både i forhold til de biologiske og de geologiske vilkårene er dekkende, og at første ledd synliggjør de mest aktuelle situasjonene vi står overfor når det gjelder å sikre verdifull natur. Vilråene er i større grad enn tidligere knyttet opp mot områdenes funksjon for naturens mangfold, og bestemmelsen dekker også opp de vernebehov som til nå er dekket av § 11 om naturminne i naturvernloven.

I likhet med nasjonalparker og landskapsvernområder kan naturreservater opprettes både på land og i en kombinasjon mellom land og sjø. Fordi det er noe ulike forutsetninger for vern på land og i sjø, foreslår departementet en egen bestemmelse om marine verneområder i § 39.

Departementet viser til at inngrepene i naturen er blitt flere og uberørte områder stadig færre. Flere av de internasjonale konvensjonene, bl.a. biomangfoldkonvensjonen, Ramsarkonvensjonen, Bonnkonvensjonen og OSPAR pålegger partene å vurdere restaureringstiltak der dette er mulig og hensiktsmessig for å sikre naturverdier. Flere høringsinstanser støtter muligheten til vern av områder med potensiale til å utvikle verneverdier og til å restaurere biotoper. Departementet går derfor inn for at det innføres en hjemmel til å fredede områder som i dag ikke framstår med de kvalitene som forutsettes i første ledd, men som kan utvikles enten gjennom aktive gjenoppsettingstiltak eller ved fri utvikling i området, jf. § 37 annet ledd.

Rettsvirkninger av vern

Vern av naturreservater skal fortsatt være strengt, men vernereglene skal tilpasses verneformålet. Det innebærer at selv om det er anledning til å totalfredede området mot all virksomhet, tiltak og ferdsel, skal vernereglene tilpasses det konkrete verneformålet. Det skilles ikke mellom pågående og framtidig aktivitet og tiltak.

Vilkårene i § 37 første ledd er av naturfaglig karakter. Dette innebærer at kulturminner ikke er et vilkår for vern. Det kan imidlertid gis bestemmelser om beskyttelse av kulturminner som ligger innenfor et naturreservat, jf. § 37 tredje ledd.

Det vises for øvrig til kap 11.8.2.4 som omhandler rådighetsinnskrenkninger generelt.

Skjøtselsplaner

I reservater som opprettes for å bevare kulturbelegget biologisk mangfold eller restaureringsreservater, er det nødvendig å ha en plan for områdets skjøtsel. Departementet mener det er nødvendig at denne foreligger ved vernetidspunktet fordi den vil angi hvilke skjøtselstiltak forvaltningsmyndigheten må gjennomføre for å oppnå eller opprettholde verneformålet. I motsetning til enkelte høringsinstanser mener departementet det ikke vil være nødvendig å stille krav om utarbeidelse av en hel forvaltningsplan fordi det her primært er de konkrete skjøtsels- og restaureringstiltak som er av betydning for hvordan verneformålet kan oppnås eller opprettholdes. En slik bestemmelse vil bidra til at grunneiere og rettighetshavere på et tidlig tidspunkt får større klarhet i virkningen av et vern. Samtidig gir den forvaltningen et insitament til å komme frem til avtaler med grunneiere om bruk som er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Det gir også større sikkerhet for at områdene ivaretas slik som forutsatt ved etablering av vernet. I mange naturreservater vil det kun være behov for enkle forvaltningsplaner. Det vil være mest aktuelt med omfattende forvaltningsplaner i spesielt store naturreservater hvor det ved siden av verneverdiene også er store brukerinteresser. Departementet finner det derfor ikke formålstjenelig å lovfeste utarbeidelse av forvaltningsplan i naturreservater tilsvarende som i nasjonalparker og i landskapsvernområder.

11.8.6 Biotopvernområder

11.8.6.1 Gjeldende rett

Naturvernloven § 9, viltoven § 7 og lakse- og innlandsfiskeloven § 7 gir hjemmel for biotopfredning/-vern.

Biotopfredningsbestemmelsen i naturvernloven har til formål å bevare livsmiljøet for fredede planter eller dyr. Området må ha vesentlig betydning for den aktuelle arten. I praksis er bestemmelsen benyttet på hekkeområder, myteområder, oppvekstområder, livsmiljøer og voksesteder. Bestemmelsen fastsetter at den aktuelle arten må være fredet.

Bestemmelsen om biotopvern etter viltloven har til formål å bevare viltets livsmiljø. Bestemmelsen skal bidra til å sikre områder som særlig har funksjon som trekk-, beite-, kalvings og myteområde, men også helårs leveområder.

Bestemmelsen om biotopvern etter lakse- og innlandsfiskeloven har til formål å bevare eller utvikle fiskens livsmiljø og kan benyttes i områder som har særlig verdi for fiskeressursene. Denne bestemmelsen er ennå ikke brukt. Det er ikke et vilkår for biotopvern etter viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven at artene er fredet. Bestemmelsene er nærmere omtalt i kap. 9.13.2.3.

11.8.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en bestemmelse om biotopvernområder (utk. § 37) som erstatter § 9 i naturvernloven og som er noe videre enn denne. Utvalgets forslag tar også opp i seg biotopvernbestemmelsene i viltloven § 7 og i lakse- og innlandsfiskeloven § 7. Som eneste vilkår foreslår utvalget at området har en økologisk funksjon for en eller flere bestemte arter som må være spesifisert. Der et ukjent eller ubestemt biologisk mangfold som f.eks. ivaretagelse av «plantesamfunn» eller «dyresamfunn» skal bevares, må kategorien naturreservat benyttes.

Naturvernlovens krav om at arten må være fredet, foreslås opphevet.

Kategorien biotopfredningsområde kan sammenlignes med IUCNs kategori IV om habitat-/artsforvaltningsområde. IUCNs kategori omfatter imidlertid noe mer, siden også naturtyper eller artssamfunn dekkes av kategorien. I utvalgets forslag går naturtyper og artssamfunn inn under reservatfredningen. Videre synes IUCN å forutsette aktiv forvaltning for å ivareta verneformålet, noe som etter utvalgets utkast ikke er en betingelse.

Formålet med biotopvern er å sikre den eller de aktuelle økologiske funksjonene. Et område kan ha en eller flere økologiske funksjoner for den samme arten. Området avgrenses ut i fra den virksomheten som kan ha effekt på verneformålet, ikke avgrensningen av selve den økologiske funksjonen.

Vilkåret for biotopvern er at et område har en økologisk funksjon for nærmere bestemte arter. Områder med en økologisk funksjon er beite- eller jaktområder, hiområder, myte- eller hårfellingsområder, overnattingsområder, spill- eller parringsområder, trekkveier, yngleområder og leveområder.

Bestemmelsen kan brukes for å beskytte f.eks. sentrale hekkeområder for helt vanlige arter, eller leveområder for nøkkel- eller indikatorarter som verken er truet, er ansvarsarter eller er gjenstand for internasjonale forpliktelser. Utvalget har vurdert om biotopvern helt bør dekkes av vernekategorien naturreservat, men er kommet til at dette ville være uheldig. Biotopvernområder vil være et mer fleksibelt vern enn naturreservatfredning, siden det ikke er naturtypen som sådan som vernes, men den spesielle funksjonen for arten. Naturreservater bør være forbeholdt truet, sjelden eller sårbar natur, eller natur av særlig betydning for biologisk mangfold. Selv om det ikke lenger stilles krav om urørthet eller «spesiell naturtype», vil det være lite naturlig å bruke reservatformen på natur som er sterkt påvirket av tekniske inngrep. Likevel kan slike områder være viktige for visse arter. Korridorer for trekk av villrein kan være et eksempel.

Restriksjonsnivået bør bestemmes ut i fra de aktuelle artenes behov og kan variere sterkt. Det bør kunne innføres rådighetsreguleringer på virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre floraen, faunaen eller deres livsbetingelse.

11.8.6.3 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norskog, fylkesmennene i Buskerud, Oslo og Akershus og Sør-Trøndelag, og kommunene Høylandet, Innherred, Lierne og Snåsa har uttalt seg til utkastet til bestemmelse om biotopvern. Flere av instansene er generelt positive til bestemmelsen. *Direktoratet for naturforvaltning* støtter forslaget om at biotopvernbestemmelsen ikke lenger skal knyttes til sjeldne eller truede arter som er fredet.

Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at bestemmelsen må utvides til også å omfatte artsgrupper og artssamfunn. *Direktoratet* viser til at bestemmelsen da vil bli mer i samsvar med tilsvarende kategori i IUCN. Som eksempel på artsgruppe nevner *direktoratet* vadefugl, sjøfugl, orkideer og kjuker. Med «artsamfunn» mener *direktoratet* et avgrenset område med arter som påvirker hverandres livsforhold og/eller har samme krav til habitat. Som eksempel på artssamfunn nevnes kalkpåvirket eng og insektssamfunn i gammel parkskog. *Direktoratet* viser også til at kravet om at alle arter må være kjent, vil være uheldig i en rekke tilfeller. Et eksempel er viktige hekkeområder for sjøfugl. Formålet kan være å beskytte en lang rekke arter med svært varierende bestandstall og der enkelte arter ikke nødvendigvis hekker årvisst. Det er også behov for

å kunne verne leveområdet til en rekke plantearter og plantesamfunn som biotopvernområde. Spesielt i kulturlandskap kan det være behov for vern uten at det er behov for strengt vern på reservatnivå. I mange tilfeller er det ikke kunnskapsmessig og praktisk mulig å beskrive planter, sopp og dyr helt til artsnivå. Nærstående arter som danner hybrider, vil være en utfordring i denne sammenheng, f.eks. gjelder dette for en rekke arter orkideer. Også for planter vil artsinventaret i et område variere over tid.

Etter *Direktoratet for naturforvaltning* sitt syn vil det ikke være riktig å bruke reservatbestemmelsen der behovet for restriksjoner er begrenset, da naturreservatene etter direktoratets syn bør forbeholdes områder som trenger strengt vern.

Fylkesmannen i Buskerud oppfatter forslaget som en svekkelse av dagens viltlov fordi viltloven dekker alt vilt.

Norskog uttaler seg negativt til at bestemmelsen åpner for å verne leveområder for arter som ikke er fredet, og mener at arealer som anvendes i en langsiktig fornybar produksjon, har større miljøverdi samlet sett enn hensynet til enkeltindivider blant utbredte arter.

11.8.6.4 Departementets vurdering

Miljøverndepartementet støtter utvalgets forslag til felles bestemmelse om biotopvern som avløser naturvernloven § 9, viltloven § 7 og lakse- og innlandsfiskloven § 7. Bestemmelsen utvides i forhold til gjeldende naturvernlov til å gjelde alle arter, ikke bare de som er fredet. Bestemmelsen utvides også i forhold til viltloven ved at alle dyrearter omfattes, ikke bare viltlevende virveldyr. Det er fortsatt behov for å kunne sikre områder med viktige økologiske funksjoner utover hva ulike sektorlover kan hjemle. Disse er ofte rettet inn mot høsting og annet uttak av arter. Den største trusselen mot arter er imidlertid det økende presset på arealer. Dette gjør at det f.eks. er nødvendig å kunne sikre trekkveier, hiområder, yngleområder m.m. Koblingen mellom det å kunne ta vare på artene og artens funksjonsområder følger av en rekke internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til, f.eks. Bernkonvensjonen og Bonnkonvensjonen. Departementet mener § 38 bidrar til en presisering og rendyrking av bestemmelsen i forhold til de ulike vernekategoriene, jf. at det må omfatte et funksjonsområde, «for en eller flere nærmere bestemte arter». Etter departementets vurdering vil § 37 (naturreservater) på en hensiktsmessig og tilstrekkelig måte dekke opp behovet for å ivareta også artsgrupper og artssamfunn og arter som

ikke er kjent. Departementet mener derfor at § 38 ikke er en svekkelse i forhold til gjeldende rett.

Hvilken bruk som vil kunne tillates i de ulike områdene, vil variere avhengig av formålet med biotopvernet i det enkelte tilfellet. Restriksjonsnivået vil måtte tilpasses artenes ulike behov.

11.8.7 Særlig om områder i sjø

11.8.7.1 Gjeldende rett

Forvaltningen av det marine miljøet skjer i dag gjennom en rekke lover som regulerer næringsvirksomhet og annen aktivitet. Dette gjelder særlig havressurslova, petroleumsloven, loven om undersjøiske naturforekomster, sjødyktighetsloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og akvakulturloven. I tillegg kommer plan- og bygningsloven som en samordnende areallov. De enkelte lovene hjemler restriksjoner av ulik karakter ut fra sitt formål og saklige og geografiske virkeområde.

Naturvernloven er den eneste loven som gir hjemmel for å gi et område i sjø ved vedtak av Kongen i statsråd et varig og sektorovergripende vern som kan gi beskyttelse mot all virksomhet av betydning for miljøet og verneverdiene. En begrensning i marint vern ligger i lovens geografiske virkeområde, som er 12 nautiske mil.

11.8.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget vurderte om det bør opprettes en egen vernekategori for vern i sjø, eller om de øvrige kategoriene bør tilpasses det marine vernebehovet. Som et prinsipielt utgangspunkt har utvalget lagt vekt på at det marine miljøet behandles likt med det terrestre, dvs. ut fra de samme overordnede mål og prinsipper.

Utvalget legger til grunn at verneverdier og verneformål i sjø langt på vei er sammenfallende med verneverdier og verneformål på land, jf. de målene som er formulert i utk. § 32 første ledd. Det som skiller vern i sjø fra vern på land, er først og fremst et annet forhold til friluftslivet, opplevelsesverdi og kulturpåvirkning, og at viktige former for næringsvirksomhet, særlig skipsfart og fiske i vannsøylen, som regel ikke vil etterlate varige spor. Friluftsliv og opplevelse er viktige verneformål på land, særlig i nasjonalparker og landskapsvernområder. Disse verneverdiene er ikke like fremtredende i sjø, med mindre det er tale om rekreasjon i kystnære strøk, fritidsfiske eller fritidsdykking. Vern av et område kan bidra til at slik virksomhet kan fortsette så lenge den er bærekraftig.

Videre er sammenhengen mellom vern på land og i sjø etter utvalgets syn en viktig grunn til å

anvende de generelle vernekategoriene. Økosystemene på land og i sjø henger ofte sammen. Viktige økologiske funksjoner for arter på land befinner seg i havet, samtidig som tilstanden og påvirkningene på land påvirker havet.

Formålet med verneområdene er bl.a. å bevare særpreget natur, ta vare på spesielle geologiske formasjoner og landskapsformer på sjøbunnen, sikre dyre- og planteliv, først og fremst på bunnen, men delvis også i vannsøylen, og sikre representative naturtyper. Kystlandskap kan være et kulturlandskap der verneverdier er knyttet til forholdet mellom bruken av havressurser og kystkulturen på land.

Vilkårene for vern er sammensatt av områdenes naturlige karakteristikk og vilkårene for utvelgelse av det enkelte område, dvs. særegenhet, representativitet, sårbarhet, truetthet og egnethet som referanseområde. Utvalget drøfter dette i NOU 2004: 28 kap. 16.11.3. Mange av disse kriteriene er sammenlignbare med vilkårene for vern på land.

For restriksjonsnivå foreslår utvalget å legge opp til et differensiert regime også i sjø der noen områder får et strengt vern, mens restriksjonene for andre områder kan være lempeligere. Virkemiddelbruken bør ta høyde for forskjell i trusselbildet på havbunnen, i vannmassene eller på overflaten. Når verneverdiene er knyttet til havbunnen, vil ev. virksomhet i vannsøylen som ikke påvirker disse, kunne fortsette selv om området vernes. Slik virksomhet kan f.eks. være fiske med redskap som ikke påvirker verneverdiene på bunnen, og ferdsel med båt eller dykking. Dreier vernet seg kun om verdier på overflaten eller i vannsøylen, vil det etter forholdene kunne være aktuelt å godta visse inngrep på havbunnen.

Utvalget mener de beste grunnene taler for å anvende de samme kategoriene for vern i sjø som på land, men med enkelte tilpasninger, bl.a. for å være innenfor folkerettens rammer.

11.8.7.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Greenpeace, Norges Dykkeforbund, WWF, fylkesmennene i Nord-Trøndelag og Oslo og Akershus har uttalt seg til utk. § 38 om verneområder i sjø. Flere er generelt positive til å ha en egen bestemmelse om vern i sjø.

Direktoratet for naturforvaltning mener det er riktig at man presiserer at vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og

biotopvernområde også kan anvendes for marine områder. Direktoratet påpeker at det nå arbeides med en marin verneplan, og at det i den forbindelse kan bli aktuelt å anvende alle de nevnte vernekategoriene. Direktoratet mener også det er riktig at utgangspunktet for restriksjonsnivået i marine verneområder tas inn i bestemmelsen.

Justisdepartementet mener det bør vurderes færre vernekategorier i sjø, og at det f.eks. kan virke fremmed å tale om en nasjonalpark under vann, samtidig som verneformålene muligens kan ivaretas gjennom vern som naturreservat eller lignende.

Greenpeace er godt fornøyd med at marine verneområder blir regulert under en egen bestemmelse i en ny lov. Både *Greenpeace* og *WWF* mener imidlertid at det er unødvendig med en unntaksparagraf for verneområder i sjø, slik det er foreslått i utk. § 38. De samme regler skal gjelde for verneområder på land og i sjø. De mener spesifiseringene i annet ledd derfor er unødvendige og bør tas ut.

Norges Dykkeforbund er kritisk til inndelingen i vannsøylen og sjøbunnen og mener områdevern i sjøen bør være definert av et areal som er representert av dette området i tre dimensjoner.

I uttalelsen fra *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* heter det at det er riktig å ha en egen paragraf om vern i sjø og viser til at det med gjeldende naturvernlov i enkelte tilfeller har eksistert noe usikkerhet om hvordan sjøområder skal vernes.

Fiskeri- og kystdepartementet viser til at forslaget ved kun å videreføre de vernekategoriene man har på land, ikke vurderer de spesielle forholdene man har i sjø, f.eks. strømforhold, mobiliteten til arter, årstidsvariasjoner m.m. Departementet mener derfor at forslaget ikke gir tilstrekkelig hensiktsmessig og framtidsrettet løsning som tar opp i seg det sterke fokuset på det marine og på sammenhengen mellom bruk og vern. Fiskeri- og kystdepartementet mener dessuten at utk. § 38 bør endres slik at det ikke sonderes mellom ulike aktører (fritidsfiske og yrkesfiske) i den samme formen for aktivitet. Påvirkningen og ikke aktøren bør være avgjørende.

Utenriksdepartementet uttaler om forholdet til folkeretten og de tradisjonelle friheter på havet at det framstår som uklart om lovutkastet tar tilstrekkelig høyde for de tradisjonelle friheter som er reflektert i FNs havrettskonvensjon, herunder friheten til legging av kabler og rørledninger over en annen stats sokkel. Videre savnes en tydeliggjøring av at man snakker om ulike friheter for hhv. sjøterritoriet, økonomisk sone og kontinentalsokkel.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening uttaler at det er viktig å ta med næringsinteresser i utvelgelse og i vurdering av omfang, formål og utforming av restriksjonsnivå i marine verneområder.

Fylkesmannen i Østfold uttaler bl.a. at av hensyn til arbeidet med marint vern vil det være nyttig med en presisering av at sjøarealer på samme måte som landarealer og vassdrag kan omfattes av vern etter naturmangfoldloven, jf. også utk. § 38.

Norges Dykkeforbund ønsker å påpeke at for fritidsdykkere/sportsdykkere er friluftsliv og opplevelse et viktig kriterium for bruk av naturen under vann. Vern på samme måte som på land vil sikre at friluftsliv og naturopplevelser kan ivaretas på samme måte i sjøen som på land.

Samerettsutvalget II (NOU 2007: 13 kap. 20.5.7.3) sier bl.a. følgende:

«Dersom forslaget til naturmangfoldloven § 38 vedtas slik det foreligger, eller det i en ny naturmangfoldlov gis en bestemmelse om verneområder i sjø med en noe annen utforming, kan det inntas en passus om at «i marine verneområder som ligger til tradisjonelle samiske områder, er sjøsamisk og annen tradisjonell ressursutnyttelse tillatt om ikke vernevedtaket av hensyn til verneformålet og innenfor folkerettens rammer har bestemt annet».»

11.8.7.4 Departementets vurdering

For Norge er ivaretagelse av naturens mangfold i det marine miljøet særlig viktig ut fra næringsmessige, kulturelle og naturfaglige hensyn. Den økonomiske verdiskapingen fra havet er stor, og tradisjonelt fiske og handel via sjøveien har dannet grunnlaget for den norske kystkulturen. Ved vern i sjø må det tas høyde for dette.

Departementet har som et generelt utgangspunkt at det marine miljøet bør behandles likt med det terrestre så langt det lar seg gjøre. Det innebærer bl.a. at det marine miljøet skal følge de samme overordnede mål og prinsipper som miljøet på land, jf. lovkap. II. Selv om marine økosystemer skiller seg fra økosystemer på land er det også viktige sammenhenger mellom marine og terrestre økosystemer. Departementet mener derfor at de samme mål for vern skal gjelde på land og i sjø, jf. § 33.

Det er imidlertid særtrekk ved det marine miljøet som må tas hensyn til ved vurdering av hvilke virkemidler som er best egnet for å ta vare på verneverdier i det marine miljøet. Det fysiske og kjemiske marine miljøet gjør at mange arter har stor geografisk utbredelse, og havstrømmene bidrar til

spredning av både fysiske, kjemiske og biologiske elementer over store avstander. Økosystemene i sjø har heller ikke klare skiller mellom sjøbunn, vannsøyle og vannoverflate. Kunnskapsgrunnlaget om forekomster av arter og økosystemer i sjø er generelt dårligere enn på land, selv om det er en del kunnskap om kommersielt interessante arter. Ved vurdering av virkemiddelbruken må det derfor også tas høyde for dette.

Ved marint vern må behov for vern av sjøbunn, vannsøylen og vannoverflaten vurderes ut fra verneverdiene som ønskes vernet, formålet med vernet og ev. trusler mot verneverdiene. Verken geografisk utstrekning eller restriksjonsnivå skal være større eller strengere enn hva som er nødvendig for å ta vare på verneverdiene og oppfylle formålet med vernet. Er f.eks. verneformålet bare å beskytte sårbar natur på havbunnen, må restriksjonsnivået avspeile dette.

For å ta høyde for ulikheter mellom hav og land og for å være tydelig på hva som kan vernes og rettsvirkningene av vern, har departementet kommet frem til at det bør fastsettes en egen bestemmelse for rent marine verneområder, jf. § 39. Bestemmelsen er tilpasset vilkår og rettsvirkninger av vern i havet. Departementet mener det er hensiktsmessig og mer fleksibelt ikke å være bundet av ulike vernekategorier slik som på land.

Bestemmelsen skal, som nevnt ovenfor, brukes på rene marine verneområder. I tillegg til å bevare marine verneverdier kan marine verneområder etableres for å sikre verdier i havet som er økologiske betingelser for landlevende arter.

For en nærmere omtale av § 39 og forholdet til havressurslovas bestemmelse om marint beskyttet område vises det til omtalen av § 39 i kap. 21.

11.8.8 Internasjonal status for verneområder

11.8.8.1 Gjeldende rett

Det er kun svalbardmiljøloven § 20 som kan gi verneområder en spesiell status etter internasjonale konvensjoner.

11.8.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å gi verneområder en spesiell status etter internasjonale konvensjoner. Forslaget innebærer at Kongen ved forskrift etter naturmangfoldloven kan gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

De viktigste miljøvernkonvensjonene som gir hjemmel for utpeking av nasjonale områder av internasjonal betydning, er verdensarvkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen,

Utpeking av et verneområde overfor konvensjonsorganet i henhold til en internasjonal konvensjon er en folkerettslig handling, som ikke i seg selv har internrettslige virkninger. Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener utvalget at dette bør komme til uttrykk i norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.

11.8.8.3 Høringen

Utenriksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Hedmark har uttalt seg til utkastet til bestemmelse om internasjonal status for verneområder. De to sistnevnte er positive til bestemmelsen, mens Utenriksdepartementet er skeptisk til å inkorporere folkerettslige forpliktelser i norsk rett og uttaler:

«Bestemmelsens 2. setning synes å ta sikte på å inkorporere folkerettslige forpliktelser, men virkningen og forholdet til 1. setning er uklar. Aktuelle miljøavtaler er som oftest ikke utformet med tanke på inkorporasjon, slik at rekkevidden av bestemmelsen lett kan bli uklar. For øvrig bør ordet konvensjon unngås og en mer generell term benyttes.»

11.8.8.4 Departementets vurdering

Verneområder som er opprettet på grunnlag av nasjonal rett, vil i utgangspunktet bare ha beskyttelse etter nasjonal rett. En viss generell beskyttelse ut over dette kan ligge i at etablering og opprettholdelse av verneområder kan være et virkemiddel til å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg ved å tiltre en konvensjon, f.eks. biomangfoldkonvensjonen. Men det kan være vanskelig å si konkret at en generell internasjonal forpliktelse beskytter et bestemt verneområde mot f.eks. dispensasjon eller opphevelse som fører til endring i den økologiske tilstanden.

Det finnes internasjonale konvensjoner som gir grunnlag for at de nasjonale myndighetene utpeker bestemte verneområder på sitt territorium i henhold til konvensjonen. De utpekte områdene forutsettes å ha internasjonal verneverdi etter de verneverdiene som konvensjonen tar sikte på å beskytte. Avhengig av hvordan en slik konvensjon er utformet, kan verneområdet få en slags interna-

sjonal status i kraft av den nasjonale utpeking eller ved å bli godkjent av konvensjonsorganene. Hva den internasjonale statusen innebærer, vil bero på konvensjonen.

Departementet er enig i utvalgets vurderinger og mener det bør innføres en egen hjemmel slik at verneområder gis en spesiell status etter internasjonale konvensjoner, se § 40.

Bestemmelsen innebærer ikke at konvensjoner i sin helhet inkorporeres i norsk rett. Den innebærer bare at de begrensninger som f.eks. Ramsarkonvensjonen fastsetter i myndighetenes adgang til å omgjøre vedtak om å verne et område som de har fått oppført på listen over våtmarker av internasjonal betydning, vil gjelde som norsk rett når området ved forskrift hjemlet i § 40 er gitt internasjonal status. Eksempelvis sier Ramsarkonvensjonen art. 2 nr. 5 at norske myndigheter bare kan oppheve eller begrense omfanget av et vernet område som de har fått oppført på listen, dersom vitale («urgent») nasjonale interesser tilsier det.

Det er derfor ikke snakk om å inkorporere helt generelle folkerettslige forpliktelser, og det anses heller ikke å være risiko for at rekkevidden av bestemmelsen kan bli uklar. Den foreslåtte bestemmelsen har dessuten samme ordlyd som gjeldende § 20 i svalbardmiljøloven.

11.8.9 Saksbehandling

11.8.9.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven gir alminnelige regler for saksbehandlingen ved vedtak om områdevern. Vedtak om områdevern regnes som forskrifter etter forvaltningsloven. Reglene om høring (§ 37) og de andre saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. VII gjelder derfor for saksforberedelsen.

Siden vedtakene gjennomgående vil ha betydning for bestemte grunneieres eller rettighetshaveres rettsstilling, må vedtakene også regnes som enkeltvedtak der disse har partsstilling. Det betyr at også saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. IV til VI får anvendelse hvis det ikke er gjort unntak fra dem, jf. § 1.

Reglene i forvaltningsloven blir på viktige punkter supplert av reglene i naturvernloven § 18 nr. 1 til 3, som gir nærmere bestemmelser om saksgangen i vernesaker. Naturvernloven § 18 inneholder nærmere regler om kontakt med myndigheter, berørte interesser, høring, kunngjøring og offentlig ettersyn. Bestemmelsen gjelder også for biotopvernområder etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Reglene ble ved lovendring i 1989 tilpasset plan- og bygningslovens regler om saksbehandling ved reguleringsplaner, jf. Ot.prp.

nr. 51 (1987–88). De skal sikre at forslag til vern blir grundig utredet, og at grunneiere og andre berørte får fremmet sine synspunkter på tilfredsstillende måte. Det er også lagt vekt på at vernarbeidet blir sett i sammenheng med den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven, og at berørte kommuner og fylkeskommuner blir involvert i saksbehandlingen fra et tidlig tidspunkt.

Saksbehandlingsreglene utfylles av rundskriv T-3/99 Saksbehandlingsregler etter naturvernloven (§ 18).

Når det gjelder konsekvensutredninger, stiller reglene i medhold av plan- og bygningsloven krav ut over det som følger av utredningsplikten etter forvaltningsloven.

For nærmere drøfting av gjeldende rett vises til NOU 2004: 28 kap. 16.13.

11.8.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår endringer som kan bidra til en klarere og mer inkluderende saksbehandling for dem som blir mest berørt av vernet, jf. utk. §§ 33 og 40.

Utvalget foreslår å lovfeste at eiere, rettighetshavere, berørte brukere og lokalbefolkningen blir gitt anledning til å komme tidlig inn i prosessen med verneplaner. Det er også viktig å få klarere regler for hvordan medvirkningen skal legges opp, og hva det er spesielt viktig å legge vekt på under saksbehandlingen i en verneprosess. Videre bør samenes stilling som urfolk tydeliggjøres i lovforlaget ved at Sametinget skal involveres på en god måte i de forskjellige stadier av saksbehandlingen. Dette er saksbehandlingsregler som etter utvalgets syn er viktige forutsetninger for å få større aksept for vern i befolkningen. I tillegg foreslås enkelte særregler for vern i sjø.

Utvalget mener at saksbehandlingsreglene vedrørende kommunens medvirkning, bl.a. ut fra hensyn til sammenhengen med arealplanlegging, bør tilpasses tilsvarende regler som gjelder for arealplanlegging. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å lovfeste noe krav om parallell og samordnet prosess etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

11.8.9.3 Høringen

Justisdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Direktoratet for naturforvaltning, Regjeringsadvokaten, Reindriftsforvaltningen, Riksantikvaren, Statens landbruksforvaltning, Sametinget, Den Norske Advokatforening, Fiskeri- og havbruksnæringens

landsforbund, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Skogei-erforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norskog, Utmarkskommunenes Sammenslutning, WWF, fylkesmennene i Hordaland, Oslo og Akershus, Telemark, Troms og Vest-Agder, Møre og Romsdal fylke, fylkeskommunene Buskerud, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Sør-Trøndelag og Troms, kommunene Arendal, Balsfjord, Birkenes, Bykle, Eidsvoll, Evje og Hornnes, Finnøy, Gjøvik, Hjartdal, Hjelmeland, Høgebostad, Hå, Iveland, Karlsøy, Lindesnes, Mandal, Meråker, Modum, Nord-Odal, Oppdal, Røyrvik, Sauda, Sigdal, Stor-Elvdal, Søgne og Åseral, Statnett SF, Statskog SF, Statskraft Energi AS, Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde, Sørli Fjellstyre og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til utkastet til bestemmelse om saksbehandling.

Mange, deriblant *Justisdepartementet*, støtter forslaget til klargjøring av saksbehandlingsreglene for vedtak om områdevern, men har noen merknader og forslag til endringer og presiseringer.

Den Norske Advokatforening mener det er uheldig at forholdet mellom forvaltningslovens saksbehandlingsregler og de nye saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven ikke er gjort klarere.

Om tydeligere prosesser, medvirkning og demokratisering

Direktoratet for naturforvaltning, Den Norske Advokatforening og Møre og Romsdal fylke viser til at innholdet i bestemmelsen stort sett er en videreføring av gjeldende rett og i samsvar med dagens praksis. De mener det er positivt at det lovfestes at eiere, rettighetshavere, berørte brukere og lokalbefolkningen blir gitt anledning til å komme tidlig inn i prosessen.

De av *fylkeskommunene og kommunene* som har uttalt seg om prosessene, samt *Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, og Utmarkskommunenes Sammenslutning, Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde og Vest-Telemarktinget* peker på at det er behov for gode planprosesser. De mener mange opplever verneplanprosessene som lite demokratiske, og uten reell innflytelse. Det må være reell lokal- og regionalpolitisk medvirkning, og prosessene må være åpne og løsningsorienterte. Konfliktnivået må reduseres både av hensyn til berørte borgere og lokalsamfunn og for å oppnå de nødvendige vernebehovene på lang sikt. Utmarkskommunenes sammenslutning mener at vern uten lokal forankring ikke lar seg gjennom-

føre, og at departementet bør iverksette et arbeid for i større grad å systematisere kommunenes rolle i natur- og miljøforvaltningen.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforbund uttaler at:

«Når det gjelder saksbehandling ser en det som en fordel at det lovfestes medvirkning tidlig i prosessen. Vi vil henlede oppmerksomheten på at berørte parter ofte opplever at dette ikke er tilfelle. Det må legges vekt på at det blir samsvar mellom lovtekst, intensjoner og praksis, samt at medvirkningen blir reell.»

Om saksbehandlingstid, høringsfrister og forholdet til plan- og bygningsloven

Direktoratet for naturforvaltning mener det bør være en forutsetning at prosessen knyttet til konsultasjon med Sametinget, ikke fører til økt saksbehandlingstid i verneplanarbeidet. Departementet bør derfor vurdere om det kan eller bør legges inn tidsfrister for konsultasjonen som sikrer at verneplanmyndigheten og Sametinget får en tidlig avklaring på hvordan samiske interesser bør ivaretas i verneprosessen.

Direktoratet for naturforvaltning mener også det vil være uheldig å endre minimumsfristen for høringer fordi det også vil ramme mindre endringer i forskriftene etter at verneområdet er opprettet.

Statkraft Energi AS mener saksbehandlingsreglene i utk. §§ 40 og 41 er ufullstendige, bl.a. fordi det ikke stilles krav til lengden på behandlingstiden, og foreslår at saksbehandlingsreglene i utk. §§ 40 og 41 tas ut. Statkraft mener det bør henvises til saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven.

Riksantikvaren mener det kan være grunn til en nærmere vurdering av behovet for tilpasninger mellom reglene om uttalelsesfrister i kulturminneloven og naturmangfoldloven.

Om kravet til konsekvensvurdering

Norskog mener konsekvensutredning av verneområder er et nødvendig verktøy for å avdekke viktige aspekter i forhold til avveining mellom vern og ikke. Spesielt viktig er utredning av null-alternativet, altså en klar redegjørelse for hva det innebærer dersom det gjeldende arealet ikke vernes. Kravet om konsekvensutredning i vernesaker må avstemmes mot tilsvarende krav for andre typer tiltak.

Statnett SF uttaler at det bør vurderes om plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger bør gjøres gjeldende for vernesaker.

Statskog SF mener at et krav til konsekvensutredning som kun utløses ved en viss arealstørrelse, ikke er tilstrekkelig. Like viktig som arealomfang er innholdet av verdier, f.eks. tilgjengelige virkesressurser, mineralforekomster, vannkraftpotensial, utbygging/hyttelokaliteter etc.

Spesielt om samiske interesser, herunder reindrift

Justisdepartementet og *Kommunal- og regionaldepartementet* påpeker at samarbeidsplikten etter utk. § 40 bør utformes i tråd med de retningsgivende prosedyrer som er lagt til grunn for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (konsultasjonsavtalen med Sametinget) i saker som kan berøre den samiske befolkning direkte. Disse departementene gjør også oppmerksom på at statlige myndigheter har plikt til å forholde seg til de retningslinjer Sametinget kan gi med hjemmel i finnmarksloven § 4 for endret bruk av utmark, dersom et vernevedtak i Finnmark vil berøre bruken av utmarksområder og kan ha konsekvenser for samiske interesser. Kommunal- og regionaldepartementet forutsetter at Sametinget har vedtatt retningslinjer slik finnmarksloven § 4 gir adgang til innen loven trer i kraft. Det forutsettes likeså at naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler utformes slik at Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark og de bakenforliggende hensyn til disse blir nødvendig ivaretatt.

Sametinget mener at det i loven må framkomme at saksbehandlingsregler for vern i samiske områder kan fastsettes i egne retningslinjer. Slike retningslinjer må også omfatte regler om samisk deltaking i utøvelsen av forvaltningsmyndigheten, jf. utk. § 61.

Reindriftsforvaltningen er positiv til saksbehandlingen det nå legges til rette for, men mener at i tillegg til Sametinget bør Reindriftsforvaltningen og Norske Reindriftsamers Landsforbund tas med på råd ved vernespørsmål i reindriftsområder.

Nord-Trøndelag Reinsamelag slutter seg til *Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)* som viser til at erfaringer fra medvirkningsprosessen ikke innebærer en reell medvirkning i form av innflytelse på utformingen av vernebestemmelsene. NRL foreslår at punktet om samisk utnytting av naturressurser endres til:

«Berører verneforsalget samisk utnytting av naturressurser, skal vernemyndighetene søke å oppnå enighet med Sametinget og reindriften om hvordan saksbehandlingen skal legges opp innenfor denne paragraf.»

Fylkesmannen i Troms mener at også brukere bør nevnes i opplistingen over viktige samarbeidspartnere. Av hensyn til samiske interesser er det viktig at det legges opp til en saksbehandling som også ivaretar svenske reindriftsutøvere som har rettigheter med hensyn til utnytting av naturressurser på norsk territorium.

Samerettsutvalget II uttaler i NOU 2007: 13, kap. 20.5.4.4 at de ønsker at konsultasjonsplikten ved områdevern skal lovfestes. Samerettsutvalget uttaler bl.a.:

«Konsultasjonsbestemmelsene ved områdevern vil ikke bare få anvendelse under de forberedende verneprosessene hvor det vurderes om et område skal vernes. De vil også få anvendelse ved utformingen av bruksbestemmelser for de arealene som blir vernet, og ved revideringen av vernebestemmelser for tidligere vernede områder. Videre vil reglene gjelde ved alle former for områdevern, både nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og biotopvern, og ved nye verneformer. De kan også få anvendelse ved vedtak om midlertidig vern. Det avgjørende for om reglene får anvendelse er ikke verneformen, men om vernet kan få direkte betydning for samiske interesser.»

Samerettsutvalget uttaler videre:

«Det kan ... poengteres at det ikke bare er Sametinget som er aktuell som konsultasjonsmotpart for vernemyndighetene, men også reindriftsutøvere og andre brukergrupper som vernevedtakene kan få direkte betydning for. I større vernesaker, typisk saker som gjelder nasjonalparker, og saker som har stor prinsipiell betydning for samiske interesser, kan det være aktuelt å konsultere både Sametinget og andre direkte berørte, mens det i saker av mindre geografisk utstrekning kan være mest aktuelt å konsultere de rettighetshaverne og brukergruppene som et vern kan få direkte betydning for.»

Samerettsutvalget II foreslår i NOU 2007: 13, kap. 20.5.5.3 og 20.5.5.4 enkelte suppleringer av saksbehandlingsbestemmelsen foreslått av Biomangfoldlovutvalget. Det foreslås bl.a. at utk. § 40 første ledd særskilt nevner utøvere av samisk reindrift og sjøsamisk kultur. I tillegg foreslås at man i utk. § 40 annet ledd presiserer at vernemyndigheten på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen skal søke samarbeid med reindriftsforvaltningen i saker som berører reindriftsnæringen og andre kompetente samiske organisasjoner og lokale samiske representanter når forholdene tilsier det.

I utk. § 40 tredje ledd om høringen foreslås det at nevnte interesser nevnes eksplisitt.

11.8.9.4 Departementets vurdering

Miljøverndepartementet viser til at utvalgets forslag er en videreføring av gjeldende rett og i samsvar med dagens praksis. Departementet er opptatt av at saksbehandlingen i vernesaker skal være åpen og inkluderende der alle berørte parter trekkes inn i saken. God gjensidig informasjon vil bidra til å dempe konflikter og øke forståelse for vernet. Etter departementets vurdering vil utvalgets forslag ivareta dette. Departementet støtter derfor i all hovedsak utvalget, men ser behov for enkelte justeringer og presiseringer.

Departementet mener at utvalget på en god måte har redegjort for forholdet mellom forvaltningslovens regler og saksbehandlingsbestemmelsene i naturvernloven. Departementet er derfor uenig i *Den Norske Advokatforenings* merknad om at saksbehandlingsreglene ikke er bedre klargjort på dette punktet.

Om tydeligere prosesser, medvirkning og demokratisering

Departementet er opptatt av at alle som blir berørt av et verneforslag, gis anledning til å komme inn i prosessene. Departementet viderefører utvalgets forslag på dette punktet. Det presiseres imidlertid at dersom forslaget til vern berører samisk næring eller kultur, skal også disse utøvere involveres. Dette omfatter også annen samisk bruk av naturen.

I kap. 11.6.5 og 11.7.7 drøftes bl.a. frivillig vern som står sentralt i forbindelse med skogvernet. Prosessene knyttet til frivillig vern skal følge saksbehandlingsreglene i § 41, jf. første ledd annet punktum. Departementet viser til at også denne type saker skal følge de ordinære saksbehandlingsprosessene slik at det sikres medvirkning fra alle berørte parter, selv om det er grunneieren som i disse tilfellene foreslår lokaliteter som er aktuelle for vern.

Departementet viser til at vernesakene i seg selv representerer motstridende interesser, og det kan derfor være vanskelig å oppnå enighet med alle berørte parter. At det er en god og inkluderende prosess hvor alle parter blir hørt, innebærer nødvendigvis ikke at alle får gjennomslag for sine synspunkter når endelig vedtak fattes. At ikke alle får gjennomslag betyr nødvendigvis ikke at prosedyrene for vernearbeidet ikke er fulgt. Dette ble

også påpekt av flertallet i energi- og miljøvernkomiteen i Inst.S. nr. 92 (1996–1997).

Om saksbehandlingstid og høringsfrister

Utvalget foreslår å forlenge minimum høringsfrist fra seks uker til to måneder. Departementet mener dette er en fornuftig minimumsfrist som vil sikre at alle parter gis god mulighet til medvirkning, jf. § 43.

Vernesaker er svært ulike i art, omfang og i forhold til interessekonflikter. Derfor er det stor variasjon mht. hvor lang tid det tar å gjennomføre ulike vernesaker. Dette gjelder særlig for konfliktavklaringer. Departementet mener derfor det ikke bør fastsettes regler om total saksbehandlingstid.

Departementet viser til avtalen mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder (31. januar 2007). Her framgår at Sametinget så tidlig som mulig skal bli informert av Staten v/vedkommende fylkesmann om planer om oppstart av verneplanarbeid. Sametinget skal deretter så raskt som mulig, innenfor en ramme på tre uker gi tilbakemelding til vedkommende fylkesmann om det er ønskelig å gjennomføre konsultasjoner. I konsultasjonsavtalen med Sametinget heter det at dersom statlige myndigheter og Sametinget blir enige om å avholde videre konsultasjoner, skal en i fellesskap søke å bli enig om opplegget for disse konsultasjonene, herunder frister for tilbakemeldinger m.m. Departementet mener dette ivaretar behovet for tidsfrister for konsultasjoner med Sametinget.

Det kan være behov for mindre endringer i forskriftene etter at verneområdet er opprettet. Dette kan f.eks. skyldes feil som er oppstått ved at bestemmelser har falt ut eller ikke er kommet med, selv om det i verneplanprosessen har vært klart at disse skulle gjelde. Det kan være justeringer i vernegrenser i forhold til hva som var forutsatt ved opprettelsen. I slike tilfeller mener departementet det er lite hensiktsmessig med en minimums høringsfrist på to måneder. Departementet mener derfor at det i slike tilfelle bør være tilstrekkelig at saksbehandlingen kan skje etter forvaltningslovens bestemmelser og i samsvar med utredningsinstruksen hvor det er en minimumsfrist på seks uker, jf. merknadene til § 43 i kap. 21.

Om behovet for samordning mellom kulturminneloven og naturmangfoldloven når det gjelder frister for uttalelse, bemerker departementet at det er relativt stor forskjell på vedtak som fattes etter kulturminneloven og etter naturmangfoldloven. Vedtak etter naturmangfoldloven omfatter ofte

større områder og berører en langt videre krets av grunneiere og rettighetshavere og andre interessegrupper enn fredningsvedtak etter kulturminneloven. Denne forskjellen avspeiles i uttalelsesfristene i de to lovene, og er etter departementets oppfatning i tilstrekkelig grad tilpasset lovenes ulike behov. Departementet mener derfor at det ikke er behov for å foreta nærmere tilpasninger av uttalelsesfristene i disse lovene.

Samordnet saksbehandling etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven

Departementet har i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandel), jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) gått inn for at arbeidet med verneplaner etter naturmangfoldloven i sterkere grad enn i dag bør samordnes med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Samlet skal naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte. Det gir mulighet for å ivareta internasjonale og nasjonale verneinteresser og lokal utvikling på en forsvarlig og konstruktiv måte.

Det viktigste nye grepet er at spørsmålet om samordnet saksbehandling skal avklares i oppstartsfasen av vernplanarbeidet, jf. § 41 annet ledd. Normalt skjer dette i et såkalt oppstartsmøte. På dette møtet skal bl.a. grunneiere, rettighetshavere og berørte kommunale og regionale planmyndigheter delta sammen med naturvernmyndigheten. Et viktig formål med møtet er å avklare hvordan saksbehandlingen for det aktuelle verneforslaget skal legges opp. Videre bør møtet avklare behovet for å starte opp samtidige planprosesser for å sikre en helhetlig løsning for de områdene som berøres av aktuelle verneforslag.

Utfallet av et «oppstartsmøte» kan være at det er enighet om at verneprosessen gjennomføres uten at det samtidig skjer en samtidig planprosess etter plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for en slik enighet kan f.eks. være at verneforslaget har et lite arealomfang eller at vernet vurderes i liten grad å berøre viktige kommunale eller regionale interesser. I slike tilfeller gjennomføres saksbehandlingen etter naturmangfoldloven på vanlig måte.

Et annet resultat av «oppstartsmøtet» kan være at det er enighet mellom staten og kommunale/regionale planmyndigheter om å starte opp samtidige prosesser etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Typisk vil det være tilfellet der verneforslaget berører store arealer eller der

arealene som forslås vernet, berører viktige kommunale og regionale interesser. I disse tilfellene bør staten og kommunale/regionale planmyndigheter i fellesskap utarbeide og vedta et planprogram som gjør rede for formålet med verne- og planarbeidet, prosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger, jf. bl.a. plan- og bygningsloven §§ 4–1 og 3–7. Planprogrammet vil være et viktig virkemiddel for å sikre en helhetlig løsning for de områdene som berøres av aktuelle verneforslag. Planprogrammet må ligge innenfor rammen av saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Den videre behandlingen av plan- og verneforslag vil framgå av planprogrammet.

I de tilfeller det ikke oppnås enighet mellom staten og kommunale/regionale planmyndigheter om saksbehandlingen, er det i utgangspunktet opp til den enkelte myndighet hvordan den ønsker å legge opp saksbehandlingen. Det bør imidlertid være en klar intensjon om at enighet oppnås.

Videre er det tatt inn en bestemmelse om at Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter naturmangfoldloven.

Om kravet til konsekvensvurdering

Det er de store verneområdene som i størst grad kan påvirke andre interesser og hvor behovet for særskilte regler om konsekvensutredninger er mest til stede. Departementet mener derfor at kravet til konsekvensutredninger som følger av forskr. 1. april 2005 nr. 276 om at nasjonalparker og andre verneområder etter naturvernloven større enn 500 km², og nasjonalparker og andre vernetiltak etter naturvernloven på mer enn 250 km² dersom tiltaket fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet, er dekkende for å sikre tilstrekkelig vurdering av konsekvensene av store verneområder.

I tillegg viser departementet til at forvaltningslovens alminnelige regler gjelder ved etablering av vernevedtak. Videre gjelder Utredningsinstruksen i staten, fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000 for alle verneplanprosesser. Gjennom høringsprosene blir alle overordnede eller generelle hensyn vurdert i samsvar med utredningsinstruksen pkt. 2.3.2. Avveining mellom bruk og vern skjer derfor i alle vernesaker, også de som omfatter mindre verneområder som f.eks. naturreservater. Departementet mener derfor det ikke er behov for å utvide det saklige virkeområdet for hvilke verneområder

som skal følge de særskilte bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.

Forslaget vil etter departementets syn også være dekkende for opprettelse av marine verneområder.

Spesielt om samiske interesser, herunder reindrift

Der verneforslag berører samiske interesser, herunder reindrift, skal saksbehandlingen foregå i samsvar med konsultasjonsavtalen med Sametinget, jf. kgl.res. av 1. juli 2005, og etter avtalen mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder (31. januar 2007). For Finnmarks vedkommende også i samsvar med lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Departementet ser det imidlertid ikke som naturlig å ta inn en egen lovtekst om dette særskilt i naturmangfoldloven. Departementet mener dette ikke bør skje i enkeltlover før det er vurdert i sammenheng med forslaget fra Samerettsutvalget II om en generell saksbehandlings- og konsultasjonslov. For en nærmere omtale av dette vises det til kap. 2.7 og omtalen av §§ 41 til 43 i kap. 21.

Samerettsutvalget II har flere forslag til supplementering av saksbehandlingsbestemmelsen knyttet til samiske interesser. Departementet viser til at saksbehandlingsbestemmelsene i §§ 41 til 43 er svært omfattende. I forhold til dagens naturvernlov er det innarbeidet flere endringer. Samenes stilling som urfolk er bl.a. tydeliggjort ved at Sametinget skal involveres på en god måte i de forskjellige stadier av saksbehandlingen. Dessuten er det tydeliggjort i proposisjonsteksten at konsultasjonsavtalen med Sametinget og «Retningslinjene for saksbehandling for verne- og forvaltningsplanarbeid i samiske områder» ligger fast. I tillegg er bestemmelsen tydelig på at det på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen skal søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket. Dette omfatter også reindriftsforvaltningen og samiske organisasjoner mv. der deres interesser blir berørt. Departementet mener derfor at lovteksten ikke bør suppleres ytterligere med henvisning til utøvere av samiske kultur og samisk næring og offentlige instanser eller organisasjoner som ivaretar samiske interesser.

Svenske reindriftsutøvere som benytter beitearealer i Norge, er rettighetshavere til bruk av arealene. Paragraf 41 første og tredje ledd vil bli lagt til grunn med tanke på å ivareta svenske reindriftsut-

øvere som blir berørt av verneforslag på norsk side.

11.8.10 Tiltak ved igangsatt saksbehandling

11.8.10.1 Gjeldende rett

Det er ingen hjemmel i gjeldende naturvernlov som kan hindre et bestemt inngrep i et påtenkt verneområde uten å måtte benytte midlertidig vern. Naturvernloven har ingen andre hjemler for å nekte enkelttiltak i et planlagt verneområde. Naturvernloven har heller ingen hjemmel for å fastsette meldeplikt for bestemte tiltak med tanke på at melding kan utløse et vedtak om midlertidig vern. Paragraf 2 første ledd første punktum i naturvernloven inneholder en generell meldeplikt for større arbeider med vesentlige konsekvenser for landskapet eller naturmiljøet, men bestemmelsen har aldri vært satt i kraft.

Skogbruksloven § 11 gir hjemmel for å innføre meldeplikt for hogst og tiltak knyttet til foryngelse og stell av skog.

Også plan- og bygningsloven har enkelte bestemmelser om meldeplikt til kommunen, bl.a. knyttet til bygge- og anleggstiltak.

Gjeldende rett er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 16.15.1.

11.8.10.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er behov for nærmere regler i naturmangfoldloven som kan hindre tiltak i områder der saksbehandlingen med sikte på vern pågår. Målet er å unngå at viktige naturverdier går tapt fordi man ikke har hjemmel til å hindre det eller man ikke har kjennskap til inngrepet. Slike regler vil bl.a. kunne være et viktig verktøy i arbeidet med å ta vare på de artene Norge har et spesielt ansvar for, og for å overholde internasjonale miljøforpliktelser.

Utvalget foreslår at reglene først kan benyttes når det påtenkte verneforslaget er kunngjort etter utk. § 40 annet ledd, jf. utk. § 41 første og annet ledd.

Utvalget mener det er viktig at både sektormyndigheter og miljøvernmyndighetene gis virkemidler for å sikre at naturverdier ikke blir skadet eller ødelagt mens det overveies om de bør inngå i et verneområde. Flere regler i lovforslaget har dette for øye, som den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6 og bestemmelsen om midlertidig vern i utk. § 42. Den generelle aktsomhetsplikten innebærer imidlertid ikke noen meldeplikt for tiltakshaveren for tiltak som kan påvirke naturverdier.

Bestemmelsen gir heller ikke myndigheten hjemmel til å forby konkrete tiltak.

Utvalgets forslag innebærer dels en skjerpet anvendelse av regler om krav til tillatelse som gjelder for tiltak, dels en hjemmel for meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse.

For tiltak som krever tillatelse, kan vedkommende forvaltningsorgan avslå søknaden med den begrunnelsen at verneverdiene ikke må gå tapt før det er tatt endelig stilling til vernet. Denne regelen svarer til det som etter vannressursloven § 22 gjelder ved planlegging av vassdrag, men knyttes i større grad til en konkret situasjon enn i vannressursloven.

For tiltak som ikke krever tillatelse etter annen lovgivning, foreslår utvalget at det kan innføres en meldeplikt for hele eller deler av området. Meldeplikt kan ses på som et virkemiddel om utsatt iverksetting. Skal et påtenkt tiltak forhindres, må det etter melding treffes et midlertidig vernevedtak etter naturmangfoldloven.

Etter at det er kunngjort en melding etter utk. § 40 annet ledd, kan offentlig myndighet ikke gi tilskudd til tiltak i et område som inngår i verneforslaget dersom tiltaket kan virke negativt inn på verneverdiene, jf. utk. § 41 tredje ledd. Miljøvernmyndigheten bør kunne gjøre unntak fra dette dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget.

Utvalget mener at de foreslåtte bestemmelsene helt eller delvis skal kunne anvendes også før verneforslag er kunngjort, hvis sentrale offentlige myndigheter har satt i gang samlet planlegging for vern. En slik bestemmelse kan være aktuell i samband med større verneplaner. Utvalget foreslår at en slik myndighet legges til Kongen.

11.8.10.3 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Statens landbruksforvaltning, Norskog, fylkesmennene i Aust-Agder, Hedmark, Nord-Trøndelag, Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Vest-Agder og Østfold, Møre og Romsdal fylke og Roan kommune har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse om tiltak ved igangsatt saksbehandling.

Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene i Østfold, Troms og Hedmark samt Møre og Romsdal fylke er positive til forslaget og mener bestemmelsen vil være et viktig supplement til midlertidig vern som kan bidra til å begrense bruk av midlertidig vern. *Direktoratet for naturforvaltning* mener at dersom det er aktuelt å gi tillatelse til et tiltak i et planlagt verneområde, vil det ofte være

nødvendig at saken blir forelagt vernemyndigheten før vedtak treffes.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag foreslår at det presiseres i loven at det skal innføres meldeplikt for tiltak helt fra starten av en verneprosess, slik at grunnlaget for vern ikke kan ødelegges i løpet av prosessen.

Norskog ser behovet for mulighet til å fastsette meldeplikt i områder som planlegges vernet, men ønsker at praktiske regler rundt meldeplikten for skogbruket utformes mest mulig likt med meldeplikt nedfelt i skogbruksloven.

Roan kommune uttaler at det legges i praksis opp til ett opplegg med meldeplikt ved hogst og mener dette må unngås fordi landet gror ned og avvirkingen er for lav.

Fylkesmennene i Aust-Agder og Vest-Agder viser til at forslaget kan synes å stride mot plan- og bygningslovens bestemmelser om rettskrav på innvilging av søknad. Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler bl.a.:

«... Plan- og bygningsmyndighetene kan således ikke – etter gjeldende rett – gi avslag på søknaden med henvisning til annet lovverk. Fylkesmannen oppfatter utkastet § 41 første ledd som et avvik fra dette grunnleggende prinsippet i plan- og bygningsretten. Vi stiller spørsmålsteget ved om det bør vedtas en slik prinsipiell endring, dvs. gi hjemmel for avslag utenfor plan- og bygningsloven med underliggende regelverk, før det er foretatt en bredere vurdering av spørsmålet. Det kan skje f.eks. i forbindelse med det arbeid som pågår om en gjennomgående revisjon av bygningslovgivningen.»

Statens landbruksforvaltning og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener det er behov for å presisere nærmere hva slags virksomhet det er snakk om. Statens landbruksforvaltning uttaler bl.a. at:

«... bestemmelsen må presiseres, spesielt for områder som er under vurdering for vern til landskapsvernområde. Tilskuddsberettiget landbruksvirksomhet som ikke har negativ virkning på verneverdiene bør være generelt unntatt, slik at en ikke havner i en situasjon der det må søkes til miljøvernmyndighetene om unntak for tiltak som er ønskelig og nødvendig for ivaretagelse av verneverdiene.»

11.8.10.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er et særlig behov for å ha bestemmelser som kan sikre verneverdiene før det er tatt endelig stilling til en verneplan. Dette behovet dekkes ikke alene av bestemmelsen om

midlertidig vern og bør derfor suppleres. Hensikten er å unngå at viktige naturverdier går tapt fordi man ikke har hjemmel til å hindre det eller man ikke har kjennskap til inngrepet. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om å innføre en egen bestemmelse om tiltak ved igangsatt saksbehandling om områdevern, jf. § 44.

Bestemmelsen åpner for at forvaltningen, etter at oppstart av vernplaner er kunngjort, enten får myndighet til å avslå en søknad om tillatelse eller til å innføre en meldeplikt for tiltak som ikke krever tillatelse. Bestemmelsen er kun relatert til arbeidet med områdevern etter lovkap. V og innebærer ingen generell meldeplikt for tiltak. Bestemmelsen vil derfor ikke, slik Roan kommune frykter, i særlig grad påvirke avirkingen og gjengroingen på nasjonalt nivå.

Bestemmelsen innebærer at det for tiltak som krever tillatelse etter naturmangfoldloven eller andre lover, kan vedkommende forvaltningsorgan avslå søknaden med den begrunnelsen at verneverdiene ikke må gå tapt før det er tatt endelig stilling til vernet. Denne regelen svarer til det som etter vannressursloven § 22 gjelder ved planlegging av vassdrag, men knyttes i større grad til en konkret situasjon enn i vannressursloven.

Formuleringen om at tillatelse bare kan gis der tiltaket er «uten nevneverdig betydning» i § 44 første ledd andre punktum innebærer at tiltaket ikke kan ha noen skadende effekt på verneverdiene, ev. at effekten er bagatellmessig. Dersom det er tvil om tiltaket kan skade verneplanen, mener departementet søknaden må avslås eller utsettes til etter at vernet er avklart, jf. bestemmelsen sammenholdt med føre-var-prinsippet i § 9. Forholdet bør uansett drøftes nærmere med vernemyndigheten. Der vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket, jf. første ledd tredje punktum.

Bestemmelsen innebærer også at miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak for at offentlig myndighet kan gi tilskudd til tiltak i det aktuelle verneområdet, dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget. Tilskuddsberettiget tiltak som ikke vil ha negativ påvirkning på verneverdiene, eller som vil ha positiv effekt på verneverdiene, vil derfor omfattes av dette unntaket. Hvorvidt de aktuelle tiltakene vil påvirke verneverdiene negativt, må imidlertid vurderes av miljøvernmyndigheten.

Bestemmelsen åpner også for at det kan innføres en meldepliktsordning for at forvaltningen skal kunne ha kjennskap til tiltak som ikke er søknads- eller konsesjonspliktig. Det er viktig at meldeplikten utformes slik at forvaltningen har tid og mulig-

het for å etablere midlertidig vern før tiltaket iverksettes. Samtidig er det lagt vekt på at meldeplikten skal være enkel og forutsigbar å forholde seg til for grunneiere og rettighetshavere. Det vises her til at skjæringstidspunktet for når bestemmelsen kommer til anvendelse er kunngjøringen av oppstarten av saksbehandlingen etter § 42.

11.8.11 Midlertidig vern

11.8.11.1 Gjeldende rett

Etter naturvernloven § 18 nr. 4 kan det treffes vedtak om midlertidig vern av naturverdier. Det er en forutsetning at det midlertidig vernede området oppfyller de kriteriene som enten naturvernloven §§ 3, 5, 8, 11 eller 13 oppstiller. Både Kongen og Miljøverndepartementet kan fatte vedtak om midlertidig vern. Ved delegasjonsvedtak av 20. oktober 1988 er også Direktoratet for naturforvaltning gitt myndighet til å treffe slikt vedtak. Vedtak om midlertidig vern kan påklages til overordnet forvaltningsorgan.

Et midlertidig vernevedtak skal følges opp med en prosess for permanent vern. Naturvernloven setter ingen frist for hvor lenge et midlertidig vernevedtak kan vare. Vedtaket gjelder til saken er endelig avgjort, enten ved at det midlertidige vernet oppheves, eller ved at det avløses av et vedtak om permanent vern.

11.8.11.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse i naturvernloven, men med mulighet for midlertidig vern også av nærmere bestemte naturtyper. Et slikt midlertidig vern vil være generelt, i motsetning til det midlertidige vernet som vi kjenner i dag, som er knyttet til et konkret angitt geografisk område. Vilkåret for å kunne iverksette et slikt midlertidig naturtypevern er at den aktuelle naturtypen er akutt truet. Forslaget forutsetter at det generelle midlertidige vernet følges opp med områdevern av en eller flere forekomster av den aktuelle naturtypen, ev. med andre virkemidler som ordningen med utvalgte naturtyper.

Utvalget ser bestemmelsen om midlertidig vern som viktig for å ta vare på verdifull natur. Utvalget mener det bør gå klart frem av loven at vedtak om midlertidig vern kan treffes selv om det ikke er igangsatt noen permanent verneprosess. Det bør også lovfestes at saksbehandlingen skal fortsette uten ugrunnet opphold, og at et midlertidig vernevedtak gjelder inntil det blir opphevet, jf. utk. § 42 tredje ledd annet punktum.

Utvalget har vurdert om det er behov for å tidsbegrense varigheten av midlertidige vernevedtak. Hensynet til grunneiere og rettighetshavere og deres behov for avklaringer tilsier at slike vedtak ikke bør vare for lenge. På den annen side kan vernesaker ha forskjellig karakter og omfang. Sakene kan variere fra små områder med få grunneiere, til store områder med mange grunneiere. I noen tilfeller vil det derfor være nødvendig å bruke tid på å utrede problemstillinger og få på plass avklaringer med berørte parter. Midlertidige vernevedtak representerer, slik utvalget ser det, ikke noe stort problem i dagens vernearbeid. Utvalget mener derfor på denne bakgrunn at det ikke bør innføres tidsbegrensninger for midlertidige vernevedtak, men viser til at saksbehandlingen skal fortsette uten ugrunnet opphold når det treffes et vedtak om midlertidig vern.

Bestemmelsen om midlertidig vern er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 16.8.

11.8.11.3 Høringen

Landbruks- og matdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Forsvarsbygg, Statens landbruksforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Den Norske Advokatforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Energibedriftenes landsforening, Norges Bondelag, Norges Fjellstyre-samband, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Utmarkskommunenenes Sammenslutning, fylkesmennene i Nordland, Sogn og Fjordane og Troms, Møre og Romsdal fylke, Troms fylkeskommune, kommunene Balsfjord, Gausdal, Gjøvik, Gol, Hemsedal, Hjørdal, Hol, Hægebostad, Hå, Karlsøy, Kvinesdal, Lillehammer, Meråker, Nore og Uvdal, Oppdal, Rørlag, Røyrvik, Stor-Elvdal, Østre Toten, Øyer og Ål, Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernområde, Statskog SF, Sørli Fjellstyre og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til utvalgets bestemmelse om midlertidig vern.

Om midlertidig vern av truede naturtyper

Direktoratet for naturforvaltning slutter seg til utvalgets forslag og mener det er viktig at det også gis adgang til å opprette midlertidig vern for truede naturtyper.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane uttaler bl.a. at definering av terrengavgrensning og naturtyper er skjønnspreget, og at denne bestemmelsen derfor kan være problematisk fordi arealet/lokalitetene det gjelder, ikke eksplisitt går frem av vedtaket.

Forsvarsbygg stiller spørsmål ved hvordan man skal finne ut om et område er truet.

Om tidsbegrensning av midlertidig vern

Direktoratet for naturforvaltning støtter at et vedtak om midlertidig vern bør gjelde til det oppheves. En lovfestet frist for hvor lenge et midlertidig vernevedtak kan vare, kan redusere muligheten for å ivareta områdene mens verneplanprosesser pågår.

De øvrige høringsinstansene som har uttalt seg til denne bestemmelsen, bl.a. *Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Universitetet for miljø- og biovitenskap, de ulike organisasjonene, fylkesmennene, kommunene og Statskog SF* mener at midlertidig vern bør gjøres tidsbegrenset. Det begrunnes i bedre forutsigbarhet for grunneiere og rettighetshavere, og at deres økonomiske tap vil bli begrenset. De konkrete forslagene til tidsbegrensning varierer mellom et og fire år. Noen mener at maksimumsfristen skal kunne utvides med f.eks. to år ved særskilte forhold. Flere foreslår ikke en konkret maksimumsfrist, men at fristen som settes bør være rimelig og så kort som mulig.

11.8.11.4 Departementets vurdering

Departementet støtter i utgangspunktet utvalgets forslag til bestemmelser om midlertidig vern. Bestemmelsen vil i langt større grad enn etter gjeldende rett klargjøre hjemmelsgrunnlaget og saksbehandlingsreglene i forbindelse med vedtak om midlertidig vern. Selv om bestemmelsen i all hovedsak har blitt praktisert som angitt i lovforslaget, er det grunn til å tro at en lovfesting vil bidra til mer forutsigbarhet og klarhet for alle involverte parter.

Midlertidig vern av truede naturtyper

Annet ledd hjemler midlertidig vern av en bestemt naturtype (jf. § 3 bokstav j). Bestemmelsen tar sikte på situasjoner der en naturtype blir sterkt truet og det ennå ikke er utarbeidet en verneplan for konkrete forekomster. Forutsetningen for å kunne bruke bestemmelsen er at naturtypen er forholdsvis lett å identifisere ut fra artsforekomster og/eller miljøforhold, eller at myndighetene kan angi konkret hvor kjente forekomster av naturtypen befinner seg. At naturtyper «står i fare for å forsvinne» skal avgjøres etter vitenskapelige kriterier og bygge på et så godt som mulig kunnskapsgrunnlag, jf. §§ 8 og 9.

Tidsbegrensning av midlertidig vern

Et vedtak om midlertidig vern må ofte treffes raskt for å hindre at verneverdier går tapt. Det ligger derfor i sakens natur at det kan oppstå en del konflikter i disse sakene. Dessuten har man i enkelte tilfeller opplevd at det har gått flere år før endelig avklaring av vernesaken foreligger. Dette har bidratt til å øke konfliktnivået, bl.a. som følge av manglende avklaring i forhold til bruk av arealene, deriblant forholdet til økonomisk kompensasjon.

Departementet mener det er nødvendig å redusere konfliktnivået i forbindelse med midlertidig vern. Det tilsier at virkningen av vedtak om midlertidig vern bør være kortest mulig. Departementet går derfor inn for at midlertidig vern ikke må vare mer enn fire år etter kunngjøringen, men med mulighet for forlengelse i ytterligere to år. Departementet mener at dette er tilstrekkelig tid til å avklare om et midlertidig vernevedtak skal oppheves eller avløses med et permanent vernevedtak.

11.8.12 Grunngiing og kunngjøring av vernevedtak

11.8.12.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven gir alminnelige regler for saksbehandling ved vedtak om områdevern, bl.a. grunngiing av og underretning om vedtaket i §§ 24, 27 og 38. Med hjemmel i § 24 skal forvaltningsorganet gi begrunnelsen for vedtaket samtidig med at vedtaket treffes. Paragraf 27 hjemler at partene skal underrettes om et vedtak så snart som mulig av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, og § 38 hjemler formkrav og kunngjøring.

Naturvernloven § 19 hjemler kunngjøring og tinglysning av vedtak om områdevern. Vedtaket skal meddeles grunneier og rettighetshaver og vedkommende kommuner, og vedtaket skal tinglyses på angitte eiendommer.

11.8.12.2 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag er en videreføring av gjeldende rett nedfelt i forvaltningsloven og naturvernloven.

Endringene i forhold til gjeldende rett ligger i utvalgets forslag til at myndigheten må være tydelige i verneforslaget på hva som vernes og hvordan dette bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Begrunnelsen kan gis ut i fra nasjonale mål etter utk. § 32, men også nasjonale politiske mål, slik de er nedfelt i f.eks. budsjettproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser vil si juridisk bindende

forpliktelser for Norge om områdevern. Også internasjonale retningslinjer kan ligge til grunn for vernevedtak, og vedtaket bør gjøre rede for det hvis så er tilfellet.

Utvalget foreslår videre at vernevedtak skal føres inn i et offentlig miljøvedtaksregister. Miljøvedtaksregisteret skal etter utvalgets forslag inkludere vernevedtak, dispensasjoner i verneområder og tillatelser til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype. Hensikten er å gi en samlet oversikt over bl.a. vernevedtak og dispensasjoner gitt i disse områdene. Oversikten skal kunne anvendes av alle aktuelle instanser, f.eks. kommuner som har forvaltningsmyndighet i verneområder. Det kan være naturlig å knytte registeret opp mot Naturbasen som allerede er etablert av Direktoratet for naturforvaltning. Utvalget antar at det ved en slik kobling vil være mulig å oppnå en rasjonaliseringsgevinst når det gjelder drift og vedlikehold.

11.8.12.3 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Statistisk sentralbyrå, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Gratangen kommune og Statnett SF har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse om grunngiing og kunnngjøring av vernevedtak.

Direktoratet for naturforvaltning støtter forslaget om kravet til begrunnelse for vedtaket, men mener det bør defineres mer konkret hvor langt kravet til begrunnelse går. Direktoratet mener at det fortsatt bør framgå av bestemmelsen at kommunene skal meddeles særskilt om vernevedtaket.

Direktoratet for naturforvaltning, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Statistisk sentralbyrå og Statnett SF er positive til forslaget til et nytt miljøvedtaksregister. Det vil være nyttig som kilde til opplysninger i mange sammenhenger om hvilke vedtak som gjelder og hvor de gjelder.

Gratangen kommune mener at innføring av tillatelser kommunen måtte gi i et miljøvedtaksregister, vil føre til merarbeid og merkostnader for kommunen for å administrere en statlig regulering av arealbruken.

11.8.12.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag og viser til at høringsinstansene i hovedsak er positive til forslaget.

Departementet mener at lovfesting av kravet til begrunnelse av vernet er viktig for å synliggjøre hvordan og i hvilken grad det enkelte vernevedtak bidrar til å oppfylle nasjonale mål og ivareta internasjonale forpliktelser. Begrunnelsen skal ta

utgangspunkt i målene etter § 33 og nasjonale politiske mål nedfelt f.eks. i budsjettproposisjoner. Departementet mener dette er tilstrekkelig konkretisering av hvilke begrunnelser som skal legges til grunn.

Dagens krav i naturvernloven § 19 annet ledd om særskilt meddelelse av vernevedtak til kommunene foreslås ikke videreført av utvalget. Kommunene er sentrale aktører i forbindelse med verneplanprosesser, de er arealplanleggere og forvaltningsmyndighet etter plan- og bygningsloven, og de vil ofte få en sentral rolle i forvaltning av verneområdene. Departementet er derfor enig med Direktoratet for naturforvaltning i at det bør framgå av bestemmelsen at kommunene skal meddeles særskilt om vernevedtak etter reglene i forvaltningsloven § 27. Dette er innarbeidet i § 46 annet ledd.

Departementet slutter seg til at vernevedtak skal føres inn i et miljøvedtaksregister. Et miljøvedtaksregister vil bidra til at en til enhver tid vil ha oversikt over forvaltning og utvikling i verneområdene. Dette vil være svært nyttig for å ha oversikt over forvaltningspraksis og behovet for ev. endringer i denne praksisen i forvaltningen av verneområder. Departementet mener imidlertid at hjemmelen for et slikt register ikke bør følge direkte av loven, men at det gis en forskriftshjemmel i loven for et miljøvedtaksregister. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at systemene for den praktiske gjennomføringen og driftingen må på plass før systemet kan iverksettes. Samtidig mener departementet det vil være en styrke for etableringen av et slikt system at det gjennomføres en særskilt høring om dette i forkant.

Bestemmelsen om et miljøvedtaksregister foreslås samlet i § 68, og at det omfatter vedtak etter § 24 femte ledd (dispensasjon fra regler om prioriterte arter), § 34 første ledd (vedtak om områdevern), § 45 første og annet ledd (midlertidig vern), § 48 første ledd (dispensasjoner fra områdevern) og vedtak som nevnt i § 56 første ledd første punktum (tillatelser til tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper).

11.8.13 Skjøtsel av verneområder

11.8.13.1 Gjeldende rett

Gjeldende naturvernlov gir miljøvernmyndigheten hjemmel til å gjennomføre skjøtsel i både nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner og områder med biotopvern, jf. §§ 4, 6, 10 og 12. Naturvernloven § 21 gir hjemmel for bestemmelser om merking av fredninger og nød-

vendige tiltak for å beskytte vedkommende område, art eller forekomst.

Skjøtsel i verneområdene må være i samsvar med verneformålet. Iverksetting av landskapsmessige tiltak for å oppfylle verneformålet og opprettholde verneverdien kan som hovedregel skje med hjemmel i skjøtelsbestemmelsene.

Det kan foretas tiltak for å avbøte naturinngrep som etter hvert vil forringe verneverdien. Likeledes kan det foretas skjøtselstiltak med det formål å forhindre naturlige prosesser som over tid endrer den naturtilstanden som verneformålet tar sikte på å bevare. Andre aktuelle tiltak er fjerning av mindre tekniske inngrep som var foretatt før vernevedtaket ble fattet, enkel tilrettelegging for friluftsliv i nasjonalparker og større landskapsvernområder som har friluftsliv som delformål, enkel tilrettelegging for å kanalisere ferdsel av hensyn til verneverdiene i naturreservater, ev. for å øke tilgjengeligheten dersom reservatet er opprettet med et pedagogisk formål, samt nødvendig motorferdsel i verneområdet i skjøtelsøyemed.

Skjøtselstiltakene må ikke innebære rådighetsreguleringer for grunneiere og rettighetshaverne utover det som fremgår av verneforskriften, og forvaltningsmyndigheten gis ikke adgang til å pålegge private grunneiere og rettighetshavere å utføre skjøtelsoppgaver. Skjøtselstiltakene må heller ikke være til hinder for grunneierens og rettighetshaverens lovlige bruk i området i samsvar med verneforskriften.

11.8.13.2 Utvalgets forslag

Utvalgets forslag til utk. § 44 omhandler miljøvernmyndighetens adgang til å gjennomføre skjøtelsiltak og forholdet til grunneier. Forslaget avløser naturvernloven §§ 4, 6, 10, 12 og 21.

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

Utvalgets forslag innebærer en lovteknisk forenkling i forhold til dagens naturvernlov. Det gir en klarere skjøtselshjemmel enn i gjeldende rett, og utvalget setter større fokus på å gjenopprette eller opprettholde verneverdier.

Utvalget foreslår videre å lovfeste at myndighetene kan overlate gjennomføringen av skjøtselstiltak til grunneierne, interesserte organisasjoner og andre fordi dette kan øke mulighetene for at nødvendig skjøtsel blir gjennomført, særlig i områder der en grunneier, organisasjon eller andre er spesielt interessert i å utføre slikt arbeid, eller der miljøvernmyndighetene ikke har kapasitet til å foreta den skjøtsel som er ønskelig.

Er det skjedd endringer i området som forringer verneverdiene, kan det bli spørsmål om tilbakeføring til den tidligere tilstanden. Utvalget foreslår at tidspunktet for kunngjøring av en påbegynt vernesak etter utk. § 40 annet ledd settes som den avgjørende grensen for hvilken tilstand verneområdet kan tilbakeføres til ved fysiske inngrep. Dermed vil man i større grad kunne ta vare på de naturkvalitetene som ble dokumentert gjennom de naturfaglige registreringene som ligger til grunn for vernet, også i tilfeller der vernearbeidet tar lang tid.

Skjøtselstiltak som innebærer vesentlig endring i naturtilstanden i forhold til slik den var da vernearbeidet tok til, kan ikke foretas uten avtale med grunneier eller rettighetshaver, eller ved ekspropriasjon.

Innebærer skjøtselstiltakene en form for høsting, f.eks. hogst, må det som høstes, stilles til eierens rådighet. Forvaltningsmyndigheten bør heller ikke kunne sende dyr på beite uten samtykke fra grunneieren, eller ved ekspropriasjon. Generelt bør det gjelde at skjøtselstiltakene ikke må være til hinder for grunneierens lovlige bruk av området i samsvar med verneforskriften.

11.8.13.3 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Regjeringsadvokaten, Reindriftsforvaltningen, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk institutt for skog og landskap), Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne), Norges Bondelag, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Fjellstyresamband, Norsk Sau og Geit, Utmarkskommunenes Sammenslutning, WWF, fylkesmennene i Buskerud, Hedmark, Hordaland, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder og Østfold, Møre og Romsdal fylke, Buskerud fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Fylkeslandbruksstyret i Troms, kommunene Arendal, Balsfjord, Birkenes, Bykle, Evje og Hornnes, Finnøy,

Frøya, Gausdal, Gjøvik, Grong, Hjartdal, Hjelme-land, Høylandet, Hægebostad, Hå, Iveland, Karlsøy, Kongsberg, Kvinesdal, Lierne, Lillehammer, Lindesnes, Meråker, Nore og Uvdal, Oppdal, Rollag, Røyrvik, Sauda, Snåsa, Stor-Elvdal, Søgne, Tinn, Øyer og Ålesund, Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene Landskapsvernområde, Statskog SF og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til utvalgets forslag til bestemmelse om skjøtsel i verneområder.

Alle høringsinstansene mener det er behov for lovfesting av skjøtelsbestemmelser, og et flertall støtter utvalgets forslag.

Direktoratet for naturforvaltning, Regjeringsadvokaten, Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne), Norges Naturvernforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Fjellstyresamband, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Sau og Geit, WWF, fylkesmennene i Nordland, Sør-Trøndelag, Buskerud Troms, Oslo og Akershus, Hordaland, Hedmark, Telemark, Østfold, Vestfold fylkeskommune, Fylkeslandbruksstyret i Troms, Gjøvik kommune og Statskog SF mener det er positivt at det gis en egen bestemmelse om skjøtsel i verneområdene og at det skal foreligge skjøtelsplan samtidig med vernevedtaket. Flere mener dette vil effektivisere arbeidet, gi avklaringer og skape større forutsigbarhet og dermed virke konfliktdepende. Viktigheten av samarbeid mellom forvaltning, grunneiere, rettighetshavere og lokale frivillige organisasjoner, samt behovet for kompetanse bl.a. i kommunene, påpekes. Flere peker på at mangel på forvaltningsplaner har bidratt sterkt til konfliktnivået i norsk naturvernpolitikk, og at det bør stilles krav til at det foreligger en helhetlig forvaltningsplan, og ikke bare skjøtelsplan, samtidig med vernevedtaket.

Skjøtelsbegrepet

Direktoratet for naturforvaltning mener det bør klargjøres hva som ligger i vesentlig endring av naturtilstanden og merking av området. Merking kan i denne forbindelse oppfattes som grensemerking av området, men det kan se ut til at utvalget sikter til merking for å kanalisere ferdsel.

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk institutt for skog og landskap) mener loven må pålegge ansvarlig forvaltningsmyndighet å sikre relevant skjøtsel for å opprettholde verneverdiene, men mener utk. § 44 annet ledd annet punktum kan virke mot sin hensikt fordi det i forbindelse med gjengroing av kulturlandskap vil være

aktuelt å gjennomføre restaureringstiltak for å gjenopprette den tidligere naturtilstanden.

Fylkesmannen i Hedmark mener det bør gis mulighet til å gjennomføre skjøtsel for å gjenopprette en tilstand også før tidspunktet for kunngjøring av vernearbeidet, fordi det forut for kunngjøringen kan være utført tiltak som har redusert verneverdiene.

Fylkesmannen i Østfold uttaler at det er behov for presisering av hvilke typer tiltak annet ledd annet punktum er ment å omfatte.

Om skjøtels- og forvaltningsplaner

Reindriftsforvaltningen uttaler at en forvaltningsplan vil kunne tilpasse både vern og bruk i et vernet område samtidig som bruksberettigede kan få muligheten til å delta i prosessen med å utarbeide disse planene slik at de blir lokalt forankret.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener det er positivt at skjøtelsplanlegging i større grad integreres i verneprosessen, men krav til parallell utarbeiding av skjøtelsplaner kan også forlenge selve verneplanprosessen.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Utmarkskommunenes Sammenslutning, WWF, fylkeskommunene i Buskerud, Nord-Trøndelag og Troms, kommunene Arendal, Balsfjord, Birkenes, Bykle, Evje og Hornnes, Finnøy, Gausdal, Grong, Høylandet, Iveland, Kongsberg, Kvinesdal, Lillehammer, Lindesnes, Lierne, Nore og Uvdal, Rollag, Snåsa, Søgne, Tinn og Øyer samt Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal og Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernområde mener at det bør vedtas i lovs form at forvaltningsplaner skal utarbeides og vedtas samtidig med vernevedtaket. Forvaltningsplanen må være en helhetlig plan som viser all aktivitet som kan tillates i området. Det pekes på at en skjøtelsplan isolert sett ivaretar vernehensynet, men en forvaltningsplan kan også avklare annen bruk av verneområdet, herunder videreføring av igangværende bruk, skjøtsel, jakt og fiske som rekreasjon, næring og annen turismessig bruk, forvaltningsmodell, finansiering av forvaltningen osv. Flere viser til at planene må være lokalt forankret, og at lokal kunnskap bør ligge til grunn i forvaltningen. I uttalelsene forutsettes også at det utarbeides forvaltningsplaner som både tar hensyn til kompensasjon for vern og gir grunnlag for ny næring knyttet til de miljøverdier og ressurser som ligger til grunn for vern.

Kommunene Arendal, Birkenes, Bykle, Evje og Hornnes, Finnøy, Lindesnes, Søgne og Iveland, samt Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene Landskapsvernom-

råde uttaler også at forvaltningsplanene bør rulle-
res, noen mener hvert 5. år, andre hvert 10. år.

Om ekspropriasjon

Direktoratet for naturforvaltning mener det er viktig at den foreslåtte ekspropriasjonsmulighet blir benyttet dersom ikke verneformålet kan ivaretas på annen måte der dette betinger skjøtsel.

Flere, bl.a. Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband og Utmarkskommunenes sammenslutning er i mot at skjøtsel skal kunne gjennomføres uten grunneiers/rettighetshavers samtykke.

Utmarkskommunenes Sammenslutning, kommunene Finnøy, Hjartdal, Hjelmeland, Hægebostad, Meråker, Oppdal, Røyrvik, Sauda og Stor Elvdal, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernordning og Vest-Telemarkinget peker på at lovforslaget berører det prinsipielle spørsmålet om det offentliges adgang til fysiske tiltak på annen mands eiendom uten hjemmel i ekspropriasjon eller avtale. Det heter bl.a. i uttalelsen fra Utmarkskommunenes sammenslutning at:

«Det er USS syn at forslaget etter ordlyden åpner for vidtrekkende tiltak på privat grunn uten grunneiers samtykke, som åpenbart vil være i strid med Grunnloven § 105. Bestemmelsen er altfor vagt formulert, og vil kunne gi opphav til nye konflikter mellom grunneiere og vernemyndighetene. Også i denne forbindelse vises til den Europeiske menneskerettskonvensjons artikkel 1 om vern av eiendom ... USS vil understreke at de skjøtelsbehov som er beskrevet, både er forståelige og legitime. Spørsmålet er imidlertid om slike tiltak skal kunne foretas uten samtykke fra den berørte grunneier og uten vedtak om ekspropriasjon. Etter USS' syn verken kan eller bør det tillates.»

Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at utvalget går alt for langt i å sikre forvaltningsmyndigheten rett til ulike skjøtselstiltak uten at ev. samtykke fra grunneiere foreligger. Dette vil kunne føre til et økt konfliktnivå og undergrave den positive intensjonen ved bestemmelsen.

Fylkesmannen i Rogaland savner en tydeligere hjemmelsavklaring for gjennomføring av nødvendig økologisk skjøtsel i forhold til verneformålet og tilstand på vernetidspunktet i de tilfeller der privat grunneier motsetter seg slik skjøtsel.

Møre og Romsdal fylke og Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at skjøtsel av verneområder bør gjennomføres med samtykke fra og i samarbeid med grunneierne.

Hå kommune mener en ev. ekspropriasjonshjemmel bør avgrenses til tilfeller der det er sam-

funnsinteresser av betydelig vekt som tilsier at det bør utarbeides skjøtelsplaner. Myndighetene bør i størst mulig grad inngå frivillige avtaler med bøndene.

Statskog SF mener at ved å benytte ekspropriasjon kan det bli lite igjen av grunneier/rettighetshavers råderett over et vernet område, noe som bør tillegges stor vekt ved valg av kompensasjonsordning og fremgangsmåte ved fastsetting av kompensasjon.

11.8.13.4 Departementets vurdering

I likhet med gjeldende naturvernlov foreslår utvalget å gi det offentlige, dvs. forvaltningsmyndigheten for verneområdet, en viss rådighet over verneområdet for å gjennomføre skjøtsel. Mens gjeldende regler om skjøtselstiltak primært adresserer forvaltningsmyndighetene, grunneiere eller andre rettighetshavere, foreslår utvalget at denne kretsen utvides slik at skjøtsel, etter avtale, også kan overlates til interesserte organisasjoner eller andre. Videre gis det en klarere anvisning på skjæringstidspunktet for hvilken tilstand naturen i et verneområde kan føres tilbake til gjennom skjøtselstiltak.

Bestemmelsen gir forvaltningsmyndigheten adgang til å foreta skjøtsel i alle kategorier verneområder i naturmangfoldloven. Det er viktig å understreke at bestemmelsen ikke gir hjemmel til å pålegge grunneiere og rettighetshavere å utføre skjøtsel i verneområdene. Der grunneier selv ønsker å stå for skjøtelsen, bør det inngås avtale om dette mellom grunneier og forvaltningsmyndigheten. Det er imidlertid en forutsetning at det er satt av midler til dette, og at forvaltningsmyndigheten vurderer at grunneier har nødvendig kompetanse til å utføre skjøtelsen.

Departementet støtter i det alt vesentlige utvalgets forslag til å lovfeste forvaltningsmyndighetens adgang til skjøtsel av verneområder. I hovedsak innebærer det en videreføring av gjeldende rett, men skjøtelsadgangen er gjort klarere og er samlet i en bestemmelse. Det gir etter departementets syn en bedre og mer forutsigbar skjøtels-hjemmel enn etter gjeldende rett.

Bestemmelsen om skjøtsel skal – sammen med verneforskriftene, dispensasjonsreglene og lovens regler om den enkelte vernekategori – ivareta verneverdiene når det er spørsmål om tiltak innenfor et verneområde. Hovedformålet med bestemmelsen er å ha mulighet til å gjennomføre skjøtsel der dette er nødvendig for å opprettholde eller gjenopprette verneverdier. Det vises for øvrig til kap. 11.1.1 og 11.7.5 hvor det gis en generell omtale av

skjøtsels- og forvaltningsplaner, og til kap. 11.8.3, 11.8.4 og 11.8.5 hvor skjøtsel og forvaltning er drøftet i tilknytning til de ulike vernekategoriene.

Skjøtselsbegrepet

Departementet viser til at skjøtsel omfatter restaurerings- og istandsettningstiltak som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette verneverdier. Tiltak kan f.eks. være hogst, opprydding, fjerning av fremmed vegetasjon, tiltak for å kanalisere ferdsel m.m. Skjøtsel i verneområdene må være i samsvar med verneformålet.

Departementet er enig med Direktoratet for naturforvaltning i at det er uklart hva som menes med merking av området, og at bestemmelsen må synliggjøre at også grensemerking inngår som en del av skjøtselen. Departementet foreslår derfor endringer slik at bestemmelsen blir tydeligere på dette punktet.

Er det behov for en aktiv skjøtsel, herunder restaurering og istandsettning av området som forutsetter tiltak som går lenger enn det bestemmelsen åpner for, eller som vil innebære en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til eller området ble midlertidig vernet, kan den ikke foretas uten avtale med grunneier eller rettighetshaver, eller med hjemmel i et ekspropriasjonsvedtak, jf. nedenfor.

Om skjøtsels- og forvaltningsplaner

For en rekke verneområder vil det i tillegg til hjemmel for skjøtsel være behov for mer helhetlige planer, særlig der skjøtsels- eller bruksbehovet er stort. Departementet foreslår derfor som en generell regel at utkast til skjøtselsplaner bør foreligge når slike vernområder etableres. Det innebærer at der slike planer utarbeides, bør det skje parallelt med verneplanprosessen. Skjøtselsplaner vil være mest aktuelt i landskapsvernområder der bruk er en forutsetning for bevaring av det biologiske mangfoldet, og i naturreservater som krever aktive gjenoppsettningstiltak. Departementet er enig med de instanser som mener skjøtselsplaner vil effektivisere arbeidet i vernområdene, gi bedre avklaringer og skape større forutsigbarhet og dermed virke konfliktdempende. Det er viktig at representanter for lokalsamfunnene og berørte næringsinteresser inviteres til å delta ved utarbeidelse av forvaltnings- og skjøtselsplaner. Det vil kunne bidra til å øke forståelsen for vernet og til å foreta lokale tilpasninger av aktiviteten i verneområdene.

Departementet er i likhet med mange av høringsinstansene opptatt av at det i mange områ-

der også må utarbeides forvaltningsplaner og viser til foreslåtte hjemler for de ulike vernekategoriene, jf. §§ 35 og 36, jf. kap. 11.8.3.4 og 11.8.4.4.

Revisjon av skjøtsels- og forvaltningsplaner vil være nødvendig i mange verneområder. Behovet vil imidlertid variere mellom de forskjellige verneområdene, og det vil derfor etter departementets vurdering være lite hensiktsmessig å hjemle dette generelt direkte i loven. Departementet mener rulling av slike planer bør tilpasses det aktuelle verneområdet og anbefaler at dette ev. fastsettes i verneforskrift for det enkelte verneområdet der det anses som nødvendig.

Om ekspropriasjon

I enkelte tilfeller kan forvaltningsmyndighetene ha behov for sterkere virkemidler, f.eks. der grunneier eller rettighetshaver hindrer skjøtsel som myndighetene har hjemmel for å gjennomføre. I slike tilfeller mener departementet at det er riktig at forvaltningsmyndigheten gis adgang til å ekspropriere retten til å gjennomføre skjøtsel i områder vernet etter naturmangfoldloven. Ekspropriasjon vil imidlertid være siste alternativ i tilfeller der verneformålet ikke kan ivaretas på annen måte. Primært bør det forsøkes å oppnå frivillig avtale med grunneier. Departementet understreker imidlertid at mulighet til å ekspropriere skjøtselsadgangen er noe annet enn at staten har eiendomsrett til verneområdet.

11.8.14 Dispensasjon fra vernevedtak

11.8.14.1 Gjeldende rett

Unntak fra vernebestemmelsene er i dag hjemlet i naturvernloven § 23 og i den enkelte verneforskrift. Etter naturvernloven § 23 kan Kongen gjøre unntak fra vernebestemmelsene i tre tilfeller; for vitenskapelige undersøkelser og arbeider, for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, eller når formålet med fredningen krever det. Verneforskriftene inneholder normalt spesielle dispensasjonsregler i tillegg til en generell dispensasjonshjemmel som samsvarer med naturvernlovens unntaksbestemmelse.

11.8.14.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre en bestemmelse om dispensasjon i naturmangfoldloven. Lovforslaget inneholder en alminnelig regel om at det kan dispenseres fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom det er

nødvendig av sikkerhetshensyn. Begrunnelsen for en dispensasjon skal vise hvordan virkningene for miljøet er vurdert, og tildelte dispensasjoner skal innføres i et miljøvedtaksregister.

Forslaget innebærer at det ikke lenger skal kunne dispenseres ut i fra hensynet til vesentlige samfunnsmessige interesser hvis det strider mot verneformål og verneverdier. Dersom vesentlige samfunnshensyn av nasjonal betydning gjør det aktuelt med inngrep i et verneområde, bør det skje ved å endre vernebestemmelsene.

Utvalget foreslår at en dispensasjon – enten den bygger på den generelle dispensasjonsbestemmelsen i loven eller på en spesifikk hjemmel i verneforskriften – må ligge innenfor de rammene for rettsvirkningene av vernevedtaket som loven trekker opp for den enkelte vernekategori.

Ved behandling av dispensasjonssøknader forutsettes det kunnskap for å kunne vurdere forholdet mellom omsøkt tiltak og verneformål og verneverdier. Utvalget anser det derfor som viktig at de virkningene tiltaket kan ha for verneverdiene, dokumenteres så godt det lar seg gjøre.

Dispensasjonsbestemmelsen gir ikke søkeren rett til å få innvilget dispensasjon, selv om en dispensasjon ikke vil stride mot verneformålet eller påvirke verneverdiene nevneverdig. Det vil være opp til miljøvernmyndighetens frie skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler å avgjøre dispensasjonsspørsmålet.

Utvalget foreslår at miljøvernmyndigheten skal føre oversikt over tildelte tillatelser og dispensasjoner inn i det foreslåtte miljøvedtaksregistert. Registeret bør være tilgjengelig elektronisk. Hensikten med et slikt register vil være todelt; dels vil det gi oversikt over de samlede virkningene for verneområdet – opplysninger som bl.a. forutsettes lagt til grunn ved behandling av nye dispensasjonssøknader, og dels vil det gi allmennheten informasjon om dispensasjonene og deres virkninger i tråd med miljøinformasjonsloven. Registeret bør omfatte både dispensasjoner etter utk. § 45 og tillatelser og dispensasjoner gitt i medhold av verneforskriften.

11.8.14.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Justisdepartementet, Olje- og energidepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Regjeringsadvokaten, Statistisk sentralbyrå, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet, fylkesmennene i Finnmark, Rogaland og Østfold, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernområde og Stat-

nett SF har uttalt seg til forslaget om bestemmelse om dispensasjon fra vernevedtak.

Høringsinstansene er delt i synet på utvalgets forslag. Enkelte støtter forslaget, mens andre mener at bestemmelsen ikke må bli for streng. For enkelte virksomheter vil det være problematisk å fjerne muligheten for at det kan dispenseres ut i fra hensyn til samfunnsmessige interesser.

Generelt om dispensasjon

Fiskeri- og kystdepartementet er bare delvis enig i utvalgets forslag og mener at unntaksregelen i gjeldende naturvernlov bør videreføres. Dette departementet mener at i de tilfeller der et tiltak er ment å være permanent og man ikke er i tidsnød, vil den beste løsningen være å revidere verneplanen. I andre tilfeller, hvor man er i tidsnød, eller hvor det aktuelle tiltaket er midlertidig og/eller reversibelt, vil dispensasjon være en riktigere løsning.

Fiskeri- og kystdepartementet og Olje- og energidepartementet mener det er misvisende å benytte begrepet dispensasjon i forhold til tiltak som ikke er i konflikt med verneformålet. Dersom et tiltak ikke strider mot verneformålet og bare påvirker verneverdiene minimalt, burde det tolereres som en del av den alminnelige forvaltningen av vernområdet. Begrepet dispensasjon bør forbeholdes tiltak som tillates gjennomført på tross av at det strider mot vernet.

Justisdepartementet støtter utvalgets forslag til dispensasjonsbestemmelse og er enig i at noen typer dispensasjonssaker heller bør behandles som sak om endring av vernevedtaket.

Direktoratet for naturforvaltning mener at det er meget viktig å avgrense en ny generell dispensasjonsbestemmelse slik at fare for «misbruk» reduseres. Direktoratet mener derfor at begrepet «i spesielle tilfeller» fortsatt må benyttes, i tillegg til de vilkårene som er tatt inn i lovforslaget. Erfaringsmessig kan det være vanskelig å vurdere langsiktige skadevirkninger av et tiltak alene i lys av verneformålet. Direktoratet er videre enig i at det bør være en åpning for å kunne vurdere dispensasjon av sikkerhetshensyn, men ber om at det klargjøres hvilke hensyn som kan vektlegges, og at det settes grenser for hvilke sikkerhetstiltak som kan aksepteres innenfor verneområdene.

Om behovet for dispensasjon for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning

Olje- og energidepartementet mener at en ny lov bør fange opp behovet for å kunne dispensere for tiltak som er av vesentlig samfunnsmessig betydning.

Olje- og energidepartementet mener at selv om begrepet «samfunnsmessig betydning» beholdes som eget dispensasjonsgrunnlag, kan det legges rammer for bestemmelsen. Både lovtekst og forarbeider må sikre at det foretas en helhetlig samfunnsmessig avveining med vekt både på verneverdi og på viktigheten av tiltaket det ev. skal dispenseres til fordel for.

Norges vassdrags- og energidirektorat viser til at det fortsatt vil være tilfeller der unntakshjemmelen ville vært aktuell å bruke, f.eks. ved bygging av nye linjetraseer, der sikker strømforsyning er begrunnelsen for tiltaket. Både kostnadmessige hensyn og en total vurdering av miljøverninteressene kan tilsi at det beste alternativet er at en linje trekkes innenfor et verneområde. Ved at det gis dispensasjon kan man derfor få løsninger som totalt sett blir bedre. Norges vassdrags- og energidirektorat kan derfor bare støtte utvalgets forslag dersom det blir en enklest mulig saksbehandlingsprosess der det viser seg å være nødvendig å justere grenser etc. for et verneområde for å ivareta andre tungtveiende samfunnsinteresser.

Statnett SF uttaler at det bør beholdes en tydelig dispensasjonsadgang der det åpnes for dispensasjon dersom vesentlige samfunnshensyn tilsier det. For Statnett SF sin virksomhet vil dette ofte være synonymt med nasjonale hensyn. Statnett SF mener det derfor ikke er tilstrekkelig at utk. § 45 bare gir mulighet til dispensasjon fra vernevedtak der sikkerhetstilsyn tilsier dette.

Om forholdet mellom naturmangfoldlov og sektorlov ved dispensasjoner

Olje- og energidepartementet mener det er behov for samordning av saksbehandlingen etter sektorlov og etter verneforskriften når det gjelder saker som planlegges etter sektorlov og som krever dispensasjon fra verneforskriften etter naturmangfoldloven. En parallell og samtidig behandling på likt forvaltningsnivå vil etter Olje- og energidepartementets syn være en hensiktsmessig ordning.

Fiskeri- og kystdepartementet mener at i de tilfeller der det er enighet om at et omsøkt tiltak ikke kommer i konflikt med verneformålet, har vernemyndigheten ikke lenger noen begrunnet interesse i saken og bør overlate denne til vedkommende sektormyndighet for behandling etter relevant lovverk.

Om tilpasninger i forskriften

Fiskeri- og kystdepartementet er enig i at det bør være en målsetting ved utarbeidelsen av vernefor-

skrifter at man er forutseende og i så stor grad som mulig tar stilling til fremtidige former for bruk som skal kunne tillates uhindret av verneforskriften. Dette skaper forutberegnelighet og legger til rette for enklere saksbehandling for både vernemyndighet og sektormyndigheter.

Norges vassdrags- og energidirektorat viser til at de fortsatt vil være avhengig av dispensasjon for bruk av motorisert ferdsel, bl.a. i forbindelse med hydrologiske målinger for målestasjoner som ligger i verneområder.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet uttaler at det må stimuleres til at verneområdene brukes til forskning og annen kunnskapsoppbygging. Det må derfor ikke være for restriktive bestemmelser.

Om dokumentasjonskravet

Fiskeri- og kystdepartementet forutsetter at kravet til dokumentasjon må tilpasses konkret til tiltakets omfang og utstrekning samt aktuell type verneforskrift.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler at kravet til søker om dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene kan synes noe urealistisk kompetansemessig. Derimot savnes et krav om utfyllende dokumentasjon av tiltakets nytteverdi og behov for søker.

Fylkesmannen i Østfold uttaler at det ikke er rimelig å rette et dokumentasjonskrav til søkerne i alle saker og mener bestemmelsen bør endres til at forvaltningsmyndigheten kan kreve dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene før søknaden behandles.

Om miljøvedtaksregister

Norges vassdrags- og energidirektorat, Statistisk sentralbyrå, Fylkesmannen i Finnmark, og Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene landskapsvernområde mener det er positivt at det opprettes et miljøvedtaksregister. *Statistisk sentralbyrå* deltar gjerne i prosesser for å sikre at relevante statistikkbehov blir ivaretatt og gjør oppmerksom på at forholdet mellom KOSTRA (det nasjonale informasjonssystemet Kommune Stat Rapportering) og den planlagte registerrapporteringen må avklares.

11.8.14.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at en generell dispensasjonsbestemmelse skal være en sikkerhetsventil for uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som man ikke kunne forutse på vernetidspunk-

tet. Departementet ser det som vesentlig at en dispensasjonsadgang ikke blir brukt til å uthule vernet. Den skal i første rekke kunne anvendes på søknader som gjelder bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser. Departementet foreslår å videreføre en generell dispensasjonsbestemmelse for permanente og midlertidige vernevedtak, men med enkelte endringer i forhold til utvalgets forslag.

Om behovet for dispensasjon for tiltak av hensyn til vesentlige samfunnsmessige interesser

Utvalget vurderte om det også burde være en mer generelt formet dispensasjonsadgang for tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, slik gjeldende naturvernlov § 23 har. I så fall mente utvalget at betingelsene burde gjøres noe strengere enn i dag, særlig ved å fastsette i loven at bare interesser av nasjonal betydning kan gi grunnlag for dispensasjon etter dette alternativet.

Departementet ser at det kan tenkes tilfelle hvor tungtveiende hensyn av nasjonal betydning tilsier at det gjøres inngrep i et eksisterende verneområde. Verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men trolig vil dette ikke alltid la seg gjøre. Det kan også være at inngrepet kan gjennomføres på en måte som ikke forringer verneverdiene vesentlig selv om det er i strid med de vedtatte vernebestemmelsene. Departementet mener derfor det fortsatt bør være mulig å gi dispensasjon til tiltak av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser.

Terskelen for å kunne gjøre inngrep i verneområder skal være høy. Områdevern gir en sterk beskyttelse av verneområdet, og inngrep som skader eller forringer verneverdiene, skal så langt som mulig unngås eller begrenses. Det følger også av internasjonale konvensjoner, bl.a. Bernkonvensjonen. Også EUs habitatdirektiv har strenge rammer for når dispensasjon kan gis, jf. art. 6.2. Selv om habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen, gir direktivet viktige signaler om hva som bør tillates innenfor et verneområde.

Departementet mener at det må vurderes i det enkelte tilfellet hvorvidt den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon til å gjennomføre tiltaket innenfor verneområdet eller om grensene for verneområdet bør endres, eller om hele vernevedtaket bør oppheves. Avgjørelsen skal bygge på en total vurdering av de samfunnsmessige konsekvensene både i forhold til tiltakets nasjonale betydning og i forhold til verneinteressene.

Om forholdet mellom naturmangfoldlov og sektorlov ved dispensasjoner

I kap 11.7.8 er forholdet mellom områdevern og annen lovgivning drøftet. Departementet mener det som et utgangspunkt skal kreves at det skal foreligge en tillatelse eller en dispensasjon etter verneforskriften før det gis tillatelse etter annet lovverk, og foreslår i § 48 tredje ledd en bestemmelse om det. Saksbehandlingen kan imidlertid skje parallelt. I slike saker skal forvaltningsmyndigheten ha nær kontakt med relevante sektormyndigheter om fremdrift, mulige tekniske løsninger osv.

Om tilpasninger i forskriften

Ved utarbeidelse av verneforskriftene skal eksisterende og framtidig bruk vurderes opp mot formålet med vernet. Så langt det er mulig bør verneforskriften ta stilling til ulike typer bruk som kan bli aktuelt i verneområdet. Når det under forberedelsen av vernevedtaket er kommet signaler om framtidige tiltak og bruk, skal verneforskriften så langt som mulig bidra til å avklare dette i forhold til formålet med vernet. Den spesifikke dispensasjonsbestemmelsen bør derfor i den grad det lar seg gjøre, avspeile tiltak en er kjent med, og som det høyst sannsynlig kan bli aktuelt å søke om dispensasjon for.

Gjennom den spesielle og den generelle dispensasjonsbestemmelsen i forskriften vil forvaltningsmyndigheten på bakgrunn av en vurdering i det enkelte tilfelle, kunne gi tillatelse til bruk og tiltak som i utgangspunktet er i strid med verneformålet. Denne adgangen er imidlertid begrenset til tiltak som er nødvendig av sikkerhetshensyn eller som er av vesentlig samfunnsinteresse.

Departementet legger til grunn at en dispensasjon – enten den bygger på den generelle dispensasjonsbestemmelsen i loven eller på en spesifikk hjemmel i verneforskriften – må ligge innenfor de rammene for rettsvirkningene av vernevedtaket som loven trekker opp for den enkelte vernekategori.

Om dokumentasjonskravet

Departementet mener at ved behandling av dispensasjonssøknader forutsettes det kunnskap for å kunne vurdere forholdet mellom omsøkt tiltak, verneformål og verneverdier. Det er viktig at de virkningene tiltaket kan ha for verneverdiene, dokumenteres så godt det lar seg gjøre. Departementet mener derfor i likhet med utvalget at doku-

mentasjonen bør fremskaffes av den som søker om dispensasjon, og at dette bør lovfestes. Omfanget av dokumentasjonsplikten må ses i sammenheng med hva søknaden gjelder og til dels også hvilke forutsetninger søkeren har for å kunne dokumentere virkningene. Søkerens dokumentasjonsplikt innebærer ikke at miljøvernmyndighetene fratras ansvar for på selvstendig grunnlag å vurdere virkningene, jf. generelt utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd. Også miljøvernmyndighetene bør bidra med dokumentasjon basert på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, jf. også § 8 om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving.

Om miljøvedtaksregister

Vedrørende miljøvedtaksregister vises det til kap. 11.8.12.4 hvor det framgår at hjemmelen for et slikt register ikke bør følge direkte av loven, men at det gis en forskriftshjemmel i loven for opprettelse av et miljøvedtaksregister, jf. § 68. Departementet mener at et slikt register vil være viktig med tanke på å ha oversikt over dispensasjoner som er gitt innenfor et verneområde.

11.8.15 Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde

11.8.15.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende naturvernlov. Etter gjeldende rett er det imidlertid hjemmel for å legge vekt på verneverdier i et verneområde selv om tiltaket finner sted utenfor. Forutsetningen er at tiltaket vil kunne påvirke verneverdiene.

11.8.15.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en særskilt hensynsnorm for myndighetsutøvelse etter annen lov utenfor verneområdene. Forslaget innebærer at det ved avgjørelser om å gi tillatelse til virksomhet som kan skade et verneområde, skal legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Delvis vil dette allerede i dag følge av retningslinjer for skjønnsutøvelse som gjelder ut fra politiske målsettinger om bruk og vern av naturens mangfold. Utvalget har likevel ment at det er ønskelig å understreke dette hensynet i en egen lovbestemmelse.

Normen etter naturmangfoldloven vil ikke kunne rekke lenger enn det som ligger innenfor rammene for skjønnsutøvelse i den enkelte lov. Hensynet til verneverdiene i et verneområde vil videre ha betydning for innholdet i den generelle aktsomhetsplikten som utvalget foreslår.

11.8.15.3 Høringen

Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens landbruksforvaltning, Regjeringsadvokaten, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norges geologiske undersøkelse, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Den Norske Turistforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Almennings Forbund, Norskog, SABIMA, Utmarkskommunenes Sammenslutning, WWF, fylkesmennene i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Rogaland og Troms, Møre og Romsdal fylke, Fylkeslandbruksstyret i Troms, kommunene Hjarstad, Hægebostad, Hå, Meråker, Nannestad, Oppdal, Røyrvik, Sigdal og Åseral, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene Landskapsvernområde, Statkraft Energi AS, Statskog SF, Sørli Fjellstyre og Vest-Telemarktinget har uttalt seg til bestemmelsen.

Høringsinstansene er delt i synet på utvalgets forslag til bestemmelse om utenforliggende virksomhet som kan skade verneverdiene innenfor et verneområde. Mange mener at en slik bestemmelse er unødvendig og mener bl.a. at den vil skape uklarhet i forhold til avgrensning, og at den kan føre til båndlegging av buffersoner. Andre mener bestemmelsen vil være viktig for å kunne sikre innholdet i verneområdene etter intensjonen.

Direktoratet for naturforvaltning mener det er riktig med en slik bestemmelse og mener det bør vurderes en henvisning til denne bestemmelsen i relevante sektorlover (skogbruksloven, jordbruksloven, saltvannsfiskekloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, forurensningsloven og mineralloven) og plan- og bygningsloven, som vil være av betydning for å sikre at bestemmelsen blir tilstrekkelig ivaretatt. *Direktoratet* støtter også utvalgets forslag om en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven.

I uttalelsene fra *Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norges Jeger- og Fiskerforbund* og *Norges Naturvernforbund* pekes det på at forslaget til bestemmelse er viktig for å kunne demme opp for etableringer nær opptil verneområdene og som kan gi negative effekter for verneverdiene.

I uttalelsene fra *Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening, SABIMA* og *WWF* pekes det på at også opplevelsesverdi og stillhet bør tillegges vekt ved vurderingen av hvilke konsekvenser et tiltak utenfor verneområdet kan ha.

Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget om vesentlig vektlegging av verneverdiene ved saks-

behandling etter annet lovverk ved tiltak utenfor verneområdene, men synes aktsomhetsplikten er for svakt definert.

Det står i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Hedmark* at tolkningen av bestemmelsen vil bli avgjørende for muligheten til å drive lønnsom næringsvirksomhet omkring et verneområde. Fylkesmannen legger til grunn at det ikke vil bli lagt vesentlige restriksjoner på omkringliggende virksomhet, og at det i motsatt fall ytes kompensasjon for dette.

Møre og Romsdal fylke mener det er viktig at verneverdiene blir sikret mot uheldig påvirkning fra tiltak og aktivitet i nærliggende områder. Fylket mener imidlertid det vil være vanskelig å legge bufferzoner i ytterkant av verneområder når nye verneområder ikke skal ha strengere verneform enn nødvendig, og at hele verneområdet skal tilfredsstillende kravene til verneformålet.

Statskog SF uttaler at bestemmelsen er i tråd med deres syn på hvorfor det i verneplanprosessen er viktig og nødvendig å se på et større areal enn bare det området som skal vernes.

Fiskeri- og kystdepartementet er skeptisk til å innføre denne bestemmelsen fordi konsekvensen vil kunne bli ytterligere ekskludering av egnede sjøarealer for bl.a. akvakulturnæringen. Dette departementet forstår det slik at bestemmelsen vil kunne brukes til å avslå søknad om tillatelse etter annen lovgivning som er gitt med andre formål for øye. Dette bryter i så fall med sektoransvaret. Bestemmelsen vil også bryte med prinsipper i forhold til forenkling, effektivisering og samordning av søknadsbehandlingen.

Fiskeri- og kystdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Norges geologiske undersøkelse, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Skogeierforbund, Norsk Almennings Forbund, Fylkeslandbruksstyret i Troms, Sørli fjellstyre, kommunene Hå, Sigdal og Åseral samt Statkraft Energi AS uttaler skepsis og er delvis imot bestemmelsen fordi den vil skape uklare forhold både for forvaltning og rettighetshavere. Den kan gi store konsekvenser for virksomhet som utøves i randsonene til et verneområde, og interesser som ligger utenfor verneområdet kan få sin virksomhet regulert uten mulighet til medvirkning i verneplanprosessen på samme måte som de med interesser innenfor verneområdet. Det påpekes at det bør være stabile føringer i arealpolitikken. Det bør være en klar vernegrense å forholde seg til med hensyn til planlegging og aktivitet. Bestemmelsen vil føre til gråsoner, bl.a. i forhold til erstatning. Det pekes på at miljøhensyn er innarbeidet i plan- og bygningsloven og sektor-

lovene slik at tiltak som gir konkrete skadevirkninger, uansett blir vurdert kritisk.

Fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms peker på tilsvarende problemstillinger som instansene over, men ser også at det kan oppstå situasjoner i omkringliggende arealer hvor tiltak i alvorlig grad skader verneområdet sett ut fra formålet med vernet. Da kan det være praktisk å gi bestemmelser etter særlov for å hindre ubotelige skader innenfor verneområdet i stedet for å ta inn en bufferzone som kan være av u håndterlig størrelse sett i forhold til verneområdet.

Utmarkskommunenes sammenslutning, kommunene Hjarptdal, Hægebostad, Meråker, Oppdal og Røyrvik samt Vest-Telemarktinget og Setesdal Vest-hei-Ryfylkeheiene Landskapsvernområde ser bestemmelsens gode intensjoner, men mener at bestemmelsen, som verken har formelle vernebestemmelser eller generelle miljørettslige prinsipper, vil gi grobunn for nye arealbrukskonflikter og nye interessekamper mellom ulike forvaltningsorganer og -nivåer. Dette undergraver den tverrpolitisk uttrykte målsettingen om å redusere konfliktnivået i vernesaker.

Nannestad kommune uttaler bl.a. at bufferzoner som kommunen har et ansvar for å legge inn i arealplanene og økonomisk kompensasjon i forbindelse med bufferzoner, burde vært omtalt.

11.8.15.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med utvalget at verneområder skal avgrenses ut i fra de naturfaglige verdiene vernet skal ivareta. Reglene om skjøtsel skal, sammen med verneforskriftene, dispensasjonsreglene og lovens regler om den enkelte vernekategori, ivareta verneverdiene når det er spørsmål om tiltak innenfor et verneområde.

Vernegrensen skal være entydig, og vernevedtaket gjelder ikke utenfor dets geografiske avgrensning. Således regulerer verneforskriftene aktivitet innenfor verneområdet, mens aktivitet utenfor verneområdene reguleres av plan- og bygningsloven og sektorlover.

Departementet ser det som viktig å ha en bestemmelse som klart sier at det skal legges vekt på verneverdier i et verneområde når kommuner og andre myndigheter fatter vedtak etter plan- og bygningsloven eller sektorlov om tiltak utenfor verneområdet. Selv om flere sektorlover, f.eks. havressurslova og skoglova, hjemler en slik mulighet i dag, er departementet enig med utvalget i at dette bør synliggjøres i en egen bestemmelse i naturmangfoldloven.

Dette er også i samsvar med internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til å følge (jf. kap. 11.3.2.), som er klare på at målet er å bevare verneverdiene innenfor et bestemt område, enten en negativ påvirkning skjer innenfor eller utenfor grensene. I biomangfoldkonvensjonen heter det uttrykkelig at partene skal «fremme en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern i disse områdene» (art. 8 (e)).

Også EUs habitatdirektiv er tydelig på at reglene for vurdering av hvordan planer og tiltak påvirker et Natura 2000-område, er de samme uansett om planene og tiltakene finner sted innenfor eller utenfor området (art. 6 (3)).

Arealdisponering utenfor verneområder kan ha betydning for verdiene innenfor verneområdet både når det gjelder naturmangfold og landskap, i forhold til økologiske prosesser og i forhold til opplevelse.

Den foreslåtte bestemmelsen fastsetter en noe mildere vektleggingsregel enn det utvalget har foreslått. Det følger av bestemmelsen at ved skjønnsutøvelse etter annen lov skal det legges vekt på effekten vedtaket kan ha på de i verneforskriften angitte verneverdiene innenfor verneområdet. At verneverdiene skal tillegges vekt, innebærer imidlertid ikke at verneverdiene nødvendigvis blir avgjørende når vedtaket skal fattes, slik de ville vært innenfor et verneområde.

Departementet vil også understreke at ved all virksomhet gjelder den generelle aktsomhetsplik-

ten, jf. § 6 og kap. 8.4. Aktsomhetsnormen vil variere avhengig av avstanden til det aktuelle verneområdet. Det ligger f.eks. i aktsomhetsplikten at virksomhet utenfor et verneområde så langt mulig bør innrettes slik at verneverdiene i verneområdet ikke forringes.

Etter departementets vurdering vil den foreslåtte bestemmelsen ikke bidra til å øke konfliktnivået i vernesaken fordi bestemmelsen ikke vil kunne rekke lenger enn det som ligger innenfor rammene for skjønnsutøvelse i den enkelte sektorlov eller plan- og bygningsloven. Departementet viser til at det også pr. i dag er retningslinjer for skjønnsutøvelse som gjelder ut i fra politiske målsettinger om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold.

Bestemmelsens betydning for verneverdiene innenfor verneområdene er betinget av at den følges opp av aktuelle sektorer, og at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til verdiene innenfor verneområdene i sin arealplanlegging utenfor verneområdene.

Før forvaltningsorganet ev. nekter tiltak fordi det innvirker på verneverdiene skal det vurderes om en i stedet for avslag kan gi tillatelse med vilkår, som f.eks. i form av krav til avbøtende tiltak eller endringer i tiltaket slik at virkningene i forhold til verneverdiene uteblir eller blir minimale. Vedrørende økonomisk kompensasjon som følge av vern vises det til kap. 12.

12 Erstatning ved områdevern

12.1 Innledning

Ved opprettelse av verneområder som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller naturminne legges det begrensninger på bruk og utnyttelse av eiendom gjennom særskilte verneforskrifter. Disse rådighetsreguleringene retter seg både mot grunneieren, rettighetshavere og allmenheten.

Verneforskriftenes innhold og restriksjonsnivå varierer mye ut fra vernekategori, verneformål og trusselbilde. Virkningene for pågående og fremtidig aktivitet på en eiendom vil også variere. I en del tilfeller vil verneformen etter sin art eller de økonomiske virkningene for grunneier eller rettighetshaver være så tyngende at det utløser krav på erstatning etter reglene i naturvernloven.

Departementet ser det som en hovedutfordring at nye regler klargjør hvilke rettigheter de berørte har til erstatning. Forutsigbarhet er bl.a. viktig for de som driver eller planlegger næringsaktivitet tilknyttet et verneområde.

Bruk av begrepet erstatning er i dette dokumentet knyttet til erstatningsreglene i naturvernloven og naturmangfoldloven. Begrepet kompensasjon benyttes som en fellesbetegnelse hvor også ulike tilskuddsordninger kan inngå.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Det rettslige utgangspunkt i dag

Det alminnelige utgangspunkt etter norsk rett er i dag at regulering av eierrådighet kun i særlige tilfelle medfører erstatningsplikt for det offentlige. Motsatt skal det etter Grunnloven § 105 betales full erstatning ved ekspropriasjon eller avståelse av grunn. Men i noen grad er det gitt egne erstatningsregler i den enkelte lov som hjemler rådighetsreguleringen fordi lovgiver av ulike grunner har funnet at erstatning likevel bør ytes.

Vernevedtak etter naturvernloven betraktes som rådighetsregulering. Høyesteretts standpunkt har vært at regulering av fast eiendom må ses i sammenheng med statens rett til styring av samfunnsutviklingen og at reguleringen er et utslag av

den alminnelige lovgivningskompetansen som er tillagt Stortinget.

12.2.2 Erstatningsreglene etter naturvernloven

12.2.2.1 Innledning

Erstatningsreglene i naturvernloven følger i dag et tosporet system. Ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder gis det kun unntaksvis erstatning for økonomisk tap. Ved opprettelse av naturreservat og naturminner er det imidlertid etablert en ubetinget erstatningsplikt for det offentlige.

Det er nedenfor kort redegjort for de to erstatningsordningene og hvilke prosessuelle bestemmelser som gjelder ved fastsetting av erstatning.

12.2.2.2 Erstatningsreglene for nasjonalparker og landskapsvernområder

Etter naturvernloven § 20 b skal spørsmålet om erstatning til grunneiere og rettighetshavere vurderes med utgangspunkt i «alminnelige rettsgrunnsetninger», dvs. de prinsipper som følger av Grunnloven § 105, analogisk anvendt på rådighetsreguleringer. Opprettelse av verneområder betraktes som en rådighetsregulering og altså ikke som ekspropriasjon. Grunnloven § 105 får derved ikke direkte anvendelse.

Hovedregelen som kan utledes av Høyesteretts praksis er at enhver må finne seg i de rådighetsreguleringer som er nødvendige av samfunnshensyn, uten at man tilkjennes erstatning. Erstatning vil bare kunne vurderes der et vernevedtak innebærer en vesentlig begrensning i grunneiers etablerte og igangværende utnyttelse av eiendommen.

Høyesterett har flere ganger understreket at avgjørelsen av erstatningsplikt må bero på en helhetsvurdering, hvor det er et grunnvilkår at rådighetsreguleringen er vesentlig for grunneieren, sett i forhold til hele eiendommen og dens utnyttingsmuligheter. Erstatningsplikt vil kun inntre hvis det er sterkt urimelig om inngrepet må tåles uten at det gis erstatning.

Rådighetsreguleringer vil normalt ikke påføre det offentlige erstatningsplikt. Høyesterett har lagt til grunn at vernevedtak etter naturvernloven innebærer restriksjoner hvor målsettingen er å forby tiltak eller utnyttning som anses uønsket eller skadelig ut fra hensynet til generelle samfunnsinteresser. Det foreligger ikke noe klart prejudikat fra Høyesteretts side om at man har krav på erstatning for utnyttingsinteressen.

Det gis etter gjeldende rettspraksis ikke erstatning for at et område ikke kan bygges ut med hyttetotmer eller liknende. Rettstilstanden knyttet til tradisjonell bruksutøvelse som skogsdrift er noe uklar. Det foreligger ikke noe klart prejudikat fra Høyesteretts side om at man har krav på erstatning for utnyttingsinteressen.

For nærmere omtale av gjeldende rett vises til NOU 2004: 28, kap. 18.3.1, s. 395 flg.

12.2.2.3 Erstatningsreglene for naturreservater og naturminner

Ved lov av 15. februar 1985 nr. 2 ble det vedtatt særskilte erstatningsbestemmelser for naturreservater, naturminner og biotopvernområder, jf. Ot.prp. nr. 46 (1983–84) og Innst.O. nr 2 (1984–85). For naturreservater og naturminner er det gjennom lov innført særregler med ubetinget erstatningsansvar, som fraviker fra de alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Det gis i dag ubetinget full økonomisk kompensasjon til grunneiere og rettighetshavere i henhold til naturvernloven § 20, dvs. erstatning for alt økonomisk tap som er en følge av fredningen. Det blir ved erstatningsoppgjør ikke spørsmål om ansvarsgrunnlag, kun om og ev. hvor stort økonomisk tap grunneieren har som følge av fredningen. Erstatningen skal fastsettes i samsvar med reglene i lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (vederlagsloven). Ved utmåling av erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler ser man på rådighetsreguleringene som en negativ servitut, og må finne frem til grunneiers eller rettighetshaves økonomiske tap som følge av dette. Grunneiere og rettighetshavere skal med andre ord stilles erstatningsmessig på samme måte som om restriksjonene følger av en ekspropriasjon. Det blir ofte et sentralt spørsmål å ta stilling til hva som ville vært en fremtidig påregnelig eller sannsynlig utnyttelse av eiendommen dersom fredning ikke hadde funnet sted. Påregnelighet må her vurderes i lys av grunneiers tilpasningsplikt.

Vernereglens utforming vil være avgjørende for det offentlige erstatningsplikt. Det skal gis full erstatning for den reduksjon i eiendommens salgs-

verdi eller bruksverdi som fredningen medfører. Vederlagsloven § 4 slår fast at erstatning ved ekspropriasjon skal settes til salgsverdien av den eiendom som eksproprieres, jf. § 5, eller til bruksverdien dersom den er høyere, jf. § 6. I de fleste tilfeller vil det være aktuelt å vurdere en bruksverdi-erstatning. Vurdering av det økonomiske tapet skal skje ut fra forholdene på fredningstidspunktet.

Krav om erstatning for tapte utbyggingsmuligheter i forbindelse med hyttebygging eller vannkraftutbygging har sjelden vunnet frem i domstolene. Retten har i mange tilfeller lagt vekt på at det ikke er påregnelig at eier eller rettighetshaver vil få tillatelse til å bygge ut naturområder som er så verdifulle at de blir vernet etter naturvernloven.

For nærmere omtale av gjeldende rett vises til NOU 2004: 28, kap. 18.3.2.1 s. 400 flg.

Vederlagsloven ble noe endret ved lov av 19. mai 1997 nr. 81. For nærmere beskrivelse av lovendringen og konsekvensene av lovendringen vises til NOU 2004: 28, kap. 18.3.2.5, side 403 flg. Det vises også til Høyesteretts avgjørelse vedrørende Vesteinvika naturreservat, Rt. 2006 s. 720.

12.2.2.4 Prosessuelle regler

For nasjonalparker, landskapsvernområder og midlertidig fredete områder må grunneiere og rettighetshavere normalt selv begjære skjønn for vedkommende tingrett dersom man mener å ha krav på erstatning. Skjønnsbegjæring må fremsettes for domstolen innen ett år etter at vernevedtaket ble kunngjort, jf. naturvernloven § 20 b.

For naturreservat, biotopvernområder og naturminner må krav om erstatning fremsettes skriftlig for vedkommende fylkesmann innen ett år etter at fredningsvedtaket ble kunngjort i Norsk Lovtidend. Erstatning må kreves skriftlig, men utover det er det ingen formkrav til hvordan slike erstatningskrav skal fremsettes.

Miljøvernmyndighetene har som målsetting å løse flest mulige saker i minnelighet. Dersom det ikke lykkes å komme til enighet om erstatningens størrelse må det offentlige selv begjære rettslig skjønn for tingretten. Skjønnsretten vil deretter fastsette erstatningene. Staten må begjære skjønn innen halvannet år etter kunngjøringen av vernevedtaket.

Ved rettslig skjønn vil grunneiere og rettighetshavere få dekket nødvendige utgifter til advokat og annen sakkyndig bistand etter reglene i skjønnsprosessloven § 42. Ved minnelige forhandlinger har normalt også staten betalt slike saksomkostninger.

Skjønnsprosessloven § 42 andre ledd åpner for at ekspropriaten (grunneieren eller rettighetshaveren) kan pålegges å måtte bære egne omkostninger hvis han «har avslått et rimelig forlikstilbud eller begjært skjønn uten rimelig grunn». Bestemmelsen er lite benyttet.

12.3 Forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Den europeiske menneskerettskonvensjon er gjort gjeldende som norsk lov. Konvensjonen har i første tilleggsprotokoll art. 1 regler om beskyttelse av eiere og rettighetshavere til fast eiendom.

Bestemmelsen inneholder ingen spesifikke regler om erstatning ut over at ekspropriasjon skal skje på betingelser fastsatt ved lov og at det ved ekspropriasjon skal ytes rimelig kompensasjon. Bestemmelsen setter ikke noe krav om erstatning eller kompensasjon ved rådighetsreguleringer. Høyesterett har flere ganger slått fast at opprettelse av verneområder som helt klar hovedregel skal betraktes som en rådighetsregulering og ikke som en ekspropriasjon. Konvensjonen gir da ikke noe påbud om at det skal betales erstatning. Men også for rådighetsreguleringer krever konvensjonen at det skal foreligge tilstrekkelig lovhjemmel, samt at reguleringen må være begrunnet i nærmere angitte samfunnsmessige hensyn.

12.4 Eksempler fra utenlandsk rett

12.4.1 Sverige

I Sverige er bestemmelsene om erstatning ved områdevern samlet i Miljöbalken (1998:808) «sjunde avdelningen Ersättning ock skadestånd m.m». For nasjonalparkene er det krav om at all grunn skal være statlig, jf. «andre avdelingen 2 §». Det er hjemmel for ekspropriasjon og alt erverv av grunn til nasjonalparker erstattes i samsvar med ekspropriasjonslovgivningen.

For andre vernevedtak skal det betales full erstatning for begrensninger på etablert bruk. Planlagt bruksomlegging gir som hovedregel ikke krav på erstatning. Det samme gjelder planlagt, men ikke påbegynt utnytting av grusforekomster. Erstatning for tapte utbyggingsmuligheter er det bare grunnlag for hvis området etter planlovgivningen er lagt ut som byggeområde eller det er gitt byggetillatelse etter annet regelverk – og bruksendringen fremstår som aktuell.

Erstatningen fastsettes etter ekspropriasjonsloven (1972:719), og etter svensk rett har grunnei-

eren som hovedregel kun rett på erstatning for den reduksjonen i salgsverdi som vernevedtaket medfører. Det opereres også med en tålegrense slik at det gjøres fradrag for det grunneieren erstatningsfritt må tåle.

Erstatningene fastsettes i all hovedsak i minnelighet og i forkant av vernevedtaket.

12.4.2 Finland

I Finland finnes regler om områdevern i naturvårdslagen (1996/1096). Loven har regler om vernekategorier som likner på de norske kategoriene i naturvernloven.

Nasjonalparker og naturreservater opprettes i henhold til riksomfattende planer som er godkjent av den finske regjeringen og staten erverver normalt all grunn som omfattes av disse verneplanene. De aller fleste sakene blir løst i minnelighet, men staten har også en ekspropriasjonshjemmel i naturvårdslagen 52 §.

For de tilfeller hvor staten ikke erverver områder som omfattes av en verneplan har grunneier krav på erstatning for «betydelsefull olägenhet», dvs. vesentlig ulempe, jf. naturvårdslagen 53 §.

12.4.3 Danmark

I Danmark er det inntatt regler om beskyttelse av ulike arealer i naturbeskyttelsesloven av 3. januar 1993 nr. 9. Loven opererer ikke med forskjellige vernekategorier, men har hjemmel til å fastsette nødvendig restriksjonsnivå for å beskytte sårbare arealer og naturtyper.

Erstatningsplikten følger naturbeskyttelsesloven hvor det fremgår at grunneiere, brukere eller andre rettighetshavere har krav på erstatning for det tap fredningen medfører. Erstatningen fastsettes på bakgrunn av redusert salgsverdi, og det gjøres et fradrag ut fra prinsippet om tålegrense.

12.5 Utvalgets forslag

12.5.1 Generelt

Biomangfoldlovutvalget fikk et vidt formet tilleggsmandat for å kunne vurdere regler om erstatning ved områdevern etter naturvernloven. Det vises til Dok. nr. 8:42 (2001–2002) og Innst. S. nr. 209 (2001–2002).

Utvalget har i tråd med sitt tilleggsmandat vurdert om dagens erstatningsregler for naturreservat og naturminner skal gjøres gjeldende for nasjonalparker og landskapsvernområder eller om det finnes andre løsninger som er bedre. Utvalget har

også vurdert om det skal innføres en særskilt tilskuddsordning.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at vernevedtak med hjemmel i naturvernloven rettslig sett skal betraktes som rådighetsreguleringer, og at det etter norsk rett normalt ikke skal betales erstatning ved rådighetsreguleringer. Erstatningsreglene om full erstatning ved opprettelse av naturreservat og naturminner representerer et lovfestet unntak fra dette generelle utgangspunktet.

Utvalget mente det bør være like bestemmelser om erstatning for sammenlignbare rådighetsreguleringer innenfor alle kategoriene av områdevern etter naturmangfoldloven. De mente det ville være uheldig hvis rådighetsreguleringer innenfor en nasjonalpark eller et landskapsvernområde ga like vidtgående konsekvenser for en grunneier som ved reservaterstatning, samtidig som at erstatningsreglene er forskjellige.

Utvalget mente at det var uheldig om erstatningsreglene for områdevern avvek sterkt fra det som ellers gjelder for rådighetsreguleringer i samfunnet. Vidtgående erstatningsregler etter naturmangfoldloven vil etter utvalgets oppfatning kunne påvirke rettstilstanden for rådighetsreguleringer i medhold av annet regelverk.

Utvalget har videre lagt vekt på at det er grunnleggende forskjell på den rettsbeskyttelse den enkelte bør ha mot inngripen i en eksisterende virksomhet, sammenliknet med inngripen i en ev. fremtidig bruksomlegging. Utvalget viser til det forvalteransvar for naturen som enhver borger har etter Grunnloven § 110 b.

For øvrig viser departementet til utvalgets begrunnelse og samlede vurdering i NOU 2004: 28, kap. 18.11, s. 428 flg.

12.5.2 Erstatning

Biomangfoldlovutvalget har foreslått at det gis felles erstatningsregler for alle vernekategorier basert på begrensninger i igangværende bruk, jf. utk. § 47 første ledd. Bestemmelsen gir rett til erstatning for økonomisk tap når igangværende bruk blir hindret eller må opphøre, eller når den samlede drift av eiendommen blir vesentlig vanskeliggjort. I siste tilfelle må man se på bruksformålet under ett, og ikke den enkelte beføyelse.

For begge alternativene er det krav om at bruk som blir hindret eller vesentlig vanskeliggjort må være igangværende. Tapet må med andre ord være en følge av vernebestemmelsenes restriksjoner på igangværende bruk. Bruk kan bli ansett som igangværende selv om den finner sted med forholdsvis lange mellomrom, f.eks. når det gjelder

skogsdrift. Det samme gjelder situasjonsbetinget «ikke-bruk» i en periode.

For bruk som krever tillatelse fra offentlig myndighet, ligger det i utvalgets forslag en forutsetning om at det er gitt tillatelse for at erstatning skal være aktuelt. Slik tillatelse må være gitt før det blir kunngjort melding om verneforslaget etter utk. § 40 annet ledd.

Den foreslåtte bestemmelsen skal avløse gjeldende bestemmelser i naturvernloven §§ 20 og 20 b, men gjøres ikke gjeldende ved midlertidig vern. Ved midlertidig vern vil spørsmålet om erstatning måtte avgjøres etter de vanlige ulovfestede regler for rådighetsregulering.

For nærmere omtale av utvalgets forslag til nye erstatningsregler vises til NOU 2004: 28, kap. 18.11 s. 428 flg og kap. 25 s. 621 flg.

12.5.3 Tilskudd

Utvalget mener det kan oppstå situasjoner hvor det er lite rimelig om det ikke gis en form for kompensasjon for fremtidig bruksomlegging. Utvalget foreslår derfor at det etableres en særskilt tilskuddsordning som kan kompensere for begrenset mulighet til bruksomlegging og ny næringsutvikling innenfor et verneområde gjennom tilskudd til alternativ og miljøtilpasset næringsutvikling *utenfor* verneområdet. Denne tilskuddsordningen er i første rekke ment for de grunneiere og rettighetshavere som får sterke begrensninger på fremtidig bruk og utviklingsmuligheter på sin eiendom.

Det er også foreslått at det kan gis tilskudd til miljøvennlig drift *innenfor* et verneområde – uavhengig av om vernevedtaket har medført et økonomisk tap for grunneier eller rettighetshaver. Formålet med den foreslåtte tilskuddsordningen er å stimulere det fremtidige vernearbeidet og gi grunneiere og rettighetshavere økonomisk mulighet til å ta i bruk naturvennlige driftsmetoder.

Utvalget går inn for en løsning der erstatning og ev. tilskudd blir gitt som et samlet tilbud fra staten.

For nærmere omtale av utvalgets forslag til bestemmelser om tilskudd vises til NOU 2004: 28, kap. 18.11 s. 428 flg og kap. 25 s. 623.

12.5.4 Prosessuelle regler

Utvalget har lagt stor vekt på at det er ønskelig å redusere transaksjonskostnadene i forbindelse med erstatningsoppgjør.

En stor del av pengene som benyttes ved opprettelse av naturreservater går i dag med til å dekke utgifter til advokater og sakkyndige. Utval-

get har derfor foreslått noen endringer i de prosessuelle reglene slik at vi ikke har regler som oppfordrer til unødvendige prosesser for domstolene. I tillegg har utvalget pekt på at det må fastsettes materielle regler som gjør det enklere å fastsette erstatningsbeløp i vernesaker.

Utvalget har lagt til grunn at en grunneier eller rettighetshaver i dag kan prøve sin sak i to instanser med svært liten risiko for å måtte bære egne omkostninger. Utvalget har derfor foreslått at grunneiere som begjærer skjønn selv må bære risikoen for egne omkostninger hvis man ikke oppnår et bedre resultat enn det staten har tilbudt av erstatning og ev. tilskudd. Ved overskjønn er det foreslått at grunneier eller rettighetshaver kun får dekket egne omkostninger dersom vedkommende oppnår en vesentlig høyere erstatning enn i første instans.

Det er også foreslått at staten skal ha plikt til å fremsette et tilbud om kompensasjon til eiere og rettighetshavere innen ett år etter at vernevedtaket ble truffet. Grunneiere og rettighetshavere må fremsette skriftlig krav om erstatning innen fire måneder etter at et vernevedtak er truffet.

For nærmere omtale av utvalgets forslag til prosessuelle bestemmelser vises til NOU 2004: 28, kap. 18.11 s. 428 flg og kap. 25 s. 623 flg.

12.6 Høringen

Følgende høringsinstanser har uttalt seg til bestemmelsene om erstatning eller berørt erstatningsspørsmålet:

Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Kommunenes Sentralforbund, Statens landbruksforvaltning, Statens vegvesen, Regjeringsadvokaten, Universitet for miljø og biovitenskap, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Friluftsrådernes Landsforbund, Greenpeace, Landsorganisasjonen i Norge, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norges Fjellstyreband, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norsk Almennings Forbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog, Næringslivets Hovedorganisasjon, Utmarkskommunenes Sammenslutning, WWF, Fylkesmennene i Aust-Agder, Hedmark, Hordaland, Nordland, Nord-Trøndelag, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Østfold, Fylkeskommunene Akershus, Buskerud, Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Sør-Trøndelag og Troms og Møre og Romsdal fylke, Kommunene Balsfjord, Eidsvoll, Finnøy, Flora, Flå, Frøya, Gausdal, Gol, Grong, Hemsedal, Hjartdal, Hjelmeland, Hol, Høge-

bostad, Høylandet, Hå, Innherred, Karlsøy, Kongsberg, Kvinnherad, Lierne, Lillehammer, Lyngen, Mandal, Meråker, Nannestad, Nes, Nore og Uvdal, Nord-Odal, Oppdal, Rendalen, Roan, Rollag, Røyrvik, Selbu, Snåsa, Steinkjer, Stor-Elvdal, Tinn, Valle, Vefsn, Østre Toten, Øyer, Ål og Åseral, Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal, Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal, Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde, Sørli fjellstyre, Vest-Telemarktinget, Statskog SF og Valdres Næringsforum.

12.6.1 Erstatning

12.6.1.1 Generelle merknader

Det er gjennomgående enighet om at dagens erstatningsregler bør undergis en revisjon og at det bør etableres et bedre erstatningsrettslig vern for grunneiere og rettighetshavere ved opprettelse av nasjonalparker og landskapsvernområder. De fleste høringsinstansene mener erstatningsordningen for naturreservat skal gjøres gjeldende for samtlige vernekategorier. Mange er sterkt imot at gjeldende bestemmelse om erstatning for naturreservater og naturminner skal endres.

De fleste er enige i forslaget om at det bør være like erstatningsregler uavhengig av vernekategori. Dette synes å være et utbredt synspunkt uavhengig av om det er statlige, fylkeskommunale, kommunale organer eller nærings- og/eller interesseorganisasjoner som uttaler seg. Disse instansene mener det bør være restriksjonsnivåets karakter og omfang, og ikke verneformen som bør være utslagsgivende for beregning av erstatning. En del instanser, herunder *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, uttaler at forslaget om like erstatningsregler vil virke konfliktdempende og føre til at vernemyndighetene vil måtte foreta en nøyere vurdering av vernebehovet i hvert enkelt tilfelle, herunder også begrensninger på bruk av et område.

Noen instanser er mer kritiske til utvalgets forslag, herunder *Regjeringsadvokaten, Riksantikvaren* og *Friluftsrådernes Landsforbund*, og stiller spørsmål ved om det bør være særskilte erstatningsregler ved vern av natur. *Regjeringsadvokaten* uttaler bl.a.: «... at det er liten grunn til å ha mer vidtgående erstatningsplikt for det offentlige her enn for andre typer rådighetsreguleringer». *Friluftsrådernes Landsforbund* mener det må være samsvar med de erstatningsregler som ellers finnes i lovverket, jf. de begrensninger grunneiere må tåle gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven.

Statens vegvesen peker også på at det er flere forskjellige erstatningsregler for rådighetsregulering i Norge og at det bør tas et initiativ til en samlet gjennomgang av de erstatningsregler som finnes.

12.6.1.2 Hvilke rådgivningsreguleringer skal erstattes

Høringsinstansene er delt i synet på hvilke rådgivningsreguleringer som skal erstattes. Flere instanser støtter eksplisitt utvalgets forslag, mens et flertall av de som uttaler seg om erstatningsspørsmålet mener at nåværende erstatningsregler for naturreservat må beholdes og går imot utvalgets forslag om at bare igangværende bruk skal erstattes. Flere instanser mener det er feil å kun foreslå erstatningsregler for «nåtiden» og ikke fremtidig tap.

En del instanser støtter utvalgets forslag om begrensninger i igangværende bruk, herunder *Direktoratet for naturforvaltning*, *Den Norske Turistforening*, *Friluftsrådernes Landsforbund* og *WWF*. *Direktoratet for naturforvaltning* mener f.eks. det er hensiktsmessig at retten til erstatning knyttes opp mot igangværende bruk, ikke minst av prosessøkonomiske hensyn. *Friluftsrådernes Landsforbund* understreker at krav til vesentlighet er viktig for å utløse erstatning.

Den Norske Turistforening mener at det som utgangspunkt er økonomisk tap ved dagens bruk som skal erstattes og går imot erstatning for tap ved fremtidige bruksendringer. Videre uttaler *Den Norske Turistforening*:

«For det første vil det føre til svært dyre erstatningsoppgjør, og verneplanarbeidet blir langt tyngre å gjennomføre. I tillegg er områdevern ikke det same som ekspropriasjon, og private eidegdommar har fortsatt utviklingsmuligheter sjølv etter eit vern.»

Den Norske Advokatforening, *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Allmennings Forbund*, *Norskog*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Statskog SF*, mange fylkeskommuner og kommuner, og noen fylkesmenn er imot at erstatningsvernet for naturreservat skal svekkes slik at det ikke gis full erstatning for fremtidig påregnelig bruksomlegging. Disse mener samtidig at gjeldende erstatningsbestemmelser for naturreservat må gjøres gjeldende også for nasjonalparker og landskapsvernområder. Flere kommuner mener det er uaktuelt å akseptere en svekkelse av erstatningsvernet for naturreservater for å få til en forbedring av erstatningsordningen i nasjonalparker og landskapsvernområder. *Norskog* uttaler til det samme at de «ikke kan akseptere at en grunneier skal krediteres for en ulempe en annen lider».

Norges Bondelag uttaler at forslaget medfører et skille og dermed uklare grenser om hva som skal regnes som en selvstendig bruk og hva som bare skal regnes som ledd i annen bruk.

Flere høringsinstanser peker på at en erstatningsregel knyttet til igangværende bruk vil gi tapte muligheter i forhold til reiselivsutvikling, bygging av minikraftverk, tilrettelegging av hytteområder, jakt/friluftsliv i kommersiell sammenheng mv.

Utmarkskommunenes Sammenslutning er opp-tatt av at tapte utbyggingsmuligheter for småkraftverk i vernede vassdrag og i verneområder skal kunne erstattes, og er kritisk til at utvalget forslag ikke åpner for det. Uttalelsen fra *Utmarkskommunenes Sammenslutning* støttes av flere kommuner.

Det blir påpekt av *Den Norske Advokatforening* at begrensningen til igangværende bruk kan gi urimelig utslag, f.eks. der to naboer i fellesskap har laget planer, og den ene velger å starte senere enn den annen f.eks. på grunn av at man må spare opp kapital. Både *Selbu* og *Stor-Elvdal kommuner* peker på at generasjonsskifte kan ha betydning for driften på en eiendom.

Norges Fjellstyresamband og *Sørli fjellstyre* uttaler at fjelloven gir rom for en tidsmessig utvikling av bruksrettene. De er begge kritiske til at det ikke legges opp til erstatning for hvilende rettigheter som kan bli verdifulle i framtiden. *Norsk Almennings Forbund* mener administrativt fredede områder vil bli automatisk fredet pga. kravet til aktivitet. Aktivitet på arealene må etter forslaget kunne dokumenteres for å utløse erstatning.

Greenpeace bemerker at rettighetshavere i en eiendom som grenser ut mot sjøen kan ha krav på erstatning når det etableres marine verneområder som inkluderer strandsonen og marebakken. *Greenpeace* ønsker også utredet om de områder oljeselskapene driver petroleumsvirksomhet med konsesjon i, skal anses som eiendom de er rettighetshavere til i forbindelse med at marine områder vernes.

Norges Fiskarlag stiller spørsmål ved om utøvelsen av fiske i dag faktisk skjer som et utslag av allemannsretten eller med basis i en rettighet. Hvis fiske skal betraktes med basis i en rettighet må erstatningsreglene for rettighetshavere få betydning for begrensninger i fiske.

Flere høringsinstanser er bekymret for at arbeidet med frivillig vern kan bli skadelidende hvis erstatningsbestemmelsen for naturreservat blir endret. Det heter f.eks. i uttalelsen fra *Møre og Romsdal fylke* at:

«Det er problematisk at prinsippet om full erstatning for naturreservat vert fjerna. Arbeidet med frivillig vern vil bli svekka eller bli uaktuelt, og konfliktnivået i skogvernet vil auke».

Samerettsutvalget II (NOU 2007: 13, kap. 20.5.7.4) er i hovedsak enig med Biomangfoldlovutvalgets forslag. Det anbefales imidlertid «at det i en ny naturmangfoldlov inntas bestemmelser om erstatning for og tilskudd ved områdevern, og slik at tilskuddsordningen også omfatter utøvere av samisk reindrift og andre bruksberettigede (samer så vel som andre) i verneområdene».

12.6.2 Tilskudd

Mange høringsinstanser mener det er positivt at det fremmes forslag om en tilskuddsordning. Mange fremhever at en tilskuddsordning vil gi bedre forståelse og større aksept for vernetiltak. Det er imidlertid blant høringsinstansene stor usikkerhet om hvordan denne tilskuddsordningen vil bli utformet og praktiseres og hvordan forholdet blir mellom erstatning og tilskudd.

En rekke høringsinstanser, herunder *Justisdepartementet*, *Utmarkskommunenes Sammenslutning* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener at en tilskuddsordning kan være viktig for å øke den lokale forståelsen for vern. *Justisdepartementet* uttaler f.eks. at en tilskuddsordning «kan gi større fleksibilitet og bidra til bedre forståelse for og aksept av et vernevedtak enn det som oppnås gjennom erstatningsreglene i dagens naturvernlov». *Utmarkskommunenes Sammenslutning* uttaler at en tilskuddsordning vil kunne være «et viktig bidrag i dreiningen av vernesaker fra å oppfattes som negative til å bli oppfattet som positive i de distrikter som blir berørt». *Fylkesmannen i Sør-Tøndelag* mener tilskudd må benyttes for å legge til rette for næringsutvikling i tilknytning til verneområdene.

Det heter i uttalelsen fra *Setesdal Vesthei landskapsvernområde* at «Grepet med deling i erstatning og driftstilskott og rom for å vurdere den samla eigedomen synest godt med omsyn til å opprettholde bruk i drift».

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Den foreslåtte tilskuddsordningen kan ved riktig utforming redusere fremtidig press for å tillate uheldige inngrep innenfor verneområder. Retningslinjer for tilskudd må sikre at det ikke ytes tilskudd til virksomhet som kan ødelegge eller redusere verneverdiene, f. eks. virksomhet som genererer motorisert ferdsel, uheldig byggevirkosomhet i randsonen til verneområder osv.»

Regjeringsadvokaten uttaler:

«Generelt antar Regjeringsadvokaten at en tilskuddsordning som kan stimulere til annen

næringsutviklingen på eiendommen enn det som hindres ved opprettelsen av verneområdet, vil være et fornuftig virkemiddel som kan bidra til fleksible løsninger.»

Norsk Bonde og Småbrukarlag, *Statskog SF* og flere *fylkesmenn* peker på at utvalget i liten grad har vurdert form og innhold på tilskuddsordningen. Flere høringsinstanser mener det er viktig at det er forutsigbare rammer for tilskudd.

Noen instanser, herunder *Statens landbruksforvaltning* og *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*, har pekt på at det kan være problematisk om erstatning og tilskudd blir blandet sammen. *Statens landbruksforvaltning* uttaler bl.a. at en bør

«søke å finne et system der erstatning og tilskudd klart atskilles. Systemet bør virke slik at erstatning gis som kompensasjon for at næringsvirksomhet ikke kan drives, mens tilskudd gis for å påvirke at ønskede tiltak gjennomføres. Statens landbruksforvaltning mener strenge restriksjoner på landbruk i verneområder kombinert med mulighet for videre næringsutvikling i områder utenfor vernede arealer, ikke nødvendigvis sikrer et miljøtilpasset landbruk i verneområdet.»

Rendalen og Roan kommuner uttaler:

«Tilskuddene blir ingen rettighet, og det vil ikke være noen sikkerhet for en slik ordning over tid.»

Noen mener at erstatning også for fremtidig og påregnelig drift skal utbetales som erstatning, men aksepterer tilskudd som en subsidiær løsning. *Norges Skogeierforbund* støtter forslaget om tilskudd subsidiært, men uttaler at de har blandende erfaringer med tilskuddsordninger innenfor skogbruket. Det har vist seg at tilskuddsordninger kan reduseres og fases helt ut i løpet av kort tid. De mener tilskudd ikke blir en rettighet, slik lovfestet rett til full erstatning ville vært. *Skogeierforbundet* er også betenkt dersom det skal kunne knyttes vilkår til tilskuddene og at midlene skal kunne brukes til å stimulere rene miljøtiltak innenfor verneområdet.

Flere av høringsinstansene, herunder mange av *fylkesmennene* setter en del forutsetninger for ordningen. Det forutsettes bl.a. fra flere at dette er en rammebestemmelse, som skal utfylles gjennom forskrifter. Dette gjør at flere synes det er vanskelig å kommentere forslaget konkret.

Fylkesmannen i Telemark uttaler at

«Paragrafen åpner for tilskudd til drift av eiendom som inngår i nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde.

Dette tiltaket kan virke konfliktdependende, men det er viktig at slike tilskuddsordninger er forutsigbare og ikke avhengige av budsjett-situasjonen fra år til år.»

Friluftsrådernes Landsforbund mener tilskudd vil kunne oppfattes som en del av erstatningen og dermed bryte med viktige prinsipper for hva som skal erstattes. De er også i tvil om det er landbruksfaglig og politisk hensiktsmessig.

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler:

«All kompensasjon skal utmåles som erstatning, tilskudd kan ev. komme til fradrag i den grad det er aktuelt.»

Universitet for miljø- og biovitenskap mener erstatning (kompensasjon) i hovedsak bør utformes som en ren tilskuddsordning for å sikre at en størst mulig andel av bevilgningene kommer lokalmiljøet til gode der biotopen eller arten forekommer.

12.6.3 Utviklingsfond/næringsfond

Flere høringsinstanser tar til orde for etablering av et fond for kommuner som er berørt av verneområder. Dette er bl.a. kommentert av *Utmarkskommunenes Sammenslutning* og *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdalen*, og av flere kommuner og fylkeskommuner.

Utmarkskommunenes Sammenslutning skriver bl.a.:

«Ofte vil store verneplaner ha virkninger ut over den enkelte grunneier, og i slike tilfelle vil det være naturlig å se på vedkommende kommune som adressat for de nye utfordringer lokalsamfunnet står overfor. Ett tiltak som både vil kunne være konfliktreduserende og som vil kunne snu holdningen til vern lokalt fra noe negativt og til noe positivt, vil være tiltak som kan bidra til å styrke næringsutviklingen i områder berørt av store verneplaner.»

Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal foreslår opprettelse av et næringsfond og mener innarbeiding av kompensasjon i inntektssystemet til kommunene er et dårlig forslag.

LO uttaler at vedtak om vern må følges av økonomisk kompensasjon og at kompensasjon «må også inkludere konkret tilrettelegging for framtidige arbeidsplasser lokalt».

12.6.4 Prosessuelle regler

12.6.4.1 Frist for å kreve erstatning og statlig tilbudsplikt

Mange høringsinstanser fremhever viktigheten av å få gjennomført et raskt erstatningsoppgjør. Flere er imidlertid usikre på om prosessen kan gjennomføres i det tempoet utvalget legger opp til.

Frist til å kreve erstatning

Direktoratet for naturforvaltning, Norges Skogeierforbund og *Åseral kommune* er positive til fristforslaget. *Direktoratet for naturforvaltning* mener at kravet om en positiv handling fra berørt grunneier eller rettighetshaver sikrer at alle som mener å ha krav på erstatning blir tatt med i erstatningssaken, også i tilfeller der det er uavklarte eier- eller rettighetsforhold.

Regjeringsadvokaten mener den foreslåtte fristen langt på vei samsvarer med dagens praksis for naturreservater, men at tidsfristene i utk. § 48 er noe knappere. Dette vil etter Regjeringsadvokatens syn ikke vesentlig endre den praktiske håndteringen av erstatningsspørsmålet.

Nannestad kommune er ikke enig i utvalgets forslag og mener staten uoppfordret skal gi tilbud om erstatning og tilskudd.

Statsskog SF er kritisk og uttaler:

«En fire måneders frist innebærer en sterk begrensning i forhold til tilsvarende frister i gjeldende rett, og innebærer følgelig en dårligere løsning for grunneiere/rettighetshavere.»

Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvern-område er også kritiske og uttaler bl.a.:

«Det er videre vesentleg at frist for å søke erstatning bør følge tidspunkt for ferdig godkjent forvaltningsplan, pga at det er først da ein har klarlagt omfanget av restriksjonar og råderettsinnskrenkingar.»

Statlig tilbudsplikt

Flere av *fylkesmennene* mener fristen for å fremsette tilbud er satt for kort. Dette er særlig begrunnet i muligheten til å få gjennomført nødvendige undersøkelser og registreringer på barmark. *Fylkesmannen i Østfold* skriver bl.a. i sin uttalelse at det er nødvendig at staten og grunneierne kommer til enighet om hvem som skal stå for forstlige registreringer. Registreringene skal gjennomføres på barmark og sendes skogsakkyndige for verdi-

beregning. Til slutt skal partenes prosessfullmektinger prøve å komme til enighet.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener at det i mange tilfeller vil bli vanskelig å gi et fullstendig tilbud bare åtte måneder etter at fristen for å reise krav gikk ut. Ofte går det flere runder med tilbud før man kommer frem til et forlik. Fylkesmannen reiser spørsmål om rettssikkerhet for grunneieren.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylke peker på at etterslepet for nasjonalparker og landskapsvernområder etablert etter 2001 vil ha betydning for hvor rask saksbehandling som kan forventes, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Miljøverndepartementet.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening mener i motsetning til andre at den foreslåtte fristen er for lang, uten å begrunne dette nærmere.

Når det gjelder størrelsen på statens tilbud uttaler *Regjeringsadvokaten* at de oppfatter lovutkastet slik at det ikke er lagt bestemte føringer på størrelsen av statens tilbud. De uttaler bl.a. at

«Hvis man kan legge til grunn at det ikke foreligger noen igangværende bruk, må statens plikt etter § 48 kunne oppfylles med et tilbud om 0,- kr. i kompensasjon.»

Norges Skogeierforbund mener at statens tilbud alltid må være større enn null.

12.6.4.2 Statens plikt til å begjære skjønn etter krav fra eier eller rettighetshaver

Direktoratet for naturforvaltning og Regjeringsadvokaten støtter forslaget om at staten plikter å begjære skjønn i disse sakene. *Regjeringsadvokaten* uttaler:

«For nasjonalparker og landskapsvernområder vil imidlertid § 48 innebære en endring. Staten har pr. i dag ingen plikt til å begjære skjønn for disse sakene. Regjeringsadvokaten vil likevel anta at det er en naturlig konsekvens av å innføre objektiv erstatningsplikt i lovutkastet § 47 at staten også får plikt til å begjære skjønn for disse vernetyperne, slik som det er lagt opp til i utk § 48.»

Den Norske Advokatforening er opptatt av muligheten for å avbøte følgene av fristoversittelse og uttaler:

«På samme på samme måte som etter naturvernloven, bør den nye loven gi anledning til oppreisning for fristoversittelse. Dette kan f.eks. gjøres ved å ta inn en bestemmelse om at domstolloven §§ 153–158 gjelder så langt de passer.»

12.6.4.3 Overprøving av tilskudd

Noen høringsinstanser, herunder *Norges Skogeierforbund*, *Åseral kommune* og *Statskog SF* har merknader til saksbehandlingen ved tildeling av tilskudd.

Statskog SF er kritisk til manglende overprøvingmulighet av tilskuddsdelen av kompensasjonen.

Norges Skogeierforbund og *Åseral kommune* konstaterer at det etter utvalgets tolkning ikke skal være anledning til å klage på statens tilbud om tilskudd. For selve erstatningskomponenten må da grunneier kreve et rettslig skjønn (tingretten). Skjønnen kan derimot ikke ta stilling til tilbudet om tilskudd, og det kan derfor synes som om tilskuddsordningen er avskåret enhver ankemulighet (verken rettslig skjønn og klage). Staten står dermed fritt til å avgjøre spørsmålet om tilskudd.

Norges Skogeierforbund mener i tillegg at det må være en forutsetning at også statens tilbud om tilskudd kan tas opp til vurdering, og at en alminnelig klageadgang representerer et minimum.

12.6.5 Dekning av saksomkostninger

En del høringsinstanser er positive til at det legges opp til en mer effektiv bruk av erstatningsmidler ved at prosesskostnadene begrenses. Men flestparten av høringsinstansene er negative til de foreslåtte endringene som de mener vil svekke rettsikkerheten til berørte grunneiere og rettighetshavere. De mener grunneiere og rettighetshavere skal ha anledning til å få prøvet sine saker for domstolene uten noen risiko for å måtte betale saksomkostninger. Flere mener det er positivt at mindre prosesskostnader ev. kan komme grunneiere og rettighetshavere til gode.

En del instanser, herunder *Direktoratet for naturforvaltning og Regjeringsadvokaten* er positive til forslaget om regulering av saksomkostnader. *Regjeringsadvokaten* slutter seg i all hovedsak til utvalgets drøftelser på s. 428 i lovutredningen, og mener det er vel begrunnet at den grunneier eller rettighetshaver som opptrer urimelig og insisterer på å gjennomføre skjønn der det er gitt et erstatningstilbud fra statens side som er like høyt eller høyere enn det skjønnsretten kommer til, må bære sine egne saksomkostninger.

WWF mener det er bra at man forsøker å begrense prosessomkostningene og skriver i sin uttalelse at det er «positivt at det er lagt opp til en mer effektiv bruk av erstatningsmidler, at prosesskostnadene begrenses og at en større del av statens utgifter vil komme rettighetshavere til gode».

Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norges Skogeierforbund, Norskog og Statskog SF med flere vil ikke akseptere en svekkelse av rettsvernet til grunneiere og rettighetshavere. *Norges Skogeierforbund* mener endringsforslagene kan føre til at grunneiere og rettighetshaver kan bli presset til å akseptere et lavere tilbud under risiko (trussel) for skjønnsomkostninger. *Norges Bondelag* og *Norges Skogeierforbund* viser også til NOU 1993: 35 *Lov om skjønnsprosess*, hvor det ble foreslått endrede saksomkostningsregler for små og ukompliserte inngrep, f. eks. stripeekspropriasjoner fra landbruk.

Den Norske Advokatforening er også skeptisk til den innstramning som foreslås knyttet til saksomkostninger. De mener at de foreslåtte omkostningsreglene i verste fall kan medføre at grunneiere og rettighetshavere «ikke tør å nyttiggjøre seg av den rettsikkerhetsgaranti som ligger i å få prøvd erstatningens størrelse for domstolene».

Mange kommuner er uenige i forslaget. *Vefsn kommune* uttaler bl.a.:

«Grunneierne eller rettighetshavere må få omkostninger dekket hvis det ved rettslig skjønn ikke oppnås et bedre resultat enn det staten har tilbudt. Også ved overskjønn må grunneierne eller rettighetshaver få omkostninger dekket selv om det oppnås en lavere erstatning enn i første instans.»

Flere av *fylkesmennene* går mot forslaget om å stramme inn omkostningsreglene som foreslått i utk. § 48. De ser behovet for å redusere omkostningene i slike saker, men mener dette må skje med basis i skjønnslovens alminnelige bestemmelser. Flere av fylkesmennene har også pekt på rettsikkerhet for grunneierne.

Statens vegvesen mener det er så vidt stor usikkerhet knyttet til innholdet i den foreslåtte erstatningsbestemmelsen at det ikke er forsvarlig å vedta en slik saksomkostningsregel. De peker spesielt på at bestemmelsen i utk. § 47 i stor grad legger opp til skjønsmessige vurderinger og at det er uklart om rettspraksis innenfor ekspropriasjonsretten vil utfylle den nye bestemmelsen.

Enkelte instanser, herunder *Universitetet for miljø- og biovitenskap* og *Norges Bondelag* peker på at ved å innføre nye og strengere kriterier for erstatning, blir det også nye og kostbare rettsprosesser for å finne grensedragningene i de konkrete tilfellene. Også *Den Norske Advokatforening* er opp tatt av dette og mener den avgrensning som må gjøres i forhold til forslaget om bruk av begrepet «igangværende bruk» vil komme til å reise tolkningsproblemer.

Flere instanser tviler på at offentlig besparelse vil komme grunneiere og rettighetshavere til gode. *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler f.eks. at de støtter målet om å redusere prosessomkostningene for å oppnå besparelser i offentlig ressursbruk, men mener at offentlig besparelse i seg selv ikke gir grunnlag for å anta at dette vil gi bedre uttelling for rettighetshavere.

Norskog ønsker at man bør vurdere mindre skjematisk modeller for erstatningsoppgjør. De mener f.eks. det ville vært mer formålstjenlig om man la mer opp til direkte forhandlinger og økte statens økonomiske spillerom ved forhandlinger.

Universitetet for miljø- og biovitenskap uttaler at man ikke må være så naiv at man tror at retten vil være upåvirket av saksomkostningsspørsmålet når de utmåler erstatningen. De mener resultatet godt kan bli høyere erstatninger og at staten allikevel må dekke saksomkostnadene.

12.6.6 Andre synspunkter

12.6.6.1 Frivillig vern

Mange av høringsinstansene frykter at lovforslaget svekker arbeidet med frivillig vern av skog. Dette gjelder både fylkesmenn, kommuner og nærings- og interesseorganisasjoner.

Norsk Almennings Forbund uttaler at frivillig vern har vist at det går an å redusere prosessomkostnader. De mener frivillig vern reduserer prosessomkostnader og oppfordrer til delaktighet i stedet for tvang. Det er også vist til at undersøkelser viser at det er store verneverdier i de områdene som er bydd frem for frivillig vern.

Norges Skogeierforbund er skuffet over at ordningen med frivillig vern ikke er vurdert som et prosessreduserende tiltak. *Norges Skogeierforbund* sier bl.a.:

«Siden frivillig vern er basert på frivillighet vil konfliktnivået og dermed også prosessomkostningene reduseres drastisk.»

Næringslivets Hovedorganisasjon mener at ytterligere bruk av frivillig vern er et viktig virkemiddel for å redusere konfliktnivået og redusere prosessomkostningene.

Fylkesmannen i Nordland viser til at arbeidsformen frivillig vern «er en arbeidsform som bidrar til vern av viktige miljøverdier med lavt konfliktnivå».

12.6.6.2 Leie av arealer

Enkelte av høringsinstansene, herunder *Norges Fjellstyresamband, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norskog* og *fylkesmennene i Nordland og Vest-Agder*

ønsker en ordning med statlig leie av arealer som blir vernet. Flere viser til at dette er en ordning som praktiseres i Sverige og Finland.

Norskog uttaler at de lenge har argumentert for statlig leie av areal for vern. Konstitusjonelt kan dette løses ved at penger avsatt til vern går til et fond, der avkastningen brukes til leie av areal. *Norskog* mener dette vil bli godt mottatt av grunneier-siden, fordi salg av areal som et tradisjonelt vern innebærer, fjerner levegrunnlaget i motsetning til en leieordning som genererer årlig inntekt.

12.6.6.3 Midlertidig vern

Enkelte av høringsinstansene etterlyser erstatningsregler for midlertidig vern, herunder *Nore og Uvdal* og *Stor-Elvdal kommuner* og *Norskog*. *Stor-Elvdal kommune* skriver i sin uttalelse at grunneier eller rettighetshaver har et faktisk tap fra det øyeblikk et område blir midlertidig vernet, og dette bør kompenseres på lik linje med det tap som følger av varig vern.

Møre og Romsdal fylke påpeker at spørsmålet om erstatning for midlertidig vern er etterlyst av grunneiere.

12.7 Departementets vurdering

12.7.1 Generelle merknader

12.7.1.1 Erstatning

Departementet foreslår – som utvalget – nye felles regler om erstatning til grunneiere og rettighetshavere ved opprettelse av verneområder. Departementet har imidlertid – i motsetning til utvalget – valgt å rendyrke erstatningsspørsmålet, noe som innebærer at tilskudd ikke inngår som del av de samlede erstatningsreglene.

Departementer mener det er viktig at nye erstatningsregler utformes på en slik måte at de samsvarer med prinsippet om bærekraftig bruk. Både offentlige myndigheter og private grunneiere må ta sin del av ansvaret for at miljøhensyn blir integrert i alle beslutningsprosesser. Det følger både av Grunnloven § 110 b og gjeldende naturvernlov § 1 at vi alle har et forvalteransvar som innebærer plikt til å forvalte naturverdier under hensyn til kommende generasjoner. I dette ligger bl.a. at grunneiere og rettighetshavere ut fra miljøhensyn må akseptere at det legges visse bånd på bruken av en eiendom.

Departementet mener det er svært viktig at vi får klare og forutsigbare erstatningsregler som kan bidra til å redusere noen av konfliktene som er knyttet til vernetiltak. Det innebærer bl.a. at nye

erstatningsregler bør utformes slik at det er virkningen av en rådighetsregulering for den berørte grunneier eller rettighetshaver som er avgjørende for erstatningens størrelse, uavhengig av verneformen som benyttes eller grunnlaget for rådighetsinnskrenkningen.

Hensynet til likebehandling av sammenlignbare tilfeller har fått stor tilslutning blant høringsinstansene og er et viktig prinsipp for departementets utforming av erstatningsregler for områdevern.

Restriksjonene som settes for et verneområde kan få omfattende betydning for enkelte grunneiere og rettighetshavere. Andre vil derimot kunne bruke sin eiendom som tidligere. Et regelverk som skal fange opp disse variasjonene bør imidlertid ikke avvike for sterkt fra det som gis av erstatning for båndlegging etter annen relevant lovgivning, jf. de restriksjoner som grunneiere erstatningsfritt må tåle som følge av regulering etter plan- og bygningsloven, vegloven osv.

Departementet mener også det er grunnleggende forskjell på hvilken rettsbeskyttelse den enkelte bør ha mot inngripen i eksisterende virksomhet eller igangværende bruk, sammenlignet med mulig fremtidig utnyttning av et område. Innenfor en rekke samfunnssektorer må enkeltpersoner og selskaper akseptere at det treffes beslutninger og disposisjoner som kan innvirke på fremtidige inntektsmuligheter. Grunneiere som av ulike årsaker har disponert egen grunn forskjellig når et verneplanarbeid starter opp, kan komme i ulik erstatningsrettlig posisjon. Ulik disponering av egen grunn kan imidlertid ikke «utlignes» gjennom nye erstatningsregler.

Departementet mener det ikke er grunn til å innføre særskilte erstatningsregler for midlertidig vern. Et midlertidig vern kan ikke anses som like tyngende som en varig fredning og de beskjedne tap som et midlertidig vernevedtak vanligvis fører med seg, bør normalt kunne tåles erstatningsfritt. Ev. økonomisk tap som følge av midlertidig vern bør fortsatt vurderes iht. de alminnelige prinsipper som følger av Grunnloven § 105.

12.7.1.2 Tilskudd

Departementet ser at det kan være positive elementer i det å kombinere regler om tilskudd med erstatning i den samlede kompensasjonen til grunneiere og rettighetshavere. Tilskudd vil i noen tilfeller kunne bidra til større aksept av ulike vernetiltak. Likeledes vil tilskudd slik det er skissert av utvalget kunne dempe press mot uheldig

næringsmessig utvikling innenfor verneområdene.

Det er imidlertid en klar svakhet ved den foreslåtte tilskuddsdelen at den i liten grad er utredet av utvalget. Det medfører at det er usikkerhet knyttet til hvordan en slik tilskuddsordning skal utformes, hvem som vil bli tilgodesett med tilskudd, tilskuddets størrelse, hvor store bevilgninger som årlig vil bli stilt til disposisjon for miljøvernmyndighetene osv.

Departementet stiller også spørsmål ved om konfliktene rundt et vernetiltak generelt vil bli dempet som følge av at man kombinerer tilskudd og erstatning. Erfaring fra andre sektorer viser at det for tilskudd kan oppstå stor misnøye som følge av manglende tildelinger og fordeling av tilskuddsmidler.

På denne bakgrunn ønsker ikke departementet å videreføre forslaget om en kompensasjonsordning bestående av både erstatning og tilskudd.

Departementet ønsker heller ikke å vurdere nærmere forslag om leie av arealer for vern i forbindelse med dette lovforslaget, slik enkelte høringsinstanser ønsker.

12.7.1.3 Utviklingsfond/næringsfond

Departementet viser til at flere høringsinstanser tar til orde for etablering av et fond for kommuner som er berørt av verneområder. Til dette vil departementet bemerke at Regjeringen i noen enkelttilfeller har kommet til at etablering av større verneområder etter gjeldende naturvernlov har hatt konsekvenser for lokalsamfunn som ikke alene bør avbøtes gjennom erstatningsordninger eller tilskuddsordninger rettet direkte mot berørte rettighetshavere. Det er ikke aktuelt å innføre en generell kompensasjonsordning til lokalsamfunn som berøres av verneområder etter naturmangfoldloven. Regjeringen ser imidlertid at det igjen kan oppstå tilfeller som gjør det aktuelt med tiltak. I slike tilfeller kan det da være aktuelt å sette av midler til faste eller midlertidige stillinger til naturveiledning, oppsyn og forvaltning. I særskilte tilfeller hvor restriksjonsnivået for lokalsamfunnet er særlig omfattende og legger begrensninger på eksisterende og framtidig næringsvirksomhet, kan det etableres prosjekter eller fond for lokal verdiskaping.

Regjeringen ser det videre som viktig at det legges til rette for verdiskaping i tilknytning til verneområdene.

I forhold til kommunenes ivaretagelse av naturverdier generelt vises det dessuten til det arbeidet

som skal gjøre i oppfølgingen av St.prp. nr. 57 (2007 – 2008) kap. 5.4 s. 33:

«Kommunenes utgifter knyttet til ivaretagelsen av nasjonale miljømål varierer, og det kan drøftes om denne variasjonen i kommunenes utgifter kan ivaretas på en mer nyansert måte. I kommuneproposisjonen for 2010 vil det derfor bli lagt fram en nærmere vurdering av kriteriene for miljøvern.»

12.7.1.4 Prosessuelle regler

Departementet legger til grunn at det i dag brukes uforholdsmessig store beløp til rene omkostninger i forbindelse med erstatningsoppgjør. Dette er dokumentert i NOU 2004: 28, kap. 18.2 og 18.3. Departementet er enig med utvalget i at omkostningene til advokater og sakkyndige må reduseres.

Staten bruker i dag store beløp på erstatningsaker som gjelder mindre inngrep i eierrådigheten. I flere saker er omkostningene til advokater og sakkyndige større enn erstatningsbeløpene som blir utbetalt. Departementet ser også at det stadig prosederes på erstatning for fremtidig påregnelig bruksendring som kraftutbygging, hyttebygging osv., samtidig som det er sjelden at domstolene imøtekommer slike krav. Ofte er det i domspremisene pekt på at det er lite sannsynlig at grunneier ville fått tillatelse til å bygge ut i et område som har naturkvaliteter som kvalifiserer til vern etter naturvernloven.

Departementet har merket seg at det generelt er stor motstand i høringsrunden mot den foreslåtte innstrammingen av retten til dekning av sakskostnader som utvalget har foreslått. Dette gjelder både ved ordinært skjønn og overskjønn. Mange høringsinstanser viser bl.a. til at rettsikkerheten for grunneierne ikke må svekkes.

Departementet mener omkostningsnivået knyttet til erstatningsoppgjør kan reduseres ved at berørte grunneiere har en viss prosessrisiko, at saker av mindre økonomisk omfang i større grad kan løses ved forhandlinger og ved at det etableres et regelverk som i større grad enn i gjeldende regelverk benytter håndfaste, objektive kriterier for når det skal utmåles erstatning.

I tillegg ønsker departementet at arbeidet med frivillig vern av skog skal fortsette som et supplement til ordinære verneplanprosesser. Frivillig vern er i dag et viktig bidrag i arbeidet med å redusere konfliktnivået innenfor skogvern og kan også være med på å redusere transaksjonskostnadene ved vern.

12.7.2 Nye erstatningsregler

Departementet foreslår å rendyrke kompensasjonen til grunneiere og rettighetshavere ved vern etter lovkap. V som en ren erstatningsordning. Departementet mener dette skaper en langt større ryddighet og bedre forutsigbarhet for berørte parter enn en kombinasjon av erstatning og tilskudd.

Forutsigbarhet er særlig viktig ved båndleggelse av eiendom som kan innvirke på næringsgrunnlaget og fremtidige inntekter til grunneiere eller rettighetshavere. Mange høringsinstanser har understreket at bedre erstatningsregler kan redusere konfliktene ved opprettelse og forvaltning av verneområder.

Forslaget til nye erstatningsregler bygger på hovedlinjene i utvalgets tilråding om erstatning. Det saklige virkeområdet for bestemmelsen er sammenfallende med utvalgets forslag, men vilkårene for å få erstatning er forenklet og lempet noe.

Bestemmelsene om erstatning skal gjelde for grunneiere med og rettighetshavere i eiendom som inngår i et område som er varig vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde. I motsetning til erstatningsreglene i gjeldende naturvernlov innebærer forslaget altså en felles regel for permanent vern etter alle vernekategorier. En slik tilnærning støttes av de fleste høringsinstansene.

Bestemmelsen om erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven kap. V utgjør en særbestemmelse om erstatning ved rådighetsreguleringer. Det innebærer at bestemmelsen ikke skal komme til anvendelse på andre rådighetsreguleringer som i dag skal vurderes med utgangspunkt i «alminnelige rettsgrunnsetninger», dvs. de prinsipper som følger av Grunnloven § 105, analogisk anvendt på rådighetsreguleringer.

Særregler om erstatning for rådighetsreguleringer for vernekategoriene naturreservat og naturminner ble innført i 1985. For noen grunneiere vil båndleggelse gjennom områdevern uavhengig av vernekategori medføre så vidt store restriksjoner på næringsvirksomhet at det er rimelig at økonomisk tap blir erstattet. Departementet foreslår derfor felles erstatningsregler som tar utgangspunkt i restriksjoner på igangværende bruk og skiller ikke mellom vernekategorier. En særskilt erstatningsordning på dette rettsområdet vil også være positivt for samarbeidet med berørte grunneiere og rettighetshavere i prosessen frem mot vernevedtak og i forvaltningen av etablerte verneområder.

I forhold til gjeldende ulovfestede regler om erstatning for landskapsvernområder og nasjonalparker, innebærer de foreslåtte reglene at det vil bli betydelig lettere å få erstatning etter disse vernekategoriene.

Departementet går – som utvalget – inn for at det kun er inngrep i igangværende bruk som er beskyttet. Dette er bruk som faktisk foregår på vernetidspunktet, i motsetning til bruk som er opphørt eller som ennå ikke er igangsatt. Den foreslåtte bestemmelsen vil gi rett til erstatning fra staten dersom et vern medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk. Slik vanskeliggjøring kan f.eks. gå ut på at en enkelt driftsform blir vanskeliggjort, at driften av en del av eiendommen blir vanskeliggjort, eller at flere igangværende driftsformer i sum berøres slik at driften av hele eiendommen blir vanskeliggjort.

I motsetning til utvalgets forslag som går ut på at erstatning gis dersom «igangværende bruk blir hindret eller den samlede driften blir vesentlig vanskeliggjort» foreslår departementet at rett til erstatning skal inntre uten noen lovfestet vesentlighetsterskel. Departementet mener en slik endring sikrer større likebehandling og en forenkling. Langt på vei sier det imidlertid seg selv at det må være tale om en reell vanskeliggjøring; altså en vanskeliggjøring som har mer enn bare teoretisk betydning.

I de situasjoner et vedtak om områdevern ikke dekker hele eiendommen, vil vurderingen av vanskeliggjøringen måtte relatere seg til den vernede delen av eiendommen, ikke hele eiendommen som sådan. Også dette innebærer at terskelen for erstatning senkes i forhold til utvalgets forslag. Det kan være at det er vanskelig å se at en enkelt driftsform i seg selv er vanskeliggjort, men at det i sum for flere driftsformer er på det rene at vilkåret er oppfylt. I et slikt tilfelle må det foretas en kumulasjon av ulempene for alle igangværende bruksmåter. På denne måten vil også økonomisk tap knyttet til den enkelte bruksmåte, men hvor kravet til reell økonomisk betydning isolert sett ikke er oppfylt, samlet kunne utløse erstatningsansvar for staten.

Ved vurderingen av om kravet til vanskeliggjøring er oppfylt eller ikke, er det i tråd med gjeldende rett kun ulemper som har økonomisk betydning som skal hensyntas. Det kreves altså i denne sammenheng at det foreligger et økonomisk tap.

Flere av høringsinstansene er kritiske til å knytte erstatningsvernet opp mot igangværende bruk, med den konsekvens at fremtidige bruksendringer ikke blir erstatningsrettslig beskyttet. For naturreservat peker mange høringsinstanser på at det ikke må gjøres endringer som svekker det

erstatningsrettlige vernet. Departementet går inn for at erstatning for vern av reservater begrenses til igangværende bruk. Dette må bl.a. ses i lys av at reglene skal være like for alle vernekategorier og at det antas å ha begrenset erstatningsrettslig betydning at påregnelige bruksendringer unntas fra erstatningsvernet for kategorien naturreservat.

En slik avgrensning for naturreservater vil ha stor prosessøkonomisk gevinst. Både ved forhandlinger om erstatningsoppgjør i minnelighet, og ikke minst i forbindelse med rettslig skjønn og overskjønn hvor domstolene skal utmåle erstatninger, brukes det betydelige ressurser på spørsmålet om erstatning for påregnelige bruksendringer. Det gis likevel sjelden erstatning for fremtidige bruksendringer i naturreservat. Det skal med andre ord mye til før det blir gitt erstatning i de tilfeller hvor den påberopte bruksendring er i strid med de interesser og hensyn vernet skal ivareta, jf. i den forbindelse Rt 1993 s. 278 (Gaulosen). Avgrensingen av vurderingstemaet til igangværende bruk og krav om at det foreligger tillatelse fra offentlige myndigheter hvor dette ellers er nødvendig, innebærer således en ikke ubetydelig forenkling av erstatningsoppgjørene med store sparte prosess- og transaksjonsomkostninger.

Når det er tale om bruksendringer som bare kan foretas med tillatelse fra offentlig myndighet, følger det av annet punktum at det er en forutsetning for å kunne kreve erstatning at det er gitt slik tillatelse. Planer om hyttebygging, kraftutbygging og lignende som ikke er godkjent før arbeidet med å utrede vern på en eiendom er startet opp, vil således ikke være erstatningsrettlig beskyttet. Departementet er enig med utvalget i at det bør være tidspunktet for kunngjøring av verneplanen som skal være avgjørende, jf. § 42. Begrunnelsen er bl.a. at det ikke skal være mulig å «posisjonere seg» mht. erstatningsoppjøret etter at det er blitt kjent at det arbeides med en vernesak.

Etter gjeldende rett er det et vilkår for erstatning at det foreligger et økonomisk tap. Dette er presisert i første ledd. Når først bestemmelsens vilkår for erstatning er oppfylt, foretas erstatningsutmålingen etter vederlagsloven, jf. lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom. Som påpekt i forbindelse med høringen, hadde utvalgets forslag til utk. § 47 ingen henvisning til vederlagsloven. Departementet har derfor tatt inn en klar henvisning til vederlagsloven i § 50 annet ledd første punktum. Henvisningen skal forstås slik at reglene i vederlagsloven skal anvendes, men likevel slik at det skal ses bort fra påregnelige bruksendringer, jf. § 50 første ledd.

12.7.3 Prosessuelle regler og dekning av omkostninger

Departementets forslag til bestemmelser om saksbehandling i erstatningssaker og dekning av saksomkostninger ved skjønnssaker følger langt på vei utvalgets forslag. Reglene om tilskudd er imidlertid tatt ut og saksomkostningsreglene ved skjønn er endret. I tillegg er det gjort noen endringer knyttet til fristoversittelse.

Bestemmelsen i § 51 første ledd sikrer at staten tar standpunkt til kravet om erstatning til de eiere og rettighetshavere som ber om det. Staten bør ikke være pliktig til å fremsette tilbud om erstatning hvis ikke de berørte fremmer et krav. Krav om at grunneier/rettighetshaver selv må be om et tilbud vil fremme aktivitet og tidlig avklaring av rettighetsforhold, eiendomsgrenser og lignende. Det fremsatte kravet kan være helt uspesifisert, selv om det vil være en fordel om det spesifiseres hvilken bruk som blir vanskeliggjort, og hvilken økonomisk betydning dette har.

Det er viktig at erstatningsprosessen kommer i gang så tidlig som mulig. Departementet foreslår derfor at grunneiere/rettighetshavere må fremsette krav om at erstatning innen fire måneder etter at vernevedtaket blir truffet. På grunn av årstid og klima kan det i mange tilfeller være tidkrevende å ta stilling til omfanget av det økonomiske tapet. Det er derfor tilstrekkelig at eier eller rettighetshaver innen fire måneder krever at han vil ha erstatning, og senere kommer tilbake til selve erstatningsbeløpet.

Manglende mulighet for oppreisning for fristoversittelse er påpekt under høringen. Departementet mener at staten både bør kunne forlenge fristen på fire måneder og gi oppreisning for fristoversittelse i tråd med gjeldende praksis etter naturvernloven § 20 a. Det er derfor tatt inn en særskilt bestemmelse om dette i § 51 første ledd. Etter at domstollovens regler om oppreisning ble opphevet ved tvistelovens ikrafttredelse 1. januar 2008, har departementet satt inn en henvisning til de nye oppfriskningsreglene i tvisteloven.

Departementet foreslår – som utvalget – at staten skal fremsette et tilbud om erstatning innen ett år fra vernevedtaket ble truffet. Flere fylkesmenn har uttrykt bekymring for at en slik frist er for kort. Departementet mener det er fullt mulig å holde en slik frist. Det forutsetter imidlertid at staten også under forberedelsen av vernevedtaket søker å samle alle opplysninger som kan ha betydning for erstatningsspørsmålet. For de tilfeller hvor en eiendom ikke er i noen form for bruk, og det ikke er sannsynlig at eier eller rettighetshaver har lidt et

erstatningsmessig økonomisk tap, vil statens tilbud kunne settes til null.

Dersom tilbudet fra staten ikke aksepteres, kan eieren eller rettighetshaveren etter § 51 annet ledd kreve at erstatningsspørsmålet blir avgjort ved rettslig skjønn, som staten må begjære for tingretten i den rettskrets hvor eiendommen ligger. Departementet mener ikke det er urimelig å kreve at grunneier/rettighetshaver ber om at saken blir behandlet av en skjønnsrett hvis vedkommende er misfornøyd med det tilbudet som staten har gitt.

At staten må begjære skjønnen, og ikke den enkelte grunneier eller rettighetshaver, er praktisk med sikte på felles behandling for samtlige eiendommer hvor det fremsatt krav om erstatning. Departementet mener også at en slik ordning vil hindre at terskelen for å kreve rettslig prøving av et tilbud blir for høy.

Tredje ledd bestemmer at skjønnen holdes etter de alminnelige regler i skjønnsloven av 1. juni 1917 nr. 1, med de særregler som fremgår av tredje ledd. Det vil her være skjønnslovens kap. 1 som får anvendelse. I likhet med utvalget mener departementet at tingretten bør kunne vurdere oppfriskning for oversittelse av fristen for å kreve skjønn etter annet ledd. Departementet mener imidlertid at det er tilstrekkelig å henvise til tvistelovens regler om oppfriskning, uten å presisere i lovteksten at det er en unnskyldelig oversittelse av fristen.

Saksomkostningsreglene fremgår av tredje til femte punktum. Reglene skjerper statens plikt til å fremsette et realistisk erstatningstilbud til de som krever erstatning, før saken ev. bringes inn for skjønnsretten.

Departementet registrerer at mange høringsinstanser går mot de foreslåtte innstramminger i retten til å få dekket saksomkostninger. Ved behandling i første instans (underskjønn) foreslår departementet ingen innstramming i gjeldende rett. Ved overskjønn begjært av grunneier er det foreslått at en grunneier skal få dekket sine omkostninger hvis han oppnår et bedre resultat ved overskjønnet enn ved underskjønnet, jf. tvistelovens bestemmelser i kap. 20.

Ved minnelige erstatningsoppgjør, dvs. avtale mellom grunneier/rettighetshaver og staten, blir de samlede omkostninger ofte mindre enn om saken behandles av en domstol. Departementet vil derfor sterkt understreke viktigheten av at flest mulig saker søkes løst i minnelighet. Det bør derfor være adgang til å fremsette romslige erstatningstilbud hvis man ved det samtidig kan spare tilsvarende eller større beløp i saksbehandlingskostnader. I kurante saker med oversiktlige erstatningsspørsmål, og relativt små erstatningsbeløp, må staten i en tidlig fase kunne fremsette tilbud til grunneiere og rettighetshavere uten at det er foretatt en eksakt tapsberegning og hvor tilbudet kan ha elementer av påslag. Grunneiere og rettighetshaver vil i slike tilfeller kunne få utbetalt noe høyere erstatning enn man etter erstatningsreglene har krav på, mens staten på sin side kan spare store beløp gjennom reduserte saksomkostninger.

En klar forutsetning for å kunne fremsette et romslig tilbud i en slik tidlig fase må imidlertid være at det ikke har påløpt saksomkostninger eller at påløpte omkostninger er på et meget beskjedent nivå. Hvis et slikt tidlig tilbud fremsettes, men ikke aksepteres av grunneier eller rettighetshaver, vil man ved etterfølgende forhandlinger og ev. skjønn måtte se bort fra det innledende tilbudet. Den sentrale forutsetning for det romslige tilbudet, nemlig å spare betydelige saksomkostnader, vil da ikke lenger være tilstede.

Departementet tror mange grunneiere vil se seg tjent med raske erstatningsoppgjør i mindre saker. Det er ingen grunn til å anta at en slik utvidet «forhandlingsfullmakt» for staten medfører et generelt høyere samlet erstatningsnivå (inkludert saksomkostnader) i de saker som kan løses på denne måten, og det bør heller ikke ha noen «smitteeffekt» på de saker som ikke kan avsluttes etter et slikt innledende erstatningstilbud fra statens side. Etter departementets syn vil det heller ikke innebære noen urimelig forskjellsbehandling mellom grunneiere.

Det vises ellers til departementets merknader til bestemmelsen i kap. 21.

13 Utvalgte naturtyper

13.1 Innledning

Naturmangfoldloven har to konkrete forvaltningsmål i §§ 4 og 5. Målet i § 5 er rettet mot arts- og genetisk mangfold, mens målet i § 4 er rettet mot mangfoldet i naturtyper og økosystemer. Regler om bærekraftig forvaltning og vern av arter er tatt inn i lovkap. III og IV, mens regler om vern av enkeltområder finnes i lovkap.V. Som ved arter, foreslår departementet i lovkap. VI også for naturtyper visse regler om bærekraftig bruk utover de generelle reglene i lovkap. II. Reglene er imidlertid av en litt annen karakter enn reglene om artsforvaltning. Dette skyldes først og fremst at den alminnelige «høstingen» av naturens arealer allerede er regulert etter plan- og bygningsloven. Reglene om utvalgte naturtyper skal ivareta hensynet til naturtyper som er truet eller som av andre grunner krever særskilte hensyn. Reglene er en oppfølging av St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold*, der det bebudes en samordning av juridiske og økonomiske virkemidler for ivaretagelsen av særskilte naturverdier.

Reglene om utvalgte naturtyper har karakter av bindende retningslinjer for bærekraftig bruk og er knyttet opp mot plan- og bygningsloven og sektorforvaltningen. Reglene er generelle, dvs. at de ikke angir konkrete, geografisk avgrensede enkeltområder.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Generelle regler for visse typer natur

Det finnes i dag ingen generelle rettslig bindende regler i norsk rett om truet eller sårbar natur.

Det kan hevdes at naturvernloven § 13 hjemler et generelt vern av alle forekomster av nærmere bestemte truede vegetasjonstyper, men paragrafen er hittil ikke brukt slik, og det går ikke klart frem av forarbeidene om bestemmelsen var ment å omfatte dette.

Generelle regler om beskyttelse av visse typer natur finnes i plan- og bygningsloven § 17–2 byggeforbud i strandsonen som erstattes av § 1–8 i ny plandel til plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71), og vannressursloven § 11 om kantvegeta-

sjon. I § 1–8 er det vist til at det i 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Bestemmelsene i vannressursloven viser ikke eksplisitt til truet, sårbarhet eller særskilt verdi for naturens mangfold. Men slike hensyn ligger til grunn for reguleringene sammen med andre hensyn, som bl.a. å motvirke avrenning og hindre utrasing.

Med hjemmel i den tidligere saltvannsfiskeloven § 4 og lov om Norges økonomiske sone § 4 er det i tillegg til regler om beskyttelse av fem angitte områder med korallrev, også gitt en generell aktsomhetsregel for fiske ved alle korallrev, jf. forskr. 22. desember 2004 nr. 1878 § 66. Saltvannsfiskeloven er nå avløst av havressurslova av 6. juni 2008 nr. 37.

I forskriften om bærekraftig skogbruk (forskr. 7. juni 2006 nr. 593) § 5 er det gitt en del regler og retningslinjer om skogbrukstiltak og hensyn til miljøverdier. Bl.a. sies at skogeieren ved gjennomføring av skogbrukstiltak skal påse at «verdiane i viktige livsmiljø og nøkkelbiotoper blir tekne vare på i samsvar med retningslinene i Levende Skog». I «Levende Skog standarden» – som ble vedtatt 20. oktober 2006 – inngår bl.a. at nøkkelbiotoper skal registreres, dokumenteres og kartfestes. Eksempler på livsmiljøer som registreres er stående død ved, liggende død ved, eldre lauksuksesjoner, gamle trær, rik bakkevegetasjon og bekkekløfter. Miljøregistering i skog (MiS) omtales nærmere i kap. 13.6.4 nedenfor.

13.2.2 Rikspolitiske retningslinjer

Med hjemmel i den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 § 17–1 kunne Kongen «stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov», såkalte rikspolitiske retningslinjer.

Rikspolitiske retningslinjer har dermed først og fremst karakter av en instruks om hvordan kommunene bør bruke sin planmyndighet. Men retningslinjene kan også ha betydning for andre avgjørelser etter plan- og bygningsloven og annet

lovverk. Hvorvidt dette siste er tilfelle, vil i utgangspunktet bero på en tolkning av vedkommende lov. Rikspolitiske retningslinjer, som uttrykk for politiske føringer om overordnede miljøinteresser, vil i dette perspektivet ofte være relevante hensyn ved vedtak som berører natur- og ressursgrunlaget.

Bestemmelsen erstattes av § 6–2 i ny plan- og bygningslov. Her er det uttrykkelig slått fast at:

«Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved:

- a) statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her,
- b) enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning.»

Statlige planretningslinjer etter plan- og bygningsloven gjelder for plan- og sektormyndigheter, men forplikter ikke private. Kommunene kan imidlertid nedlegge midlertidige byggeforbud for å omregulere et område. Videre skal statlige planretningslinjer legges til grunn både ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning.

Selve hjemmelen for å kunne gi rikspolitiske retningslinjer (statlig planretningslinjer) gir ingen nærmere kriterier for bruken av dem for å ivareta naturvern hensyn. Det er heller ikke gitt retningslinjer som generelt er knyttet opp mot truet eller særskilt hensynskrevende natur. Mest relevant for ivaretagelse av truet natur og biologisk mangfold er rikspolitiske retningslinjer om planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen og om vernede vassdrag (hhv. kgl.res. 9. juli 1993 nr. 726 og 10. november 1994 nr. 1001). Disse er imidlertid knyttet opp til hhv. et bestemt geografisk område (Oslofjorden) og konkrete vassdrag vernet ved Stortingets plenarvedtak. I de senere år er plan- og bygningsloven § 17–1 ikke brukt til å fastsette nye rikspolitiske retningslinjer.

13.2.3 Vektlegging av truet natur i skjønnsutøvelsen

Lovene som regulerer bruk av naturressurser åpner gjennomgående for at det kan tas hensyn til naturverdier ved skjønnsutøvelse jf. også Grunnloven § 110 b, og ved det bidra til en bærekraftig bruk. Mange sektorlover må forstås slik at det er en plikt å vurdere naturvern hensyn når det treffes vedtak etter loven, og en del lover viser eksplisitt til miljøverdier, jf. kap. 8.2.1. Det er imidlertid ikke pr. i dag etablert generelle samordnende prinsipper eller retningslinjer for hvilken vekt de forskjellige

typer natur tillegges i avveiningen mot andre interesser.

13.3 Internasjonal rett

13.3.1 Forpliktelser og anbefalinger som gjelder for Norge

I kap. 11 gjøres det rede for internasjonale forpliktelser om vern av områder med særskilte naturverdier. De fleste av de konvensjonene som er nevnt der, inneholder også mer generelle forpliktelser om bærekraftig bruk av arter og naturtyper. Det kan videre være et åpent spørsmål om særskilte naturverdier skal ivaretas gjennom områdevern eller ved andre virkemidler.

Konvensjonen om biologisk mangfold har som utgangspunkt at variasjonen i alle økosystemer skal ivaretas (art. 1 jf. art. 2). Etter konvensjonens formål bør dette skje både ved bærekraftig bruk og ved vern (art. 1). Samtidig følger det av konvensjonen at særskilte komponenter av biologisk mangfold skal identifiseres og overvåkes (art. 7 (a)), særlig med det formålet å anvende bestemmelser om vern og bærekraftig bruk. De komponentene som denne identifiseringen og overvåkingen spesielt skal rettes mot, er bl.a. økosystemer og habitat som

- omfatter et stort mangfold, mange endemiske eller truede arter eller villmark
- er nødvendige for trekkende arter
- er av samfunnsmessig, økonomisk, kulturell eller vitenskapelig betydning, eller
- er representative, unike eller forbundet med vesentlige biologiske utviklingsprosesser eller andre biologiske prosesser (vedlegg I).

Virkemiddelbruken i forhold til bl.a. dette identifiserte mangfoldet er da både tiltak om vern og tiltak om bærekraftig bruk.

Artikkel 8 om «in situ bevaring» tar utgangspunkt i en systematisk tilnærming, jf. bestemmelsene om at partene «så langt det er mulig og hensiktsmessig» forpliktes til å:

- a) etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold,
- b) utvikle, der det er nødvendig, retningslinjer for utvelgning, opprettelse og forvaltning av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold,
- c) regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaring av biologisk mangfold, enten det er innenfor eller utenfor de beskyttede

- de områdene, med sikte på å sikre bevaring og en bærekraftig bruk av dem og
- d) fremme vern av økosystemene, naturlige habitat og opprettholdelse av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser.

Det er i disse bestemmelsene glidende overganger mellom vern og bærekraftig bruk.

Bernkonvensjonen omfatter i utgangspunktet også all vill flora og fauna, men legger særlig vekt på truede og sårbare arter og deres leveområder og truede naturmiljøer (art. 1 og 4). Konvensjonsstatene er forpliktet til å ta hensyn til bevaring av naturlig flora og fauna i sin planleggings- og utviklingspolitikk og i sine tiltak mot forurensning (art. 3 (2)). Konvensjonen opererer med lister over henholdsvis truede plantearter (vedlegg I), truede dyrearter (vedlegg II) og sårbare dyrearter (vedlegg III). Klassifiseringen har betydning for hvilken forvaltningsplikt konvensjonspartene har.

Det er under Bernkonvensjonen utviklet og vedtatt en rekke anbefalinger for hvordan konvensjonen bør gjennomføres. Disse anbefalingene er ikke rettslig bindende, men ventes å få vekt ved vurderingen av om den enkelte part oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen.

Et viktig eksempel på slike anbefalinger gjelder etableringen av det såkalte «Emerald Network» som innebærer en systematisk tilnærming til ivaretagelse av arter og områder ut fra deres økologiske tilstand og utvikling.

Ramsarkonvensjonen inneholder – i tillegg til forpliktelser om vern av særskilt utpekte våtmarker av internasjonal betydning – også en generell forpliktelse til å fremme bærekraftig bruk av våtmarker (art. 3 (1)). Det er utarbeidet retningslinjer for slik bærekraftig bruk, som anbefaler en systematisk tilnærming slik at hensynet til våtmarker integreres i all forvaltning, men at de mest verdifulle våtmarkene gis særskilt beskyttelse.

Etter fremforhandling av et nytt appendix V inneholder *OSPAR* nå forpliktelser om bevaring av det marine miljø (appendix V art. 2 (a)). Det gjelder både truede og sårbare arter og marine habitater/naturtyper. I tillegg til listingen av truede og sårbare marine naturtyper, er det under utarbeiding en systematisk klassifisering av marine naturtyper for Norøst-Atlanteren med Nordsjøen som pilotområde. *OSPAR*-kommisjonen har også vedtatt opprettelse av et nettverk av marine verneområder i Nordøst-Atlanteren innen år 2010. Det er gitt kriterier for utvelgelse og identifikasjon av hvilke områder som bør inngå i et slikt nettverk. Tilnærmingen til dette ligner oppbyggingen av

nettverkene på land gjennom EUs Natura 2000 og Emerald Network.

Den paneuropeiske strategien for landskapsvern og biologisk mangfold i regi av Europarådet og UNEP er et ikke-juridisk forpliktende samarbeid. Strategien ble vedtatt på miljøministerkonferansen i Sofia i 1995 og skal samle trådene i den paneuropeiske oppfølgingen av konvensjonen om biologisk mangfold. En viktig del av strategien er tanken om etablering av et paneuropeisk nettverk av representative europeiske landskap og viktige områder for biologisk mangfold, med korridorer og buffersoner, innen 2010. Arbeidet med Natura 2000 og Emerald network vil inkluderes som viktige deler av et paneuropeisk nettverk.

13.3.2 EUs naturvernregelverk

EUs naturvernregelverk er generelt beskrevet i kap. 4. Selv om regelverket ikke gjelder direkte Norge, er det viktig som sammenligningsgrunnlag med tanke på gjennomføring av Bernkonvensjonen. For EU-landene vil oppfølging av fugle- og habitatdirektivet og opprettelsen av nettverket Natura 2000 innebære gjennomføringen av forpliktelsene etter Bernkonvensjonen. Tilnærmingen til områdebeskyttelsen etter habitatdirektivet er svært systematisk. Områdene skal dekke både leveområder for nærmere bestemte arter og forekomster av nærmere bestemte naturtyper. Det kreves at konkrete områder meldes inn som en del av nettverket. Utvelgelsen av områdene skal skje kun etter naturfaglige kriterier (anneks III). Ved spørsmålet om å tillate inngrep i et utpekt område kan imidlertid (sterke) samfunnshensyn trekkes inn.

Det er opp til det enkelte medlemsland å velge virkemiddel for områdebeskyttelsen, så lenge beskyttelsen er god nok til å opprettholde eller ev. gjenopprette den økologiske tilstanden av forekomsten. Ifølge direktivet kan områdene utpekes gjennom regelverk, ved administrativ beslutning eller gjennom privatrettslig avtale, eller ved en kombinasjon av disse («statutory, administrative and/or contractual act», art 1 (l)). Den formelle status som gis til områdene, varierer da også fra land til land. Siden mange land fremdeles ikke er i mål med å melde inn og beskytte områder, er det foreløpig uklart hvordan det enkelte land vil følge opp vernestatusen. Men EU-kommisjonen overvåker det enkelte lands gjennomføring, og EU-domstolen har behandlet flere saker om inngrep i Natura 2000 områder.

13.3.3 Særlig om nettverkstilnærmingen

Nettverkstilnærmingen står i dag sentralt i internasjonalt arbeid knyttet til beskyttede områder. Denne tilnærmingen inneholder tre elementer.

For det *første* tar den utgangspunkt i en systematisk kartlegging, det vil si at man ser på særskilt viktige områder for biologisk mangfold, dvs. representativ natur eller natur som er truet eller sårbar. Systematikken bygger videre på at man på den ene siden tar utgangspunkt i naturtyper, og på den andre siden i angitte arters leve- og funksjonsområder. Utvelgelsen av områder skal ta utgangspunkt i naturfaglige kriterier.

F.eks. skal områder som meldes inn til Emerald Network velges ut fra følgende kriterier:

- a) området bidrar vesentlig til overlevelsen av truede arter, endemiske arter eller arter listet opp i appendiks I og II til konvensjonen
- b) området har høy artsdiversitet eller gir levevilkår for viktige populasjoner for en eller flere arter
- c) området inneholder en viktig eller representativ forekomst av en truet naturtype
- d) området inneholder et spesielt godt eksempel på en bestemt naturtype eller mosaikk av forskjellige naturtyper
- e) området er et viktig område for en eller flere trekkende arter
- f) området gir på annen måte et viktig bidrag til oppnåelsen av konvensjonens mål.

Det *andre* elementet i nettverkstilnærmingen er at verneområder ikke må ses som isolerte øyer, men må ses i sammenheng med områdene rundt, og at det bør opprettes hensiktsmessige forbindelsesledd mellom verneområdene. Slike forbindelsesledd kan være korridorer eller andre forbindelseslementer («springbrett») som gjør at artene kan utveksle genetisk materiale mellom forskjellige forekomster av samme art (se f.eks. habitatdirektivet art. 10).

Det *tredje* element er at nettverk utvikles i et internasjonalt samarbeid. De viktigste nettverks-eksemplene i europeisk sammenheng er EUs Natura 2000, Emerald Network i Bernkonvensjonen, OSPARs nettverk for marine verneområder og klassifisering av marine naturtyper og det pan-europeiske økologiske nettverk (se kap. 13.3.1).

Utviklingen av nettverkstanken under Bernkonvensjonen pågikk samtidig med arbeidet med å opprette Natura-2000 innenfor EU. Disse to prosessene påvirket hverandre gjensidig, særlig ved at EU anså sitt Natura-2000 for å gjennomføre Bernkonvensjonen. Habitatdirektivet fra 1992 med

senere endringer reflekterer i stor grad den nye utviklingen under Bernkonvensjonen, men går betydelig lenger i å detaljere innholdet i forpliktelsene, jf. nedenfor kap. 4.3.

Nettverk har i seg selv ingen direkte rettsvirkning, i motsetning til de enkelte vedtak for områdene som nettverket skal bestå av. Men nettverkstanken vil gi veiledning for å sikre et tilstrekkelig antall og en tilstrekkelig kvalitet av beskyttede områder. Det er ikke bare verneområder som kan inngå i et økologisk nettverk. Det sentrale er at aktuelle områder får en tilstrekkelig beskyttelse til å ivareta bevaringsformålet.

For Norges vedkommende ligger nok i dag den mest konkrete internasjonale drivkraften for nettverksbygging i arbeidet under Bernkonvensjonen.

Selv om Emerald Network er utviklet gjennom anbefalinger som ikke er direkte bindende, kan Norge bli nokså alene i Europa hvis man ikke følger opp disse anbefalingene.

Det er ikke satt noen frist under Bernkonvensjonen for når landene skal ha opprettet et nasjonalt nettverk og meldt det inn til konvensjonens sekretariat som en del av Emerald Network. Det er dessuten uklart hvilket nivå landene skal legge seg på når det gjelder å peke ut områder som bør inngå i nettverket, dvs. hvor mange forekomster av de aktuelle leve- og funksjonsområder og naturtyper som skal tas med.

Miljøverndepartementet har i november 2008 nominert elleve norske områder til Emerald Network, et nettverk under Bernkonvensjonen for bevaring av truede arter og naturtyper.

13.3.4 Regler om beskyttelse av visse typer natur i Sverige og Finland.

13.3.4.1 Sverige

Miljöbalken har flere bestemmelser som gir eller hjemler regler for et særskilt forvaltningsregime av visse typer natur.

For det første kan nevnes reglene i 3 kap. om grunnleggende regler for forvaltningen av *visse typer* land- og vannområder. Det er her tale om særskilte hensynsregler som gjelder visse typer natur, uansett hvor i landet de forekommer. Hvilke typer områder det er tale om, går frem av 3 kap. 2 til 9 §§. Dette er store naturområder som ikke eller i ubetydelig grad er påvirket av inngrep (2 §), områder som er spesielt følsomme sett fra et økologisk synspunkt (3 §), drivverdige jord- og skogbruksområder (4 §) eller såkalte områder av «riksinteresse» for reindriften, yrkesfisket eller vannbruk (5 §), for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv (6 §), områder som er verdifulle for masseuttak

eller uttak av andre stoffer (7 §), områder som er særlig egnet for industri, energiproduksjon mm. (8 §) og områder som er viktig for forsvaret (9 §). Loven inneholder materielle normer for tiltak som berører disse typene områder.

For det andre angir miljøbalken i 4 kap. konkrete geografiske områder som anses som områder av riksinteresse. Områdenes verdi er knyttet til naturvern, kulturminnevern og friluftsliv. Kapittel 4 har generelle bestemmelser for «hushållning med mark och vatten» for visse områder i landet. Her er områder konkret listet opp og loven setter grenser for hvilke tiltak som kan tillates i områdene. De angitte områdene representerer bl.a. viktige rekreasjonsområder (2 §), uberørte kystområder (3 §), høyt utnyttede kystområder (4 §), uberørte fjellområder (5 §), verneverdige vassdrag eller vassdragsstrekninger (6 §) og nationalstadspark (7 §).

Den tredje formen for generelle regler er et generelt vern hjemlet i biotopvernbestemmelsen i 7 kap. 11 §. I tillegg til vern av enkeltområder hjemler denne bestemmelsen vern av visse typer biotoper. Dette gjøres på to måter. Den ene formen for vern er at naturtypene utpekes i förordningen om områdesskydd (1998:1252) der vernet følger direkte av förordningen. Det er så langt utpekt syv slike biotoptyper, bl.a. alleer, åkerholmer og visse andre biotoper i jordbrukslandskapet (jf. förordning om områdesskydd 5 § og bilaga 1). Den andre formen for vern er at naturtypen angis i förordningen, men der skogsvårdsstyrelsen (for naturtyper i skog) eller länsstyrelsen (for øvrige naturtyper) i tillegg gjennom særskilt vedtak utpeker den enkelte lokalitet og avgrenser den geografisk (6 og 7 §§ og bilaga 2). I dag gjelder dette 19 naturtyper i skog og 16 øvrige naturtyper, bl.a. flere naturtyper knyttet til ferskvann.

Biotopskyddsområder kan for «vattenanknutna biotoper» være opp til 10 ha. og for biotopvern i skogsmark opp til 20 ha. Normalt vil imidlertid biotopsskyddsområdene være betydelig mindre.

En siste form for lovfestet vern i miljøbalken er strandvernet etter 7 kap. 13 §. Strandvernet omfatter land- og vannområder inntil 100 meter fra strandlinjen ved normal middelvannstand. Området kan vedtas utvidet til høyst 300 meter fra strandlinjen (14 §). Formålet med strandvernet er «att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet».

13.3.4.2 Finland

Naturvårdslagen har i 29 § regler om lovfestet vern for «skyddade naturtyper». Bestemmelsen lister opp hvilke naturtyper som er vernet etter loven. Det er forbudt å gjøre inngrep i forekomster av de nevnte naturtypene på en slik måte at det kan skade naturtypens karakteristiske trekk. Forutsetningen er at den aktuelle lokaliteten «befinner sig i naturtillstånd» eller dermed sammenlignbar tilstand.

Loven angir følgende «skyddade naturtyper»:

- «1. naturliga dungar som till betydande del består av ädla lövträd,
2. hassellundar,
3. klibbaskärr,
4. sandstränder i naturtillstånd,
5. ängar vid havstranden,
6. trädlösa eller av naturen trädfattiga sanddyner,
7. enbevuxen ängsmark,
8. lövängar, samt
9. stora enstaka träd och trädgrupper som dominerar et öppet landskap.»

Nærmere regler gis ved forskrift (29 §).

Vernet trer ikke i kraft før den regionale miljømyndighet har truffet vedtak om grensene for den enkelte lokalitet og kunngjort disse for grunneieren eller rettighetshaveren (30 §). Etter 31 § kan det gis dispensasjon fra forbudet mot negative påvirkninger i 29 § første ledd. Dispensasjon kan bare gis hvis dette «inte allvarligt äventyrar syftet med att naturtypen i fråga skyddats eller om skyddet står i vägen för ett projekt eller en plan av ytterst stort allmänt intresse».

13.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å følge opp strategien fra St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold, om å samordne juridiske virkemidler når det gjelder områder av stor verdi for det biologiske mangfoldet i Norge. Utvalget mener at dagens lovgivning ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset behovet for å bevare naturtyper av spesiell verdi for det biologiske mangfoldet, herunder truede eller sårbare naturtyper. Utvalget mener at det er behov for bedre målretting og samordning, samt større grad av differensiering og fleksibilitet enn dagens lovgivning gir rom for.

Utvalget foreslår derfor i utk. §§ 49 til 54 (NOU 2004: 28 kap. 19) regler om utvelgning av spesielt verdifulle naturtyper. Reglene innebærer at de utvalgte naturtypene underlegges et forvaltnings-

regime som etter utvalgets syn kan hindre inngrep som forringer det biologiske mangfoldet.

I utvalgets forslag er utvalgte naturtyper et supplement til områdevern. Utvalget påpeker samtidig at det for noen naturtyper kan være aktuelt å verne de mest verdifulle lokalitetene.

Utvalget bruker begrepet «utvalgt» og ikke «prioritert», for å skille ordningen fra reglene om prioriterte arter. I utvalgets forslag anses prioriterte arter som et *verneregime*, mens reglene om utvalgte naturtyper anses som et mildere regime.

Utvalgets forslag bygger på anvendelse av plan- og bygningsloven, sektorregelverk og miljøregelverk, men med samordning under en felles norm og samordnende prosessregler.

Utvalget foreslår at utvalgte naturtyper pekes ut ved kongelig resolusjon. Det angis noen momenter som skal vektlegges når en naturtype utvelges. Momentene bygger på de kriterier som i dag legges til grunn for det statlig-kommunale samarbeidet om naturtypekartlegging, og internasjonale forpliktelser. Momentene er ikke uttømmende. Utvalget mener ikke at forskriften nødvendigvis må omfatte alle forekomster av en naturtype, men at den kan begrenses til de kvalitetsmessig beste forekomstene eller til forekomster i ett eller flere geografisk avgrensede områder (utk. § 49 første ledd).

Utvalget foreslår ikke bare en hjemmel for å kunne velge ut naturtyper, men også en vurderingsplikt for myndighetene «når en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha eller utvikle en tilstand som strider mot målet i § 4». Organisasjoner og andre med rettslig interesse skal kunne kreve en slik vurdering.

Utvalget foreslår en plikt for kommunene til å kartfeste forekomstene av utvalgte naturtyper i sin kommune, og gi de utvalgte naturtypene den beskyttelse som er nødvendig for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand (§ 50).

Den generelle rettsvirkningen av utvelging er etter utvalgets forslag for det første en alminnelig aktsomhetsplikt (utk. § 51 første ledd). Etter denne bestemmelsen påligger det alle aktører et ansvar for å ta hensyn til utvalgte naturtyper for å unngå at deres utbredelse og økologiske tilstand forringes.

Videre skal det etter forslaget ikke gis tillatelse eller tilskudd til nye tiltak eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtype, med mindre viktige samfunnshensyn tilsier noe annet (utk. § 51 andre og tredje ledd). Det foreslås krav om konsekvensanalyse før det treffes vedtak om tillatelse eller tilskudd til tiltak som kan for-

ringe en forekomst. I den forbindelsen kan tiltaks-haver etter forslaget også pålegges kostnadene ved å opprette et alternativt bevaringsområde. Utvalget foreslår også at offentlig myndighet etter samråd med grunneier kan foreta nødvendig skjøtsel av utvalgte naturtyper (utk. § 51 fjerde ledd).

I utk. til §§ 52 og 53 foreslås regler for utvalgte naturtyper i skog og i jordbrukslandskap. Utgangspunktet er at hensynet til utvalgte naturtyper skal ivaretas ved utarbeiding av skogbruksplan og miljøplan. Utvalget sier at hvis tiltak planlegges iverksatt som ikke er i henhold til godkjent plan, innføres en meldeplikt til kommunen som må ta stilling til saken og gi tilbakemelding før tiltak kan iverksettes.

For å kunne overvåke den totale tilstanden for utvalgte naturtype i Norge mener utvalget det er nødvendig å ha en samlet oversikt over vedtak om tillatelse til inngrep. I utk. § 54 foreslås en plikt til å kunngjøre slike vedtak og krav om at vedtaket innføres i et miljøvedtaksregister.

I de vurderinger som utvalget la til grunn for sitt forslag, så utvalget også på lovfestet vern som et alternativ til den løsningen med utvalgte naturtyper som til slutt ble foreslått. I den forbindelse bestilte utvalget – som et viktig grunnlagsmateriale for utvalgets vurderinger – en utredning fra Vitenskapsmuseet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (Fremstad – Moen 2001). Utvalget ba da om en anbefaling om hvilke naturtyper som kunne være egnet for lovfestet vern, og hvilke naturtyper som burde prioriteres for ytterligere beskyttelse, enten ved områdevern eller lovfestet vern. Utredningen gir høyeste prioritet til kulturlandskapets natur/vegetasjonstyper med den begrunnelse at det er her det haster mest med tiltak. Fremstad og Moens utredning er tatt inn som vedlegg 5 til NOU 2004: 28.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gjennomgå alle lover der det finnes berøringspunkter til forslaget om utvalgte naturtyper. Utvalget gir imidlertid eksempler på hvordan lovanvendelsen innenfor fire forskjellige sektorer, dvs. ved forvaltningen av skog, jord, hav og vassdrag, vil påvirkes av forslaget om utvalgte naturtyper uten at det nødvendigvis foretas endringer i de aktuelle lovene.

13.5 Høringen

13.5.1 Generelt om utvalgte naturtyper

Utvalgets forslag om utvalgte naturtyper har fått en blandet mottakelse i høringen. Uttalelsene varierer fra klar støtte og ønske om et strengere regime, til

vesentlige innvendinger og uttrykk for usikkerhet omkring ordningen.

Blant statlige organer, vitenskaps- eller forskningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner støttes forslaget om utvalgte naturtyper av *Olje- og energidepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Artsdatabanken, Helgeland museum, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Norsk Institutt for naturforskning, Norges Geologiske Undersøkelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet v/Vitenskapsmuseet, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Greenpeace, Natur og Ungdom, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, Norsk ornitologisk forening, SABIMA og WWF. Fiskeri- og kystdepartementet og Norsk Bonde- og Småbrukerlag* har ingen innvendinger.

Støtten begrunnes bl.a. med at flere naturtyper er truet og at ordningen kan bidra til å stanse tap av biologisk mangfold. Det nevnes også at lokalitetene ofte er mange, men små, og derfor dårlig egnet for tradisjonelt områdevern, og at ordningen også kan fungere når bestemte former for bruk er en forutsetning for ivaretagelse. Videre uttales bl.a. at ordningen kan gi en mer treffsikker forvaltning når det gjelder avveiningen mellom bruk og vern, at den gir større forutsigbarhet for tiltakshavere og myndigheter og at ordningen bidrar til å gi bedre oversikt over våre naturressurser.

Blant miljøorganisasjonene er det flere som samtidig mener at regimet bør være strengere, dvs. at det etter deres mening bør være strengere regler om hvordan lokalitetene av en utvalgt naturtype skal forvaltes. I praksis etterlyser disse et regime der alle forekomstene er vernet, med snevre dispensasjonsrammer. *Norges Miljøvernforbund* går inn for et lovfestet vern av utvalgte naturtyper.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Norges Skogeierforbund, Norskog, Norsk Almennings Forbund, Friluftsrådenes Landsforbund og Utmarkskommunenes sammenslutning går i mot forslaget om utvalgte naturtyper. Flere av disse mener at forslaget innebærer en ny type vern uten kompensasjon. Det uttales også at beskyttelse av naturverdiene i områdene med utvalgte naturtyper heller bør ivaretas gjennom en forvaltning etter særlovene og av kommunene. *Utmarkskommunenes Sammenslutning* mener at plan- og bygningsloven er et tilstrekkelig verktøy, særlig med de endringene som ny plandel vil innebære, bl.a. forslaget om hensynssoner. Flere mener også at det er betenkelig at det ikke foreslås erstatning for vern av utvalgte naturtyper.

Også *Landbruks- og matdepartementet, Jernbaneverket, Statens landbruksforvaltning, Bergindustriens fellessekretariat, Naturviterforbudet (nå: Naturviterne), Norges Bondelag, Norges Fjellstyre-samband, Kommunenes Sentralforbund, Arbeidsutvalget for viltorganene i Aust-Agder og Statskog*, har til dels vesentlige innvendinger, som langt på vei samsvarer med innvendingene fra dem som avviser ordningen. Det stilles bl.a. spørsmålsteget ved behovet for ordningen ved siden av områdevern og ivaretagelse av naturverdier gjennom plan- og bygningsloven og sektorlover. Det etterlyses mer klarhet omkring og en innstramming av omfang og virkninger av forslaget. Det stilles også spørsmål ved kommunenes kompetanse til å gjennomføre ordningen. Deres uttalelser åpner likevel for at forslaget med en del bearbeiding kan vurderes nærmere.

Norges Bondelag uttaler f.eks.:

«Norges Bondelag er svært kritisk til forslaget om innføringen av utvalgte naturtyper i den form som det foreslås av utvalget. Slik forvaltningsregimet framstår i lovforslaget, så opererer forvaltningen med svært vide rammer og fullmakter vedrørende hvilke naturtyper som skal inngå i forskrift, kriterier for utvalgelse og omfang av naturtypene. Utvalgte naturtyper vil da i praksis kunne gjelde alt landskap. Det å innføre et forvaltningsregime som har så vide fullmakter uten at man kjenner til konsekvensene, kan ikke aksepteres.»

Kommunenes Sentralforbund mener prinsipielt at det er uheldig at lovforslaget begrenser kommunenes handlingsrom for arealdisponering, uten å knytte denne merknaden spesifikt til forslaget om utvalgte naturtyper.

Forsvarsbygg, Norges vassdrags- og energidirektorat, Regjeringsadvokaten, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (nå: Norsk institutt for skog og landskap), Universitetet for miljø- og biovitenskap, Norske Reindriftssamers Landsforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Statkraft Energi AS og Statsbygg kommenterer hele eller deler ved forslaget om utvalgte naturtyper uten å uttale seg for eller mot ordningen som sådan.

Fjorten fylkesmenn samt *Møre og Romsdal fylke* har uttalt seg til forslaget om utvalgte naturtyper. De ser i all hovedsak positivt på ordningen. Men noen ønsker en nærmere konkretisering, og noen etterlyser regler om økonomisk kompensasjon. Hos fem av fylkesmennene er uttalelsen delt mellom miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen. Her er miljøvernavdelingene positive, mens landbruksavdelingene er skeptiske eller negative, særlig pga. skogbruksnæringen. Bl.a. blir det trukket

frem at ordningen ikke må motvirke skognæringens frivillige miljøinnsats, MIS-kartleggingen og sertifiseringsordningen. Blant de som støtter ordningen, trekkes særlig frem at områdevern ikke alltid er et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for å ivareta naturtyper som av ulike hensyn er truet.

Ti fylkeskommuner har uttalt seg til forslaget om naturmangfoldloven. Bare en av disse (Nord-Trøndelag) går direkte i mot forslaget om utvalgte naturtyper, mens seks av fylkeskommunene ber om at konsekvensene utredes bedre. Disse reiser også spørsmålet om økonomisk kompensasjon knyttet til denne ordningen. To fylkeskommuner (Akershus og Vestfold) gir sin generelle tilslutning til lovforslaget uten eksplisitt å kommentere forslaget om utvalgte naturtyper. Akershus fylkeskommune uttaler også generelt at bruksbegrensninger som følger av loven bør kompenseres. De fleste fylkeskommuner understreker generelt at plan- og bygningsloven ikke må svekkes, og legger samtidig stor vekt på lokal og regional forvaltning.

Av de kommuner som har uttalt seg til forslaget om utvalgte naturtyper, er flertallet skeptiske eller negative med utgangspunkt i at kommunenes innsats, rolle og forpliktelser fremstår som uklare. Kommunene aksepterer til dels at staten gir visse rammer, men gir klart uttrykk for at forvaltningen av regelverket må være lokal og at staten ikke må overstyre kommunene. Det er blant disse kommunene også usikkerhet om det ev. omfanget og konsekvensene av forslaget. Flere mener at jord- og skogbruk er en presset næring som ikke bør pålegges ytterligere reguleringer. Det etterlyses midler til økt kompetanse og ressurser i kommunene for å kunne følge opp, samt erstatning for grunneiere som blir berørt, særlig innen skogbruket. Som fylkeskommunene, mener mange kommuner at forslaget bør utredes bedre.

En del kommuner mener også at utvalgte naturtyper er et unødvendig virkemiddel, og fremhever dette spesielt i forhold til skogbruksvirksomhet. Disse viser særlig til MIS-kartleggingen og oppfølgingen innen skogbruket. Plan- og bygningsloven trekkes frem som tilstrekkelig virkemiddel sammen med sektorlovene.

På den annen side er det også en del støtte blant kommunene til forslaget om utvalgte naturtyper. Viktigheten av nasjonale rammer trekkes frem, samt at forslaget virker samordnende for forvaltningen etter flere lover. Samtidig understreker også mange av dem som er positive til forslaget at det lokale ansvaret må presiseres, og at det trengs økte ressurser til kommunene for å følge opp. Noen kommuner uttaler at det nye lovforslaget – herunder for-

slaget om utvalgte naturtyper – vil gi kommunen nye og positive muligheter til å forvalte naturressursene og ta vare på det biologiske mangfold.

Noen kommuner trekker frem som et problem at forslaget om utvalgte naturtyper ikke gir veiledning om forvaltningen av viktige naturtyper som ikke blir utvalgte. Det påpekes at det er uheldig om de som ikke blir utvalgt, får en lavere status i den kommunale forvaltningen.

Svært mange av de høringsinstansene som uttaler seg til forslaget om utvalgte naturtyper, påpeker at en del naturtyper ikke er truet på grunn av inngrep, men på grunn av ikke-bruk, særlig forskjellige typer kulturlandskap. Nærmest samtlige påpeker derfor at ordningen med utvalgte naturtyper også må koples til positive økonomiske virkemidler.

13.5.2 Kartlegging og kompetanse

Et gjennomgående trekk i de fleste høringsuttalelsene om utvalgte naturtyper – både de som støtter og de som har innvendinger – er at det reises spørsmål om datagrunnlaget for ordningen. Datagrunnlaget har betydning på flere måter. For det første er det nødvendig med kunnskap for å kunne vurdere om et eller flere av kriteriene i § 52 er oppfylt, dvs. om vi har grunnlag for å utvelge en naturtype. For det andre trengs kompetanse og kunnskap for å vurdere om et inngrep vesentlig forringer naturtypens utbredelse eller kvalitet. For det tredje bør informasjon om inngrep fanges opp, slik at den samlede oversikten er oppdatert. Høringsuttalelsene skiller ikke alltid klart mellom de ulike situasjoner for kunnskapsbehov.

Mange mener at kvaliteten på den kommunale kartleggingen som har skjedd, er svært varierende, og ikke god nok til å bygge forvaltningssystemet på. Noen kommuner uttaler også at den kommunale kartleggingen ikke er gjennomført med tanke på mulige rettsvirkninger. Flere instanser viser også til annet kartleggingsarbeid, slik som MiS (Miljøregisteringer i skog), kartlegging som skjer i regi av andre etater, bl.a. Forsvaret, og Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold i sjø (MAREANO). Det reises spørsmål om hvordan disse datagrunnlag skal kombineres.

Forsvarsbygg uttaler f.eks.:

«Hvordan det er tenkt å vitenskapelig undersøke naturtypetilstand bør presiseres. Det sies at kommunene skal gjennomføre slike undersøkelser. Dersom dette er tenkt gjort i forbindelse med kommunal kartlegging, vil beslut-

ningsgrunnlaget pga. kvalitetsforskjell på kartlegginger i ulike kommuner gjøre at man ikke vil ha tilfredsstillende og enhetlig datagrunnlag. Forsvaret har gjennomført kartlegging av biologisk mangfold i sine øvingsområder etter DN's kartleggingsmetodikk. Andre samfunnssektorer har også gjort lignende. Hvordan skal disse kartleggingsresultatene inkluderes i offentlig forvaltning og naturmangfoldloven? Dette må utredes og settes krav til dersom man skal nytte seg resultatene fra andre kartlegginger enn kun de som er gjennomført av kommunene.»

Og *Artsdatabanken*, som støtter forslaget, uttaler:

«Myndighetene vil trenge en systematisk gjennomgang av de aktuelle naturtypene før det er forsvarlig med utarbeidelse av en forskrift for utvalgte naturtyper. Denne vitenskapelige evalueringen bør inneholde følgende elementer:

1. er naturtypene mer eller mindre sjeldne/truet enn antatt
2. gjenspeiler de kartlagte naturtypene forekomstene i landet
3. revisjon av kartleggingsenhetene ut fra evalueringen i 1 og 2.
4. behovet for tilleggskartlegging for å supplere tematisk/geografisk
5. gjennomgang av naturtypene for revisjon av verdiklassifisering i A og B og utvelgelse av utvalgte naturtyper.»

Som et eksempel på mange kommuners uttalelse på dette punkt, kan nevnes uttalelsen fra *Østre Toten kommune*:

«Det er naturlig at kommunen, innenfor dagens økonomiske rammer, påtar seg et ansvar for grovkartleggingen av forekomsten av utvalgte naturtyper innenfor kommunens grenser. For at utvalgte naturtyper skal kunne benyttes som grunnlag for utøving av offentlig myndighet etter §§ 51, 52 og 53 kreves det imidlertid en helt annen og mer detaljert kartlegging av det enkelte området. Kommunen kan gjerne stå for denne kartleggingen, men det er da en forutsetning at dette finansieres av statlige miljøvernmyndigheter. De fleste av landets kommuner vil være avhengig av å innhente spesialkompetanse utenifra for å foreta denne type kartlegging.»

Nærmest alle som uttaler seg om spørsmålet, mener videre at kvalitetssikringen av dataene er en statlig oppgave.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler bl.a.:

«Det er viktig at kommunene har en lovfestet plikt til å kartfeste kjente forekomster av

utvalgte naturtyper, slik at de er pliktige til å gjøre seg kjent med den kunnskapen som til enhver tid finnes om utvalgte naturtyper i kommunen. Dette kan imidlertid by på problemer for kommuner med begrenset miljøkompetanse, og fylkesmannen og andre statlige institusjoner bør derfor hjelpe til med å fremskaffe eksisterende kunnskap. Staten bør også ha et overordnet ansvar for kvalitetssikring av data. Oversikten over kartfestete forekomster av utvalgte naturtyper bør samordnes med Naturbasen.»

Mer spesifikt uttales at verneverdige geologiske forekomster bør kartlegges (*Norges geologiske undersøkelse, Direktoratet for naturforvaltning*).

De fleste høringsinstanser mener at det er avgjørende at kommunenes kompetanse styrkes for å ivareta forvaltningen av utvalgte naturtyper, og at kommunene bør få nye ressurser til dette. *Fylkesmannen i Buskerud* mener at krav om miljøfaglig og landbruksfaglig kompetanse i kommunen bør lovfestes.

13.5.3 Saksbehandling for utvelgelse av naturtyper

Mange av de høringsinstanser som er i mot eller som er skeptiske til regimet om utvalgte naturtyper, knytter dette opp mot at ordningen foreslås gjennomført ved forskrift gitt av Kongen (*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Norskog, Norges Skogeierforbund, Fylkesmannen i Aust-Agder v/ landbruksavdelingen, flere fylkeskommuner, mange av kommunene, Statsskog, Statens landbruksforvaltning og Landbrukskontoret i Lillehammer-regionen*). Det uttales at forskriftsformen ikke gir den enkelte grunneier eller andre berørte, bl.a. kommunen, like gode muligheter til å bli hørt i beslutningsprosessen som ved bl.a. områdevern eller reguleringsplan. En del av disse uttalelsene synes å bygge på at forslaget oppfattes slik at forskriften gjelder alle forekomster av en utvalgt naturtype eller bestemte, konkret angitte forekomster, at forskriften inneholder direkte bindende materielle regler, eller at forskriften sammen med loven innebærer en båndlegging av hver enkelt forekomst av naturtypen.

På den annen side mener mange instanser at det er viktig at forskriften gis av Kongen, slik at det er staten som setter de nasjonale rammene for kommunenes handlingsrom for disse viktige naturverdiene.

Noen instanser, (*Norges Naturvernforbund og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging nå: Norsk*

institutt for skog og landskap), mener at det i forskriften bør stå hvordan forekomstene bør forvaltes for å ivareta naturverdiene.

Flere instanser er opptatt av at det legges til rette for bred deltagelse i forberedelsen av en forskrift om utvalgte naturtyper. Forskjellige interesser trekkes frem særskilt: reindriften, sektorinteresser som olje- og energi, fiskeri, lokale interesser, grunneiere, interesseorganisasjoner, universiteter og naturvitenskapelige miljøer.

Den Norske Turistforening og *Norges Naturvernforbund* støtter uttrykkelig at myndighetene skal ha en vurderingsplikt om utvelging når det foreligger vitenskapelig dokumentasjon på at en naturtype har en utvikling i strid med målet i § 4. Turistforeningen ønsker imidlertid å gå lengre enn dette ved å gjøre vurderingsplikten om til en handlingsplikt, dvs. plikt til å velge ut, og gi klageadgang når myndighetene beslutter å ikke gi naturtypen status som utvalgt.

Når det gjelder kriteriene for utvelging, er meningene delte blant høringsinstansene. Noen mener at kriteriene er bra eller dekkende eller uttaler seg ikke spesielt til disse, mens andre igjen mener at kriteriene er for vide eller omfattende. For en god del instanser er dette en viktig grunn til å gå i mot eller uttrykke skepsis til ordningen med utvalgte naturtyper. Noen instanser mener at det også bør være et kriterium at naturtypen har vesentlig geologisk verdi.

13.5.4 Utvelgingens betydning for kommunen

Utover de mer generelle kommentarene i høringen om forholdet mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre, og om kommunenes behov for styrket kompetanse og ressurser, går noen instanser inn på noen enkeltpunkter i forslaget.

Den Norske Turistforening, *Norsk Botanisk Forening*, *Friluftslivets fellesorganisasjon*, *SABIMA*, *flere fylkesmenn*, *noen kommuner* og *Direktoratet for naturforvaltning*, slutter seg uttrykkelig til at det lovfestes en kartfestingsplikt for kommunen. En del av disse instansene understreker imidlertid samtidig at staten må kvalitetssikre grunnlagsmateriale for kartfestingen, ev. at det ved forskrift stilles kvalitetskrav til kommunenes kartlegging. *Statsskog* viser til kartfestingsplikten etter plan- og bygningsloven §§ 5 og 6, og mener at en kartfestingsplikt etter naturmangfoldloven må ses i sammenheng med denne.

Når det gjelder kommunens konkrete plikter og ansvar etter utvalgets forslag, er meningene delte. Noen mener at kommunene får et for stort

handlingsrom, særlig gjennom den åpne adgangen til å velge bort forekomster ved plan etter plan- og bygningsloven.

SABIMA foreslår bl.a. følgende endring i bestemmelsen:

«Dersom en utvalgt naturtype forekommer hyppig i en kommune og viktige samfunns hensyn tilsier det, kan kommunen legge enkelte slike forekomster ut til annet formål i arealdelen av en kommuneplan, hvis kommunen har tilfredsstillende kompetanse som beskrevet i § 61. I så fall gjelder ikke de deler av reglene i § 51 som spesifiseres nærmere.»

Andre mener at plikten er for streng formulert, jf. formuleringen om at kommunen skal gi naturtypen «den beskyttelse som trengs» for å unngå at den forringes.

Mange understreker at forholdet til plan- og bygningsloven må avklares. Noen, (*Den Norske Turistforening*, *WWF*, *noen fylkesmenn*, *Direktoratet for naturforvaltning* og *Statens landbruksforvaltning*), fremhever ny plandel i plan- og bygningsloven, særlig forslaget om hensynssoner, som et godt verktøy til å gjennomføre ordningen med utvalgte naturtyper. Andre mener at forvaltningen av ny plan- og bygningslov sammen med sektorlover vil være tilstrekkelig til å ivareta truede naturtyper. Andre igjen er i mot forslaget om hensynssoner i plan- og bygningsloven, men mener ellers at koplingen mellom utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er interessant. (*Norges Bondelag* og *Norsk fjellstyresamband*).

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) og *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at det er nødvendig med interkommunalt samarbeid for å gjennomføre regimet.

Fylkesmennene i Aust-Agder og *Vest-Agder* reiser spørsmålet om hvem som skal kartlegge og forvalte utvalgte naturtyper i sjø. *Fiskeri- og kystdepartementet* mener at flere kan være aktuelle, bl.a. *Fiskeridirektoratet*.

Noen, (*fylkesmennene i Oslo* og *Akershus* og *Rogaland*, *Den Norske Turistforening* og *WWF*), ønsker en sterkere rolle for fylkesmannen i oppfølgingen av kommunene.

13.5.5 Utvelgingens generelle betydning

Noen høringsinstanser uttaler seg spesielt til akt-somhetsplikten for enhver i forhold til utvalgte naturtyper. Flere av disse påpeker samtidig at den forutsetter god veiledning og informasjon fra statens side.

En del høringsuttalelser går konkret inn på forslaget om at det – med mindre det foreligger viktige samfunnshensyn – ikke skal gis tilskudd eller tillatelse til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe naturtypen. Noen høringsinstanser – særlig miljøorganisasjonene – mener at mulighetene for likevel å gi tillatelse er for romslig. Disse ønsker at tillatelse til inngrep i forekomster av utvalgte naturtyper bare skal kunne gis helt unntaksvis. At konsekvensene for naturtypen skal utredes, trekkes likevel frem som positivt. Og noen mener at tilskudd til negative tiltak overhodet ikke skal gis. Andre – særlig næringsorganisasjoner – mener at normen er for streng, og at den nærmest innebærer et vern av forekomstene. Andre igjen slutter seg til normen slik den er utformet av utvalget.

Noen instanser påpeker at en del av de aktuelle naturtypene ikke er truet av inngrep, men av ikkebruk, og at forslaget i utvalgets § 51 ikke løser utfordringene knyttet til det. *Direktoratet for naturforvaltning* uttaler at skjøtsel av slike naturtyper bør koples til tilskuddsordninger, ev. gjennom miljøplan og skogbruksplan.

Når det gjelder utvalgets forslag om at forekomster kan oppgis bl.a. «hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet», mener noen at gjennomføringen av dette kan være vanskelig rent faglig.

13.5.6 Utvelgingens betydning for landbruksvirksomhet

Mange har kommentert utvalgets forslag om betydningen av regimet med utvalgte naturtyper i skog. Uttalelsene er imidlertid svært sprikende. Som nevnt i kap. 13.5.1, knytter en del av de høringsinstansene som er i mot hele ordningen med utvalgte naturtyper, sine merknader særskilt til naturtyper i skog. Næringsorganisasjonene, noen fylkesmenn og en del kommuner, mener at den nye skogbruksloven og skogeiernes frivillige miljøinnsats, er tilstrekkelig. Disse merknadene går imidlertid som regel ikke inn på de nærmere detaljer i utvalgets reguleringsforslag.

Noen instanser har i og for seg ikke innvendinger mot meldeplikt, men mener at den bør forankres i sektorlovene. Dette gjelder særlig flere av fylkesmennene. En del av disse uttaler samtidig at meldeplikten ikke bør svekke den frivillige innsatsen for å ivareta miljøverdier i skog. *Statens landbruksforvaltning* mener at en alminnelig meldeplikt er mest logisk, men at spørsmålet om hvordan plan kan brukes bør drøftes nærmere med sektormyndighetene.

En del instanser slutter seg uttrykkelig til utvalgets forslag om meldeplikt og bruk av skogsbruksplan som styringsmiddel.

Flere miljøorganisasjoner, (*SABIMA, Norsk Botanisk forening, Natur og Ungdom*), mener at kommunens handlingsrom er for stort. Det vises til at etter utvalgets forslag *kan* kommunen nekte tiltak som forringer naturtype. Disse organisasjonene mener at «kan» her bør byttes ut med «skal». Andre organisasjoner uttaler mer generelt at kommunene får for stor mulighet til å gi opp forekomster av utvalgte naturtyper, jf. kap. 13.5.4. *Kommunenes Sentralforbund* derimot mener at kommunen må få større handlingsrom, også når det gjelder vurderingen av tiltak i landbruksvirksomhet.

Når det gjelder skogbruksplan, påpeker flere instanser at det er frivillig å lage slik plan. Noen sier også at skogbruksplanen stadig mer har karakter av en enkel ressursoversikt, og derfor ikke er særlig egnet til å ivareta utvalgte naturtyper. Andre instanser, bl.a. noen fylkesmenn, mener at det er bra at godkjent skogbruksplan kan fritas fra meldeplikt.

Når det gjelder utvalgets forslag om bruk av miljøplan i jordbrukslandskapet, påpeker flere instanser at dette ikke løser ivaretakelse av naturtypene i bruk som ikke er i drift. Det påpekes også at det ikke eksisterer noen egentlig godkjenningssystem for miljøplan, og at miljøplanen ofte ikke dekker utmarksområdene, der en del av de truede naturtypene finnes.

Fylkesmennene i Oslo og Akershus og i *Rogaland* påpeker at Regionalt miljøprogram kan bidra til en målretting av tilskuddsmidler inn mot utvalgte naturtyper.

13.5.7 Rapportering og oppdatering

Ikke mange høringsinstanser gir en særskilt kommentar til utvalgets forslag om kunngjøring av tillatelser til inngrep og innføring i et miljøvedtaksregister.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og *Direktoratet for naturforvaltning* påpeker imidlertid at det bør være et system som fanger opp endringer i naturtypens forekomster. *Den Norske Turistforening* uttaler eksplisitt at kommunene burde ha rapporteringsplikt om utvalgte naturtyper.

Norges Skogeierforbund og *Statsskog* mener at utvalget foreslår å etablere nye klageordninger, der fylkesmannen kan overprøve kommunen, noe som disse instansene ikke anser for ønskelig. Andre instanser mener derimot at nettopp en slik klage- og kontrollmulighet mangler i utvalgets forslag, jf. kap. 13.5.4.

Direktoratet for naturforvaltning mener at miljøvedtaksregisteret bør knyttes opp mot Naturbasen.

13.6 Konsekvenser av forslaget – tilleggsetredninger

13.6.1 Innledning

Som det fremgår av kapittel 13.5, kom det i høringsen frem en betydelig skepsis til forslaget om utvalgte naturtyper. En rekke negative kommentarer er knyttet til usikkerhet omkring hvordan forslaget er å forstå og hva som vil være omfanget og konsekvensene av ordningen. Mange kommentarer knytter seg også til konsekvensene for kommunene, som etter utvalgets forslag er tiltenkt en sentral rolle i forvaltningen av de utvalgte naturtypene. Videre er det kommet en rekke innvendinger knyttet til utvalgte naturtyper i skog, forholdet til MiS-kartlegging, skogeierens frivillige miljøansvar, og koplingen til ny skogbrukslov.

Departementet valgte derfor å få utredet noen spørsmål nærmere før det ble tatt stilling til utvalgets forslag om utvalgte naturtyper.

For det første ønsket departementet å klarlegge nærmere hvordan forslaget om utvalgte naturtyper kan virke i praksis, og hva konsekvensene kan bli for kommunene. Departementet ønsket derfor å «teste ut» ordningen i noen utvalgte kommuner som var villige til å delta i en slik undersøkelse. Som prøvekommuner deltok Lunner (Oppland), Luster og Flora (Sogn og Fjordane), Hattfjelldal (Nordland) og Bykle (Aust-Agder). Kommunene ble valgt ut og prosjektet utformet i samråd med Kommunens Sentralforbund og Utmærskommunenes sammenslutning. Til grunn for utvelgingen ble det særlig lagt vekt på om kommunene hadde kartlagt en del naturtyper av forskjellig karakter som ordningen kunne testes på, og kommunenes interesse for å delta. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning og aktuelle fylkesmenn. I tillegg til møter og befaringer med de fem nevnte kommunene, påtok Lunner og Luster kommune seg å lage en nærmere utredning basert på deres egne erfaringer med kartlegging og virkemiddelbruk. Resultatene av kommuneprosjektet redegjøres det for i kap. 13.6.2.

For det andre ønsket departementet en faglig vurdering av et mulig fremtidig omfang av ordningen. Departementet ba derfor Direktoratet for naturforvaltning om å utrede alternativ, ett basert på et fåtall naturtyper der det haster mest å iverksette tiltak, og ett mer omfattende alternativ hvor

flere naturtyper skulle omfattes. Direktoratets utredning drøftes i kap. 13.6.3.

For det tredje ønsket departementet en faglig vurdering av hvordan ordningen med utvalgte naturtyper kunne kombineres med MiS-kartleggingen i skogbruket. En slik utredning ble gjennomført av Norsk Institutt for naturforskning. Norsk Institutt for naturforskningens konklusjoner og anbefalinger drøftes i kap. 13.6.4.

I tillegg drøftet departementet temaet utvalgte naturtyper sammen med temaet prioriterte arter på et eget møte med aktuelle interesseorganisasjoner der alle de mest sentrale berørte nærings- og miljøorganisasjoner ble invitert for å få konkretisert og presisert noen av innvendingene og antyde mulige løsninger. Til stede var *Den Norske Turistforening*, *Norges Bondelag*, *Norges Fjellstyresamband*, *Norges Jeger- og Fiskerforbund*, *Norges Miljøvernforbund*, *Norges Naturvernforbund*, *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Sau og Geit*, *Norskog*, *SABIMA* og *WWF*. Forslaget ble også drøftet i egne møter med *Kommunenes Sentralforbund* og *Utmærskommunenes Sammenslutning*.

13.6.2 Kommuneprosjektet

Kommuneprosjektet hadde utvalgets forslag om utvalgte naturtyper (utk. §§ 49 til 54) som hovedtema. Forslaget til bestemmelser ble vurdert i forhold til kommunenes kartlegging og forvaltning av biologisk mangfold, både kartlegging ut fra DN's håndbøker, og MiS-kartlegging i regi av skogeierforeninger i forbindelse med skogbruksplanleggingen. Møtene tok utgangspunkt i kommunens rolle som hhv. plan- og bygningsmyndighet, landbruksmyndighet, og andre roller som bl.a. grunneier og informasjonsformidler. Møtene ble lagt opp med gjennomgang av lovforslaget, deretter en presentasjon av synspunkter og status for kartlegging og forvaltning fra kommunens side, og ble avsluttet med diskusjon og befaringer for å belyse ulike sider ved lovforslaget i praksis.

Prosjektets resultater er nedfelt i «Rapport fra møter i kommunene Lunner, Flora, Luster, Hattfjelldal og Bykle. Om forslaget utvalgte naturtyper i ny naturmangfoldlov.» (MD 24.11.2006). Rapporten foreligger i Miljøverndepartementet.

Prosjektets konklusjoner kan sammenfattes slik:

Det er forskjell når det gjelder kartlegging og datagrunnlag for naturtypene og hvordan materialet er brukt i plansystemet i kommunene, men alle de fem kommunene hadde nedlagt et betydelig arbeid med å fremskaffe materiale og ta dette i bruk i planlegging og forvaltning. I praksis dekker

disse kommunene allerede mange av de mål og oppgaver som ligger i lovforslaget.

Alle kommunene ga etter møtene tilbakemelding om at lovforslaget er akseptabelt, og at det gir kommunene en fornuftig rolle i forvaltningen av utvalgte naturtyper. De vurderer ikke forslaget til å ha større administrative eller økonomiske konsekvenser med hensyn til oppfølging i den kommunale forvaltningen, men det kom følgende tydelige signaler fra kommunene:

- Det må satses mer fra statens side for å få fullført kartleggingen og samtlige kommuner har behov for tilleggskartlegging.
- En del kommuner trenger bistand for å oppjustere dataverktøyet og kvalitetssikre deler av kartleggingen.
- Når det gjelder lovtekst og en hensiktsmessig praktisering av en fremtidig forskrift, forventer kommunene presise og klare formuleringer og god veiledning fra statens side.
- Forslag til konsekvensanalyse og forskrift for utvalgte naturtyper og tilhørende veileder må sendes på høring til kommunene før vedtak.
- Gjengroing av kulturlandskapet er det mest problematiske området og kan vanskelig løses uten betydelig økning av målrettede tilskudd fra staten.
- De naturtypene som kommunene valgte ut for befarung for å få belyst lovforslaget på en praktisk måte, var i liten grad utsatt for trusler i form av tiltak og bruk.

Erfaringene fra kommuneprosjektet viser at lovforslaget når det drøftes konkret, får tilslutning i kommunene, men at det forventes økt økonomisk innsats fra statens side og at det samarbeides med kommunene om utkast til forskrift og veileder for utvalgte naturtyper.

13.6.3 Direktoratet for naturforvaltnings tilleggsutredning om ordningens omfang

Miljøverndepartementet har bedt Direktoratet for naturforvaltning (DN) om å vurdere hva omfanget av ordningen med utvalgte naturtyper bør bli, sett på bakgrunn av kriteriene utvalget foreslår i utk. § 49 og kommentarene i høringen. Utgangspunktet for de vurderinger DN har gjort er den kommunale kartleggingen som er gjennomført etter DN-håndbok nr. 13, de to senere håndbøkene DN-hb 15 (ferskvann) og DN-hb 19 (marint), enhetene som er kartlagt gjennom prosjektet «Miljøregistreringer i Skog» (MiS), Siste Sjanses nøkkelbiotoper, supplerende kartlegging av naturtyper i nasjonalt

program i regi av det Interdepartementale biomangfold-utvalget og andre registreringer som bl.a. «Verdifulle kulturlandskap i Norge» som kom i sluttrapport 1994. Dette er naturtyper av stor verdi for det biologiske mangfoldet, men som bare utgjør en del av det store antall naturtyper som finnes i Norge. Se om de forskjellige kartleggingsprogrammene også NOU 2004: 28 kap. 5.7.2.

DN fastslår at naturtyper i utkastet til naturmangfoldlov er definert vidt slik tilfellet også er internasjonalt, f. eks. i Natura 2000. Det påpekes at systemet med utvalgte naturtyper ikke kan være statisk og at det ikke er gitt at alle naturtyper som DN har definert som verdifulle for biologisk mangfold automatisk blir utvalgte naturtyper. DN viser til at Artsdatabanken i 2008 har utarbeidet et heldekkende og fullstendig klassifiseringssystem for norske naturtyper kalt «Naturtyper i Norge» (NiN). På grunnlag av dette vil en kunne utvikle en vitenskapelig basert «rødliste» for norske naturtyper på tilsvarende måte som rødlisten for arter i Norge.

Alle enhetene som kartlegges i DN's naturtyper, nøkkelbiotoper og MiS er valgt ut fra et sett biomangfoldkriterier. De tre systemene har noe ulik vektlegging, men kriterier som truetthet, kontinuitet, artsrikdom, sjeldenhet og potensiell rødlistebiotop går igjen. Kriteriene samsvarer godt med det som er listet opp som grunnlag for utvalgte naturtyper i utk. § 49.

Når det gjelder de fem kriteriene i utk. § 49, mener DN at det er vanskeligst å vurdere utvalgte naturtyper i forhold til de to første kriteriene om naturtypenes utbredelse og økologiske tilstand. Der de kartlagte naturtypene i hovedsak er definert ut fra vegetasjonstype, mener DN imidlertid at vi har kunnskap nok til å vurdere truetthet slik det bl.a. fremgår av vedlegg 5 i NOU 2004: 28.

Når det gjelder det tredje kriteriet i utvalgets utk. § 49 om at naturtypen er av vesentlig verdi for det biologiske mangfold, gjelder dette etter DN's vurdering alle naturtyper som er kartlagt i de programmene som er nevnt foran. Disse er valgt ut for kartlegging nettopp fordi de har vesentlig verdi for det biologiske mangfoldet. Når det gjelder det fjerde kriteriet, om at naturtypen har sin vesentlige utbredelse i Norge, vil dette avhenge av hvordan naturtypen defineres. Artene som forekommer i en og samme naturtype vil variere regionalt, men kystgranskog kan tjene som eksempel på en naturtype som oppfyller kravet i kriterium fire godt. Når det gjelder kriteriet om internasjonale forpliktelser, kan det f. eks. være naturlig å vise til norske naturtyper som omfattes av Emerald-nettverket i Bern-konvensjonen.

I tråd med departementets oppdrag utredet DN et begrenset og et mer omfattende alternativ for ordningen med utvalgte naturtyper. I det begrensede alternativet har DN direkte angitt noen naturtyper som kunne være aktuelle. Ved vurderingen har DN særlig lagt vekt på truethet som kriterium. Ut fra dette har direktoratet valgt ut én naturtype pr. hovednaturtype. Aktuelle naturtyper kan ifølge DN i et restriktivt alternativ 1 være:

I skog dekker urskog/gammelskog flere av kriteriene og mange lokaliteter ligger allerede inne i Naturbasen. Legges hovedvekt på truethet er *rik sumpskog* eneste vegetasjonskategori som har høyeste grad av truethet og bør gis første prioritet på skog.

For kulturlandskap er det *slåttemark* som oppfyller de fleste kriteriene og inneholder flest truede vegetasjonstyper. Slåttemark er den naturtypen som raskest vil forsvinne hvis tiltak uteblir.

For havstrand/kyst prioriteres *brakkvannsdelta* fordi dette er en av de mest trua naturtypene i Norge. Andre marine naturtyper som bl.a. ålegras-samfunn kan vanskelig vurderes fordi det ennå finnes minimalt med kartlagte forekomster og data. Det vil ta noe tid før de marine naturtypene er kartlagt i særlig mange kommuner.

Av ferskvannskvaliteter tilsier truethet at *ferskvannsdelta* prioriteres, mens andre mulige naturtyper er naturlig fisketomme innsjøer og tjern, kalksjøer og rike kulturlandskapssjøer.

På myr gjør trusselfaktoren at *intakt lavlandsmyr* bør prioriteres, men intakt høgmyr kan også være aktuell. Palsmyrer er i samme kategori truethet, men den blir mindre aktuell siden trusselen er klimaendring.

Innen hovednaturtypen *rasmark-berg-kantratt eller fjell* er det ingen enheter som haster tilsvarende på grunn av trusler eller hast med tiltak.

Ut fra hva som «haster mest» mener DN at prioriteringen av naturtyper bør være følgende:

- Prioritet 1: Slåttemark inklusive kalkenger og fuktenger.
- Prioritet 2: Brakkvannsdelta, ferskvannsdelta og kalksjøer. Rik sumpskog. Intakt lavlandsmyr og intakt høgmyr. Kystgranskog.

Prioriteringen tar ikke hensyn til hva som er sikret allerede gjennom vern, slik bl.a. tilfellet er for mange lokaliteter av kystgranskog og deltaområder.

Aktuelle naturtyper kan i et mer omfattende alternativ 2 etter DN's mening bli alle de naturtypene som er med i DN's håndbøker, siden disse i utgangspunktet ble plukket ut som de mest verdifulle ut fra et sett kriterier for biologisk mangfold.

Et slikt omfattende alternativ vil også omfatte de fleste MiS-lokalitetene og et stort antall lokaliteter fra tilleggsregistreringene på kulturlandskap.

I dette mest omfattende alternativet vil det være tale om et betydelig større antall lokaliteter pr. kommune.

DN mener at det videre finnes flere alternativ mellom det mest begrensede og det mest omfattende, avhengig av hvilke utvelgingskriterier som vektlegges.

DN angir også at omfanget kan begrenses ikke bare ved å velge ut færre naturtyper, men også ved å gi kvalifiserende kjennetegn for hvilken type forekomster som omfattes.

13.6.4 Norsk Institutt for naturforsknings tilleggsutredning om forholdet mellom MiS-registreringer og utvalgets forslag.

Som et innspill i lovarbeidet vurderte Norsk Institutt for naturforskning på oppdrag fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning hvordan MiS-kartleggingen (Miljøregistreringer i skog) kan kombineres med den foreslåtte ordningen med utvalgte naturtype.

Norsk Institutt for naturforskning har gitt en kort beskrivelse av MiS, sammenlignet MiS-enheter med naturtyper i DN-håndbok 13, og sett på MiS-enheter i forhold til de kriterier som Biomangfoldlovutvalget foreslår for utvalgte naturtyper.

I det etterfølgende gis et kort sammendrag av Norsk Institutt for naturforsknings konklusjoner.

Norsk Institutt for naturforskning viser til at MiS er registreringer av viktige miljøkvaliteter i skog til bruk for skogeieren i en skogbruksplan for å ta vare på det biologiske mangfoldet i skogen. MiS er basert på feltregistreringer, og det registreres og prioriteres ut fra 12 livsmiljøer som er levesteder for verdifullt biologisk mangfold og rødlistede arter.

I forhold til registreringer etter DN-håndbok 13 om Kartlegging av naturtyper vil MiS-registreringene gi mer enn 10 ganger flere lokaliteter fordi MiS har større detaljering og dekningsgrad der registreringer gjøres. På den annen side tar MiS registreringer også med arealer med relativt lave miljøverdier. Det går ofte ikke frem av kartleggingen om en MiS-forekomst er av høy eller lav miljøverdi.

Norsk Institutt for naturforskning mener at MiS-forekomster kan «oversettes» til naturtyper, men da må det gjøres en jobb med verdisetting, avgrensning, angivelse av hvilken naturtype det er tale om, og anskaffelse av noe mer dokumentasjon

for lokalitetene. Skal kommunene gjøre denne jobben, trengs tilføring av nye midler.

For øvrig mener Norsk Institutt for naturforskning at verdisetning er det svakeste punktet i *begge* kartleggingsprogrammene, både MiS og DN-håndbok 13 kartlegginger.

Noen naturtyper etter DN-håndbok 13 fanges dårlig opp av MiS-registreringene. Dette gjelder f.eks. kystgranskog, kalkgranskog og rik edellauvskog. Videre minner Norsk Institutt for naturforskning om at ikke-produktiv skog ikke kartlegges i MiS.

Norsk Institutt for naturforskning har også sett på om de kriteriene som Biomangfoldlovutvalget foreslår for utvelging, kan anvendes direkte på MiS-forekomster. Norsk Institutt for naturforskning viser til at av de fem kriteriene i utk. § 49, fokuserer de tre første i stor grad på truede arter og habitater og viktighet for biologisk mangfold. Disse kriteriene stemmer godt med det som er brukt i både MiS og DN-naturtyper.

Når det gjelder det fjerde kriteriet i NOU 2004: 28, utk. § 49, om at «naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge», mener Norsk Institutt for naturforskning at slike særnorske naturtyper i vekslende grad er fanget opp av MiS-systemet.

Norsk Institutt for naturforskning har ikke uttalt seg om kriteriet knyttet til internasjonale forpliktelser.

13.7 Departementets vurdering

13.7.1 Generelt

Departementet foreslår – som utvalget – lovregler om utvalgte naturtyper. Departementet mener at dette er et nytt og nødvendig grep for å bidra til å stanse tap av biologisk mangfold.

Som utvalget, ser departementet på ordningen som en mellomløsning mellom områdevern og helt generelle prinsipper for bærekraftig bruk. Departementet foreslår likevel noen endringer i utvalgets utkast for å klargjøre reglenes karakter og utvelgingens praktiske betydning

Ordningen bygger på at myndighetene bruker allerede eksisterende virkemidler, men slik at de utvalgte naturtypene vektlegges tyngre enn det som ellers ville være tilfelle, og på en bedre og mer samordnet måte.

Det generelle utgangspunktet er at arealene forvaltes gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunene har her en viktig rolle, men den kommunale planlegging skal skje innenfor nasjonale og regionale rammer. Samtidig styres

noen typer virksomhet, bl.a. landbruksvirksomhet, først og fremst gjennom sektorregelverk, der forvaltningen dels kan være statlig, dels kommunal. I tillegg har grunneieren et selvstendig ansvar for en bærekraftig forvaltning av sin eiendom.

Staten har likevel et overordnet ansvar for å hindre tap av naturens mangfold. Noe av dette ansvaret følges opp gjennom en statlig vernepolitikk, men det er verken ønskelig eller hensiktsmessig å ivareta alt naturens mangfold gjennom vern. Mye bør kunne oppnås gjennom en klarere statlig prioritering og samordning av den øvrige forvaltningen av naturressursene. En slik målretting og samordning mot de naturverdiene der ekstra varsomhet er nødvendig er et av hovedgrepene som ble vedtatt gjennom behandlingen av St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold.

Det handler videre om å kunne være en tydelig stat, som gir større forutsigbarhet for tiltakshavere og myndigheter når det gjelder hvilke naturverdier som prioriteres og dermed vektlegges særskilt.

Som det fremgår av oversikten over gjeldende rett i kapittel 13.2, finnes i dag ingen generelle regler i norsk rett om truet eller sårbar natur. Det finnes en rekke hjemler i både plan- og bygningsloven og andre lover som gjør det mulig å ivareta særskilte naturverdier. Men det finnes ikke felles normer for når disse lovene anvendes. Det betyr at lovene ikke er samordnet, det er ikke foretatt noen felles prioritering, og naturverdier vektlegges og verdsettes forskjellig.

Samtidig er det nettopp truet og sårbar natur som står sentralt når målet er å stanse tap av naturens mangfold, både internasjonalt og nasjonalt. Et regelverk som tar utgangspunkt i hvordan tilstanden i naturen er, er derfor en viktig oppfølging av internasjonale forpliktelser, bl.a. etter biomangfoldkonvensjonen, og av nasjonal politikk.

Videre er det i gjeldende rett få regler på skalaen mellom alminnelig forvaltning uten særskilte hensyn eller begrensninger, og et strengt vern. Det er dessuten dårlig samordning mellom juridiske og økonomiske virkemidler.

Ordningen med utvalgte naturtyper kan fylle behovet for en felles og tydeligere prioritering og målretting av virkemidlene mot de naturtypene som trenger det mest. Den har karakter av en statlig retningslinje for prioritering og samordning, som er rettet mot både statlige og kommunale myndigheter, samt private.

Ordningen kan også fungere som et hjelpemiddel for å skaffe bedre oversikt over forekomster av naturtyper av vesentlig verdi for naturens mang-

fold, hvilke påvirkninger disse blir eller kan bli utsatt for, og hvordan utviklingen innen naturtypen er.

I motsetning til ved områdevern, overføres gjennom ordningen med utvalgte naturtyper ingen myndighet fra sektormyndighet til miljøvernmyndighet.

Reglene i §§ 52 til 55 vil ikke strekke til når man ønsker å gi særlig verdifulle lokaliteter av en utvalgt naturtype en varig rettslig beskyttelse. Ønsker man en slik beskyttelse, må fremdeles den enkelte forekomst vernes etter reglene om områdevern i naturmangfoldloven eller beskyttes særskilt gjennom et annet beskyttelsesregime, f.eks. områdebeskyttelse etter den nye plan- og byggesloven eller den nye havressurslova.

13.7.2 Saksbehandling for utvelging av naturtyper

Mange høringsinstanser er opptatt av lokal deltakelse og kommunalt selvstyre. Departementet er enig i at dette er sentralt for å få til en god forvaltning av utvalgte naturtyper. Samtidig har departementet understreket i kap. 13.7.1 at ordningen med utvalgte naturtyper har karakter av statlige retningslinjer for samordning og prioritering. Det bør derfor være nasjonale myndigheters oppgave å foreslå på faglig grunnlag hvilke naturtyper som trenger en slik ekstra vektlegging som ordningen innebærer. At myndigheten bør legges til Kongen i statsråd følger av at regimet er tverrsektorielt.

Saksbehandlingen for utvelgingen vil følge reglene for forskrifter. Hvordan saksbehandlingen nærmere legges opp er omtalt i kap. 21. Det lages et grunnlagsmateriale ut fra faglige data og anbefalinger om status i aktuelle naturtyper. Om regjeringen så vil foreslå at en naturtype utvelges etter naturmangfoldloven, er en politisk beslutning der flere hensyn gjør seg gjeldende, bl.a. om regimet er velegnet og nødvendig for å ivareta den naturtypen det er tale om, eller om andre virkemidler bør anvendes. Andre samfunnshensyn vil komme inn i vurderingen, jf. § 14 første ledd.

Regjeringen står fritt til å foreslå forskrift om utvalgt naturtype eller til å la være. Foreligger vitenskapelig dokumentasjon på at en naturtype har en utvikling eller tilstand som vesentlig strider mot målet i § 4, har myndighetene imidlertid etter lovforslaget en plikt til å gi en begrunnet vurdering av om naturtypen bør få status som utvalgt. Noen høringsinstanser ønsker å gå lengre enn dette (jf. kap. 13.5.3), og foreslår en klageadgang på beslutningen om å foreslå utvelging eller om ikke å foreslå utvelging. Departementet vil ikke gå inn for en

slik løsning. Foreslås utvelging, så vil man i den senere høringsprosessen kunne komme med sine innvendinger. Forelås ikke utvelging, ligger i lovforslaget allerede et krav om synliggjøring av myndighetenes vurderinger utover det som er vanlig i forvaltningsretten. Ytterligere saksbehandling på dette stadiet vil etter departementets mening være unødvendig ressurskrevende.

Det er også foreslått at myndighetene ikke bare bør ha en *vurderingsplikt*, men også en *beslutningsplikt*, dvs. at myndighetene plikter å vedta forskrift om utvalgte naturtyper hvis en naturtype har en slik dårlig status som beskrevet i loven. Departementet mener at dette ville være uheldig. Om tilstanden for en naturtype strider mot målet i § 4, vil være et skjønnsmessig spørsmål. Det kan foreligge sterke faglige indikasjoner som bygger på vitenskapelig dokumentasjon om utviklingen i naturtypen, men det ligger et skjønnsrom i vurderingen av om denne tilstanden strider mot målet i § 4. Videre er det et vurderingsspørsmål hvilke virkemidler som er best egnet til å fremme ivaretakelsen av naturtypen. Ved valg av tiltak skal dessuten viktige samfunnsinteresser veie med. Det er derfor viktig at det ikke er automatikk mellom at en naturtype er truet og valg av virkemiddel.

Når det er utarbeidet et forslag til forskrift om utvalgte naturtyper, vil det bli sendt på bred offentlig høring til interesseorganisasjoner, herunder miljø- og næringsorganisasjoner, fagorganer og vitenskapelige institusjoner, statlige myndigheter som forvalter den aktuelle naturtypen, samt til alle fylkeskommuner og kommuner innenfor det geografiske utbredelsesområdet for den aktuelle naturtypen. Sametinget skal få forelagt utkastet når det gjelder naturtyper som blir berørt av samisk bruk.

For de naturtyper der aktiv skjøtsel er en forutsetning for ivaretakelse av lokalitetene, skal staten samtidig med utvelgingen utarbeide utkast til handlingsplan om hvordan man kan ivareta lokaliteter av naturtypen. Det vil bidra til større forutsigbarhet og at de tiltak som er nødvendig for å følge opp den utvalgte naturtypen, blir klarlagt i forkant av utvelgelsen.

I etterkant av vedtak om utvelgelse og fastsettelse av handlingsplan skal det være et nært samarbeid mellom den myndighet som administrerer handlingsplanen og de myndigheter, organisasjoner (herunder grunneierorganisasjoner) eller grunneiere mv. som skal bidra til å gjennomføre målene og tiltakene i handlingsplanen.

Selve forskriften vil ikke inneholde noen materielle rettslige regler om forvaltningen av den enkelte lokalitet. Forskriften angir kun hvilke

naturtyper som omfattes av ordningen. Det er altså tale om én forskrift, som endres ved at naturtyper føyes til eller fjernes fra listen etter hva utviklingen tilsier. De særskilte reglene for forvaltningen følger av selve loven, jf. §§ 53 til 55. Samtidig med forskriften bør det imidlertid i samarbeid med berørte interesser utarbeides veiledningsmateriale for forvaltningen av naturtypene. Som del av forskriftsarbeidet skal også konsekvensene for kommuner, næringer og andre klarlegges, jf. forvaltningsloven § 37 første ledd om «at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Utvalget foreslo at også «nærmere bestemte forekomster av naturtypen» kunne utvelges ved forskriften. Mange har lest dette slik at forskriften kan båndlegge konkret angitte arealer. Ut fra motivene oppfatter departementet utvalget slik at det har ment at man skal kunne gi noen nærmere kvalifiserende kriterier for hva som er en utvalgt naturtype, det vil si at det er nærmere bestemte *typer* forekomster det er tale om. Departementet er enig i dette, og foreslår en endring i ordlyden for å klargjøre dette. Det kan f.eks. være aktuelt å la forskriften gjelde kun forekomster over eller under en viss størrelse, i visse deler av landet, eller f.eks. forekomster med nærmere bestemte kvaliteter. Departementet mener at en slik kvalifisering ofte kan være nødvendig for å unngå at ordningen blir for omfattende. Ved hjelp av kvalifiserende kriterier sikrer man at ordningen konsentrerer seg om det som er viktigst.

Når forskriften er trådt i kraft, vil forvaltningen være opp til statlige og kommunale myndigheter etter relevant lovverk sammenholdt med naturmangfoldloven (se nedenfor i kap. 13.7.4 til 13.7.8). Beslutninger som angår den enkelte forekomst, må dermed treffes i tråd med de saksbehandlingsregler som gjelder etter det aktuelle lovverket. Det kan f.eks. være at slåttemarken av en viss kvalitet står som utvalgt naturtype i forskriften. Vil da kommunen i et konkret tilfelle omregulere et areal med slik slåttemark til f.eks. byggeformål, følges de vanlige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Det samme gjelder hvis kommunen vil regulere området til f.eks. naturvern etter § 12–5 nr. 3 i ny plandel til plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71). Vil kommunen bruke tilskudd som virkemiddel for å ivareta lokaliteten, brukes saksbehandlingsreglene for den aktuelle tilskuddsordningen.

13.7.3 Kriterier for utvelging

13.7.3.1 Innholdet i kriteriene

Utvalget har foreslått fem – ikke uttømmende – kriterier som enten alene eller sammen kan gi grunnlag for å gi en naturtype status som utvalgt. Departementet slutter seg i all hovedsak til disse kriteriene, men foreslår noen endringer.

De to første kriteriene i utvalgets forslag er knyttet til naturtypens tilstand og utvikling i forhold til målet i § 4. En naturtypes tilstand karakteriseres ved både dens utbredelse og dens økologiske kvalitet. Utbredelsen viser til hvor mange lokaliteter det er og hvor stort omfang disse har. Økologisk kvalitet viser til faktorer slik som tilstedeværende av arter som er spesifikke for naturtypen og tilstanden for økologiske prosesser som vannhusholdning og produksjon. Disse to faktorer – kvantitet og kvalitet – gjenspeiles i målet for naturtyper og økosystemer i lovens § 4.

Som det fremgår av kap. 13.7.1 foran, foreslås ordningen nettopp med tanke på å unngå eller stanse tap av naturens mangfold, og departementet mener derfor at kriterier knyttet til målet i § 4, er sentrale i ordningen. Slike kriterier vil fange opp naturtyper som er truet, eller som står i fare for å bli det.

Departementet foreslår imidlertid at de første to kriteriene i utvalgets forslag slås sammen og klargjøres. Det sentrale må være at naturtypen har en tilstand eller utvikling som strider mot målet i § 4. Naturlige svingninger eller utvikling omfattes ikke av begrepet «strider mot målet i § 4».

Departementet mener videre at utvalgets kriterium om at «naturtypen er av vesentlig verdi for det biologiske mangfold» kan være for upresis og kan gi et for omfattende regime. Hva som er «av vesentlig verdi for det biologiske mangfold» rommer igjen flere forskjellige kriterier. Et av disse er om naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter. Departementet mener at dette er et så viktig kriterium at det foreslås å fremheve dette spesielt.

Enkelte høringsinstanser foreslår ytterligere et kriterium for utvelging, knyttet til geologiske forekomster. Departementet ser ikke noe behov for å ha dette som et eget kriterium. Det følger av definisjonen av begrepet naturtype slik det brukes i loven (jf. § 3 bokstav j), at også geologiske forekomster kan falle inn under det. De øvrige kriteriene vil derfor kunne brukes også for slike naturtyper.

Departementet foreslår ingen endringer i det fjerde kriteriet for utvelging som utvalget foreslår. Det vil si at departementet – som utvalget – foreslår at utvelging kan begrunnes med at en natur-

type har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge. For kriteriet «Internasjonale forpliktelser» vises det til kap. 21.

13.7.3.2 Kunnskapsgrunnlaget

Mange høringsinstanser har påpekt at vi mangler en god del kunnskap om naturtyper, deres naturlige utbredelse, og deres tilstand og utvikling. Departementet er enig i at vi fortsatt trenger en betydelig oppbygging og forbedring av kunnskapsgrunnlaget, men mener samtidig at vi for en del naturtyper har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om et eller flere av kriteriene i § 52 er oppfylt.

Beslutningsgrunnlaget for utvelingen skal være i samsvar med reglene i § 8. Det vil si at en Kgl. res. om utvalgte naturtyper «så langt det er rimelig» må bygge på «vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers tilstand og utbredelse samt effekten av påvirkninger», jf. § 8 første ledd. Erfaringskunnskap kan vektlegges, jf. § 8 annet ledd. Hva som er et rimelig kunnskapsgrunnlag, må i dette tilfelle bl.a. vurderes ut fra hvor omfattende eller avgjørende en ev. kunnskapsmangel er, og om man har dokumenterte indikasjoner på at naturtypen er i tilbakegang. Av § 9 følger dessuten at hvis det foreligger en reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, så skal ikke tiltak utsettes selv om kunnskapen er mangelfull (se også kap. 8.6.6.3).

Det følger også av § 52 at ordningen kan bygges opp gradvis, ettersom kunnskapsgrunnlaget øker. Noen av de første naturtypene som får status som utvalgt, vil nødvendigvis måtte være slike der det allerede foreligger nok kunnskap til å treffe en grunnlagt beslutning i forhold til kriteriene for utvelging.

Tilgjengelig kunnskap

Artsdatabanken la i desember 2007 frem en rapport med ny faglig inndeling av naturtyper og vil også utarbeide en «rødliste» for truede naturtyper som skal foreligge innen 1. desember 2009. Prosjektet «Naturtyper i Norge» (NiN), som ble ferdig i 2008, utarbeidet en ny fullstendig arealdekkende naturtypeinndeling. Dette vil være et viktig felles grunnlag for lokale og sentrale myndigheters videre arbeid med utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven. Også i vedlegg 5 til NOU 2004: 28 er det gitt vurderinger om status og utvikling for en del naturtyper. Kunnskapsgrunnlaget er så langt best når det gjelder vegetasjonstyper, men etter

hvert vil det bygges opp mer kunnskap også om andre naturtyper.

Viktig for forvaltningen av forekomstene (jf. kap. 13.7.4 og 13.7.5) er også den informasjonen som er tilgjengelig i den såkalte Naturbasen som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning. Dette er en database som gir innsyn i en rekke data om natur og friluftsliv. Innsynet er kartbasert, og tilgjengelig for enhver. Naturbasen vil gi informasjon om enkeltlokaliteter av naturtyper. Om en naturtype får status som utvalgt, vil dette kunne merkes av i Naturbasen.

Kartlegging og kvalitetssikring av naturtyper er i dag en del av Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold som styres av 7 departement. Kartleggingen og kvalitetssikringen administreres av Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene, mens utvelgelsen av områder som skal kartlegges skjer i samråd med kommunene. Kartleggingen utføres av erfarne konsulenter og vitenskapelige institusjoner etter standardisert metodikk, og dekker kartleggings- og overvåkingsaktiviteter på land, i ferskvann og i sjø ut til grunnlinjen. Høsten 2008 lå det kvalitetssikrede datasett fra om lag 350 kommuner i Naturbase. Naturbase er allment tilgjengelig og brukes i stor grad av kommuner i deres planarbeid. Kartleggingen og kvalitetssikringen av naturtypedata skal videreføres til de viktigste naturtypene er kartlagt i alle landets kommuner. Data om naturtyper inngår i prioriteringene for perioden frem til 2010 (jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) kap. 6).

For kartleggingen i Miljøregistreringer i skog (se kap. 13.6.4) bygger Norsk institutt for skog og landskap opp en sentral database slik at også denne kunnskapen blir allment tilgjengelig.

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for utvelging og forvaltning av naturtyper i sjø, foreligger informasjon om såkalte marine ressursområder (gyteområder, oppvekst og beiteområder, tang og tare, korallrev og skjellforekomster) hos Fiskeridirektoratet. Videre er en marin, internettbasert arealdatabase for norske kyst- og havområder under oppbygging under programmet MAREANO (Marin arealdatabaser for norske kyst- og havområder). Også denne vil gi viktig informasjon om forekomster av sårbare og hensynskrevende naturtyper.

13.7.3.3 Ordningens omfang

En del høringsinstanser har reist spørsmålet om omfanget av ordningen, sett ut fra de kriteriene for utvelging som utvalget foreslo. En første oppfølging av disse merknader var at departementet fikk

utredet et ytterligere grunnlagsmateriale, jf. omtalen av kommuneprosjektet i kap. 13.6.2 og utredningen omtalt i kap. 13.6.3, der Direktoratet for naturforvaltning har gjort en vurdering av et begrenset alternativ og et omfattende alternativ for ordningen. Direktoratets utredning var basert på utvalgets kriterier for utvelging.

Videre har departementet vurdert kriteriene på nytt, og foreslått noen endringer i disse, jf. kap. 13.7.3.1. Dette vil bidra til at ordningen blir mer konsentrert rundt de naturtypene der det er mest nødvendig at det tas ekstra hensyn til i forvaltningen, særlig der det er tale om å ivareta truet natur.

Departementet ser for seg at ordningen med utvalgte naturtyper gjennomføres gradvis. Det vil si at man i første omgang foreslår noen få naturtyper for ordningen i §§ 52 til 55. Departementet vil ikke nå ta stilling til hvilke naturtyper dette bør være. Dette bør avklares gjennom en åpen prosess, der naturfaglig kunnskap ligger til grunn, samt innspill fra berørte interesser. Departementet vil i denne første fasen vektlegge hvilke naturtyper som er mest truet, hvilke forvaltningstiltak som er nødvendig, hvilke virkemidler som kan anvendes, og om regimet med utvalgte naturtyper er egnet ut fra disse vurderingsmomentene. Ut fra en slik vurdering kan det f.eks. være aktuelt at man for noen naturtyper konkluderer med at vern er et mer egnet virkemiddel.

Om kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å kunne foreta utvelging, vises til kap. 13.7.3.2.

For å gi et inntrykk av størrelsesorden på omfanget av ordningen i første omgang, kan det sies at skulle man lagt til grunn det som Direktoratet for naturforvaltning anbefaler i kap. 13.6.3, ville resultatet blitt at i snitt noen få forekomster av utvalgte naturtyper ville finnes i hver kommune. Direktoratet nevner ti naturtyper som kan tenkes som utvalgte i et begrenset alternativ. Hvis det i forskriften gis kvalifiserende kriterier for hvilken type forekomster som faller inn, vil antallet forekomster begrenses ytterligere.

De færreste kommuner vil ha forekomster av *alle* de nevnte naturtypene. Og av de utvalgte naturtyper som finnes i kommunen, vil det normalt være færre enn ti forekomster, ofte helt ned mot en eller to. Det er klart at det her kan være betydelige forskjeller mellom kommunene. Samtidig innebærer ordningen at en kommune som har mange forekomster, også lettere vil kunne oppgi en forekomst etter reglene i § 53. Konklusjonene fra kommuneprosjektet (se kap. 13.6.2) innebærer at et antall på 10–12 forekomster av utvalgte naturtyper synes å være håndterlig for kommunene.

Størrelsen på forekomstene vil variere betydelig. Noen forekomster har en størrelse på under 10 daa, andre kan være opp mot 2–3000 daa. Snittet på arealene kan ligge på mellom ca. 550 og 600 daa. Størrelsen på forekomsten vil ofte henge sammen med hvilken naturtype det er tale om. Departementet vil for øvrig understreke at størrelsen og antallet på forekomstene ikke er avgjørende for hva som er konsekvensene av utvelging. Det vil ha større betydning hvilken type forvaltning som er nødvendig for å ivareta naturtypen, og hvilke virkemidler som tenkes brukt til dette.

Departementet har foran gått inn på et mulig anslag på ordningens omfang basert på den kommunale kartleggingen av naturtyper som har foregått så langt. Som nevnt i kap. 13.7.3.2 foregår også kartlegging i andre prosjekter, bl.a. i sjø, og Miljøregistreringer i skog. Det er for tidlig å ta stilling til et mulig omfang av ordningen med utvalgte naturtyper i sjø. Samtidig kan det vises til at det allerede i dag eksisterer et regime for korallrev som ligner på ordningen med utvalgte naturtyper (se kap. 13.2.1). Når det gjelder utvalgte naturtyper i skog, vil det også her bero på en konkret vurdering av kriterier for utvelging vurdert opp mot de virkemidlene som er aktuelle for å ivareta naturtypen. Her gjelder, som ellers for ordningen, at det dreier seg om en ordning for bærekraftig bruk, som skal anvendes innenfor rammene av de lover og andre virkemidler som finnes. Det innebærer at omfanget av ordningen vil ligge innenfor det som er mulig å oppnå ved hjelp av skogbrukslovens regler og de økonomiske virkemidlene som finnes i skogbruket.

13.7.3.4 Nærmere om MiS og utvalgte naturtyper

En del høringsinstanser reiser spørsmål om hvordan utvalgte naturtyper forholder seg til Miljøregistreringer i skog. Norsk Institutt for naturforskning har i forbindelse med lovarbeidet gjort en vurdering av dette spørsmål, jf. kap. 13.6.4.

Departementet vil understreke at lovutkastet i seg selv ikke er knyttet opp mot en særskilt utvalgt kartleggingsmetode. Tanken er at når man fastsetter forskrift om utvalgte naturtyper, blir naturtypen definert på en slik måte at det er forenlig med de kartleggingsmetodene som til en hver tid foreligger. Regimet kan dermed koples opp mot MiS-registreringer, DN-kartleggingen, en kombinasjon av disse, eller ev. andre kartleggingsmetoder. Det arbeides allerede i dag med samordning av MiS-kartleggingen og DN-kartleggingen, jf. kap. 13.6.4 og en fremtidig ordning med utvalgte naturtyper

kan baseres på dette, hvis det dreier seg om naturtyper i skog.

Et regime om utvalgte naturtyper vil neppe bli valgt for alle typer forekomster som blir kartlagt gjennom MiS. Det frivillige arbeid som skogeierne gjør når det gjelder ivaretagelse av miljøverdier i skog, bør ha betydning for utviklingen av naturmangfoldet i skog, og derfor kunne bidra til målet i § 4 ivaretas. Utvalgte naturtyper vil imidlertid være et viktig supplement for de naturtyper der utviklingen til tross for frivillige tiltak går i motsatt retning av målet i § 4. En slik negativ utvikling behøver ikke nødvendigvis ha sitt utspring i skogbrukstiltak, jf. f.eks. klimaendringer eller utbygging. Når det først skjer en negativ utvikling, er det imidlertid viktig at *alle* mulige påvirkningsfaktorer tar tilstrekkelig hensyn til naturtypen, herunder skogbrukstiltak.

13.7.4 Utvelgingens generelle betydning

Som nevnt i kap. 13.7.1, bygger ordningen med utvalgte naturtyper på bruk av eksisterende virkemidler. Departementet går nærmere inn på de konkrete virkemidlene i kap. 13.7.7 og 13.7.8.

Normen som knytter utvelgingen etter naturmangfoldloven opp til de enkelte hjemlene i andre lover går frem av § 53 annet jf. tredje ledd. Denne normen skal sikre en økt vektlegging av viktige forekomster av utvalgte naturtyper i forhold til det som ellers ville være tilfelle, men anvendelsen av normen skal skje innenfor rammene som den enkelte lov setter. Det innebærer bl.a. at der hvor skjønnsutøvingen etter annen lov er bundet til kriterier som utelukker økt vektlegging av utvalgte naturtyper, kan ikke den aktuelle lovbestemmelsen brukes for å ivareta den utvalgte naturtypen. Dette vil imidlertid sjelden være tilfelle. Som det går frem av kap. 13.2 er det mange lover av betydning for naturens mangfold som har bestemmelser der miljøhensyn eller allmenne hensyn skal vektlegges, se også kap. 13.7.7. Utpekingen av noen naturtyper som utvalgt vil ha betydning for hva som legges i «miljøhensyn» og hvilken vekt disse tillegges etter en tolkning av den aktuelle vedtaks-hjemmelen i lys av naturmangfoldloven § 53.

Utvalget foreslo som generell norm for forvaltningen av enkeltforekomster av utvalgte naturtyper, at «det ikke kan gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologisk tilstand». Utvalget foreslo unntak fra denne normen hvis «viktige samfunnshensyn tilsier det», eller «hvis det finnes et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet».

Mange av de høringsinstanser som har innvendinger mot utvalgets forslag, uttaler at de oppfatter forslaget som en ny type vern, det vil si en restriktiv ordning, med omfattende båndlegging.

Departementet mener at utvalgets forslag til formulering av den generelle normen kan ha bidradd til en slik oppfatning. Normen er utformet som et bindende pålegg om skjønnsutøving («kan ikke gis»), og kriteriet «forringelse av naturtypens utbredelse eller økologisk tilstand» er svært generell. Det kan oppfattes slik at enhver nedgang i areal eller økologisk kvalitet skal føre til nekting av tiltak. Og unntakshjemmelen i utvalgets forslag er snever og har karakter av en hjemmel for dispensasjon fra områdevern. På den annen side mener noen at unntakshjemmelen er for generelt formulert i utvalgets utkast. Samtidig går det frem av utvalgets merknader, at ordningen er tenkt praktisert innenfor rammene av den enkelte lov.

Departementet foreslår derfor en omformulering av den felles normen for forvaltningen av utvalgte naturtyper. Normen foreslås formulert som en vektleggingsregel – jf. bestemmelsens ordlyd «skal det tas særskilt hensyn til». Det vises for øvrig til merknadene til § 53 i kap. 21 om hva som ligger i dette kriteriet.

Utvalgets forslag var knyttet til å gi tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer. Som mange høringsinstanser har påpekt, er det for en del naturtyper nødvendig at visse former for bruk opprettholdes for å unngå en negativ utvikling for naturtypen. Det er dermed i slike tilfeller ikke tale om å nekte nye tiltak, men heller om å stimulere til en fortsatt bærekraftig bruk. For å understreke dette, foreslår departementet at bestemmelsen gjøres mer generell, og knyttes til all myndighetsutøving og det offentliges forvaltning av egen fast eiendom. Herved vil også målretting av positive virkemidler, herunder økonomiske virkemidler og bruk av avtaler, falle inn. Dessuten vil normen på denne måten også ha betydning for utformingen av generelle regler, ikke bare enkeltvedtak.

Utvalget foreslo en særskilt aktsomhetsnorm for enhver i forhold til forekomster av utvalgte naturtyper. Departementet mener at denne kan inngå i den generelle aktsomhetsnormen etter § 6, men at det bør henvises uttrykkelig til denne. At en naturtype er utvalgt, vil ha betydning for hva som regnes som «aktsomt» etter § 6. Samtidig vil også i forhold til utvalgte naturtyper gjelde at «utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlige myndigheter, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede». Det forutsettes da at myndighetene har tatt

de nødvendige hensyn til den utvalgte naturtypen i utformingen av tillatelsen.

Utvalget foreslo en hjemmel for skjøtsel av forekomster av utvalgte naturtyper «etter samråd med grunneieren». Departementet ønsker å gjøre det helt klart at det ved regimet med utvalgte naturtyper ikke er aktuelt å foreta skjøtsel uten etter avtale med grunneieren. Dette understreker ordningens karakter av bærekraftig bruk.

13.7.5 Utvelgingens betydning for kommunen

13.7.5.1 Generelt

Det er i høringen reist en rekke spørsmål om kommunens rolle i ordningen med utvalgte naturtyper.

Utvalget formulerte den generelle betydning av utvalgte naturtyper for kommunal forvaltning som at «ved arealplanlegging og på annen måte skal kommunen gi disse naturtypene den beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand». Dette er av mange oppfattet som et pålegg til kommunene om å gi alle lokaliteter av en utvalgt naturtype i kommunen et særskilt vern.

På den annen side mener flere høringsinstanser at utvalgets forslag gir kommunene et for stort spillerom, ved at det i neste ledd åpner for at kommunen ved arealdel i kommuneplan eller reguleringsplan fritt kan omregulere forekomster av utvalgte naturtyper.

Departementet er enig med utvalget i at kommunen er helt sentral når det gjelder forvaltningen av utvalgte naturtyper. Kommunen rår over en rekke virkemidler, ikke minst planlegging etter plan- og bygningsloven, men også utøving av myndighet etter andre lover, forvaltning av kommunal fast eiendom, målretting av tilskudd, informasjon med mer. Kommunen vil dermed i praksis ha et hovedansvar for forvaltningen av utvalgte naturtyper. Som en del av dette ansvaret er kommunen pålagt å kunngjøre tillatelser til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype i lokal avis eller på annen måte, jf. naturmangfoldloven § 56 første ledd. Dette representerer en ny oppgave for kommunen. Dette vil sette organisasjoner og andre med rettslig klageinteresse i stand til å kunne utøve sin lovmessige klagerett over vedtaket om tillatelse til inngrep i en utvalgt naturtype etter vanlige forvaltningsrettslige regler.

Departementet mener imidlertid at det er uheldig om regimet oppfattes slik at kommunen må verne alle forekomstene. På den annen side er det også uheldig om reglene oppfattes slik at kommu-

nene helt fritt kan oppgi forekomster, uten å vurdere konsekvensene for den utvalgte naturtypen.

Departementet tydeliggjør derfor i sitt forslag at det rettslige utgangspunktet for forvaltningen av utvalgte naturtyper er det samme for kommunen som for andre myndigheter: Den generelle normen som foreslås, gjelder også for kommunens egne forvaltning, jf. formuleringen «forvaltning av fast eiendom», som er helt generelle. For så vidt la også utvalgets forslag opp til en tilsvarende løsning, men det gikk ikke like klart frem at heller ikke kommunen uten videre kan oppgi forekomster av utvalgte naturtyper. Også for kommunen må gjelde at det først foretas en avveining der hensynet til den utvalgte naturtypen vektlegges mer enn ellers ville være tilfelle. Samtidig beholder departementet utvalgets forslag om at kommunen ved plan kan omdisponere forekomster av utvalgte naturtyper etter at det er foretatt en slik avveining, og etter at planprosessen har gitt andre myndigheter og berørte interesser mulighet for innspill (se nedenfor).

13.7.5.2 Eksempler på kommunale virkemidler

Et eksempel på at kommunen har et knippe mulige virkemidler for å forvalte utvalgte naturtyper på en hensiktsmessig måte, fremgår av Lunner kommunes tilleggsutredning om konsekvensene av utvalgte naturtyper. Kommunen har gjennomgått en rekke lokaliteter av naturtyper av særlig verdi for biologisk mangfold, og nevner flere virkemidler for å ivareta slike:

- kanalisere midler gjennom SMIL-tilskudd
- stikkprøvekontroll i forhold til arealtilskudd
- utarbeide en helhetlig plan for et større område hvor det vurderes hvor stor utbygging og utvikling området tåler uten å miste sin egenart
- beiteprosjekt, igangsatt av landbrukskontoret, hvor eiere av beitedyr settes i kontakt med de som ikke har dyr, men har arealer som trengs at det beites på
- dugnadsinnsats av lokalbefolkningen
- bruk av hjemler i plan- og bygningsloven når det gjelder byggesaker
- retningslinjer for behandling av søknader om landbruksveier, f.eks. slik at man søker andre traséer eller velger bruksmønster (f.eks. kjøring på frossen mark) som er mest skånsom for lokaliteten
- dialog der hvor det ikke er virkemidler (f.eks. anlegg av skiløyper, som ikke er søknadspliktig i LNF-områder)
- ikke-hogst på kommunens egen eiendom

Vern eller *frivillig vern* nevnes av Lunner kommune kun i få tilfeller som et nødvendig virkemiddel. Departementet vil understreke at det i slike tilfeller kan være aktuelt for kommunen å foreslå for statlige miljømyndigheter at et område vernes etter reglene i kap. V.

Lunner kommunes gjennomgang viser bl.a. at synliggjøring og bevisstgjøring av naturtypens verdi, samt målretting av eksisterende virkemidler, er viktig for å ivareta lokaliteter av naturtyper av særskilt verdi for det biologiske mangfoldet. Om en naturtype skulle bli en utvalgt naturtype, vil dette etter departementets mening forsterke legitimiteten av tiltak, ved at kommunen i tillegg til egne prioritering har en rettslig begrunnelse for målretting av virkemidlene.

Samtidig understreker Lunner kommune – som mange andre høringsinstanser – at det trengs ressurser utover det kommunen har i dag for å følge opp tiltakene. Dette gjelder særlig for tiltak som skjøtsel, oppfølging gjennom dialog og kontroll, og kompetanseoppbygging i kommunen. Tiltak knyttet til skjønnsutøvelse i saker som likevel må behandles av kommunen, kan i langt større grad gjennomføres uten økt bruk av midler.

13.7.5.3 *Bruk av plan etter plan- og bygningsloven*

Kommunens viktigste rettslige virkemiddel er plan- og bygningsloven. Normen om særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper gjelder for kommunen når den velger arealkategorier ved plan, når den utformer planer og bestemmelser, og ved skjønnsutøvingen i enkeltsaker.

Prosessene etter plan- og bygningsloven er åpne og inkluderende for alle berørte interesser. Som utvalget mener departementet derfor at hvis det i en planprosess konkluderes med at inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype bør tillates, så bør en slik plan være avgjørende for den videre arealbruken i forekomsten. Det vil si at den som opptrer i samsvar med planen, hva enten det er en privat aktør eller en offentlig myndighet, ikke behøver å følge reglene i § 53 første til tredje ledd. Det samme gjelder også ved planer som gir en forekomst en særskilt rettslig beskyttelse: Det vil være planen som gjelder for den videre forvaltningen av forekomsten.

At rettslig bindende plan skal gå foran reglene i første til tredje ledd, forutsetter at hensynet til den utvalgte naturtypen er vurdert i planprosessen. Dette følger av at reglene i annet og tredje ledd gjelder under planprosessen.

Er planen av en så overordnet karakter at den ikke tar stilling til hvordan forekomsten skal forvaltes, gjelder første til tredje ledd på vanlig måte.

Ordningen med utvalgte naturtyper gjør det mulig for kommunen å endre forvaltningen når dokumentasjon viser at forekomstene av en naturtype forandrer seg. Utbredelsen eller kvaliteten av en naturtype kan øke eller minske. Gjennom sin rullerende planlegging med kartfesting av forekomstene, kan kommunen tilpasse sin forvaltning til slike endringer.

Departementet foreslår ikke som utvalget en særskilt kartfestingsplikt etter naturmangfoldloven. Departementet mener at kartfestingen bør følge reglene etter plan- og bygningsloven og etablerte former for samarbeid om kartfesting mellom stat og kommune.

13.7.5.4 *Kommunens forvaltning av andre naturtyper*

Noen høringsinstanser og kommuner i kommune-prosjektet (kap. 13.6.2) har vært bekymret for at ordningen med utvalgte naturtyper kan føre til at andre kartlagte naturtyper nedprioriteres. Departementet foreslår derfor en bestemmelse som gir kommunen mulighet til å bestemme at reglene i §§ 53 til 56 gis tilsvarende anvendelse for kommunens forvaltning av andre naturtyper som kommunen peker ut. For øvrig vil kommunen kunne bruke alle aktuelle virkemidler også på forekomster av slike naturtyper.

13.7.6 **Utvelgingens betydning for landbruksvirksomhet**

En del av de naturtyper det kan være aktuelt å velge ut, kan være naturtyper i jord- eller skogbrukslandskap. Skal en samordnende forvaltning ha noen effekt, er det viktig at normen i § 53 også anvendes ved slik virksomhet. Det er også viktig at myndighetene kan følge utviklingen av naturtypene i slike landskap, for å vurdere den opp mot målet i § 4, og for å kunne iverksette tiltak om nødvendig.

Normen er for det første utformet som en generell aktsomhetsplikt. Denne vil også gjelde for den som er ansvarlig for landbrukstiltak. Etter skogbruksloven skal «skogeigaren ... ha oversikt over miljøverdiane i eigen skog og ta omsyn til dei ved gjennomføring av alle tiltak i skog». Lest i lys av § 53 første ledd jf. § 6 i naturmangfoldloven (se merknadene til § 6 og kap. 8.4.6.1), vil forekomster av utvalgte naturtyper være blant miljøverdiene som skogeieren skal ha oversikt over, og ta sær-

skilt hensyn til ved skogbrukstiltak. Jordloven har ingen egen aktsomhetsplikt, men visse miljøkrav til virksomheten følger av forskr. 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket (§ 8).

Når det gjelder reglene i naturmangfoldloven § 53 annet og tredje ledd, vil disse også gjelde for myndighetsutøving etter skogbruksloven og jordloven. For tiltak som er avhengig av tillatelse (bl.a. landbruksveier og nydyrking) kommer normen inn når slike saker skal behandles, på samme måte som ved andre tillatelsesordninger, jf. kap. 13.7.4 og 13.7.7.2.

En rekke landbrukstiltak omfattes ikke av særskilte tillatelsesordninger. Departementet foreslår heller ikke endringer i dette, men mener at de virkemidler som finnes i landbruket, inklusive f.eks. veiledning og informasjon, bør kunne utløses når landbruksvirksomhet berører forekomster av utvalgte naturtyper.

For å kunne fange opp hvilke tiltak som planlegges i forekomster av utvalgte naturtyper, og slik kunne utøve myndigheten i tråd med reglene i både sektorregelverket og naturmangfoldloven, må landbruksmyndighetene imidlertid bli gjort oppmerksom på tiltakene. Departementet foreslår derfor, som utvalget, en meldeplikt til kommunen (som landbruksmyndighet) for slike tiltak. En slik meldeplikt vil også bidra til å holde oversikt over utviklingen i den utvalgte naturtypen.

Skogbrukslova har i dag en regel om at kommunen kan innføre meldeplikt for skogbrukstiltak «når det er nødvendig for å halde kontroll med at lova blir fulgt» (§ 11 første ledd). Denne meldeplikten er dermed knyttet til selve skogbrukslova, og kan ikke uten videre brukes for å følge opp naturtyper som er utvalgt etter naturmangfoldloven. Dessuten er meldeplikten etter skogbrukslova knyttet til «hele eller deler av kommunen», mens meldeplikten for forekomster av en utvalgt naturtype bør gjelde generelt. Videre bør det ikke være nødvendig å foreta en ny vurdering av behovet om meldeplikt ved hver ny utvalgt naturtype. Meldeplikten i skogbrukslova § 11 er i tillegg utformet slik at skogbrukstiltaket kan iverksettes hvis kommunen ikke har gitt tilbakemelding senest innen tre uker. Utvalget foreslo derimot at tilbakemelding skal foreligge før tiltak kan igangsettes, noe som departementet er enig i. En frist for tilbakemelding kan fastsettes samtidig med forskriften der naturtype får status som utvalgt.

Når kommunen har fått melding om et tiltak som berører en forekomst av en utvalgt naturtype, må kommunen vurdere tiltaket i forhold til normen i § 53 annet jf. tredje ledd. Finner kommunen at tiltaket ikke bør gjennomføres, eller bør gjennomføres

på en annen måte, må kommunen bruke de virkemidlene som sektorlovverket inneholder. F.eks. kan det være aktuelt at kommunen etter skogbrukslova § 6 fjerde ledd nekter eller setter vilkår for å plante, skifte treslag, grøfte, gjødsle eller bruke plantevernmidler når «kommunen finn det nødvendig for å hindre store negative effekter på miljøverdiane». Hva som er «store negative effekter på miljøverdiane» må i dette tilfelle leses i lys av normen i naturmangfoldloven om å unngå vesentlig forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand. For hogst gjelder tilsvarende med hjemmel i skogbrukslova § 8 annet ledd.

Jordlovens virkemidler er noe mindre direkte knyttet opp til ivaretagelse av særskilte miljøverdier. Det er etter jordloven § 8 tredje ledd hjemmel til å pålegge «tiltak av omsyn til kulturlandskapet», men hjemmelen er kun knyttet til «dyrka jord som ikkje kan gi grunnlag for lønsam drift». Dessuten følger det av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 72 (1993–94) s. 81) at bestemmelsen enten forutsettes brukt sammen med tilskuddsordninger, eller at den skal være til gunst for eieren. Det er videre ikke opplagt at «tiltak av omsyn til kulturlandskapet» alltid vil være dekkende for de hensyn som bør tas i forekomster av utvalgte naturtyper. Jordloven § 11 hjemler imidlertid bestemmelser «for å sikra miljøforsvarleg drift av jordbruksareal». Blant eksemplene på slike forskrifter nevnes i første ledd annet punktum «å hindra erosjon og regulera bruk og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjonen». Hvis det blir aktuelt at en naturtype i jordbrukslandskapet får status som utvalgt, bør det kunne gis særskilte bestemmelser med hjemmel i § 11, slik at hensynet til utvalgte naturtyper innarbeides i forskrift. For å klargjøre dette, foreslår departementet at hensynet til «særlige naturverdier» uttrykkelig nevnes i jordloven § 11 første ledd annet punktum.

Selv om en meldeplikt for tiltak er utgangspunktet i departementets forslag, mener departementet at også miljøplan bør kunne brukes aktivt for å sikre oppfølging av utvalgte naturtyper. Departementet mener derfor at utvalgets forslag om at godkjent miljøplan kan fritas for meldeplikt, er hensiktsmessig. I høringen har flere påpekt at skogbruksplan er frivillig, og at miljøplan ikke er underlagt noen egentlig godkjenningsordning. Departementet har derfor kommet til at kun miljøplan kan fritas for meldeplikt.

Som nevnt i kap. 13.7.5, vil kommunen alltid ha mulighet til å foreslå for statlige myndigheter at en forekomst av en utvalgt naturtype bør sikre gjennom områdevern. Dette kan særlig være aktuelt

der hvor det er tale om forekomster av stor nasjonal verdi, som ikke kan ivaretas på en god måte innenfor rammene av sektorregelverket.

13.7.7 Nærmere om hensynet til utvalgte naturtyper ved anvendelse av andre lover

13.7.7.1 Plan- og bygningsloven og utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven

En del høringsinstanser – særlig kommuner og fylkeskommuner – er opptatt av at plan- og bygningsloven ikke svekkes som en følge av forslaget om utvalgte naturtyper. Departementet mener at det motsatte er tilfelle. Plan- og bygningsloven er den alminnelige loven for bærekraftig arealforvaltning og dermed et av de viktigste virkemidlene for å ivareta hensynet til utvalgte naturtyper. Ved at ordningen med utvalgte naturtyper bygger på forvaltning gjennom andre lover, understrekes denne betydningen.

Når kommuner eller statlige myndigheter bruker plan- og bygningsloven for å ivareta utvalgte naturtyper, skjer det ved hjelp av de arealkategoriene og bestemmelser som til enhver tid er lovfestet i plan- og bygningsloven. En god plan- og bygningslov, som har virkemidler for å ivareta naturmangfoldet, er derfor en forutsetning for at regimet med utvalgte naturtyper skal være vellykket. Etter bestemmelsene i ny plandel til plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71), kan det f.eks. være aktuelt at en forekomst av en utvalgt naturtype legges ut som hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11–8 bokstav c) eller i reguleringsplan som område for grøntstruktur etter § 12–5 nr. 3 også arealkategorier kan tenkes brukt, samt ev. særskilte bestemmelser etter §§ 11–7, 11–10 og 11–11.

Samtidig er det naturmangfoldloven som angir hvilke naturtyper som trenger mest oppmerksomhet, og hvilke hensyn som bør tas i forvaltningen, målt opp mot målene og prinsippene i naturmangfoldlovens generelle del.

Regimet med utvalgte naturtyper har en del likhetstrekk med statlige planretningslinjer etter ny plandel til plan- og bygningsloven, men det er noen forskjeller.

Forskjellen er videre at rettsvirkningene ved regimet med utvalgte naturtyper følger direkte av loven, noe som innebærer både en styrking av regimet, og en forenkling. Det er tale om en generell norm, og det overlates i det vesentlige til kommuners, statlige myndigheters og grunneieres skjønn å velge de beste forvaltningsmåtene, men med veiledning av fagmyndigheter etter behov.

At forvaltningsregimet følger direkte av loven, understreker også at dette er et viktig virkemiddel for å ivareta truet mangfold. Retningslinjene i kapittel VI vil i forhold til kommunene også virke som en statlig planretningslinje for den kommunale planleggingen. Det kan derfor være aktuelt at det å gi en naturtype status som utvalgt, forankres *både* i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Det vil også bygge opp under utgangspunktet om at den kommunale arealplanleggingen er et helt sentralt verktøy for å ivareta utvalgte naturtyper.

Forholdet mellom *plan* etter plan- og bygningsloven og reglene i naturmangfoldloven §§ 52 til 55 er drøftet i kap. 13.7.4 foran.

Konsekvensutredning etter ny plandel til plan- og bygningsloven utløses av en kombinasjon av et tiltaks eller en plans karakter og omfang, og egenskaper ved det miljøet der tiltaket eller planen er tenkt gjennomført. Planer eller tiltak som er blant de som er regnet opp i kapittel 4 om generelle utredningskrav og i forskrift til kapittel 14 om konsekvensutredning for tiltak og planer etter annet lovverk, utløser krav om konsekvensutredning. En forekomst av en utvalgt naturtype vil kunne være en utløsende faktor for et krav om konsekvensutredning.

Det følger av naturmangfoldloven § 53 annet ledd annet punktum at konsekvensene for den utvalgte naturtypen skal klarlegges før det treffes en beslutning om å gjøre inngrep. Utløses konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, vil dette kravet inngå i denne konsekvensutredningen, slik at anvendelsen av plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven samordnes. Utløses ikke krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, gjelder kun kravet etter naturmangfoldloven § 53 annet ledd annet punktum. Departementet anser at dette sammen med den alminnelige utredningsplikten etter forvaltningsloven og naturmangfoldloven § 8, i slike tilfeller er tilstrekkelig for å få saken belyst.

13.7.7.2 Tiltak som krever konsesjon eller tillatelse etter andre lover

Som nevnt i kap. 13.2.3 finnes i dag en rekke lover som åpner for at det kan tas hensyn til naturverdier ved skjønnsutøvelsen etter loven. Normen i § 53 annet jf. tredje ledd vil få betydning i slike tilfeller. Ut fra oversikten i NOU 2004: 28 vedlegg 7 (supplert med nyere lover) kan nevnes følgende tiltak der det kan bli aktuelt at hensynet til en utvalgt naturtype skal vektlegges i skjønnsutøvelsen for *enkelttillatelser* eller *konsesjoner* (rekkefølgen er

kronologisk etter lovenes dato). Med «i skjønnsutøvelsen» sikter departementet i dette tilfelle både til vurderingen av om tillatelse eller konsesjon bør gis eller nektes, og til vurderingen av vilkår for tillatelsen. Som ellers i forvaltningsretten vil den samfunnsmessige nytten av vilkåret måtte veies opp mot de ekstra kostnadene det vil medføre. Betydningen av at det er tale om en utvalgt naturtype, er at den samfunnsmessige nytten har en større vekt enn om det hadde dreid seg om en «vanlig» naturtype. Følgende påvirkninger er i dag avhengig av at det treffes enkeltvedtak:

- erverv av eiendoms- eller bruksrett til kalksteinsforekomster over 100 000 tonn (lov om erverv av kalkstensforekomster § 4)
- erverv av eiendoms- eller bruksrett til vannfall som kan gi mer enn 1000 naturhestekrefter, konsesjon til erverv av mutbare mineraler eller til regelmessig bergverksdrift av slike (industrikonsesjonsloven §§ 2, 11 og 13)
- vassdragsregulering (vassdragsreguleringsloven §§ 2, 8 og 12)
- erverv av eiendoms- eller bruksrett til kvartsføremønstre (lov om erverv av kvartsføremønstre § 4)
- undersøke eller utnytte undersjøiske naturforekomster (lov om undersjøiske naturforekomster § 2 annet ledd)
- motorferdsel – dispensasjon (motorferdselloven § 6)
- forurensning (forurensningsloven § 11)
- inngrep i havner og farvann (lov om havner og farvann § 6)
- bygge- og anleggstiltak (plan- og bygningsloven § 93)
- bygging eller drift av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg (energiloven §§ 3–1 og 3–2)
- fiskekultiveringstiltak (lakse- og innlandsfiskeloven § 10)
- nydyrking (jordloven § 11 jf. forskr. 2. mai 1997 nr. 423)
- bygging av landbruksveier (skogbrukslova § 7 og jordloven §§ 3 og 11, jf. forskr. 20. desember 1996 nr. 1200)
- petroleumsvirksomhet (petroleumsloven §§ 2–1 og 3–3)
- vassdragstiltak (vannressursloven § 8, ev. omgjøring etter § 28)
- erverv av fast eiendom (konsesjonsloven § 2)
- akvakultur (akvakulturloven § 4, ev. omgjøring etter § 9. Om klarering av lokaliteter se også nedenfor kap. 13.7.7.3)

I disse lovene er det enten i formålsbestemmelsen eller i bestemmelser om selve tillatelses- eller kon-

sesjonsordningen tatt inn en henvisning til «allmenne hensyn», «miljøhensyn» eller lignende begrep, eller lovene må forstås slik at miljøhensyn skal vektlegges selv om dette ikke uttrykkelig er sagt. Oppregningen er ikke uttømmende, men gir en oversikt over de mest aktuelle tilfellene.

I disse tilfelle er det – slik departementet ser det – ikke nødvendig med lovendring for å kunne følge opp hensynet til utvalgte naturtyper. Det vil følge av reglene i § 53 annet ledd at dette skal vektlegges i skjønnsutøvelsen, og det følger av de aktuelle lovene at det er rom for å gjøre dette. Regimet med utvalgte naturtyper innebærer i disse tilfelle etter departementets mening derfor en betydelig effektiviseringsgevinst sammenlignet med en endring av den enkelte lov.

Veg-, jernbane- eller luftfartsanlegg behandles etter plan- og bygningsloven, og det vises derfor til kap. 13.7.7.1.

13.7.7.3 Andre bestemmelser som skal tolkes og anvendes i lys av reglene om utvalgte naturtyper

En rekke lover har andre bestemmelser enn tillatelses- eller konsesjonsordninger der reglene om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven vil få betydning. Noen av de mest relevante bestemmelsene omtales her.

Etter *friluftloven § 2* skal ferdselsretten utøves «hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet», og slik at miljøet ikke påføres skade (§ 11). Denne aktsomhetsplikten vil bli forsterket av aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven § 6 jf. § 53 første ledd. Videre kan kommunen fastsette adferdsregler for ferdselen i områder der utfarten er stor (§ 15 første punktum), og slike regler skal bl.a. ta sikte på å «verne dyre- og plantelivet». Slike regler kan være aktuelle for å beskytte forekomster av utvalgte naturtyper.

Etter *lov om undersjøiske naturforekomster* kan det gis forskrift om uttak av tang og tare, og forskrift om utnytting av skjellsand, sand og grus. Ved vedtakelsen av havressurslova ble forvaltningen av tang og tare flyttet fra ovennevnte lov til havressurslova. Forskriftsmyndigheten vil måtte utøves i tråd med hensynet til ev. forekomster av utvalgte naturtyper. For øvrig kan det også være staten selv som foretar undersøkelsen eller utnyttingen. I så fall vil reglene om aktsomhetsplikt og forvaltning av fast eiendom etter naturmangfoldloven komme inn.

Etter *fjelloven* kan fjellstyrene treffe beslutning om bl.a. beiteomfang (§ 15 annet ledd, jf. § 16). Slikt beiteomfang kan ha betydning for forekom-

ster av utvalgte naturtyper. Det går av fjelloven ikke frem at fjellstyrene skal ta særskilte miljøhensyn. Bestemmelsene i naturmangfoldloven om aktsomhetsplikt i § 6, jf. § 53 første ledd, gjelder imidlertid side om side med fjelloven. Dette betyr at fjellstyrene skal vektlegge hensynet til utvalgte naturtyper i sin forvaltning der dette er aktuelt. For øvrig vil Statsskog SF som forvalter av offentlig grunn i bl.a. statsallmenningene, falle inn under reglene i § 53 annet ledd. Statsskog kan videre etter *lov om skogsdrift i statsallmenningene* frede deler av allmenningen mot bestemte slags bruk eller begrense utøvelsen av bruksrettene «av hensyn til naturmiljø og friluftsliv» (§ 4–1 annet ledd). Det kan være aktuelt å bruke denne bestemmelsen for å ivareta noen av forekomstene av utvalgte naturtyper.

Når det gjelder *motorferdselloven*, hjemler denne ikke bare enkeltdispensasjoner (jf. kap. 13.7.7.1), men også at kjøring tillates ved forskrift. Slik forskrift skal utformes under hensyntagen til forekomster av utvalgte naturtyper, f.eks. når det fastsettes særskilte løyper for snøscootere.

Etter *jordskifteloven* skal det ved utforming av eiendom og omforming av bruksrett bl.a. tas hensyn til at forvaltningen av naturressursene er miljøforsvarlig, og at areal og kulturlandskap tas vare på «som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter». Hensynet til utvalgte naturtyper vil gå inn under dette.

I kap. 13.7.7.1 er bygging og drift av anlegg for elektrisk energi nevnt blant konsesjonspliktige tiltak der hensynet til utvalgte naturtyper skal vektlegges. Etter *energiloven* kan det gis konsesjon til enkeltanlegg (§ 3–1) og såkalt områdekonsesjon (§ 3–2). En områdekonsesjon gir innehaveren rett til å bygge og drive anlegg med spenning opp til normalt 22 kV uten nærmere søknad. Er det ved tildelingen av områdekonsesjonen kjent at det finnes forekomster av utvalgte naturtyper innenfor konsesjonsområdet, bør det settes vilkår i konsesjonen som ivaretar hensynet til disse (§ 3–4). Er det ikke kjent, eller blir en naturtype utvalgt etter at en områdekonsesjon er gitt, vil det ligge til områdekonsesjonærens aktsomhetsplikt å ivareta dette hensynet i tråd med naturmangfoldloven § 6 jf. § 53 første ledd. En slik aktsomhetsplikt følger også av standardvilkårene for områdekonsesjon i forskr. 12. juli 1990 nr. 959 § 3–4 bokstav b.

Etter *forurensningsloven* § 9 kan det fastsettes forskrifter om forurensning. En slik forskrift er forurensningsforskriften av 1. juni 2004 nr. 931. Hvis det etter naturmangfoldloven § 52 velges ut en naturtype som er særlig utsatt for forurensning, vil det kunne vurderes å vedta særskilte bestemmel-

ser (f.eks. særskilte utslippsgrenser), i forekomster av denne naturtypen.

Forskr. 15. desember 2006 nr. 1446 om *rammer for vannforvaltningen* er fastsatt med hjemmel i både forurensningsloven, vannressursloven og plan- og bygningsloven. Etter denne forskriften skal det lages et register over «beskyttede områder». For områder i registeret gjelder bl.a. et utvidet krav om overvåking. Ikke alle forekomster av en utvalgt naturtype vil være beskyttet, men kjente forekomster av naturtypen bør likevel inngå i et slikt register. Forskriften bør justeres for å fange opp dette.

Jordlovens bestemmelser av betydning for å ivareta utvalgte naturtyper er drøftet i kap. 13.7.6.

Når det gjelder andre bestemmelser i *vannressursloven* enn konsesjonsbestemmelsen i § 8, er disse drøftet nærmere av utvalget som et av eksemplene på anvendelsen av ordningen med utvalgte naturtyper. Om en naturtype blir utvalgt, vil bl.a. ha betydning for tolkningen av aktsomhetsplikten i § 5, bestemmelsen om kantvegetasjon i § 11 og tolkningen av når konsesjon utløses etter § 8. Det vises for øvrig til NOU 2004: 28 kap. 19.3.5.2 og 19.3.5.3.

Akvakulturloven inneholder bestemmelser som vil ivareta hensynet til ordningen med utvalgte naturtyper. Det følger av § 16 første ledd at det skal foretas en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. I denne vurderingen skal det etter § 16 første ledd bokstav d særlig legges vekt på «verneinteresser» som ikke omfattes av akvakulturloven § 15 b og c. Utvalgte naturtyper vil være slike «verneinteresser». Bestemmelsen innebærer at akvakulturanlegg ikke uten videre kan plasseres i eller ved en forekomst av en utvalgt naturtype, men at vurderingen etter § 53 annet jf. tredje ledd må foretas.

Skogbrukslova inneholder flere bestemmelser som kan bidra til å operasjonalisere utvalgte naturtyper i skog. Disse er nærmere drøftet i kap. 13.7.6 og det vises til fremstillingen der. Istedenfor de bestemmelsene som er nevnt der, kan det i noen tilfeller bli aktuelt å bruke skogbruksloven § 13, som hjemler forskrift om strengere restriksjoner på skogbehandlingen i et skogområde av særlig miljøverdi (se også kap. 13.7.7.4).

Reindriftsloven inneholder ikke regler om enkelttillatelser. En økologisk bærekraftig reindrift er med i formålsbestemmelsen til loven (§ 1). Etter § 57 skal det fastsettes bruksregler for forvaltningen og bruken av et reinbeitedistrikt. Bruksreglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnytting av distriktets beiteressurser og inneholde nærmere regler om bl.a. beitebruk, reintall og

bruk av motorisert kjøretøy. Bruksreglene utarbeides av distriktsstyret og skal godkjennes av områdestyret. Områdestyrets behandling skal, foruten en kontroll med at lovens regler for utarbeidelse av bruksregler er fulgt, også omfatte en vurdering av om bruksreglene gir grunnlag for en økologisk bærekraftig reindrift i distriktet (§ 58). En vurdering av reindriftenes konsekvenser for utvalgte naturtyper innenfor distriktet vil være en naturlig del av bruksreglene, lest i lys av naturmangfoldloven § 6 jf. § 50 første ledd. Videre vil områdestyrets behandling av bruksreglene være myndighetsutøving som faller inn under § 53 annet ledd. Det vil også være naturlig at det går frem av distriktsplanen (§ 62) hvordan hensynet til utvalgte naturtyper er tenkt ivaretatt.

Den nye *havressurslova* har også hjemler som kan bidra til å gjennomføre ordningen med utvalgte naturtyper. Blir en naturtype i sjø utvalgt, kan det f.eks. settes krav til redskapsbruk i utøving av fiske, som ivaretar hensynet til naturtypen (§ 7 jf. § 16). Det kan også være aktuelt å opprette marine beskyttede områder (§ 19) for noen av forekomstene.

Noen forekomster av utvalgte naturtyper kan anses for å være så verdifulle at det er aktuelt å gi dem en sterkere beskyttelse gjennom *områdevern*. Aktuelle vernekategoriene kan særlig være naturreservat etter *naturmangfoldloven* § 37 eller kulturmiljøfredning etter *kulturminneloven* § 20.

13.7.7.4 Behov for endring i andre lover

Etter *bergverksloven* kan søknad om muting eller utmål ikke nektes av hensynet til naturverdier. Dette veies delvis opp av at gruvedrift trenger tillatelse etter industrikonsesjonsloven. For prøvedrift kreves imidlertid ikke konsesjon. I den nye mineralloven skal det både ved prøvedrift (§§ 12 og 20) og driftskonsesjon (§ 43) legges vekt på naturverdier. Om en naturtype får status som utvalgt vil dermed ha betydning for tolkningen og anvendelsen av disse bestemmelsene.

Om en naturtype får status som utvalgt, har betydning for tolkningen og anvendelsen av flere bestemmelser i *vannressursloven*, jf. kap. 13.7.7.1 og 13.7.7.2 foran. I tillegg til dette foreslår utvalget en presisering i *vannressursloven* § 18 slik at det kan innføres meldeplikt for tiltak i utvalgte naturtyper i vassdrag (se NOU 2004: 28 kap. 19.3.5.2 og utk. § 76 nr. 14). Departementet viderefører dette forslaget.

Naboloven (grannelova) har i § 3 regler om eierens adgang til å ha stående trær på eiendom-

men som er til skade eller særlig ulempe for naboen. Slike trær kan ikke stå nærmere hus, hage, tun eller dyrket jord på naboeiendommen enn en tredjedel av trehøyden, med mindre det har nevneverdig betydning for eieren at treet står. Dersom vilkårene i § 3 er oppfylt, kan naboen kreve treet felt, jf. § 10 første ledd. Retten til å kreve treet felt kan virke negativt inn på det lokale naturmangfoldet og overhodet på levetilstandene for arter som er avhengige av slike trær. Utvalget foreslo i NOU 2004: 28 en tilføyelse til § 3 som også gjør naturmangfoldet på stedet til et kriterium som må veies med i vurderingen om treet kan stå. Departementet følger, i samråd med Justisdepartementet, opp utvalgets forslag med enkelte språklige endringer.

Jordloven har en forskriftshjemmel i § 11, der det foreslås en presisering om hensynet til særlige naturverdier, jf. kap. 13.7.6.

Utvalget foreslo også to endringer i *skogbrukslova av 1965*. For det første foreslo utvalget en presisering i områdebeskyttelsesbestemmelsen i § 17 b, slik at det uttrykkelig ble nevnt at «områder med utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49» kunne gi grunnlag for bruk av § 17 b. Departementet anser en slik tilføyelse ikke lenger som nødvendig med den nye formuleringen av tilsvarende bestemmelse i *skogbruksloven av 2005* § 13. Der heter det at det kan legges strengere restriksjoner på skogbehandlingen i «skogområde av særlig miljøverdi knytt til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv eller kulturminne». Forekomster av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 52 vil falle inn under denne formuleringen.

Videre foreslo utvalget en tilføyelse i *skogbruksloven av 1965* § 30 annet ledd om at «skogbruksplan for skog som inneholder utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 49, skal ivareta hensynet til de utvalgte naturtypene, jf. naturmangfoldloven § 51 første ledd», og en bestemmelse om vektlegging av utvalgte naturtyper ved godkjenning av planer. Bestemmelsen om skogbruksplan er endret i *skogbrukslova av 2005*, bl.a. slik at det nå går frem at skogbruksplanen skal inneholde en oversikt over både skogressursene og miljøressursene (§ 5 første ledd), og en plan for forvaltningen av disse.

Utvalget foreslo også endringer i *saltvannsfiske-loven* og *plan- og bygningsloven* knyttet opp mot utvalgte naturtyper. På grunn av forslaget til ny *havressurslov* og ny plandel og byggesaksdel i *plan- og bygningsloven*, følger departementet ikke opp disse endringene.

13.7.8 Nærmere om hensynet til utvalgte naturtyper ved anvendelse av økonomiske virkemidler

Det finnes i dag en rekke tilskuddsordninger til tiltak som har effekt, enten negativ eller positiv, på naturmangfoldet. Etter § 53 annet ledd vil hensynet til en utvalgt naturtype måtte vektlegges ved anvendelsen av tilskuddsordningen, innenfor rammene av hvordan den aktuelle tilskuddsordningen er eller blir utformet. Tilskuddsordninger bygger på bevilgninger fra Stortinget og et regelverk som stort sett er vedtatt som forskrift. Departementet vil her gi noen eksempler på hvordan naturmangfoldloven § 53 annet ledd vil virke side om side med regler om tildeling av tilskudd.

Etter forskr. 4. februar nr. 447 kan det gis tilskudd til *nærings- og miljøtiltak i skogbruket*. Slike tiltak kan gå ut på «å ivareta og videreutvikle miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner» (§ 6 første ledd). Forekomster av utvalgte naturtyper vil være slike miljøverdier som det her er tale om. Det er et vilkår at miljøverdiene kan påvises og dokumenteres og at merkostnader eller tap er tilstrekkelig dokumentert (§ 6 tredje ledd). Gis det et slikt tilskudd, skal det inngås en avtale mellom skogeieren og kommunen om hvilke plikter og restriksjoner tilskuddet forutsetter, som normalt bør ha en varighet på omkring 10 år (§ 6 fjerde ledd). Dette er et viktig vilkår som vil sikre kontinuitet i forvaltningen av en forekomst av en utvalgte naturtype.

Etter forskr. 4. februar nr. 448 kan det gis tilskudd til *spesielle miljøtiltak i jordbruket*. Det kan bl.a. gis tilskudd til «tiltak som ivareta natur- og kulturminneverdiene i kulturlandskapet» (§ 5 første ledd). Tiltak som f.eks. tradisjonell slått som bidrar til å opprettholde en forekomst av en utvalgt naturtype, vil være et tiltak som faller inn under dette. Tilskuddet gis som et engangstilskudd (§ 5 tredje ledd). Skal verdiene i en slik forekomst ivaretas på lang sikt, vil det imidlertid være tale om tilbakevendende kostnader. Det må da i tilfelle søkes på nytt hver gang. En løsning med 10-årig avtale som nevnt foran i forskriften om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket kunne vært en løsning også i forskriften om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket. Tilskuddet kan innvilges til den som eier eller driver en landbrukseiendom, men også til f.eks. en organisasjon som har fått tillatelse av eieren til å gjennomføre prosjektet (§ 3 første ledd).

Et eksempel på en avgifts- og ikke en tilskuddsordning som kan bidra til å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper, er *skogavgiften*. Skogavgiften

er en tvungen fondsavsetning av en del av det vederlag skogeieren får ved salg og ekspropriasjon, med sikte på å finansiere en bærekraftig forvaltning av skogressurene (§ 1 jf. § 5). Midler fra fondet kan bl.a. brukes til miljøtiltak. At det tas hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper kan være slike miljøtiltak (§ 11 nr. 4).

Statsforetaket *Enova SF* forvalter ulike støtteordninger til bl.a. alternative energiløsninger. I den grad det er tale om bygge- eller anleggstiltak, forutsettes at tillatelse til tiltaket fra Norges vassdrags- og energidirektorat foreligger. I slike tilfeller er det dermed ikke tilskuddsordningen men tillatelsesordningen som forutsettes å ivareta miljøhensyn, herunder hensynet til utvalgte naturtyper.

13.7.9 Spørsmålet om kompensasjon

Flere høringsuttalelser reiser spørsmålet om kompensasjon knyttet til regimet med utvalgte naturtyper. Dette henger gjerne sammen med at man oppfatter utvalgets forslag som en direkte båndlegging av enkeltområder.

Departementet har i kapitlene 13.7.1 til 13.7.8 redegjort for ordningens karakter. Det er gjort en del endringer i utvalgets forslag slik at ordningens karakter av bærekraftig bruk er blitt tydeligere. Slik forslaget nå er utformet, er det ikke tale om båndlegging av enkeltområder. Regimet innebærer en retningslinje for skjønnsutøvelse, lovtolkning og valg av virkemiddel. Det etablerer ikke selvstendige hjemler for rådighetsreguleringer, men knyttes opp til eksisterende hjemler i plan- og bygningsloven, andre lover, og offentlig forvaltning av fast eiendom. Rammene for hva som kan nektes eller settes vilkår for, vil derfor ligge i eksisterende lover og regler. Visse naturverdier får ekstra vekt gjennom naturmangfoldlovens regler om utvalgte naturtyper, men ikke utover det som er mulig innenfor rammen av den enkelte lov. Ordningen i seg selv – dvs. reglene i naturmangfoldloven §§ 52 til 55 – utløser derfor ingen erstatningsplikt for stat eller kommune.

En ev. erstatningsplikt kan imidlertid følge av at en myndighet for å ivareta en forekomst av en utvalgt naturtype bruker et virkemiddel som utløser erstatningsplikt. Det kan f.eks. være aktuelt at en sektorlov ikke hjemler den forvaltning som anses nødvendig for å ivareta en konkret forekomst. Områdevern etter lovkap. V i naturmangfoldloven kan da være et aktuelt virkemiddel. Reglene om områdevern, inklusive erstatningsreglene, vil da tre inn. Det kan også være aktuelt at det inngås avtale med grunneier eller rettighetsha-

ver om en særskilt forvaltning av en konkret forekomst, f.eks. skjøtsel, mot betaling.

Som nevnt i kap. 13.7.5 har kommunene en spesielt viktig rolle i forvaltningen av utvalgte naturtyper. De har en rekke virkemidler som kan anvendes, samt et stort skjønnssrom for å bruke disse. Kommunenes samlede forvaltning av naturverdiene er vesentlig for å nå målet om å stanse tap av naturens mangfold. Antall forekomster av utvalgte naturtyper og kvaliteten av de aktuelle forekomstene er et viktig bidrag i så måte.

13.7.10 Forholdet til Emerald network og EUs Natura 2000

En del høringsinstanser har uttalt frykt for at systemet med utvalgte naturtyper vil medføre en automatisk fredning av forekomster for innmelding i det europeiske Emerald network etter Bernkonvensjonen (se kap. 13.3.1, 13.3.3 og 13.5.1). Av departementets redegjørelse for ordningen og dens innhold i kapitlene 13.7.1 til 13.7.8 foran, går det klart frem at dette ikke er tilfelle.

Ordningen med utvalgte naturtyper innebærer ikke et beskyttelsesregime av den enkelte forekomst av naturtypen. Gjennom forskriften er det ikke tatt stilling til konkret hvilke geografisk avgrensede arealer som skal bidra til målet om å ivareta den utvalgte naturtypen, og hvordan dette skal gjøres. For å kunne melde inn områder til Emerald network kreves imidlertid at det er tatt stilling til et konkret avgrenset geografisk område, og det stilles krav til forvaltningsregimet for dette området. Det kreves ikke at området underlegges et formelt vern, men det kreves at forvaltningsregimet er tilstrekkelig for å beskytte de verdiene som ligger til grunn for at området er meldt inn til nettverket.

Det som i første omgang nå vurderes innmeldt til nettverket, hentes blant områder som allerede er gitt en særskilt beskyttelse, først og fremst etter naturvernloven, men det kan også være tale om en nasjonal laksefjord.

På den annen siden kan ordningen med utvalgte naturtyper være et viktig bidrag til nettverkstankegangen. Det som er felles for utvalgte naturtyper og f.eks. Emerald network er den systematiske tilnærmingen til forvaltningen av naturen med tanke på å prioritere det som står i fare for å forsvinne eller som av andre grunner er spesielt viktig å ivareta. Gjennom forvaltningen av de utvalgte naturtypene og rapportering og oppdatering kan det dessuten skaffes et bedre grunnlag for å identifisere de aller mest verdifulle lokalitetene. Disse vil på et senere stadium kunne gis en

særskilt beskyttelse enten ved hjelp av statlige eller ved hjelp av kommunale virkemidler, og kunne meldes inn i nettverket om ønskelig. Det forutsetter da at man har tatt stilling til den konkrete forekomsten ved hjelp av andre virkemidler, f.eks. områdevern, reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, marint beskyttet område eller avtale.

Sammenlignet med EUs Natura 2000, har departementets forslag om utvalgte naturtyper noen likhetstrekk og noen klare forskjeller.

Som Natura 2000, tar ordningen i naturmangfoldloven §§ 52 til 56 utgangspunkt i naturtyper som er i tilbakegang eller som av andre grunner trenger særskilt oppmerksomhet. Det er også langt på vei samsvar mellom målet i naturmangfoldloven § 4 og normen i § 53, og målene i EUs naturvernregelverk.

Natura 2000 er imidlertid på samme måte som Emerald network et system der landene melder inn til nettverket konkrete områder med en etablert beskyttelse. Ordningen med utvalgte naturtyper er mer fleksibel. Kommuner og andre myndigheter kan langt på vei selv avgjøre hvordan den enkelte forekomst skal forvaltes, så lenge denne forvaltningen ikke medfører vesentlig forringelse av naturtypens samlede utbredelse eller økologiske tilstand. Ordningen har derfor mer karakter av bærekraftig bruk enn vern. Den er også fleksibel på den måten at det ikke bare på ett tidspunkt tas stilling til et områdes verdi, men at området vurderes fortløpende ut fra det aktuelle trusselbildet og ut fra hvordan andre forekomster utvikler seg. Videre bygger ordningen på at Norge selv velger ut de naturtypene som regimet skal anvendes på, slik at den er tilpasset utviklingen i norsk natur.

Selve lovforslaget om utvalgte naturtyper alene er ikke tilstrekkelig til å kunne si at Norge har det samme beskyttelsesnivå av sin natur som EUs regelverk tar sikte på. Det må i tilfelle følges opp med konkrete verne- eller andre beskyttelsestiltak av noen av forekomstene. Men ordningen vil i langt større grad enn Natura 2000 bidra til en bærekraftig bruk av naturtyper mer generelt, ved at den fanger opp flere forekomster av en naturtype samtidig, og vurderer verdien av en forekomst konkret når det oppstår en mulig konfliktsituasjon mellom bruk og vern.

13.7.11 Datagrunnlaget, rapportering og oppdatering

I kap. 13.7.3.2 har departementet omtalt kunnskapsgrunnlaget for ordningen med utvalgte naturtyper. Det ligger i ordningens natur at data-

grunnlaget vil være dynamisk i den forstand at noen forekomster av utvalgte naturtyper blir ødelagt, enten ved inngrep eller gjennom manglende skjøtsel, mens andre forekomster utvikles eller kommer til, f.eks. fordi de ikke har vært kartlagt tidligere.

Skal ordningen fungere etter sin hensikt, er det viktig at slike endringer blir registrert, for å kunne ha en riktig vurdering etter § 53. Utvalget foreslo ikke en lovfestet rapporteringsplikt for kommunene når det gjelder oversikt over utvalgte naturtyper. Departementet mener at en slik lovfesting likevel er ønskelig, og foreslår en bestemmelse om dette i § 56. I bestemmelsen knyttes rapporteringen opp til ellers gjeldende rapporteringsrutiner.

Utvalget foreslo derimot at det opprettes et miljøvedtaksregister, og at tillatelse til inngrep i forekomster av utvalgte naturtyper skulle meldes inn i dette registeret. Utvalget begrunner dette forsla-

get med at man må kunne overvåke den totale tilstanden for utvalgte naturtyper. En slik bestemmelse vil imidlertid ikke fange opp tilfeller der endringer i naturtypens forekomster ikke skyldes tillatelse til inngrep. Departementet mener derfor at en rapporteringsplikt slik departementet foreslår, er mer hensiktsmessig for å oppdatere kunnskapen om naturtypen.

Et miljøvedtaksregister vil kunne være et nyttig supplement til en slik mer generell rapporteringsplikt. F.eks. kan det være at kommunen ikke fanger opp inngrep som tillates gjennom vedtak av annen sektormyndighet. Departementet mener imidlertid at et slikt miljøvedtaksregister må utredes nærmere før det ev. innføres. Det foreslås derfor i § 68 at et slikt register og en rapporteringsplikt til dette ikke hjemles direkte i loven, men kan bestemmes ved forskrift gitt av Kongen.

14 Kulturminneloven og dens muligheter for å ivareta naturelementer

14.1 Innledning

Kulturpåvirkede områder og kulturbetingete arter er en viktig del av norsk natur. I mange områder er både naturverninteresser og kulturminneinteresser sterkt fremtredende. Opp gjennom årene er hensynet til begge interesser innenfor ett og samme område løst på ulike måter innenfor naturvern- og kulturminneforvaltningen. Naturvernloven og kulturminneloven er brukt overlappende, og hensynet til kulturminneverdier er søkt ivare tatt etter naturvernloven. Hensynet til naturens mangfold er i mindre grad søkt ivaretatt gjennom vedtak etter kulturminneloven, men her har det skjedd en viss utvikling de siste årene.

14.2 Gjeldende rett

14.2.1 Kulturminneloven

14.2.1.1 Innledning

Kulturminneloven §§ 15 annet ledd, 19 og 20 gir hjemmel til områdefredninger som også kan ha betydning for naturens mangfold, landskap mv., selv om det er kulturminnefaglige kriterier som legges til grunn for fredningene. Naturvitenskapelige verdier nevnes ikke spesielt i noen av bestemmelsene, men en rekke av fredningene som er etablert etter kulturminneloven innebærer også rent faktisk et vern av naturens mangfold.

14.2.1.2 Parker, hageanlegg, alleer mv.

Kulturminneloven § 15 første ledd gir hjemmel til å frede «byggverk og anlegg eller deler av dem med kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi». Annet ledd spesifiserer hva som ligger i begrepet «byggverk og anlegg». Her fremgår det at hjemmelen bl.a. omfatter «særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer mv.».

Av forarbeidene til den tidligere bygningsfredningsloven går det frem at bygningsmiljøer, som hageanlegg, parkanlegg og alleer, er særskilt nevnt i loven for å få med kunstig utformet natur som har

tilknytning til et fredet byggverk og som er med på å gi det særpreg.

Bestemmelsen er altså tenkt brukt på områder som er for kulturpåvirket til at de kan legges ut som landskapsvernområde etter naturvernloven. Like fullt kan slike områder inneha kvaliteter som det er ønskelig å bevare også ut fra hensynet til naturens mangfold.

Ved praktiseringen av kulturminneloven § 15 kan man fra de første fredninger på 1980-tallet frem til fredninger etter samme bestemmelse på 1990-tallet og etter år 2000, se en utvikling i retning av en klarere vilje til å definere og beskrive vegetasjon som en viktig del av fredningsgrunnlaget. Det er i enkelte fredningssaker etter 2000 gjennomført en registrering og vurdering av planter og andre elementer i hageanlegg.

Selv om det har skjedd en viss utvikling, er hovedregelen at man ikke har tatt hensyn til naturverdier i praktiseringen av kulturminneloven § 15. Dette har medført at man i fredningsbestemmelsene ikke har tatt med krav til skjøtsel av hage- og parkanlegg og alléer, i motsetning til de spesifiserte retningslinjene som er utarbeidet for vedlikehold av bygningene. Dette kan bl.a. skyldes en intensjon om å holde seg innenfor det som er kulturminnelovens klart definerte virkeområde. Imidlertid har naturforvaltningen heller ikke beskjeftiget seg i særlig grad med hager og parker, og dermed er det ingen innenfor miljøforvaltningen som har tatt på seg det fulle ansvaret for å videreutvikle fredningsredskapet for denne typen kulturminner.

14.2.1.3 Området rundt et fredet kulturminne

Kulturminneloven § 19 gir hjemmel til å frede et område rundt et fredet kulturminne. Første ledd stiller som vilkår at fredningen skal være «nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.» Det vil si at fredning er betinget av tilstedeværelse av ett eller flere fredete enkeltobjekter. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å frede et område på grunn av dets egenverdi. Det er heller ikke anledning til å frede enkeltobjekter

innenfor området med hjemmel i § 19. Bestemmelsen må derfor først og fremst sees på som en sikringssone-bestemmelse i forhold til det fredete kulturminnet.

14.2.1.4 Kulturmiljøer

Kulturminneloven § 20 gir hjemmel til å frede kulturmiljøer. Begrepet «kulturmiljø» er definert i loven § 2 annet ledd: «Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng.» Formålet med slik fredning er å bevare områdenes kulturhistoriske verdi. Kulturmiljøer kan også sikres etter ny plandel til plan- og bygningsloven (lov 27, juni 2008 nr. 71) gjennom bestemmelse til reguleringsplan etter § 12–7 nr 6. Fredning etter kulturminneloven § 20 vil imidlertid være det viktigste virkemiddelet for de kvalitativt sett mest verdifulle kulturmiljøene.

Det presiseres i forarbeidene at det er kulturmiljøets kulturhistoriske egenverdi som skal legges til grunn for fredning. Det vises i den forbindelse til at formålet med bestemmelsen først og fremst er å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. Det stilles ikke noe vilkår om at det innenfor området skal finnes et objekt som er eller kan fredes etter lovens øvrige bestemmelser. Dette innebærer at det er områdets helhetlige preg som skal danne grunnlaget for vurderingen av kulturhistorisk egenverdi.

Det er i forarbeidene vist til at naturvernloven ikke sikrer den kulturhistoriske dimensjonen i landskapet, selv om kulturminneverdier i en viss utstrekning kan sikres gjennom opprettelse av nasjonalparker eller landskapsvernområder. Det er således trukket et skille mellom vern som har et naturvitenskapelig formål (naturvernloven) og vern som har et kulturhistorisk eller kulturminnefaglig formål (kulturminneloven).

Det fremgår videre av forarbeidene at begrepet «kulturmiljø» bl.a. skal dekke alle typer av kulturlandskap i betydningen av menneskepåvirket landskap, fra det intensivt dyrkede jordbrukslandskap til marginalt utnyttede skog- og utmarksområder.

Det en forutsetning for fredning av et kulturmiljø at kulturminner skal inngå som del av helheten eller sammenhengen, jf. definisjonen av kulturmiljø i kulturminneloven § 2. Kulturminner er i dag definert som «alle spor etter menneskelig virksomhet», uten at det er gjort noe eksplisitt unntak for biologiske spor. Forvaltningspraksis har likevel vist forsiktighet med å la bestemmelsen i kulturminneloven § 20 omfatte vegetasjon eller spesielle naturforekomster.

Fraværet av en avgrensning mot naturens mangfold i kulturminneloven er av kulturminnemyndighetene altså ikke tolket dit hen at kulturminner også omfatter kulturpåvirkede naturverdier. Dermed er vegetasjon og naturforekomster gjennomgående utelatt i verneformål og fredningsbestemmelser.

De kulturhistoriske kvaliteter knyttet til vegetasjon og naturforekomster er lite utredet både i forvaltningspraksis og juridisk teori, og det er derfor vanskelig å trekke sikre konklusjoner om rekkevidden av kulturminneloven på dette punkt.

14.3 Utvalgets forslag

Utvalget viser til svalbardmiljøloven som ivaretar både naturvern hensyn og kulturminnehensyn. Utvalget legger til grunn at sammenhengen mellom natur og kulturminner er sterkere på Svalbard, og finner det ikke hensiktsmessig å foreslå en felles lov for fastlandet som skal dekke både naturvern og kulturminnehensyn.

Utvalget legger til grunn at gjennomgangen av gjeldende lovverk viser at det er et begrenset rom for å samordne naturvern- og kulturminneinteresser. Handlingsrommet synes større i naturvernloven enn i kulturminneloven, særlig fordi naturvernloven eksplisitt nevner kulturminnehensyn som en del av begrunnelsen for vern etter flere av vernekategoriene.

For å øke mulighetene for å integrere hensynet til kulturbetinget biologisk mangfold i kulturminnevernet, og for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for vern av kulturbetingete biologiske verdier, foreslår utvalget flere endringer i kulturminneloven.

En endring knytter seg til formålsbestemmelsen i § 2, slik at reglene om kulturminner også skal kunne anvendes på kulturbetingete biologiske verdier. Det foreslås også presiseringer i tredje ledd, slik at viktige naturverdier knyttet til kulturminnene skal kunne tillegges vekt ved de vurderinger som legges til grunn for et vernevedtak.

Med hensyn til kulturminneloven § 15, så mener utvalget at det kan være grunn til å presisere at fredning også kan omfatte de enkelte artene. Utvalget antar at en slik lovjustering også kan innvirke på praktiseringen generelt, i retning av økt oppmerksomhet omkring vegetasjonen i den enkelte fredningssak.

Utvalget foreslår at kulturminneloven § 19 suppleres slik at biologiske elementer også kan omfattes av en områdefredning.

Det foreslås også at kulturminneloven § 20 suppleres, slik at det går klart frem at fredningen kan

omfatte naturelementer som bidrar til å skape området egenart. Videre presiserer utvalget at skjøtsel etter kulturminneloven § 21 må være begrunnet i kulturhistoriske eller landskapsmessige verdier, ikke hensynet til rene naturverdier.

Utvalget ser det ikke som noe problem at fredning av biologisk mangfold som en del av kulturmiljøer i utgangspunktet skal være kulturhistorisk betinget. Dette forutsetter imidlertid at det etableres en omforent oppfatning av når vegetasjon eller botaniske forekomster er kulturhistoriske interessante. Vern av biologisk mangfold ut fra rent naturvitenskapelige hensyn vil det være mest naturlig å hjemle i naturmangfoldloven. Dette vil også gjelde kulturlandskap eller andre menneskepåvirkede områder der den naturvitenskapelige dimensjonen er mest fremtredende.

Forslagene til endringer i kulturminneloven vil etter utvalgets oppfatning kunne innebære både en styrking av det faktiske vernet av det kulturhistorisk betingede biologiske mangfoldet, og en forenkling i retning av mindre behov for å bruke naturmangfoldlov på samme areal som kulturminneloven. Tilsvarende vil en viss utvidelse av naturmangfoldloven i forhold til eksisterende naturvernlov i kulturminnefaglig retning også kunne innebære en forenkling.

Utvalget foreslår at hjemmelen for å integrere kulturminner i landskapsvernområder presiseres og at bestemmelsen om naturreservater skal inneholde hjemmel til å gi bestemmelser om vern av kulturminner. Se nærmere om dette i kap. 11.

Det presiseres til slutt at det ikke kan utelukkes at det i enkelte saker fortsatt vil være behov for å kombinere bruk av de to lovene. Dette vil i så fall innebære at en forskrift hjemles både i naturmangfoldloven og i kulturminneloven, dersom det innenfor området finnes verneverdier som ikke dekkes av den ene loven alene.

Når det gjelder arter som primært har kulturhistorisk interesse og ikke naturlig hører hjemme i norsk natur, mener utvalget at vern eller fredning ikke nødvendigvis er et hensiktsmessig virkemiddel for å ivareta disse. Bevaring i samlinger ev. supplert med økonomiske støtteordninger, kan være et godt alternativ for å ivareta disse artene.

14.4 Høringen

Følgende høringsinstanser har uttalt seg positivt om de foreslåtte endringene i kulturminneloven:

Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, Fylkesmennene i Nordland, Rogaland og Sør-Trøndelag, fylkeskommunene Buskerud, Nordland,

Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Vestfold, og kommunene Finnøy og Karlsøy.

Om dette uttaler *Norges Naturvernforbund*:

«Naturvernforbundet gjev all vår støtte til forslaget i punkt 7 om endringar av kulturminnelova, jfr. utkastet § 35. Å sjå naturverdiar og kulturminne i samanheng er rimeleg av den enkle grunn at dei faktisk høyrer i hop. Vi trur det er i samsvar med ei utbreidd oppfatning at kulturminne er ein del av landskapet, mellom anna gjennom at materialane i kulturminna ofte har sitt opphav i det relativt nære landskapet. Å vurdere dei to i samanheng vil styrke forvaltninga av begge. Utvalet har argumentert godt i kap. 20 for sitt forslag. Etter vår oppfatning gjev forslaget heimel for å gjennomføre tanken om statleg vern av bynasjonalparkar i Noreg, i medhald av § 35 om landskapsvernområde, eventuelt i kombinasjon med kulturminnevern.»

Videre uttaler *Fylkesmannen i Rogaland* følgende:

«Utvalget har en grundig drøfting av koblingen mellom naturvern- og kulturminneinteresser i gjeldende rett. Det er i Rogaland flere områder vernet etter særlov som både har viktige kulturminner og viktige kulturavhengige naturtyper av stor betydning for biologisk mangfold. I Jærstrendene er nyere tids kulturminner forsøkt ivaretatt gjennom landskapsvernbestemmelsen. Både i Utstein kloster kulturmiljø og Sogndalsstrand kulturmiljø vernet etter §20 kulturminneloven er det viktige kulturavhengige naturtyper av stor betydning for biologisk mangfold. Fylkesmannen kritiserte under Utstein-høringen forskriften for å ikke gi tilstrekkelig hjemmel for å ta vare på kulturbetinget biologisk mangfold og det er reist tvil om kultuminneloven hjemler slike hensyn. Utvalget foreslår endringer i kultuminneloven som klargjør en hjemmel til å ta vare på biologiske kulturverdier. Fylkesmannen støtter ut fra våre erfaringer i overnevnte saker en slik endring.»

Riksantikvaren viser til at utvalgets arbeid er et viktig og grundig bidrag til å videreutvikle samarbeidsområdet mellom natur- og kulturminneforvaltning, men fraråder likevel de fleste av lovendringene utvalget foreslår. Utvalgets gjennomgang av fredningsbestemmelsene i kulturminneloven viser at det ikke er hjemlenes ordlyd og utforming som har vært til hinder for en vektlegging av naturvitenskapelige hensyn, men praktiseringen av bestemmelsene. Riksantikvaren mener derfor at utvalget ikke i tilstrekkelig grad godtgjør behovet for de til dels omfattende endringer i kulturminneloven som foreslås.

Riksantikvaren legger til grunn at dersom det er behov for å markere en kursendring for bedre samordning av naturvern- og kulturminneinteresser, kan dette gjøres ved mindre endringer i kulturminneloven § 2.

Statkraft Energi AS er den eneste høringsinstansen som er negativ til de foreslåtte endringene i kulturminneloven. Statkraft mener forslaget innebærer en utvidelse av kulturminneloven, og sett i sammenheng med kulturminnemyndighetenes funksjon vil utvidelsen medføre at det kanaliseres store ressurser til uprioriterte oppgaver innenfor kulturminnefeltet.

14.5 Departementets vurdering

14.5.1 Generelt

Departementet foreslår – som utvalget – endringer i bestemmelser i kulturminneloven for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for vern av naturverdier knyttet til kulturminner og kulturmiljøer gjennom fredning etter kulturminneloven. Departementet mener det er viktig at lovverket gjenspeiler utviklingen med å se kulturminnehensyn og naturvernensyn i sammenheng. Forslagene til endring i kulturminneloven vil kunne innebære en styrking av det faktiske vernet av naturmangfoldet knyttet til kulturminner og kulturmiljøer. I tillegg vil det innebære en forenkling ved at det blir tilstrekkelig å anvende en lov, fremfor å måtte bruke både naturvernloven og kulturminneloven på samme område.

De innkomne høringsuttalelsene gir stort sett uttrykk for en positiv holdning til muligheten for å se natur- og kulturhistoriske verdier samlet også med hjemmel i kulturminneloven. Riksantikvaren støtter også intensjonen bak endringsforslaget. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at det ikke primært er lovens ordlyd som setter begrensninger, men praktiseringen av loven. Departementet bemerker at endringsforslagene ikke vil få så omfattende konsekvenser som Statkraft Energi AS legger til grunn.

Både gjeldende naturvernlov og forslaget til ny naturmangfoldlov åpner for å verne kulturhistoriske verdier. Departementet legger imidlertid til grunn at det er en viss usikkerhet knyttet til om dagens kulturminnelov hjemler vern av naturverdier og i tilfelle hvor langt den rekker. Departementet mener derfor det er viktig å få etablert et klarere hjemmelsgrunnlag enn i dag for de naturverdiene det er ønskelig å verne gjennom kulturminnelovens regler.

Utvalget foreslår endringer i fire bestemmelser i kulturminneloven; §§ 2, 15, 19 og 20. Departementet er enig med utvalget i intensjonene med og begrunnelsen for forslagene. Det blir derfor foreslått endringer i tre av disse paragrafene.

Når det gjelder § 19, har ikke departementet funnet det riktig å følge utvalgets forslag. Denne bestemmelsen hjemler fredning av et område rundt et fredet kulturminne «...så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.» Bestemmelsen er i realiteten en «sikringssone-bestemmelse» som anvendes for å hindre tiltak som kan være i strid med fredningen i nærheten av fredet kulturminne. Det er ikke med hjemmel i § 19 anledning til å frede ytterligere enkeltobjekter innenfor området ut fra kulturminnefaglige vurderinger. Det vil da ikke være naturlig å innføre hjemmel til å frede naturelementer i det samme området. Paragrafen gir ikke hjemmel til å frede et område pga. dets egenverdi. Hjemmel for dette har man i kulturminneloven §§ 15 annet ledd og 20.

14.5.2 Kulturminneloven § 2 – (Kulturminner og kulturmiljøer – definisjoner)

Utvalget foreslår en tilføyelse til kulturminneloven § 2 første ledd. Departementet er enig i intensjonen bak forslaget, men foreslår at tilføyelsen plasseres i et nytt tredje ledd. Tilføyelsen vil kunne bidra til større oppmerksomhet omkring det bidraget naturens mangfold kan gi til fredningssaker etter kulturminneloven. Samspillet mellom mennesket og naturen er sentral i denne sammenheng.

I kulturminneloven § 2 nytt fjerde ledd foreslår departementet at rene naturverdier kan få betydning for skjønnsutøvelsen når det vurderes om et kulturminne eller et kulturmiljø bør vernes. Dette er i samsvar med utvalgets forslag. Naturverdiene vil etter dette innebære en tilleggsverdi som kan være utslagsgivende dersom valget står mellom flere alternativer hvor kulturminneverdiene anses for å være like store.

14.5.3 Kulturminneloven § 15 annet ledd (Fredning av bygninger, anlegg m.v. fra nyere tid)

Det er ikke foreslått endringer i bestemmelsens første ledd. I annet ledd presiseres hva som ligger i begrepene «byggverk og anlegg» i første ledd. Her går det frem at hjemmelen bl.a. omfatter «... særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer m.v...». Av forarbeidene til den tidligere bygnings-

fredningsloven går det frem at disse anleggene er tatt med for å dekke menneskepåvirkete naturelementer som har tilknytning til et fredet byggverk og som er med på å gi det særpreg.

Bestemmelsen er tenkt brukt på områder som er for kulturpåvirket til å vernes etter naturvernlovgivningen. Forarbeidene viser at man ikke har tenkt at denne hjemmelen skal kunne anvendes for å ta vare på verdier ut fra hensynet til naturens mangfold. Heller ikke forvaltningspraksis har vist en klar vilje til å fastsette fredningsbestemmelser som ivaretar disse hensynene. Det er riktignok en viss utvikling fra de tidlige fredningsvedtakene på 1980-tallet og frem til i dag. Dette innebærer at man i de seneste fredningene har gjennomført registreringer og vurderinger av planter og andre elementer i hageanlegg (Gamlehaugen ved Bergen og Universitetet i Oslo). I følge Riksantikvaren har dette vært nyttig i de oppfølgende diskusjoner om fremtidig vedlikehold og skjøtsel av anlegget. Etter departementets oppfatning er denne tilnærmingen til naturens mangfold ikke tilstrekkelig til å kunne si at disse verdiene er en del av begrunnelsen for fredningen. Det har derfor heller ikke vært gitt fredningsbestemmelser som har vært tilstrekkelige til å ivareta de biologiske verdiene i anlegget.

Departementet støtter utvalgets forslag om en tilføyelse i kulturminneloven § 15 annet ledd. Med en slik hjemmel vil det være klart at det i tillegg til f.eks. et hageanleggs arkitektur eller vegetasjonens visuelle utforming, kan legges vekt på naturelementer og naturens mangfold innenfor området, og at det kan gis bestemmelser om beskyttelse av disse naturverdiene. Det vil imidlertid være kravene til kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi, jf. § 15 første ledd, som ligger til grunn for avgrensningen av fredningsområdet. Naturfaglige kriterier kan ikke alene tillegges vekt som grunnlag for fredning. Ved å følge utvalgets forslag mener

departementet at man fjerner den vanskelige grenseoppgangen mellom det som ligger innenfor og det som ligger utenfor dagens bestemmelse.

14.5.4 Kulturminneloven § 20 (Fredning av kulturmiljø)

Kulturminneloven § 20 gir hjemmel til å frede kulturmiljøer. Dagens forvaltningspraksis har ikke vektlagt vern av kulturbetingete naturverdier selv om lovteksten i seg selv ikke hindrer dette. Departementet er derfor enig med utvalget i at det er nødvendig å gjøre en tilføyelse i § 20 slik at det fremgår klart at også disse verdiene kan ivaretas gjennom vedtak etter kulturminneloven. Utvalgets forslag går ut på at § 20 suppleres slik at det kommer klart frem at fredningen kan omfatte naturelementer som bidrar til å skape området egenart, samt at det kan gis bestemmelser om beskyttelse av slike naturverdier. Det vil alltid være de kulturhistoriske vurderingene som er avgjørende for området avgrensning, men naturelementer kan være viktige som bidrag til å skape området egenart. Vern av et område ut fra rene naturfaglige hensyn vil det være mest naturlig å verne gjennom naturmangfoldloven.

Naturelementer som beskyttes i medhold av kulturminneloven forvaltes i utgangspunktet av rette myndighet etter kulturminneloven. Det forutsettes imidlertid at det er tett samarbeid mellom kulturminnemyndighetene og naturforvaltningsmyndighetene når det gjelder forvaltningen og behandlingen av enkeltsaker knyttet til naturelementer som inngår i fredninger etter kulturminneloven §§ 15 og 20. Der det er behov for skjøtsel mv. av naturelementer må det gjennomføres slik at både natur- og kulturminneverdier ivaretas på best mulig måte.

15 Genetisk materiale

15.1 Innledning

Mennesket har til alle tider gjort seg nytte av den genetiske variasjonen i levende organismer, f.eks. ved krysning og seleksjon av planter og dyr med særlige egenskaper. Muligheten for å utnytte naturlige organismers genetiske materiale har økt i takt med utviklingen innen bio- og genteknologi. Denne utviklingen har ført til at genetisk materiale har fått en økt verdi som «råvare» innenfor en rekke sektorer.

Spørsmålet om regulering av tilgangen til genetisk materiale reiser ulike problemstillinger. Bruk av genetisk materiale foregår i svært forskjelligartede situasjoner og byr derfor på store rettslige utfordringer. Disse situasjonene reguleres i dag i liten grad av nasjonal lovgivning. En del nyere lovgivning er imidlertid utviklet med det formål å håndtere forskjellige former for utveksling av genetisk materiale, samt at flere regelsett også får anvendelse på genetisk materiale uten at reglene i sin tid ble utviklet med tanke på dette. Flere internasjonale regelsett har bestemmelser om genetiske ressurser.

De rettslige hovedproblemstillingene består i hovedsak av å avklare spørsmål om hvem som forvalter genetisk materiale, jf. kap. 15.6, og reguleringen av uttak og utnytting av genetisk materiale, jf. kap. 15.8.

15.2 Begrepsbruk

Departementet mener noen sentrale begreper bør omtales nærmere. Dette er viktig for å få en entydig oppfatning av innholdet av bestemmelsene i dette kapitlet. Dette gjelder begrepene «genetisk materiale» og «bruk»/«utnytting». Utvalget har omtalt begrepsbruken i NOU 2004: 28 på s. 490–491, og departementet slutter seg til utvalgets forslag til begrepsbruk. Ingen av høringsinstansene har kommet med innvendinger mot utvalgets begrepsbruk på dette området.

Utvalget foreslår å bruke begrepet «genetisk materiale» i lovteksten i stedet for «genetiske ressurser» som er brukt i biomangfoldkonvensjonen. Dette fordi «genetisk materiale» er en mer nøytral

definisjon, som er uavhengig av hvilken verdi eller hvilken ressurs materialet ev. utgjør for mennesker.

I *biomangfoldkonvensjonen* er begrepet «genetiske ressurser» definert som «genmateriale av faktisk eller potensiell verdi». «Genmateriale» er videre definert som «ethvert materiale fra planter, dyr, mikrober eller av annen opprinnelse som inneholder funksjonelle arveenheter», jf. art. 2.

I biologisk terminologi finnes det ikke en definisjon av en enhet som entydig dekker begrepet «arveenheter», men det er naturlig å ta utgangspunkt i levende organismers arvemateriale, både gener og annet arvemateriale.

Kravet om at arveenheter må være «funksjonelle», er videre enn at de skal være kodende regioner («exons»). Alle de enheter som er nevnt foran (celler, kromosomer, gener og DNA/RNA-fragmenter) vil dermed oppfattes som funksjonelle. I hvilken grad de ulike komponenter av arvematerialet lar seg utnytte, avhenger av de muligheter teknologien til enhver tid gir.

For å regnes som en genetisk ressurs etter biomangfoldkonvensjonen må det genetiske materialet ha «faktisk eller potensiell verdi». Konvensjonen presiserer ikke nærmere hva slags verdi det siktes til. Det kan argumenteres for at alt genetisk materiale har en verdi i seg selv ved at det er grunnleggende for naturens utvikling, slik det er fremholdt i første ledd av fortalen i biomangfoldkonvensjonen. Med en slik tolkning vil det imidlertid ikke bli noen forskjell mellom begrepene «genetiske ressurser» og «genetisk materiale». Mye taler derfor for å forstå begrepet «genetiske ressurser» slik at det viser til det genetiske materialets verdi for mennesker, på samme måte som definisjonen av biologiske ressurser i biomangfoldkonvensjonen art. 2. Definisjonen er likevel lite presis fordi dette genetiske materialet kan ha betydning for mennesker på mange forskjellige måter.

Slik departementet forstår utvalget, vil nærmest ethvert genmateriale, også det som ikke direkte koder for proteiner, ha «potensiell verdi», og uttrykket «genetiske ressurser» kan derfor være problematisk å definere. Uttrykket «genetisk materiale» fremstår som en mer nøytral betegnelse på den naturressursen reguleringen skal omfatte,

enn «genetisk ressurs». Reglene vil dermed regulere uttak og bruk av «genetisk materiale», mens formålet med og innholdet i reguleringen skal bidra til å sikre bruk av dette materialet som en ressurs. Denne begrepsbruken innebærer derfor innholdsmessig neppe noe avvik fra biomangfoldkonvensjonen.

Når utvalget bruker betegnelsen «genetisk» materiale i stedet for «gen»-materiale, skyldes det at organismenes celler inneholder mer arvemateriale enn det som kan beskrives som et «gen». Disse andre komponentene av arvematerialet kan være interessante for utnyttelse ettersom teknologi og kunnskap utvikler seg, og begrepet «genetisk» fanger opp dem og omfatter alt som er arvbart.

Nedenfor vil derfor objektet for reguleringen gjennomgående bli omtalt som «genetisk materiale». Unntaket er ved omtale av internasjonale konvensjoner som anvender begrepet «genetiske ressurser».

Utforskning av naturforekomster for det formål å finne kommersielt verdifulle genetiske og biokjemiske ressurser er i en del sammenhenger kjent som bioprospektering. Dette begrepet blir i første rekke brukt om leting etter genetisk materiale i vill natur, og begrepet er derfor for snevert til å dekke all bruk av genetisk materiale som utvalget vurderer i det følgende. Utvalget foretrekker å tale mer generelt om «bruk» eller «utnyttning» av genetisk materiale, da man med dette fanger opp ikke bare leting, uttak og utforskning, men også etterfølgende utnyttning – også den som skjer innenfor f.eks. landbruk og medisinsk industri.

15.3 Gjeldende rett

I gjeldende norsk rett er det bare havressurslova som inneholder bestemmelser som særskilt regulerer tilgang til eller utnyttning av genetisk materiale. Alle regler som begrenser eller legger hindringer i veien for adgangen til biologisk materiale vil imidlertid gjelde for den som ønsker tilgang til genetisk materiale, som f.eks. eiendomsrett til biologisk materiale, allemannsretten og immaterialretten.

Offentligrettslige bestemmelser som regulerer inngrep i naturressurser, etter så vel naturvernloven som andre lover, kan derfor ha betydning for tilgangen til genetisk materiale. Legger de begrensninger som har betydning for tilgangen til biologisk materiale, kan de indirekte begrense tilgangen til genetisk materiale.

15.3.1 Eiendomsrett til genetisk materiale

Departementet viser til Utvalgets vurdering av om eiendomsretten til biologisk materiale innebærer særrett til utnyttning av det genetiske materialet i NOU2004:28 s. 509–510. Departementet er enig med Utvalget i at gode grunner taler for at hovedregelen i gjeldende norsk rett er at en rett til aktivt å utnytte et genetisk materiale følger av besittelsen av det biologiske materialet som det genetiske materialet utgår fra, henholdsvis av lovlig besittelse av grunneiendommen som det biologiske materialet dyrkes på. Retten til det genetiske materialet er imidlertid begrenset til å omfatte dette konkrete materialets fysiske, reproduktive evne. Det følger ikke med noen særrett eller enerett til den informasjonen som det genetiske materialet er bærer av, som kan gjøres gjeldende overfor andre, herunder eiere av materiale av samme art. Noe annet er at slik informasjon etter omstendighetene kan utgjøre en forretningshemmelighet som kan være beskyttet gjennom straffeloven eller markedsføringsloven, eller at det kan foreligge en immaterialrett vedrørende materialet.

15.3.2 Allemannsretten

Allmennheten har gjennom allemannsretten visse rettigheter over annen manns eiendom, enten eiendommen er privateid eller eid av staten. De rettighetene som har størst betydning for tilgangen til genetisk materiale er ferdselsretten, som er lovfestet i frilufsloven, og retten til å ta ut visse typer materiale fra annen manns eiendom, som følger av straffeloven § 400. Ferdselsretten går ut på at allmennheten, som hovedregel, har rett til å ferdes til fots i «utmark», og i «innmark» hvis grunnen er frossen, jf. frilufsloven §§ 2 og 3. Etter frilufsloven § 6 er ferdsel til vanns fri for enhver på innsjøer, i elver og på sjøen, også i det området langs land der strandeier har eierbeføyelser. Den som ønsker å lete etter genetisk materiale har, på linje med andre, i utgangspunktet adgang til annen manns eiendom i medhold av disse reglene.

Straffeloven § 400 ramser opp hva slags biologisk materiale allmennheten kan ta med fra en grunneiendom uten at grunneieren kan motsette seg det. Første ledd sier at «den, som plukker vilde Nodder, som paa stedet fortæres, eller vilde Bær, Sop eller Blomster eller optager Rødder af vilde Urter, bliver ikke at straffe». Retten kan gjøres gjeldende på «uindhegnet Sted», et begrep som blir tolket i samsvar med begrepet «utmark» i frilufsloven. Straffeloven § 400 regner spesifikt opp det biologiske materialet man kan plukke med seg, og må

leses i sammenheng med straffeloven § 399 som har en langt mer generell oppregning av hva slags biologisk materiale det er straffbart å fjerne fra skog, mark eller eng i andres eie. Det kan stilles spørsmål om uttak for kommersielle formål eller systematisk uttak som ved bioprospektering går ut over allemannsrettens formål og dermed ikke er rettmessig, men det finnes ikke sikre holdepunkter for en slik avgrensning. Det kan i alle fall legges til grunn at så langt allemannsretten åpner for tilgang til biologisk materiale på annen manns grunn, vil en bioprospektør ha fri tilgang til materialets genetiske komponenter.

15.3.3 Tilgang til genetisk materiale i samlinger

Tilgangen til genetisk materiale i samlinger er ikke lovregulert. Utveksling av genetisk materiale fra samlinger reguleres i dag av private avtaler. Nordisk genressurssenter (NordGen), som ligger i Sør-Sverige, bruker f.eks. den materialoverføringsavtalen under den Internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (ITPGRFA), en såkalt «standard material transfer agreement» ved utsendelse av plantemateriale. Partene til FAO-traktaten, også Norge, vil være forpliktet til å anvende denne standardavtalen ved uttak av plantegenetisk materiale som faller inn under det multilaterale systemet i traktaten, jf. NOU 2004: 28 s. 500–503 og jf. St.prp. nr 51 (2003–2004).

Også innenfor dyreavl brukes private avtaler for å regulere bruk av genetisk materiale. På dette området er det imidlertid ikke utarbeidet noen internasjonal standardavtale.

15.3.4 Patent- og planteforedlerretten

Etter lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter kan det meddeles patent på oppfinnelser som gjelder planter. Nye plantesorter kan ikke patenteres, men det kan for slike sorter meddeles planteforedlerrett etter lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett. Patentloven inneholder bl.a. en bestemmelse § 8 b som sier at den som søker patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender biologisk materiale, skal gi opplysning om materialets geografiske opprinnelse.

Etter patentloven § 8 b første ledd har søkeren plikt til å oppgi hvilket land oppfinneren mottok eller hentet materialet fra. Dette landet betegnes som leverandørlandet. Materialet kan være hentet fra naturlige omgivelser eller fra en samling i dette landet. I tilfelle leverandørlandet ikke er det landet

hvor materialet opprinnelig ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser (opprinnelseslandet), skal også opprinnelseslandet oppgis i søknaden, jf. § 8 b annet ledd. Er opprinnelseslandet ikke kjent, skal søkeren opplyse dette. Dersom leverandørlandet hhv. opprinnelseslandet krever at det innhentes samtykke for uttak, skal søkeren oppgi om slikt samtykke er innhentet.

Brudd på opplysningsplikten etter patentloven § 8 b er straffbart etter straffeloven § 166, men har ikke betydning for behandlingen av patentsøknaden eller patentets gyldighet, jf. § 8 b fjerde ledd. Opplysningsplikten gjelder ikke for søknader som inngis i Norge etter patentsamarbeidskonvensjonen (PCT), jf. § 33 annet ledd. Den gjelder heller ikke for europeiske patenter selv om de blir gjort gjeldende i Norge. Europeiske patenter meddeles av Det europeiske patentverk etter reglene i den europeiske patentkonvensjonen.

15.4 Internasjonal rett

15.4.1 Internasjonale forpliktelser

15.4.1.1 Innledning

Internasjonale forpliktelser på dette feltet er redegjort for i NOU 2004: 28 på s. 496–508. Biomangfoldkonvensjonen og den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk fastlegger de viktigste rammene. Også TRIPS-avtalen under WTO og immaterialrettigheter gjennom EØS-avtalen legger føringer på norsk rett. Innenfor disse rammene må det foretas en avveining av de til dels kryssende hensyn som gjør seg gjeldende for nasjonal regulering av tilgang til og bruk av genetisk materiale.

Biomangfoldkonvensjonen og den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser har sammenfallende formål, men regulerer tilgang til ulike typer genetisk materiale forskjellig. For genetisk materiale i havet legger også havrettskonvensjonen føringer på innholdet i regulering av uttak av genetisk materiale. Internasjonale handelsrettslige regler kan sette grenser for innholdet i regler om utveksling av materialet.

Utvalget sin omtale av internasjonale forpliktelser fremgår i NOU 2004: 28 s. 496 – 508.

15.4.1.2 FNs konvensjon om biologisk mangfold

Biomangfoldkonvensjonen gir en del rammer og prinsipper for statenes regulering av tilgang til genetisk materiale over landegrensene. Kort oppsummert innebærer forpliktelsene etter denne konvensjonen at:

- Statene skal legge mest mulig til rette for tilgang til genetisk materiale (art. 1 og 15 (2)).
- Statene kan kreve forhåndssamtykke og stille vilkår for å gi tilgang til genetisk materiale, og skal bidra til at slike krav oppstilt av andre land blir respektert (art. 15).
- Statene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å oppnå en rettferdig fordeling av godene som er et resultat av uttak og utnyttelse av genetisk materiale (art. 1 og 15 (7)).
- Statene skal søke å få til forskningssamarbeid mellom mottakerland og landet som leverer det genetiske materiale som er gjenstand for forskningen (art. 15 (6)).
- Statene skal oppfordre til en rettferdig fordeling av fordelene ved bruk av tradisjonell kunnskap om genetisk materiale (art. 8 (j)).

Forpliktelsene i biomangfoldkonvensjonen er på mange områder upresise når det gjelder utveksling av genetisk materiale. Det finnes heller ingen rettslig bindende instrumenter som presiserer dem. Under det sjette partsmøtet i 2002 ble det imidlertid vedtatt retningslinjer for tilgang til og fordeling av fordeler fra bruk av genetiske ressurser (Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization). På det sjuende partsmøtet i 2004 gikk man et skritt videre, ved at det ble opprettet en arbeidsgruppe under konvensjonen for å utvikle og fremforhandle et internasjonalt regime for tilgang til genetiske ressurser og rettferdig utbyttefordeling. Målet er å komme frem til et instrument for en effektiv gjennomføring av konvensjonens art. 15 og 8 (j) og dens tre formål ifølge art. 1. Ifølge mandatet for arbeidsgruppen skal man bl.a. vurdere plikt til å oppgi opprinnelsen for genressurser i patentsøknader og en internasjonal sertifiseringsordning for genressurser. Forhandlingene skal være sluttført innen 2010.

Bonn-retningslinjene er ikke rettslig bindende og skal ikke tolkes slik at de endrer partenes rettigheter og plikter etter konvensjonen. Bonn-retningslinjene skal bl.a. gi veiledning for de land som ønsker å vedta lovgivning om tilgang til genetiske ressurser. Retningslinjene retter seg ikke bare til lovgivere. De er også ment å være et redskap for private aktører som inngår avtaler om utveksling av genetiske ressurser.

15.4.1.3 Den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk

Formålene med FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (FAO-traktaten) tilsvarer formålene i biomangfoldkonvensjonen om bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser og rimelig og rettferdig fordeling av fordeler av bruken av dem, jf. art. 1 (1). FAO-traktaten skal realisere disse formålene på området for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk.

FAO-traktaten etablerer et multilateralt system som har som formål å sikre fri utveksling av nærmere definerte plantegenetiske ressurser. Partene skal tilrettelegge for at partene i systemet får tilgang til de plantesortene som omfattes av det («facilitated access»). FAO-traktaten inneholder også detaljert regulering av fordelingen av goder fra kommersiell utnyttelse av genetisk materiale som omfattes av det multilaterale systemet (art. 13). Også fordelingen av goder skal skje på multilateral basis ved at avgift fra salg av kommersielle produkter betales til et fond som skal brukes til bevaringsformål blant bønder i utviklingsland. En plantesort inngår i det multilaterale systemet bare dersom den står på listen over planteslekter i vedlegg 1 til FAO-traktaten, jf. art. 11 (1).

Bakgrunnen for å utarbeide en egen traktat om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk ligger i landbrukets spesielle behov for utveksling av genetiske ressurser, særlig av hensyn til matvaresikkerhet. Plantegenetiske ressurser har tradisjonelt vært utvekslet fritt mellom brukere i alle land gjennom hundrevis av år, enkelte risvarianter inneholder f.eks. genmateriale fra flere titalls land. Det gir derfor i praksis liten mening å snakke om «opprinnelsesland» for mye av dette materialet, og man trenger et forvaltningssystem som tar høyde for dette.

Den som mottar genetiske ressurser fra systemet, er etter art. 12 (3) (d) forpliktet til å ikke kreve immaterialrettigheter eller andre rettigheter til materialet eller genetiske bestanddeler av materialet i den formen det ble mottatt. Innholdet i denne bestemmelsen er ikke entydig. Det er ikke nærmere definert på hvilken måte og i hvilken grad slikt materiale skal måtte endres før det kan være aktuelt å kreve immaterialrett over produktet.

Det ble vedtatt en standardavtale for utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk («standard material transfer agreement» – sMTA) på det 1. partsmøtet for den Internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (ITPGRFA) i juni 2006. Avtalen konkretiserer

hva som utløser fordeling av økonomiske goder iht traktatens art. 13 og hvordan dette skal beregnes. Denne avtalen vil anvendes på alt plantegenetisk materiale som faller inn under det multilaterale systemet i traktaten.

15.4.1.4 Immaterialrettslige internasjonale forpliktelser

En annen viktig gruppe internasjonale avtaler er de som setter krav til innholdet i immaterialretten. Disse er redegjort for i NOU 2004: 28 på s. 504–506. Klausuler om immaterialrettigheter kan være en viktig del av avtaler om utnyttelse av genetisk materiale. De internasjonale avtalene som regulerer immaterialretten har et annet virkeområde og formål enn biomangfoldkonvensjonen og FAO-traktaten og påvirker mer indirekte måten genetisk materiale blir behandlet i markedet. På globalt nivå setter TRIPS-avtalen under WTO minstekrav til immaterialrettigheter for WTOs medlemsland. UPOV-konvensjonene har regler om planteforedlerrettigheter. I tillegg kommer EUs og WIPOs regelverk på immaterialrettens område. Vilkårene for å få patent og plantesortsbeskyttelse i disse reglene er uttømmende. For å bidra til å gjøre det lettere å nå målene i Biomangfoldkonvensjonen om en mer rettferdig fordeling av utbytte fra genressurser, har Norge fremmet forslag om å endre TRIPS-avtalen og WIPOs regelverk slik at patentesøkere må fremlegge opplysninger i patentsøknaden om hvor genressurser eller tradisjonell kunnskap som oppfinnelsen bygger på kommer fra før patentsøknaden kan behandles. Det skal også opplyses om opprinnelseslandet krever at det innhentes tillatelse for å få tilgang til landets genressurser, og om slik tillatelse er innhentet.

TRIPS-avtalen

Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter, den såkalte TRIPS-avtalen under WTO, omhandler de fleste typer immaterialrettigheter. Et hovedformål i avtalens regulering av immaterialrettslige spørsmål fremgår av art. 7 og kan oppsummeres som å fremme teknologisk utvikling og utbredelse av teknologi til gjensidig fordel («mutual advantage») for produsenter og brukere av denne teknologien, slik at det leder til sosial og økonomisk velferd og til balanse mellom rettigheter og forpliktelser. Avtalen setter minimumsstandarder for innholdet i det enkelte lands immaterialrettslovgivning. All form for teknologi skal kunne beskyttes gjennom patentrettigheter, også teknologi som bygger på genetisk materiale.

Utgangspunktet er derfor at det i nasjonal lovgivning skal gis rett til å oppnå patent på levende organismer, celler og gener. Det finnes likevel visse unntak i TRIPS-avtalen art. 27 (3) (b):

«Medlemmene kan også utelukke fra patenterbarhet:... (b) planter og dyr bortsett fra mikroorganismer, samt hovedsakelig biologiske fremgangsmåter for produksjon av planter og dyr, bortsett fra ikke-biologiske og mikrobiologiske fremgangsmåter. Medlemmene skal imidlertid beskytte plantesorter ved hjelp av patenter eller ved et effektivt system sui generis, eller ved en kombinasjon...»

Det synspunkt at planteforedlere bør sikres utbytte av sin virksomhet, men at patentretten ikke er egnet til beskyttelse av plantesorter, er bakgrunnen for den internasjonale konvensjonen for beskyttelse av plantesorter.

UPOV

UPOV 1978, som Norge har tiltrådt, fastsetter minimumskrav som nasjonale lover om planteforedlerrett må oppfylle. Etter 1978-konvensjonen skal planteforedleren ha enerett til kommersiell utnyttelse av formeringsmateriale fra sorten til formeringsformål. Dette innebærer at sortseieren kan kreve betaling av andre som vil drive næringsmessig fremstilling og markedsføring av såvarer og lignende av sorten. Kommersiell utnyttelse av plantesorten for andre formål, f.eks. fremstilling og salg av korn til produksjon av bakervarer, er derimot ikke omfattet av eneretten.

UPOV 1991 innebærer en vesentlig styrking av sortseierens stilling, men er ikke ratifisert av Norge. Etter denne konvensjonen krever praktisk talt alle former for kommersiell utnyttelse av formeringsmaterialet samtykke fra sortseieren, og sorter innen alle arter og slekter skal kunne beskyttes. I motsetning til tidligere avtaler har UPOV 1991 ikke forbud mot dobbeltbeskyttelse, dvs. både patentrett og planteforedlerrett for en og samme plantesort.

WIPO

Verdensorganisasjonen for immaterialrett (WIPO, World Intellectual Property Organization) er FNs særorganisasjon for internasjonalt samarbeid innenfor immaterialrettens område. WIPO administrerer patentsamarbeidskonvensjonen (PCT) som etablerer et system med internasjonale patentesøknader. Dette systemet gjør det mulig for den som er borger av eller bosatt i en medlemsstat, å

inngi én søknad som ved videreformidling til de nasjonale patentkontorene kan føre til patent i alle de medlemsstatene søkeren utpeker. Etter PCT foretas en internasjonal nyhetsgranskning og forberedende patenterbarhetsprøving, men patent på grunnlag av søknaden kan bare meddeles av den enkelte, utpekte medlemsstat. Norge er medlem av PCT. WIPO administrerer også en rekke andre traktater om immaterialrett.

WIPOs generalforsamling opprettet høsten 2000 en komité for immaterialrett og genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap og folkløse, sistnevnte også kalt «tradisjonelle kulturelle uttrykk». Komitéens mandat åpner for at komitéens arbeid kan munne ut i et forslag til traktat om beskyttelse av tradisjonell kunnskap og folkløse, samt om utbyttefordeling ved utnyttelse av genetiske ressurser.

Europapatentkonvensjonen

Den europeiske patentkonvensjonen (EPC), som ble vedtatt i München 15. oktober 1973, og som administreres av Det europeiske patentverket (EPO), etablerer et europeisk patentsystem. Hovedfunksjonen for konvensjonen er å gjøre det mulig for en patentsøker med én søknad og en sentralisert saksbehandling å få nasjonalt patent i alle de over 30 stater som er tilsluttet konvensjonen. Patentsøkere fra alle stater, både fra stater som er tilsluttet konvensjonen og de som ikke er det, kan oppnå patentbeskyttelse i de statene som er tilsluttet konvensjonen. Konvensjonen ble undertegnet av Norge i 1973 og ratifisert 5. oktober 2007 etter at Stortinget 11. juni 2007 gjorde vedtak om samtykke til ratifikasjon og tiltredelse av Revisjonsakten av 29. november 2000, (jf. St.prp. nr. 53 (2006–2007) og Innst. S. nr. 253 (2006–2007)). Norge ble medlem i Den europeiske patentorganisasjon med virkning fra 1. januar 2008. Det kan derfor nå søkes om og meddeles europeiske patenter med virkning for Norge.

EØS-avtalen og EUs patentdirektiv

EUs direktiv 98/44/EF om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser regulerer adgangen til å få patent på bioteknologiske oppfinnelser, dvs. gener og materiale som inneholder gener (produktpatent) og fremgangsmåter for fremstilling av slikt materiale (prosesspatent). Formålet med direktivet er å harmonisere medlemslandenes patentlovgivning på dette feltet. Ved lov av 19. desember 2003 nr. 127 om endringer i patentloven er direktivet gjennomført i norsk rett.

15.4.1.5 Handelsrettslige problemstillinger

Internasjonale reguleringer om uttak og utnyttning av varer og tjenester kan ha betydning for innholdet i et nasjonalt regelverk om utnyttning av genetiske ressurser. Handelsregelverket er nærmere omtalt i kap. 4.

15.4.1.6 Havrettskonvensjonen

Etter folkeretten har staten rett til å regulere egne biologiske ressurser. Dette fremgår også av havrettskonvensjonen. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova) kap. 5.2. gir en nærmere omtale av disse spørsmålene.

15.4.1.7 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten er ikke til hinder for at bestemmelsene om tilgang til genetiske ressurser i lovkap. VII også gjøres gjeldende for Svalbard.

Det tas sikte på at ev. fordeler ved utnyttning av genressurser fra Svalbard skal tilfalle Svalbards miljøvernfond.

15.5 Behov for regulering

15.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at flere hensyn taler for å ha regler om tilgang til genetisk materiale i naturmangfoldloven, jf. NOU 2004: 28 kap. 22.7.2. Slik regulering er nødvendig for å sikre ivaretagelse av det overordnede målet at genetisk materiale skal forbli en felles ressurs og forvaltes slik at utnyttelsen er til mest mulig gagn for miljø og mennesker i nasjonalt og internasjonalt perspektiv. I følge utvalget vil et hovedmål med reguleringen være å tilrettelegge for tilgang for forskning og næringsutvikling, under hensyntagen til fellesskapets behov for kunnskap og verdiskaping. Samtidig må lovens hensyn til bevaring og bærekraftig bruk ivaretas. Hensynet til andre land og internasjonale forpliktelser står også sentralt i utvalgets begrunnelse.

15.5.2 Høringsinstansenes syn

Det er stor tilslutning blant høringsinstansene om å lovregulere dette feltet. Ingen instanser har uttalt seg negativt til lovregulering.

Norsk Institutt for naturforskning er positiv og uttaler at «Dette kapitlet, om tilgang til genetisk materiale, har vært savnet i norsk lovgivning».

Også *Arboretet/Universitetet i Bergen* er positiv og uttaler at «Det er prisverdig og svært påkrevet at Utvalget tar opp spørsmålet om hvordan tilgangen til genetisk materiale skal reguleres...».

15.5.3 Departementets vurdering

Departementet viser til biomangfoldkonvensjonen og andre internasjonale avtaler som legger opp til at hvert enkelt land selv skal regulere dette feltet. Etter departementets vurdering vil det være et viktig signal at Norge utformer et rimelig og rettferdig regelverk om genetisk materiale som ivaretar de hensyn som bl.a. biomangfoldkonvensjonen fremhever. Departementet vil vise til at det er inntatt hjemler i havressurslova for å gi nærmere regler om uttak og utnyttelse av marine genressurser. Departementet er derfor enig med utvalget og de høringsinstansene som vil ha et regelverk om genetisk materiale. Departementet mener det er viktig å ha oversikt og kontroll med dette feltet som i dag er uten lovregulering samtidig som det vil bidra til å sikre en rettferdig fordeling av fordelene fra utnytting av genetisk materiale.

Departementet går imidlertid på noen områder inn for en annen løsning enn utvalget hva angår systematikken og innholdet i kapitlet. Bl.a. har departementet valgt å tydeliggjøre at det genetiske materialet skal forvaltes av staten som nasjonens felles ressurs, jf. § 57. Videre foreslår departementet å innføre en tillatelsesordning for uttak og utnytting av det genetiske materialet, jf. § 58. Det foreslås flere unntak fra tillatelseskravet. Dessuten foreslår departementet at fordeler av uttak og utnytting av det genetiske materialet fra Norge, skal kunne tilfalle staten. Utover dette har departementet i hovedsak valgt å følge utvalgets forslag.

15.6 Forvaltning av genetisk materiale

15.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått en egen formålsbestemmelse i lovkapitlet om genetisk materiale. Bestemmelsen lyder:

«§ 55 (formål)

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

Formålet etter utk. § 55 er foreslått å være side-stilt med de mer generelle formålene til loven i utk. § 1. Begrunnelsen for å ha en egen formålsbestemmelse knyttet til kapitlet er at det er et mer spesifikt

mål som er knyttet opp mot genetisk materiale, jf. NOU 2004: 28 kap. 22.7.1.

Utvalget går inn for at det genetiske materialet skal være en «*felles ressurs*», jf. utk. § 55 (formål), jf. NOU 2004: 28 kap. 22.7.3. Med dette begrepet mener utvalget allmennheten, eller fellesskapet i samfunnet, i et lokalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og til fellesskap på tvers av generasjoner. Videre skal det tolkes slik at ingen i utgangspunktet skal ha noen enerett til genetisk materiale ut fra eierskap til det biologiske materialet. En konsekvens av at genetisk materiale skal være en felles ressurs er at «enhver» har tilgang slik den ligger i naturen, og fritt kan bruke denne ressursen, jf. utk. § 57.

Utvalget går ikke inn for statlig eierskap til det genetiske materialet eller at retten til utnyttelse av genetisk materiale ligger selvstendig og eksklusivt til den som har eiendomsrett til det biologiske materialet, jf. NOU 2004: 28, kap. 22.7.3. Om statlig eiendomsrett til genetisk materiale sier utvalget bl.a.: «Videre vil det å legge eiendomsretten eller en særrett til genetisk materiale til staten harmonere dårlig med målet om å sikre åpen tilgang til de genetiske ressursene dersom det er meningen at staten skal gjøre aktiv bruk av eiendomsretten med tanke på å få økonomisk utbytte fra den.», se NOU 2004: 28, side 526.

Utvalget legger videre vekt på at regelverket om genetisk materiale bør fremme utnyttelse av genressurser med norsk opphav og forskning og næringsutvikling i Norge. Utvalget mener at en statlig eiendomsrett kan medføre at aktører innenfor det genteknologiske området foretrekker å søke etter genetisk materiale andre steder fremfor Norge.

Begrepet «*utnyttingen*» skal etter utvalgets forslag tolkes vidt. Det er ment å omfatte både selve uttaket av det genetiske materialet og en eventuell etablering av immaterialrettigheter.

Utvalget foreslår videre at formålet med reguleringen skal reflektere at utnyttingen skal være «*til mest mulig gagn for miljø og mennesker*». Med dette sikter utvalget til tilrettelegging for utveksling av genetisk materiale som er viktig for matvaresikkerhet, helseformål og tilrettelegging for næringsutvikling og verdiskaping. Utvalget viser videre til at dette skal reflektere biomangfoldkonvensjonens tredje hovedformål om en rimelig og rettferdig fordeling av fordeler ved bruk av genetisk materiale.

Referansen til *urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle bruk* av biologisk materiale reflekterer den stilling disse interessene har i biomangfoldkonvensjonen, jf. særlig art. 8 (j) og 10 (c). Den bruk som tradisjonelt har foregått, angår det biolo-

giske materialet, og ikke det genetiske materialet. Kravet om at den tradisjonelle bruken skal respekteres, innebærer at uttak av biologisk materiale, bruk av urfolks og lokalbefolkningers tradisjonelle kunnskap i forbindelse med uttak av biologisk materiale og utnyttelsen av det genetiske materialet, samt etablering og ivaretagelse av immaterielle rettigheter skal skje på en måte som tar hensyn til urfolks og lokalbefolkningers interesser knyttet til tradisjonell bruk. Det legges i dette ikke opp til noen «vetorett» for urfolk eller lokalbefolkninger i den forstand at de kan blokkere uttak eller utnyttelsen av materialet. Det innebærer heller ikke en plikt til å gi prioritet til urfolks og lokalbefolkningers interesse som ikke knytter seg til tradisjonell bruk.

Forvaltningen av genetisk materiale skal være til mest mulig gagn for mennesker «i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv». I nasjonalt perspektiv vil det særlig være et formål at loven legger til rette for bruk av og næringsutvikling på grunnlag av genetisk materiale. I et internasjonalt perspektiv mener utvalget at fokus særlig må være rettet mot å bidra til at andre staters lovgivning om tilgang til genetisk materiale blir overholdt, at vilkår om fordeling av fordeler mellom norske aktører og andre land blir overholdt og å legge til rette for utveksling av genetisk materiale mellom land.

15.6.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de som har uttalt seg, bestående av *Justis- og politidepartementet, Utenriksdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Sysselmannen på Svalbard, Norsk genressursråd, Akvaforsk, Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bygdekvinnelag, Norges Naturvernforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), SABIMA, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Finnøy kommune* støtter utvalgets syn i å tilrettelegge for fri tilgang til genetisk materiale og at genetisk materiale er å betrakte som en felles ressurs.

Utenriksdepartementet uttaler:

«at Utvalget for norske forhold legger til grunn at genetisk materiale er en felles ressurs (ref. utk. § 55) og at en dermed bidrar til en lettere tilgjengelighet til genressursene enn det biodiversitetskonvensjonen åpner for og som mange ressursrike utviklingsland ønsker. Den foreslåtte tilnærming innebærer at Norge vil oppfylle et viktig grunnprinsipp i biodiversitetskonvensjonen og FAO-traktaten at statene skal legge mest mulig til rette for tilgang til genetisk materiale ...».

Landbruks- og matdepartementet uttaler:

«Vi finner ingen klar bestemmelse knyttet til bærekraftig bruk av genetisk materiale i forslaget og mener dette bør vurderes å ta inn. Å sikre bærekraftig bruk av genetiske ressurser inngår i den tredje målsetningen etter våre forpliktelser under CBD og ITPGRFA.»

Fridtjof Nansens Institutt er imidlertid skeptisk til hva som ligger i begrepet felles ressurs. «Dette er ikke klart fra lovforslaget og er heller ikke et rettslig begrep som tidligere er i bruk i norsk rett. Derfor er det til en viss grad åpent hva som vil bli det rettslige innholdet i den rettslige statusen til genetisk materiale.» Instituttet ønsker dessuten at staten skal ha en klarere rolle og uttaler:

«Ved at staten etableres som håndhever av en slik fellesrett, kan konflikter mellom kryssende rettigheter unngås: Det typiske tilfellet er to eiere av forskjellige individer innen samme art og som innehar det samme eller nesten det samme genetiske materialet. Ved å si at genetiske materialet er en felles ressurs, løser ikke lovgivningen denne konflikten. Men ved å si at det genetiske materialet tilhører nasjonen, kan begge ha den samme bruksretten, men ingen rett til å hindre den andre fra tilsvarende bruk. Dette vil legge forholdene til rette for forskning og utvikling.».

Norskog uttaler som, eneste instans, at eiendomsretten til det genetiske materiale bør følge eiendomsretten til det biologiske materialet det genetiske materialet stammer fra. *Norskog* uttaler bl.a. at:

«Utvalget konkluderer med at utnyttelse av genetisk materiale ikke skal være en rett som eksklusivt tilhører den som har eiendomsretten til stedet det genetiske materialet skriver seg fra. *Norskog* finner dette unaturlig, fordi eksemplet har klare paralleller, men allikevel står i sterk kontrast til den nylig reviderte mineralloven. *Norskog* mener skjerpingsretten, som er nedfelt i denne loven også tilsvarende kan gjelde undersøkelser av genetisk materiale og at slike undersøkelser videre kan medføre et tilbud til grunneier rundt utnyttelse av ressursen. For å skape et entydig lovverk, mener *Norskog* at retten til undersøkelse og anvendelse av genressurser avstemmes med skjerpingsretten.»

Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Bioteknologinemnda, Norsk Institutt for naturforskning, Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo, Norges Bondelag, SABIMA, WWF-Norge, Nord-Trøndelag fylkeskommune v/Fyl-

kestinget og *Midt-Troms Museum* peker på at loven bør ivareta tiltak for å oppnå rettferdig fordeling av fordeler, herunder inntekter, skapt ved utnytting av det genetiske materialet som er tatt ut i Norge.

Sametinget er kritisk til forslaget og uttaler bl.a.:

«Når det gjelder tilgang til genetisk materiale må det komme klart frem at det kan være en sammenheng mellom genressursene og kunnskapene om dem. Genressursene som man blir oppmerksom på fordi de er knyttet til tradisjonell samisk kunnskap må behandles annerledes enn genressurser som ikke har slik forankring. Rettigheten til den første gruppen bør helt klart etter Sametingets syn tilligge samene selv som forvaltere av den tradisjonelle kunnskapen. Den andre typen genressurser kan tilligge fellesskapet...»

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler:

«Havressurslovutvalget anbefaler for det første at det i samråd med berørte departementer utredes særskilt om det skal kreves samtykke og økonomisk andel av utbytte fra utnyttelse av norske marine genressurser. Det er verdt å merke seg at Biomangfoldlovutvalget til en viss grad forskutterer et slikt arbeid. Biomangfoldlovutvalget legger stor vekt på de folkerettslige «soft-law» og «bør»-aspektene og ønsker å lovfeste en adgang for alle til bioprospektering m.v. «til beste for menneskeheten». Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering kan det stilles spørsmål ved om ikke dette i realiteten er bestemmelser til beste for store internasjonale næringslivsaktører.

Havressurslovutvalget anbefaler videre at det i arbeidet bør foreligge en politisk strategi som Norge er tjent med på området med særskilt vekt på næringspolitiske og handelspolitiske interesser. Fiskeri- og kystdepartementet er enig i dette og mener det er viktig at Norge tenker nøye gjennom problematikken rundt tilgang til genetisk materiale ut fra nasjonens totale interesser. Med bakgrunn i ovennevnte mener Fiskeri- og kystdepartementet at §§ 55 og 56 må strykes, og at § 57 må omformuleres i tråd med ovennevnte.»

SABIMA foreslår at utk. § 55 endres (ny tekst understreket) for å ivareta hensynet til rettferdig fordeling av inntekter som er skapt ved utnytting av genetisk materiale:

«Genetisk materiale er en felles ressurs som skal forvaltes slik at utnyttingen er til mest mulig gagn for miljø og mennesker i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv, både ved å sikre en rettferdig fordeling av inntekter og slik

at urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle bruk respekteres.»

Det heter i uttalelsen fra *Bioteknologinemnda* at «Spørsmålet om vederlag for uttak av genetisk materiale er en vanskelig problemstilling med flere motstridende hensyn. Et viktig moment er hva som er i Norges interesse på lang sikt. Norge er i dag en råvareleverandør der vern om naturen står sentralt, og landet kan således sammenlignes med flere utviklingsland som i dag krever vederlag for uttak. Det kan derfor tenkes at staten bør beholde muligheten til å ta vederlag for utnyttelse av genetisk materiale. Den norske holdningen til dette må også sees i sammenheng med hvordan spørsmålet løses i forhold til ulike utviklingslands interesser og internasjonale prosesser.»

Justis- og politidepartementet har også uttalt seg om plasseringen av regulering av tilgang til genetisk materiale i lovgivningen. I deres uttalelse heter det:

«Det kan for øvrig mer generelt reises spørsmål om i hvilken grad en nærmere regulering av den videre utnyttelsen utenfor naturen av genetisk materiale passer inn i en lov som har vern eller forvaltning av norsk natur og norske naturressurser som hovedformål. Med en slik innfallsvinkel kan det hevdes at de fleste reglene i lovutkastet kapittel VII vil passe bedre inn i en utvidet og revidert versjon av genteknologiloven.»

15.6.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det ikke behov for en egen formålsbestemmelse i lovkap. VII om genetisk materiale. Departementet viser til at formålsbestemmelsen i § 1 også gjelder for lovkap. VII. I tillegg foreslår departementet at de momentene som er listet opp i utvalgets forslag til særskilt formålsbestemmelse (utk. § 55) tas inn som hensyn som skal vektlegges i forvaltningen av genetisk materiale, jf. § 57. Det følger av bestemmelsen at staten skal forvalte det genetiske materialet til mest mulig gagn for miljø og mennesker i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, der det også skal legges vekt på en rettferdig og likeverdig fordeling av fordelene ved utnyttingen av genetisk materiale og slik at urfolks og lokalbefolknings interesser ivaretas. Etter departementets vurdering ivaretar §§ 1 og 57 hensynene bak biomangfoldkonvensjonen og den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser, herunder hensynet til bærekraftig bruk.

Angående Justis- og politidepartementets spørsmål om reguleringen av tilgang til genressur-

ser vil passe bedre inn i genteknologiloven, mener departementet, i likhet med utvalget, at denne reguleringen bør være en del av naturmangfoldloven. Departementet har lagt vekt på at genressurser benyttes til mange andre formål enn genteknologi, samt at regler knyttet til selve uttaket naturlig hører hjemme i en lov som omhandler bruk og vern av biologisk mangfold. Det vil etter departementets oppfatning være unaturlig å skille reguleringen av uttaket fra reguleringen av utnyttelsen av materialet.

Departementet mener det bør fremgå av loven at genetisk materiale tilhører fellesskapet i Norge. Departementet har også valgt å tydeliggjøre i loven at det genetiske materialet i Norge bør forvaltes som nasjonens felles ressurs til beste for fellesskapet, uavhengig av eiendomsretten til det biologiske materialet. Dette er i tråd med utvalgets forslag og innspillene fra flere av høringsinstansene.

Ved å bruke begrepet «nasjonens» og å si at det genetiske materialet skal forvaltes av staten, ønsker departementet å tydeliggjøre statens styrings- og håndhevingsrett til genetisk materiale. Ut over dette er begrepet «nasjonens felles ressurs» ment å ha samme innhold som utvalgets «felles ressurs», nemlig allmennheten, eller fellesskapet i samfunnet, i et lokalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og til fellesskap på tvers av generasjoner. Videre skal det tolkes slik at ingen i utgangspunktet skal ha noen enerett til genetisk materiale ut fra eierskap til det biologiske materialet.

Ved å fastslå at det genetiske materialet tilhører nasjonen som en felles ressurs, pålegges staten å forvalte ressursene til beste for nålevende og fremtidige generasjoner. Dette kan bl.a. innebære å sikre at genressursene er tilgjengelig for bærekraftig bruk, sikre at det genetiske mangfoldet ikke forringes, sikre at bruken av genressursene ikke innskrenkes og å åpne for adgang på de vilkår som anses å være hensiktsmessig for å oppnå formålene i loven. Departementet er derfor ikke enig med Norskog i at rettighetene til det genetiske materiale skal tilhøre grunneier, slik det er tilfelle for ikke mutbare mineraler.

Departementet mener, i likhet med de fleste av instansene som har uttalt seg om temaet, at hensynet til rettferdig fordeling bør gjenspeiles i loven. Etter departementets oppfatning er det viktig å legge til rette for at fellesskapet/nasjonen skal kunne ta del i den kunnskapen som utvikles og i utnyttelsen av immaterielle rettigheter som skrives seg fra det genetiske materialet som tas ut i Norge. Prinsippet er også sentralt både i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser og biomangfoldkon-

vensjonen, hvor det er fremhevet i formålsbestemmelsen (art. 1). Hensynet til fordeling av fordeler fremgår av § 57 og foreslås nærmere regulert i § 58. Det vises for øvrig til omtalen av dette i kap. 15.8.3.

15.7 Aktsomhetsplikt

15.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en generell aktsomhetsplikt som gjelder på alle stadier av bruk av genetisk materiale, både ved uttak og utnyttning, jf. NOU 2004: 28 kap. 25. Bestemmelsen knytter seg opp mot formålsbestemmelsen i utk. § 55 og supplerer den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 6. Paragrafen retter seg mot enhver som tar ut eller utnytter genetisk materiale.

Aktsomhetsplikten kan f.eks. innebære at også norske borgere som vil foreta uttak av genetisk materiale i andre land, skal søke å ivareta formålene i biomangfoldkonvensjonen, hvis den aktuelle staten ikke har en egen tilgangsregulering.

Brudd på aktsomhetsplikten kan medføre erstatningsplikt, f.eks. overfor lokalbefolkningen eller urfolk dersom deres interesser i tradisjonell bruk av biologisk materiale ikke blir respektert og dette medfører økonomisk tap for dem. Brudd på aktsomhetsplikten kan også gi grunnlag for miljøerstatning etter utk. § 71.

15.7.2 Høringsinstansenes syn

Fiskeri- og kystdepartementet mener utk. § 56 bør utgå fordi de mener at det bør foreligge en politisk strategi som Norge er tjent med på området med særskilt vekt på næringspolitiske og handelspolitiske interesser, jf. kap. 15.6.2.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«det er meget bra at det er tatt inn aktsomhetsplikt i lovforslaget. I merknadene til bestemmelsen påpekes det at aktsomhetsplikten kan innebære at norske borgere som vil foreta uttak av genetisk materiale i andre land, skal søke å ivareta formålene i konvensjonen om biologisk mangfold hvis den aktuelle staten ikke har en egnet tilgangsregulering. DN antar at dette vil kreve et vedtak hjemlet i lovens § 2 tredje ledd.

Gyldigheten for norske borgere utenfor lovens stedlige virkeområde, kan være en aktuell problemstilling også med hensyn til andre bestemmelser i dette kapitlet, jf. § 58.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

«For å sikre at genetisk materiale er en felles ressurs, slik det er beskrevet i kommentarene til § 55, bør aktsomhetsplikten inneholde klare krav om at det ikke tas immaterialrettigheter som undergraver dette. Ordlyden i kommentaren, slik den står i forslaget, innebærer at aktsomhetsplikten kan innebære at den som tar ut genetisk materiale, etter forholdene må forsikre seg om at det ikke tas ut immaterialrettigheter. Vi mener det bør presiseres at den som tar ut genetisk materiale i Norge skal forsikre seg om dette.»

15.7.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det bør gjelde en aktsomhetsplikt for enhver som ønsker å få tilgang til og utnytte genetisk materiale. Men spørsmålet er om dette er tilstrekkelig ivaretatt i den generelle aktsomhetsbestemmelsen i § 6, eller om det behøves en egen, og mer spesifikk aktsomhetsbestemmelse i forbindelse med uttak og utnyttelse av genetisk materiale.

En viktig grunn til at utvalget valgte en egen aktsomhetsbestemmelse i lovkap. om genetisk materiale var at de ikke gikk inn for tillatelsesordning og videre foreslo de en egen formålsbestemmelse for kapitlet. Departementet har imidlertid valgt å gå inn for en tillatelsesordning med fordeling av fordeler, jf. kap.15.8, i stedet for å ha en egen formålsbestemmelse i lovkap. VII. Begrunnelsen for å ha en særskilt aktsomhetsbestemmelse ut over den generelle aktsomhetsbestemmelsen i § 6 synes da, etter departementets oppfatning, ikke lenger like sterk. Departementet mener videre at den generelle aktsomhetsbestemmelsen i § 6 i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn som gjelder for kapitlet om genetisk materiale.

15.8 Uttak og utnyttning av genetisk materiale

15.8.1 Utvalgets forslag

Utvalget går inn for at det ikke bør gjelde noe krav om tillatelse fra det offentlige for uttak av genetisk materiale fra naturen i Norge. Hovedbegrunnelsene for dette er at de mener det vil redusere interessen for bioprospektering og medføre kostnader både til offentlig administrasjon og for den enkelte som vil ta ut materiale. Materiale av samme slag vil normalt kunne skaffes fra andre land, og regler som gjør uttak i sin alminnelighet betinget av samtykke fra det offentlige vil kunne motvirke utnyttelse av genetisk materiale med opphav i Norge. Målet med regler om uttak fra Norge må være å

fremme utnyttelsen av et slikt materiale og i den forbindelse så langt mulig å legge til rette for norsk deltakelse i den forskning og utnyttelse som materialet gir opphav til.

Utvalget foreslår i utk. § 58 første ledd en plikt til å melde uttak fra naturen av genetisk materiale for utnyttelse i næringsøyemed. Et vesentlig formål med en slik meldeplikt vil være at myndighetene vil kunne få oversikt over systematisk leting etter genetisk materiale (bioprospektering) som foregår i Norge. Et annet formål vil kunne være å legge til rette for å ta del i fordeler som følger med forskning og utnyttelse av materialet. I følge utvalget er det den etterfølgende utnyttelsen i næringsøyemed som den offentlige interessen i det vesentlige er knyttet til. Selve uttakene i bioprospekterings- eller letesammenheng medfører normalt ingen fare for biologisk mangfold.

Plikten inntreer når materialet skal anvendes i næringsøyemed, med andre ord etter at uttaket er foretatt. Det gjelder uavhengig av om uttaket i sin tid skjedde som en kartlegging av genetisk materiale, som et ledd i taksonomiske undersøkelser eller ved annen forskningsvirksomhet.

Når det gjelder vilkår for uttak og fordelsfordeling, ser utvalget at de største fordelene som kan følge av uttak av genetisk materiale, er at man øker kunnskapen om det og at materialet kan utnyttes på måter som vil bidra til verdiskaping. For å fange opp de sjeldne tilfellene der et genetisk materiale virkelig gir en lønnsom økonomisk bruk, må man trolig lage et nokså omfattende system med meldinger, tillatelser og kontroll. Selv da kan det være lett å unndra seg slik kontroll, fordi materialprøvene som regel er små, og materialet normalt ikke vil være unikt for Norge. Utvalget mener derfor at det ikke er grunn til å foreslå detaljerte regler om fordeling av fordeler for uttak i Norge for de tilfellene der uttak av genetisk materiale leder til kommersialisering av et produkt.

Meldeplikten er også foreslått å gjelde for den som senere erverver materialet og som tenker å utnytte dette i næringsøyemed, se utk. § 58 første ledd annet punktum. Utvalget har ikke foreslått noen tidsbegrensning.

Utvalget foreslår å gi en forskriftshjemmel som skal gi utfyllende regler om meldepliktens innhold og om unntak fra meldeplikten. Det kan bl.a. være aktuelt å gi forskrift om hvilke opplysninger meldingen skal inneholde, f.eks. hvor uttaket er gjort, naturtypen på stedet, hva slags materiale som er hentet ut, hvorvidt lokale eller samiske interesser blir berørt eller om uttaket bygger på bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap. Det kan videre

være aktuelt ved forskrift å gi unntak fra meldeplikt for f.eks. utnytting til kultivering eller avl.

Bestemmelsen er foreslått bare å gjelde uttak fra «naturen». Genetisk materiale som allerede er fjernet fra sine naturlige omgivelser, faller utenfor, f.eks. genetisk materiale fra et plantefelt, i en botanisk hage, en genbank eller et laboratorium.

15.8.2 Høringsinstansenes syn

Bioteknologinemnda, Norsk Genressursråd, Akvaforforsk, Norges Bondelag og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter utvalgets forslag om at den som tar ut genetisk materiale fra naturen skal gi melding til departementet når materialet skal utnyttes i næringsøyemed.

Næringslivets Hovedorganisasjon «er enig i utvalgets tilrådning om ikke å kreve samtykke for uttak i Norge eller eksport ut av Norge av genetisk materiale. Dette er i overensstemmelse med retts-tilstanden i andre europeiske land.»

Norsk Genressursråd uttaler:

«Norsk Genressursråd er svært positiv til lovens generelt liberale holdning til tilgang og muligheter for utnytting av genetisk materiale som kommer frem i Kap. VII «Tilgang til genetisk materiale». NGR setter likevel spørsmålstegn ved om det er realistisk å kontrollere eller følge opp meldeplikten til departementet om materiale som er tatt ut fra naturen og som utnyttes i næringsøyemed (§ 58 uttak av genetisk materiale).»

Landbruks- og matdepartementet uttaler at «meldeplikten som følger av 1. ledd kan være en tilleggsforpliktelse som ikke vil være i tråd med den Internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser (ITPGRFA) art. 12, 3 ledd, litra B9 som Norge ratifiserte i august 2004. Etter denne artikkelen skal det ikke være andre forpliktelser enn å utforme en standardavtale.» Landbruks- og matdepartementet stiller også spørsmål om hvor hensiktsmessig det er å etablere et nytt register som vil kreve økt byråkrati gjennom registreringer, oppfølging eller kontroll.

Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Sametinget og WWF er skeptiske til utvalgets forslag. De mener man bør gå inn for en strengere regulering av tilgang til genetisk materiale i Norge enn det utvalgets foreslår, enten i form av en tillatelsesordning eller gjennom hjemmel om vilkår og begrensning av uttak.

Direktoratet for naturforvaltning uttaler bl.a. at «loven i § 58 bør inneholde hjemmel for utarbeidelse av forskrift om meldepliktens innhold ... og

om eventuelle forhold som krever tillatelse, og at Kongen i forskrift eller ved enkeltvedtak kan stille vilkår for, begrense eller forby utnytting av genetisk materiale til formål som strider mot blant annet etiske hensyn og miljøhensyn.» *Direktoratet* mener dessuten at «meldeplikten bør gjelde for den som har tatt ut genetisk materiale fra naturen i eller utenfor Norge og når materialet utnyttes i forsknings- og næringsøyemed.» Utvalgets forslag inneholder kun meldeplikt når materialet skal utnyttes i næringsøyemed, og når materialet er innhentet i Norge.

WWF mener at det må kreves tillatelse for uttak av genetisk materiale i verneområder.

Spørsmålet om en fordelsfordeling er tatt opp av flertallet av høringsinstansene, som påpeker at utvalgets forslag mangler bestemmelser om fordeling av fordelene fra utnyttelsen av genetisk materiale. *Fiskeri- og kystdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Bioteknologinemnda, Arboretet og Botanisk Hage ved Universitet i Bergen, Norsk Institutt for naturforskning, Senter for miljø og utvikling ved Universitetet i Oslo, Norges Bondelag, SABIMA, WWF, Midt-Troms Museum og Stiftelsen Det Norske Arboret* mener at bestemmelser om fordelsfordeling må tas med i loven.

Fiskeri- og kystdepartementet uttaler:

«Havressurslovutvalget anbefaler for det første at det i samråd med berørte departementer utredes særskilt om det skal kreves samtykke og økonomisk andel av utbytte fra utnyttelse av norske marine genressurser. Det er verdt å merke seg at Biomangfoldlovutvalget til en viss grad forskutterer et slikt arbeid. Biomangfoldlovutvalget legger stor vekt på de folkerettslige «soft-law» og «bør»-aspektene og ønsker å lovfeste en adgang for alle til bioprospektering m.v. «til beste for menneskeheten». Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering kan det stilles spørsmål ved om ikke dette i realiteten er bestemmelser til beste for store internasjonale næringslivsaktører.»

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«Globalt er det politisk enighet om at det skal fremforhandles et internasjonalt regime for CBDs Art. 15 og 8(j) og konvensjonens tre hovedmålsettinger. En sterk basis for dette arbeidet er Bonn-Guidelines under CBD. Disse behandler fordelingen av både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler mer generelt. Deltaelse i forskningsaktiviteter og tilgang til forskningsresultater nevnes som eksempler på mulige fordeler/goder. Både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler bør derfor inkluderes i det norske lovforslaget. På denne bak-

grunn foreslår DN hjemler som muliggjør tilgang til forskningsresultater og evt. deltagelse i forskning basert på genetisk materiale innhentet i Norge, samt en hjemmel til å kreve at en viss andel av det økonomiske utbyttet skal betales til et fond for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.»

Norsk Institutt for naturforskning uttaler:

«Dette kapitlet, om tilgang til genetisk materiale, har vært savnet i norsk lovgivning. Teksten bør imidlertid referere til bioprospektering og det kommersielle potensialet som ligger i dette. Samtidig som slik virksomhet bør oppmuntres, bør det også være bestemmelser om en form for «royalties» til grunneier, staten eller annen rettighetshaver dersom bioprospekteringen resulterer i kommersielle produkter. Sistnevnte punkt er berørt i § 57 siste ledd, men kan med fordel utdypes noe.»

Sametinget mener at «lovforslagets § 58 må inneholde forpliktende lovtekst om at det skal gis opplysninger ved bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap ved uttak og utnytting av genetisk materiale».

Enkelte instanser mener dessuten at opplysningsplikten om opprinnelsen for genressurser i patentsøknader i henhold til patentloven bør styrkes slik at denne gjøres til et vilkår for patent. Videre påpekes det at dersom oppfinnelsen er basert på tradisjonell kunnskap bør det oppgis i patentsøknaden.

Norges Bondelag uttaler:

«I Norge vokser omkring 30 arter av gras- og fôrvekster vilt. Vi er bekymret for at etablering av immaterialrettigheter til genetisk materiale fra naturlig viltlevende arter kan hindre fri utveksling av materiale i offentlige samlinger. Norges Bondelag mener at § 58 om uttak av genetisk materiale må inneholde en tilsvarende bestemmelse som § 59 om at den som har tatt ut genetisk materiale fra naturlig viltlevende arter med faktisk eller potensiell verdi for mat og jordbruk, må avstå fra å kreve en immaterialrett på materialet dersom en slik rett begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk, med mindre det har skjedd en bearbeiding som har medført en vesentlig endring av materialet.»

15.8.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en generell bestemmelse om at Kongen kan fastsette at uttak fra naturen av biologisk materiale med formål om å utnytte det genetiske materiale krever tillatelse fra departe-

mentet. Begrunnelsen for å ha en slik adgang er for det første behovet for å ha kontroll over og oversikt med lete- og uttaksaktiviteter. Departementet viser til at Norge, på grunn av sin geografiske beliggenhet, anses å ha mange interessante organismer med egenskaper som kan utnyttes. Departementet viser også til at det er inntatt hjemler i havressurslova for å gi nærmere regler om uttak og utnyttelse av marine genressurser. Det skjer stadig fremskritt i forhold til den teknologiske utviklingen innenfor bioprospektering, og det er grunn til å forvente en økning i bioprospektering i tiden fremover. Det er derfor behov for et regelverk som kan håndtere en slik utvikling. For det andre er det viktig å ha styring med uttak av det biologiske materialet som det genetiske materialet stammer fra, slik at uttaket av det biologiske materialet ikke fører til at arters overlevelse trues. For det tredje vil krav om offentlig tillatelse til å lete etter og ta ut genetisk materiale være en sentral forutsetning for at fordeler ved utnytting av genetisk materiale fordeles rettferdig, jf. at det kan fastsettes vilkår om det i lete- og uttakstillatelsen. Under biomangfoldkonvensjonen pågår det forhandlinger om et internasjonalt regime om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling av fordelene. Dette regimet skal bidra til gjennomføringen av artiklene 15 og 8 (j) og konvensjonens tre hovedmålsetninger. En sterk basis for dette arbeidet er Bonn Guidelines under konvensjonen. Disse behandler fordelingen av både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler. Deltagelse i forskningsaktiviteter og tilgang til forskningsresultater nevnes som eksempler på mulige fordeler. Den internasjonale utviklingen med fokus på rettferdig fordeling i forhandlingene tilsier at naturmangfoldloven muliggjør slike krav om fordelsfordeling.

Departementet foreslår at det bare er genetisk materiale tatt ut fra naturen som kan reguleres. Det avgrenser en tillatelsesordning til ikke å gjelde for genetisk materiale som allerede er fjernet fra sine naturlige omgivelser, slik som genetisk materiale på et plantefelt, i botanisk hage, genbank eller laboratorium.

Departementet foreslår at alle som ønsker å ta ut biologisk materiale fra naturen med formål om å utnytte det genetiske materialet skal omfattes av tillatelsesordningen og at en tillatelse må foreligge før uttak kan skje. Det er viktig for å få oversikt over all leteaktivitet i Norge at også uttak i ren forsknings- og undervisningssammenheng inngår i tillatelsesordningen. Videre kan det være en glidende overgang mellom forskning og ren bioprospektering. Flere forskningsinstitusjoner har også utviklet systemer for kommersialisering for de tilfeller

der forskning leder til oppdagelse eller utvikling av produkter som har kommersiell verdi. Det legges dessuten opp til et tillatelsessystem som er enkelt og lite byrdefullt for brukerne. Uttak for taksonomiske formål unntas fra tillatelsesordningen.

I sjø vil reglene i naturmangfoldloven gjelde sammen med reglene i havressurslova. Reglene i de to lovene når det gjelder tillatelse til uttak fra naturen av biologisk materiale og deling av fordeler fra slik virksomhet er i all hovedsak sammenfallende. Det legges opp til at reguleringen av uttak og utnytting hjemles i en felles forskrift etter de to nevnte lover slik at det kun blir en søknadsprosess. Departementet anser det som hensiktsmessig at fiskeriforvaltningen forvalter den delen av forskriftsregelverket som gjelder i sjø.

Uttak til offentlige samlinger skal være unntatt fra tillatelsesordningen. Bakgrunnen for det er at man i offentlige samlinger har oversikt og kontroll med det genetisk materialet. Videre kan offentlige samlinger stille vilkår om fordeler fra utnyttingen, skal tilfalle staten. Unntaket vil også omfatte genetisk materiale som utveksles med NordGen under Nordisk Ministerråd, som ikke skal ha andre vilkår for uttak i Norge enn i de andre nordiske landene.

Departementet mener, i motsetning til Landbruks- og matdepartementet, at en meldeplikt eller tillatelsesordning ikke vil kunne være en tilleggsforpliktelse i strid med det multilaterale systemet under ITPGRFA. Det multilaterale systemet gjelder for enkelte plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk som er under forvaltning og kontroll av det offentlige/staten, jf. art. 11.2. Tillatelsesordningen er foreslått bare å gjelde genetisk materiale tatt ut fra naturen, og som dermed ikke kan sies å være under det offentliges forvaltning og kontroll. Departementet har imidlertid valgt å presisere at uttak fra naturen ikke omfatter uttak til avl og foredling i jordbruk, skogbruk og oppdrettsnæring.

Som det fremgår ovenfor er det en nær kobling mellom muligheten for å kreve andel av fordelene av utnyttelsen av genetisk materiale og en tillatelsesordning, jf. §§ 57 og 58 tredje ledd. Både økonomiske og ikke-økonomiske fordeler bør kunne reguleres. Departementet foreslår at det kan stilles vilkår om at fordeler fra utnyttingen, skal tilfalle staten, jf. § 58 fjerde ledd. Paragraf 58 fjerde ledd gir hjemmel til, gjennom forskrift, å gi nærmere regler om de vilkår som stilles i tillatelsen, herunder om forholdet til grunneier, urfolk og lokalbefolkning.

Nærmere regler for tillatelsesregulering og muligheten for å få fordeler av kommersiell utnyttelse av genetisk materiale foreslås regulert i forskrift. Disse reglene vil bli utarbeidet i et nært sam-

arbeid med sentrale myndigheter knyttet til bl.a. landbruks-, fiskeri- og næringssektoren, andre berørte parter og Sametinget der samiske interesser er direkte berørt, hvor bl.a. saksbehandling og vilkår om fordeling av fordeler til grunneiere, rettighetshavere, lokalbefolkning urfolk ivaretas på en rettferdig og rimelig måte. Man bør bestrebe seg på å finne en fellesløsning for uttak etter naturmangfoldloven og etter havressurslova. Departementet tar også sikte på å utarbeide nærmere rutiner og informasjonsmateriale for behandlingen av søknader om tillatelse til uttak av biologisk materiale fra naturen til utnytting av dets genetiske materiale.

Utarbeidelse av forskrift med hjemmel i § 58 er konsultasjonspliktig dersom den berører samiske interesser direkte, jf. ILO-konvensjon nr. 169 art. 6 og prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, vedtatt ved kgl. res. 1. juli 2005.

15.9 Grunneiers og andre rettighetshavers rett

15.9.1 Utvalgets forslag

Retten til å ta ut og utnytte genetisk materiale fra naturen bør i følge utvalget tilligge «enhver», jf. utk. § 57 første ledd. Det genetiske materiale skal kunne utnyttes fritt så lenge man har fått hånd om det biologiske materialet på lovlig måte.

Det innebærer at leting og uttak må skje i samsvar med regler om uttak av biologisk materiale i eller i medhold av naturmangfoldloven eller andre lover. Videre må den som tar ut eller utnytter genetisk materiale respektere ev. immaterielle rettigheter som andre måtte ha til materialet.

Etter utk. § 57 annet ledd kan uttak ikke gå ut over den tilgangen som allemannsretten gir til det biologiske materialet som inneholder det genetiske materialet uten samtykke eller særskilt rettsgrunnlag. Den som ønsker å utnytte genetisk materiale må videre respektere både eiendomsretten til det biologiske materialet der det genetiske materialet befinner seg, og ev. immaterialrettigheter knyttet til det.

Utvalget foreslår at staten på vegne av allmennheten skal ha et særskilt ansvar for å håndheve fellesskapets interesse i åpen tilgang til genetisk materiale, jf. utk. § 57 tredje ledd.

Utvalget har vurdert å foreslå en hjemmel for Kongen til å kunne stille krav om tillatelse til uttak av genetisk materiale, og i tilfelle hvilke vilkår som kunne stilles for en slik tillatelse. Det kan f.eks. være aktuelt å stille vilkår om forskningssamar-

beid og om andel i økonomisk utbytte som måtte følge av et slikt uttak. Utvalget har unnlatt å foreslå et slikt forslag på bakgrunn av lite erfaringsgrunnlag til å fastslå at det er behov for en slik bestemmelse.

15.9.2 Høringsinstansenes syn

Norsk Genressursråd, Akvaforsk og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støtter at «enhver» skal ha tilgang til det genetiske materialet i Norge innenfor de grenser denne loven og andre rettsregler stiller.

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler:

«Når det gjelder hvem som skal ha rett til leting etter, uttak og utnyttelse av genetisk materiale, er NHO enig med utvalget i at denne retten bør tilligge «enhver», og ikke staten eller eier av det biologiske materialet. Likevel er det viktig å presisere at dette ikke gir «enhver» rett til å utnytte denne retten i strid med de begrensninger som gjelder for tilgang til grunn og biologisk materiale. Av klarhetshensyn bør disse begrensningene inntas i lovforslaget, som foreslått av utvalget (§ 57, 2).»

15.9.3 Departementets vurdering

Eier av det biologiske materialet har ikke eiendomsrett til det genetiske materialet iboende i det biologiske. Dette er i samsvar med gjeldende rett og departementets forslag til bestemmelser om uttak og utnyttning av genetisk materiale, jf. naturmangfoldloven § 57 og 58 første ledd. Samtidig er det ikke ønskelig å endre de regler i gjeldende rett som gir grunneier rett til å nekte tilgang til det biologiske materialet eller til grunnen som det genetiske materialet hentes fra. Dersom grunneier i disse tilfellene ønsker å tillate uttak kan grunneier stille vilkår for bruken av det biologiske materialet. Også der staten er grunneier kan staten kreve at den som ønsker tilgang til biologisk materiale på eiendommen, og som omfattes av det multilaterale systemet for utveksling av nærmere bestemte plantegenetiske ressurser til bruk i mat og jordbruk, skal signere standardavtale som er utviklet under Den internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser til mat og jordbruk. En slik bestemmelse vil gjelde side om side med ev. andre bestemmelser og privatrettslige regler, og det er derfor juridisk sett ikke nødvendig å ha en særskilt bestemmelse om grunneiers rettigheter. Departementet mener likevel det kan være behov for en slik presisering i regelverket for eiere og rettighetshavere ved at det uttrykkelig sies at den som ønsker å

utnytte genetisk materiale må respektere både eiendomsretten til det biologiske materialet der det genetiske materialet befinner seg, og ev. immaterialrettigheter knyttet til det genetiske materialet, jf. § 58 annet ledd.

15.10 Uttak av genetisk materiale fra offentlige samlinger

15.10.1 Utvalgets forslag

For samlinger under offentlig forvaltning gjelder de folkerettslige forpliktelser etter FAO-traktatens bestemmelser for det genetiske materialet til nærmere angitte planteslekter som inngår i det multilaterale systemet. Tilgangen til materiale fra offentlige samlinger i Norge er i dag ikke lovregulert.

Etter utvalgets mening vil det være en fordel at plikten til å gi tilgang til det genetiske materialet som inngår i FAO-traktatens system for forenklet tilgang, fastslås i loven. Lovregulering gjør det dessuten mulig å pålegge de som administrerer samlinger mv. å påse at det ved uttak av plante-genetisk materiale for mat og landbruk avtales begrensninger i adgangen til å søke om immaterialrettigheter i tråd med det som er forutsatt i FAO-traktaten.

Utvalget mener at reguleringen bør gjelde for alle «offentlige samlinger» og for alt genetisk materiale i samlingene, uansett om bare deler av samlingen er omfattet av det multilaterale systemet.

Utvalget foreslår videre at offentlige samlinger skal ha en plikt til å registrere uttak av genetisk materiale. Dette gjøres også i dag. Registeret er foreslått å være offentlig tilgjengelig. Det vil være i samsvar med miljøinformasjonsloven, og gi private mulighet til å bidra til etterlevelse av meldeplikten.

I utk. § 59 annet ledd foreslår utvalget at det «for uttak av genetisk materiale som omfattes av mellomstatlig avtale, gjelder de standardvilkår som er fastsatt etter avtalen». Det er FAO-traktaten som er den avtalen som har størst praktisk betydning her. Under denne traktaten er det utarbeidet et multilateralt system for utveksling av nærmere bestemte plantegenetiske ressurser til bruk i mat og landbruk. Det er senere utviklet standard avtale for utveksling av disse plantene.

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for den som tar ut materiale fra samlingene til å avstå fra å søke om immaterialrettigheter knyttet til dette materialet i den form det er mottatt. Bakgrunnen for dette er å søke å hindre at det legges begrensninger på den frie utvekslingen av genetisk materiale fra samlinger under offentlig forvaltning.

For å kunne søke etablert immaterialrett må det genetiske materialet være bearbeidet på en slik måte at det vesentlig skiller seg fra det mottatte materialet. Denne begrensningen er foreslått bare å gjelde det immaterialrettigheten kan begrense bruken av materialet for mat eller landbruk.

I bestemmelsens siste ledd er det foreslått å gi hjemmel for Kongen å fastsette nærmere forskrift om uttak fra samlinger.

15.10.2 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om utkastet til regulering. Dette er *Landbruks- og matdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Syssekmannen på Svalbard, Bioteknologinemnda, Norsk genressursråd, Akvaforsk, Botanisk hage og Arboretet ved Universitetet i Bergen, Norsk Botanisk Forening, Norges Bondelag, Næringslivets Hovedorganisasjon, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo og Stiftelsen Det norske arboret, Milde.*

Landbruks- og matdepartementet uttaler at

«for å bidra til å overholde den Internasjonale traktaten for plantegenetiske ressurser (ITP-GRFA), bør loven også alternativt gi plikt til å opplyse om det foreligger en standard materialoverføringsavtale (SMTA). [...] For øvrig vil vi bemerke at det kan være behov for å skille mellom genetisk materiale i offentlige samlinger og det forsknings- og utviklingsarbeid på genetisk materiale som kan foregå ved samme institusjon.»

Direktoratet for naturforvaltning, Bioteknologinemnda og Norsk Genressursråd støtter utvalgets forslag om at det for bruk av genetisk materiale fra en offentlig samling ikke skal være mulig å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet for mat eller landbruk, med mindre det har skjedd en bearbeiding som har medført en vesentlig endring av materialet. Ingen høringsinstans har gått mot utvalgets forslag på dette punkt.

Direktoratet for naturforvaltning mener imidlertid begrensningen i å søke immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet for andre bør gjelde for alle typer materiale som tas ut av genbanker, ikke bare de som er knyttet opp mot mat eller landbruk. De uttaler at:

«Forpliktelsen gjelder generelt og er ikke knyttet opp mot mat eller landbruk. Med bakgrunn i dette foreslås det at § 59 endres tilsvarende.»

Stiftelsen Det norske arboret, Milde og Arboretet og Botanisk hage ved Universitetet i Bergen ber om at bestemmelsen om plikt til registrering og offentlig

liggjøring av opplysninger om uttak av materiale etter utk. § 59 annet punktum i første ledd, presiseres slik:

«Den som forvalter samlingen har plikt til å registrere opplysninger om materiale som holdes i samlingen og gjøre disse offentlig tilgjengelige. Den som tar ut eller mottar genetisk materiale fra en offentlig samling for å utnytte det i næringsøyemed (jf. § 58) plikter å melde fra til departementet om hvilket genetisk materiale som tas ut.»

Norsk genressursråd uttaler at rådet er

«usikker på om § 59 vil være forenlig med intensjonene for den planlagte internasjonale genbanken for plantefrø på Svalbard. Genbanken for plantefrø på Svalbard er presentert i FAO som et tilbud til alle verdens land om at de der kan ha et sikringslager av frø som allerede er lagret i en lokal eller regional genbank, og at hvert land skal ha eier- og disposisjonsrett over sitt innleverte frø.»

15.10.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene sitt syn om at plikten til å gi tilgang til det genetiske materialet som inngår i FAO-traktatens system for forenklet tilgang, tas inn i loven. Lovregulering gjør det dessuten mulig å pålegge dem som administrerer samlinger mv. å påse at det ved uttak av plantegenetisk materiale for mat og landbruk avtales begrensninger i adgangen til å søke om immaterialrettigheter i tråd med det som er forutsatt i FAO-traktaten

Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste en plikt for den som tar ut fra samlinger under offentlig forvaltning, til å avstå fra å søke om immaterialrettigheter knyttet til materiale som tas ut av samlingene. Slik § 59 er formulert skal den som mottar genetisk materiale fra en offentlig samling avstå fra å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet til materialet slik det er mottatt. Forutsetningen for likevel å søke en slik rett blir da at materialet enten skiller seg vesentlig fra det mottatte materialet, eller rettigheten må gjelde en fremgangsmåte for fremstilling av slikt materiale, eller en fremgangsmåte som gjør bruk av den slags materiale. I denne sammenheng må det legges vekt på at en del av begrunnelsen for å sikre genetisk materiale i samlinger er å sikre tilgjengeligheten også for fremtidig verdiskaping, ikke bare av hensyn til å bevare det biologiske mangfoldet i seg selv. I så måte er det å sikre muligheten for beskyttelse av oppfinnelser og planteforedling ved imma-

terialrett innenfor gjeldende lovgivning en viktig faktor.

Dette er en oppfølging av den tilsvarende forpliktelsen i FAO-traktaten art. 12 (3) (d) med hensyn til å søke om immaterialrettigheter til materiale som er en del av det multilaterale systemet som etableres i traktaten.

Hva som menes med offentlige samlinger er ikke definert i utvalgets forslag. Etter departementets vurdering er det behov for å ha en klar forståelse av hva som ligger i begrepet «offentlige samlinger» og hva som faller utenfor begrepet. Departementet har derfor valgt å ta inn en definisjon av offentlige samlinger i § 59 annet ledd. Bestemmelsen lyder: «Med offentlige samlinger menes en samling av genetisk materiale som forvaltes av eller på vegne av staten og der enhver gis tilgang på nærmere bestemte vilkår.»

Spørsmålet om hvorvidt § 59 vil være forenlig med intensjonene for Svalbard globale frøhvelv er blitt reist av noen høringsinstanser. Svalbard globale frøhvelv er et tilbud til alle verdens land om at de der kan ha et sikringslager av frø som allerede er lagret i en lokal eller regional genbank, og at hvert land skal ha eier- og disposisjonsrett over sitt innleverte frø. Departementet vurderer det slik at sikringslageret av frø på Svalbard ikke vil være en offentlig samling som faller inn under § 59, men kun et lager for oppbevaring av frø. Noen høringsinstanser har foreslått at den som tar ut eller mottar genetisk materiale fra en offentlig samling for å utnytte det i næringsøyemed, plikter å melde fra til departementet om hvilket genetisk materiale som tas ut. Departementet ser ingen grunn til å innføre en slik meldeplikt til departementet ved uttak fra offentlige samlinger. For det første er det et poeng at FAO-traktatens system for forenklet tilgang, fastslås i loven. Ansvaret for å registrere uttak av genetisk materiale bør i dette tilfelle pålegges offentlige samlinger. Gjennom at registeret skal gjøres offentlig tilgjengelig for å sikre oversikt over bruken av materialet, jf. § 59 første ledd annet punktum, vil det utgjøre en tilstrekkelig mulighet for andre å påse at registreringsplikten etterleves.

15.11 Genetisk materiale fra andre land

15.11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at naturmangfoldloven skal inneholde regler om import av genetisk materiale fra andre land og bruk av dette materialet i Norge, jf. utk. § 60. Etter bestemmelsene i biomangfoldkonvensjonen er det opp til opprinnelseslandet å gi regler om hvordan tilgang og fordelsfordeling skal

skje for det genetiske materialet som tas ut av landet. Ved å ha en bestemmelse om innførsel av genetisk materiale fra andre land og bruk av dette materialet i Norge, vil Norge bidra til at andre staters regelverk blir overholdt.

For det første foreslår utvalget at den som innfører genetisk materiale for bruk i Norge skal kunne dokumentere at samtykke til uttak fra opprinnelseslandet foreligger, dersom dette landet krever slik samtykke. Det foreslås at dette skal være et vilkår for at innførselen av materialet skal være lovlig.

Utvalget foreslår videre å innføre en opplysningsplikt med hensyn til materialets opprinnelse. Dette gjøres for å sikre at opprinnelses-/leverandørlandet skal kunne delta i de goder som følger av utnyttningen av disse ressursene.

Patentloven har i forbindelse med gjennomføring av EUs patentdirektiv fått en regel om at i søknad om patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender biologisk materiale, skal den geografiske opprinnelsen til materialet oppgis, jf. patentloven § 8 b. Hensikten med denne bestemmelsen er å bringe klarhet i om materialet er tatt ut av et land som i henhold til biomangfoldkonvensjonen har innført krav om samtykke til uttak. Reglene i utk. § 60 annet til fjerde ledd vil imidlertid gjelde generelt, og ikke bare være knyttet til dokumentasjon til patentmyndigheten i forbindelse med søknad om patent. For å sikre gjennomføring av forpliktelsene overfor urfolk som følger av biomangfoldkonvensjonen, mener utvalget at det bør opplyses også om bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap.

Utvalget mener imidlertid at det er behov for å avgrense nærmere hva en slik opplysningsplikt innebærer, og foreslår at regelen om dette utformes som en forskriftshjemmel, jf. utk. § 60 fjerde ledd. Utvalget foreslår også at en tilsvarende bestemmelse tilføyes i patentloven § 8 b og i planforedlerrettsloven § 4.

Problemstillingene vedrørende immaterialrettsbeskyttelse på det bioteknologiske området, med de spørsmål mht. balansering av rettigheter som denne reguleringen reiser, arbeides det videre med i internasjonale fora og også regionalt. Bl.a. diskuteres om en plikt om å opplyse om opprinnelsesland – slik Norge har i patentloven – bør være et vilkår for patent istedenfor et krav som ikke har betydning for patenterbarhet. Utvalget anbefaler at norske myndigheter tar opp dette spørsmålet i de aktuelle internasjonale fora for patentrettigheter. Utvalget mente at det bør arbeides for at en opplysningsplikt som kan bidra til oppfyllelsen av biomangfoldkonvensjonen på området, får betydning for patenterbarhet i internasjonal rett.

Disse tiltakene løser likevel ikke utfordringen ved forpliktelsen til å fordele fordelene ved bruk av genetisk materiale på en rettferdig måte. Utvalget peker på at det er vanskelig å se hvordan dette kan løses ved norsk lov alene. For det første er problemet med å finne riktig opprinnelsesland langt fra løst internasjonalt. For det andre er det landet som avgir det genetiske materialet, som er nærmest til å sette vilkår for uttaket og for den senere bruken av materialet. Etter utvalgets mening må trolig en god løsning med hensyn til rettferdig fordeling av godene ved utnyttelse av genetisk materiale innføres på det internasjonale plan.

Det er også foreslått en forskriftshjemmel om at det også opplyses om bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap.

15.11.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, herunder *Direktoratet for naturforvaltning*, *Norsk Genressursråd*, *Akvaforsk* og *Norges Bondelag*, uttaler seg positivt til utvalgets forslag om å regulere norske borgeres og selskapers uttak av genmateriale fra andre land, jf. utk. § 60. Ingen høringsinstans har gått mot å regulere norske borgeres og selskapers uttak av genmateriale fra andre land.

Direktoratet for naturforvaltning

«ser positivt på at forslaget inneholder en bestemmelse som ivaretar forholdet til andre lands regelverk og som vil bidra til at norske aktører etterlever reguleringer om uttak og eksport i opprinnelses- og leverandørlandene»

Norges Bondelag støtter også dette prinsippet og

«er opptatt av at bønder og lokalbefolkning skal sikres en rettferdig fordeling av inntekter skapt ved bruk av genetisk materiale, og støtter prinsippet om at leverandørlandet er best skikket til å sette vilkår for uthenting av genmateriale. Det er imidlertid viktig at norske myndigheter forpliktet til å håndheve de vilkårene som blir satt.»

Bioteknologinemnda

«støtter Utvalgets forslag til en informasjonsplikt om det genetiske materialet er innhentet i tråd med eventuelle regler i leverandør-/opprinnelsesland...». Videre sier nemnda at «På samme måte som § 60 i lovforslaget oppstiller en informasjonsplikt om leverandør-/opprinnelsesland for bruk av genetisk materiale i Norge vil Bioteknologinemnda foreslå at en til-

svarende plikt bør hvile på brukere på norsk genetisk materiale i utlandet.»

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening uttaler:

«I § 60 omtales bl.a. opplysningsplikt i forhold til import av genetisk materiale. Vi kan ikke se at det sies noe om hvilke krav som bør stilles ved eksport av genetisk materiale. Det kan tenkes at det går frem av annen lovgivning, men uansett så mener vi at opplysningsplikten ved eksport bør være den samme som opplysningsplikten ved import.»

Sametinget uttaler:

«lovforslagets § 58 må inneholde forpliktende lovtekst om at det skal gis opplysninger ved bruk av urfolks tradisjonelle kunnskap ved uttak og utnyttning av genetisk materiale. Det kan nevnes at opprinnelsesklausuler for genressurser i patentsøknader m.v. nylig er tatt inn ved endringer i den norske patentloven. Konseptet om «prior informed consent» (PIC): informert samtykke er et sentralt element i prosesser vedrørende tiltak eller inngrep som kan berøre urfolk. Dette internasjonalt anerkjente prinsippet innebærer at tiltak ikke kan gjennomføres før det aktuelle urfolket fullt ut er blitt informert og har gitt sitt samtykke på fritt grunnlag. CBD inneholder klare forpliktelser med hensyn til PIC.»

Utenriksdepartementet uttaler:

«Det er noe uklart hvordan lovforslaget (§ 60) er tenkt gjennomført. Slik bestemmelsen er utformet, er det uklart om kontrollen med at lovgivningen i andre land følges, skal knyttes til innførselstidspunktet eller til tidspunktet for utnyttelse, eller til begge. Det er uklart hvilket dokumentasjonskrav som pålegges importør/utnytter av genetisk materiale. Det savnes en nærmere redegjørelse for hvordan det er ment at staten skal håndheve vilkårene ved søksmål for dem som har satt dem, jfr. utkastets 1. ledd, siste pkt. Forholdet mellom bestemmelsens første og annet ledd er uklart (import og utnyttelse).»

Flere høringsinstanser, herunder *Fiskeri- og kystdepartementet*, *Direktoratet for naturforvaltning*, *Veterinærinstituttet*, *Bioteknologinemnda*, *Arboretet* og *Botanisk Hage ved Universitet i Bergen*, *Norsk institutt for naturforskning*, *Senter for miljø- og utvikling ved Universitetet i Oslo*, *Norges Bondelag*, *SABIMA*, *WWF*, *Midt-Troms Museum* og *Stiftelsen Det Norske Arboret* mener loven bør inneholde bestemmelser om fordeling av fordelene fra

utnyttelsen av genetisk materiale. Slike bestemmelser er ikke tatt med i utvalgets forslag i § 60.

15.11.3 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets syn at regelverket bør bidra til at norske borgere følger andre staters regelverk om tilgang til genetisk materiale. Har andre stater vedtatt regler om forutgående samtykke for tilgang til genetisk materiale, bør materiale som omfattes av slike regler ikke kunne innføres til og utnyttes i Norge uten at samtykke foreligger. Departementet foreslår derfor at den som innfører genetisk materiale for bruk i Norge skal kunne dokumentere at samtykke foreligger, jf. § 60 første ledd.

Departementet mener at det ikke er nødvendig å ta med en særskilt bestemmelse om fordelsfordeling i denne paragrafen. En første forutsetning for en slik fordeling er at man vet hvor det genetiske materialet kommer fra. Departementet mener, i tråd med utvalget og flesteparten av høringsinstansene, at man kan komme nærmere en åpenhet om materialets herkomst ved å innføre en opplysningsplikt med hensyn til materialets opprinnelse, jf. § 60 annet til fjerde ledd. Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig å henvise til at den som utnytter materialet er bundet av de vilkår som fulgte tilgangen til materialet. Det følger av biomangfoldkonvensjonen at det er opp til opprinnelseslandet å gi regler om hvordan fordelsfordeling skal skje for det genetiske materialet som tas ut av landet, jf. art.1. Dersom det land hvor det genetiske materialet stammer fra har vilkår om fordelsfordeling, vil bestemmelsen omfatte også dette, jf. § 60 annet ledd.

Departementet mener at kontrollen med at lovgivningen i andre land følges, vanligvis først vil bli effektivt når materialet brukes og kommersialiseres i Norge, dvs. ikke ved tidspunktet for innførsel. Bestemmelsen vil da få betydning hvis vilkårene for lovlig innførsel har vært brutt. Departementet er derfor enig med utvalget i at når genetisk materiale fra et annet land utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed, skal det følge med opplysninger om hvilket land materialet er hentet fra, jf. § 60 annet ledd. Videre skal det følge med opplysning om forhåndssamtykke er innhentet, dersom det er et krav for uttak i henhold til nasjonal rett i leverandørlandet.

Reglene i § 60 annet, tredje og femte ledd vil imidlertid gjelde generelt, og ikke bare være knyttet til dokumentasjon til patentmyndigheten i forbindelse med søknad om patent.

For å sikre gjennomføring av forpliktelsene overfor urfolk som følger av biomangfoldkonvensjonen, mener departementet at det i forskrift kan stilles krav om at det opplyses om bruk av urfolks og lokalbefolkningens tradisjonelle kunnskap. Dette er tatt med i § 60 fjerde ledd.

For materiale som faller under Den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser til mat og jordbruk, er det tilstrekkelig at det foreligger en Standard Material Transfer Agreement (SMTA). For disse tilfellene er det ikke krav om angivelse av opprinnelsesland, jf. § 60 femte ledd.

Etter patentloven § 8 b skal det i patentsøknaden opplyses om leverandørland og opprinnelsesland (dersom det er et annet enn leverandørlandet) for biologisk materiale som oppfinnelsen gjelder eller anvender. Dersom nasjonal rett i leverandørlandet eller opprinnelseslandet krever at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale, skal det i søknaden opplyses om slikt samtykke er innhentet. Opplysningsplikten etter patentloven § 8 b vil gjelde også når det søkes patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender biologisk materiale hvor Norge er leverandørland eller opprinnelsesland. Dersom det etter lovutkastet § 58 blir gitt forskrift om at det kreves tillatelse ved uttak av biologisk materiale, vil opplysningsplikten etter patentloven § 8 b også omfatte opplysninger om slik tillatelse er gitt. Brudd på opplysningsplikten er straffbart så langt det følger av straffeloven § 166, men berører ikke behandlingen av patentsøknaden eller gyldigheten av patentet. Bestemmelsen i patentloven § 8 b gjelder bare for nasjonale patentsøknader, det vil si søknader som fremmes direkte til Patentstyret, og ikke for internasjonale søknader som inngis gjennom systemet opprettet gjennom Patentsamarbeidskonvensjonen (PCT), jf. patentloven § 33 annet ledd første punktum. For søknader om europeisk patent vil heller ikke bestemmelsen i § 8 b gjelde selv om patentet blir gjort gjeldende i Norge. Dette følger av at slike søknader behandles av Det europeiske patentverk etter reglene i den europeiske patentkonvensjonen. Om bakgrunnen for og det nærmere innhold i patentloven § 8 b for øvrig vises det til Ot.prp. nr. 86 (2002–2003) s. 42–48 og s. 76–78.

Artikkel 12 nr. 2 og 3 i den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk 3. november 2001 inneholder regler om forenklet tilgang til plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk under det multilaterale system som etableres etter traktaten artikkel 11. Slik forenklet tilgang skal etter traktaten artikkel 12 nr. 4 gis i samsvar med en standard materialoverdragelsesavtale som inneholder nærmere bestemmelser om

vilkårene for forenklet tilgang under det multilaterale systemet. For materiale som er omfattet av artikkel 12 nr. 2 og 3 i traktaten skal det når materialet utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed følge med opplysninger om at materialet er ervervet i samsvar med standardavtalen etter traktaten artikkel 12 nr. 4. I samråd med Justisdepartementet og Landbruks- og matdepartementet foreslås det å endre patentloven § 8 b slik at det for materiale som er ervervet etter artikkel 12 nr. 2 og 3 i den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk 3. november 2001 i patentsøknaden skal legges ved kopi av standardavtalen etter traktaten artikkel 12 nr. 4, jf. St.prp. nr. 51 (2003 – 2004) pkt. 4 (s. 7 annen spalte). I disse tilfellene vil dette være tilstrekkelig for å oppfylle opplysningsplikten, slik at det ikke vil være nødvendig å gi andre opplysninger.

I samråd med Justisdepartementet foreslås det videre å utvide opplysningsplikten etter patentloven § 8 b til å gjelde for urfolks eller lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap som oppfinnelsen gjelder eller anvender. Dette er i samsvar med det Norge har gått inn for internasjonalt, der Norge har fore-

slått at det i TRIPS-avtalen og relevante konvensjoner under WIPO skal tas inn krav som gjør det obligatorisk å gi opplysninger i patentsøknader om biologisk materiale og tradisjonelt kunnskap som oppfinnelsen gjelder eller anvender.

Planteforedlerloven inneholder i dag ikke bestemmelser om opplysningsplikt tilsvarende patentloven § 8 b. I samråd med Landbruks- og matdepartementet foreslås det å innføre tilsvarende bestemmelser om opplysningsplikt i søknader om planteforedlerrett i planteforedlerloven § 4 for plantemateriale som ligger til grunn for den nye sorten og tradisjonell kunnskap som er brukt ved foredlingen.

Forslagene til endringer i patentloven § 8 b og planteforedlerloven § 4 vil bidra til å støtte opp under målsetningene i konvensjonen om biologisk mangfold, særlig målsetningen om en rettferdig fordeling av utbytte fra bruk av biologisk materiale og tradisjonell kunnskap. Forslagene vil videre gjøre det enklere å avgjøre om vilkårene for patent eller planteforedlerrett er oppfylt, og dermed sikre at slike rettigheter ikke meddeles på feilaktig grunnlag.

16 Myndighet etter loven og kommunal forvaltning

16.1 Utvalgets forslag

Utvalget har i NOU 2004: 28 i liten grad tatt stilling til hvem som skal være myndighet etter naturmangfoldloven. I tråd med mandatet har utvalget bygget på gjeldende ansvarsfordeling både innenfor miljøforvaltningen og mellom miljøforvaltning og sektorforvaltning. Videre ble spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat og kommune uttrykkelig holdt utenfor utvalgets mandat. Likevel har det vært en viktig rettesnor for utvalgets arbeid at mye av forvaltningen av det biologiske mangfoldet kommer til å skje i kommunene. Dette særlig ut fra kommunens sentrale rolle i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalget har også foretatt en egen undersøkelse av kommunens bruk av plan- og bygningsloven for å ivareta naturens mangfold, jf. vedlegg 9 til utredningen.

I tråd med dette foreslår utvalget Kongen som øverste myndighet etter loven (jf. utk. § 61). Samtidig foreslås at Kongen kan legge myndighet til kommunen etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Utvalget foreslår også lovfestet at forvaltningsmyndigheten for et verneområde kan legges til et særskilt oppnevnt forvaltningsorgan.

16.2 Høringen

Selv om det fra utvalgets side ikke var lagt opp til en gjennomgående drøfting av spørsmålet om myndighetsfordeling, har mange høringsinstanser uttalt seg om dette. Særlig har spørsmålet om lokal forvaltning vært savnet av mange i vurderingene, og en del instanser har også oppfattet utvalgets forslag som en sentralisering av forvaltningsansvar. På den annen side har en rekke høringsinstanser ment at kommunen ble tillagt for mye ansvar eller spillerom etter utvalgets forslag, særlig forslaget om utvalget naturtyper. Flere av disse har krevd som en forutsetning at kompetansenivået i kommunene blir hevet betraktelig dersom reglene om myndighetsfordeling blir vedtatt som foreslått av utvalget.

Følgende instanser har uttalt seg om myndighetsfordeling etter loven: *Fiskeri- og kystdeparte-*

mentet, Kommunal- og regionaldepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Jernbaneverket, Mattilsynet, Sametinget, Fritjof Nansens Institutt, Helgeland Museum, Naturhistorisk museum ved Universitetet i Oslo, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådernes Landsforbund, Kommunenes Sentralforbund, Norsk Botanisk Forening, Natur og Ungdom, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne) Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Almennings Forbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Oslo og omland friluftsråd, Reiselivsbedriftenes landsforening, Utmarkskommunenes Sammenslutning, SABIMA, WWF, Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Troms fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Oppland fylkeskommune. Videre følgende kommuner og andre organer for lokal forvaltning: Drammen, Flora, Gausdal, Gol, Hemsedal, Ål og Hol kommune i felles uttalelse, Balsfjord, Grong, Hjartdal, Hægebostad, Høylandet, Karlsøy, Lierne, Lyngen, Meråker kommuner, Nord-Odal kommune og Hedmark fylkeskommune i felles uttalelse, Oppdal, Oslo, Rendalen, Røyrvik, Snåsa, Vefsn, Østre Toten, Øyer kommuner, Landbrukskontoret i Lillehammer-regionen i felles uttalelse, Ålesund kommune, Stord Fitjar landbruks og miljøkontor, Styret for miljø- og landbruksforvaltningen i MNR (Fosnes, Namsos, Namdalseid og Overhalla kommuner), Vest-Telemarktinget (regionråd for kommunene Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Seljord, Tokke og Vinje). I tillegg har Norsk Naturarv v/ Erlend Vold Enget kommentert spørsmålet.

Det fleste uttalelsene handler om forholdet mellom statlig og kommunal myndighet. Noen uttalelser berører også spørsmålet om forholdet mellom miljømyndigheter og andre statlige myndigheter og hvem som bør ha ansvar etter de forskjellige bestemmelser i loven.

Sametinget og *Samerettsutvalget II* (NOU 2007: 13, kap. 20.5.7.5) viser til ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og krever samisk deltakelse i utøvelsen av forvaltningsmyndigheten for verneområder der samiske interesser er særlig berørt.

Når det gjelder forholdet mellom stat og kommune, mener mange høringsinstanser at det gjen-

nom utvalgets forslag legges opp til en sentralisering av oppgaver innenfor naturforvaltning som etter deres mening er uheldig. Det er i all hovedsak *Utmarkskommunenes sammenslutning, KS*, samt kommuner og nærings- og grunneierorganisasjoner som er opptatt av dette. Nærhet til ressursene og demokratiske prosesser er det som først og fremst trekkes frem som viktige grunner for lokal forvaltning. Samtidig er kommunene og KS opptatt av at kommunene ikke får pålagt oppgaver ufrivillig, og i hvert fall ikke uten at det følger med ressurser. Også flere fylkeskommuner fremhever viktigheten av lokal forvaltning. Som flere kommuner knytter en del fylkeskommuner dette først og fremst opp til forvaltning av verneområder. Fylkeskommunene understreker også at plan- og bygningsloven ikke må svekkes.

Miljøorganisasjoner og fagmiljøer mener derimot at for mange oppgaver foreslås lagt til kommunene. De mener bl.a. at loven omfatter viktige statlige oppgaver, som krever et godt faglig grunnlag, og som ivaretar regionale, nasjonale og internasjonale interesser. Disse instansene mener også at dersom flere oppgaver legges til kommunene, så forutsettes det tilført økt kompetanse i kommunene.

Fylkesmennene inntar en mellomstilling ved at både positive og negative sider ved lokal forvaltning trekkes frem. Også disse påpeker et vesentlig kompetansebehov i kommunene for å følge opp loven på en hensiktsmessig måte.

Andre høringsinstanser understreker også behovet for økt kompetanse og økte ressurser til kommunene. De fleste som uttaler seg om dette mener at et slikt behov uten videre følger av loven, mens andre mener at behovet er avhengig av bruken av delegasjonshjemmelen i utk. § 61. Flere mener at myndighet ikke bør delegeres før det er opparbeidet tilstrekkelig kompetansen i kommunene. *Friluftslivets fellesorganisasjon, Natur og Ungdom, Naturviterforbundet (nå: Naturviterne), Norsk Naturarv, og SABIMA* mener at et kompetansekrav for kommunene bør tas uttrykkelig inn i loven.

Noen høringsinstanser (*Friluftslivets fellesorganisasjon og WWF*) etterlyser en klagemulighet til fylkesmannen eller andre statlige myndigheter, ev. en klagerett for fylkesmannen (*Direktoratet for naturforvaltning*), før vedtak treffes av kommunen etter naturmangfoldloven.

16.3 Departementets vurdering

16.3.1 Generelt

Naturmangfoldloven er i betydelig grad en fullmaktslov, som legger opp til en nærmere konkretisering av loven gjennom forskrifter. Myndigheten til å utferdige forskrifter er etter loven gjennomgående lagt til Kongen i statsråd eller Kongen. Forskrifthjemlene gjelder utvidelse av lovens geografiske virkeområde for Svalbard og Jan Mayen (§ 2 annet ledd annet punktum), fastsetting av retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet (§ 13 første ledd), regler om høsting og annet uttak (§§ 15 til 21), prioritering av arter (§ 23 første ledd), beskyttelse av bestander (§ 25), generelle regler om fremmede organismer (§§ 28 siste ledd, 29 fjerde og femte ledd, 30 annet ledd, 31 første ledd bokstav d og 32 første ledd), områdevern (§§ 33 annet ledd, 34 første og fjerde ledd, 40, 41 annet ledd, 44 fjerde ledd, 45 annet ledd), fastsetting av utvalgte naturtyper (§ 52 første ledd) og regler om konsekvensanalyse for inngrep i slike (§ 53 annet ledd), tillatelse til uttak og utnytting av genetisk materiale (§ 58 første ledd) og hvilke opplysninger en søknad om uttak og utnytting av genetisk materiale skal inneholde (§§ 58 fjerde ledd), og oppretting av et miljøvedtaksregister (§ 68). I noen av bestemmelsene kan Kongen treffe enkeltvedtak istedenfor forskrift.

Noen forskriftshjemler foreslås lagt til departementet. Dette gjelder forskrift om meldeplikt ved igangsatt vernearbeid (§ 44 annet ledd) og forskrift om midlertidig vern av enkeltområder (§ 45 første ledd), samt forskrift om internkontroll (§ 66).

Myndigheten til å treffe enkeltvedtak eller tiltak av eget initiativ er i all hovedsak lagt til «myndigheten etter loven». Dette gjelder enkeltvedtak om innførsel eller utsetting av fremmede organismer (§§ 29 første ledd og 30 første ledd) Videre gjelder det igangsetting av en oppfølgingsplan hvis kvalitetsnormer for naturmangfold ikke blir nådd (§ 13 tredje ledd), tiltak for å ta ut planter eller dyr (§§ 18, 20 og 21), vurdering av behovet for (ikke selve vedtaket om) prioritering av en art eller utvelging av en naturtype (§§ 23 tredje ledd og 52 tredje ledd), eller om det er hensiktsmessig å iverksette bevaringstiltak for en art utenom leveområdet (§ 27 første ledd). I tillegg gjelder dette å motta varsel om situasjoner der det kan oppstå alvorlig skade på naturmangfoldet (§§ 28 tredje ledd og 65 annet ledd).

Av § 62 følger at øverste myndighet etter loven er Kongen. Gjelder det enkeltvedtak eller tiltak av eget initiativ, vil det som regel legges opp til at

myndigheten i første instans utøves på et lavere nivå. I de fleste tilfeller vil det være tale om miljøvernmyndigheter, men i noen tilfeller kan det være aktuelt å delegere myndighet til andre departementer eller deres underordnede organer. Ellers brukes begrepet forvaltningsmyndighet i lovkap V om områdevern for å angi den myndigheten som forvalter verneområdet etter at vernet er vedtatt. I utgangspunktet vil også dette være miljøvernmyndighetene, men her kan det være aktuelt at myndighet delegeres til noen kommuner eller et særskilt forvaltningsorgan, jf. § 62. I slike tilfeller må det aktuelle forvaltningsorgan også anses som miljøvernmyndighet, uten at dette uttrykkelig er sagt i loven. Når det gjelder innspillet fra Sametinget og Samerettsutvalget II viser *departementet* til at loven åpner for at samiske representanter skal kunne delta i forvaltningen av et verneområde med samiske interesser gjennom § 62 annet ledd tredje punktum om oppnevning av særskilte forvaltningsorgan. Dette er nærmere omtalt i kap. 2.7 og i omtalen av § 62 i kap. 21.

Der hvor hjemler i naturmangfoldloven avløser hjemler i gjeldende naturvernlov, viltlov eller lakse- og innlandsfisklov, tas det generelt sikte på at myndigheten blir liggende hos det samme forvaltningsorganet som i dag. Men for myndigheten til å treffe vedtak om områdevern eller prioritering av arter (artsfredning) skal myndigheten ligge til Kongen i statsråd, med Miljøverndepartementet som ansvarlig departement. Enkelttillatelser om innførsel og utsetting av fremmede organismer vil som i dag normalt ligge på direktoratsnivå. Der hvor kommunen i dag gjennom delegasjon er tildelt viltmyndighet eller lakse- og innlandsfiskmyndighet, tar man også sikte på at denne ansvarsfordelingen beholdes, jf. kap. 16.3.2.3. Heller ikke fylkesmannens ansvarsområder foreslås endret gjennom naturmangfoldloven.

Der hvor myndigheten i dag legges direkte til kommunen, slik tilfelle er i viltloven § 13, er dette videreført i naturmangfoldloven. En slik løsning ble ikke foreslått av utvalget, men departementet mener at det ikke er grunn til å endre på gjeldende rett i dette tilfellet, og foreslår at bestemmelsen tas inn i naturmangfoldloven § 18.

Utover dette følger departementet utvalgets forslag om å lovfeste adgangen til å legge myndighet til kommunen ved forskrift eller delegasjonsvedtak, jf. § 62. Kommunens rolle som forvalter av naturressursene drøftes nærmere i kap. 16.3.2 nedenfor. Departementet viderefører også utvalgets forslag om at særskilt oppnevnte organer kan være forvaltningsorgan for verneområder, jf. kap. 16.3.2.5.

Som nevnt flere steder i denne proposisjonen, vil en rekke av målene og prinsippene i naturmangfoldloven bli iverksatt gjennom anvendelse av andre lover og regler. I de tilfeller vil det følge av den aktuelle lov eller forskrift hvem som er myndighet i det konkrete tilfelle. Naturmangfoldloven endrer ikke ansvarsfordelingen mellom sektorer. Den vil imidlertid øke behovet for samarbeid og samordning. Miljøverndepartementet vil ha en koordinerende rolle i dette arbeidet.

16.3.2 Kommunens rolle

16.3.2.1 Generelt

Kommunen kan som utgangspunkt gis myndighet direkte i lov, i forskrift hjemlet i lov, eller ved enkeltbeslutning hjemlet i lov eller forskrift.

Tildeles kommunen myndighet direkte i lov, er hensikten vanligvis å etablere et visst lokalt selvstyre på området. Dette betyr at kommunen normalt ikke kan instrueres av statlige overordnede organer om hvordan enkelttilfeller skal avgjøres. Derimot kan det gis instruksjoner om saksbehandling, om hvordan loven er å forstå og om hvilke hensyn som skal vektlegges. Myndighet som tillegges direkte i loven kan bare trekkes tilbake gjennom lovendring.

Tildeles kommunen myndighet gjennom forskrift eller enkeltbeslutning har overordnet statlig myndighet full instruksjonsrett og kan dermed gi bindende føringer for myndighetsutøvelsen, samt foreta prioriteringer på faglig grunnlag. Departementet ønsker at dette også skal være utgangspunktet etter naturmangfoldloven. Ved forvaltning av verneområder vil det være behov for å kunne instruere kommunene på et hvilket som helst tidspunkt, da forvaltning av slike områder handler om oppfyllelse av internasjonale forpliktelser, hvor Miljøverndepartementet er ansvarlig for gjennomføringen av politikken, jf. § 62 annet ledd annet punktum. Overfor «et særskilt oppnevnt organ» har Kongen full instruksjonsmyndighet, jf. § 62 annet ledd tredje punktum. Imidlertid er det flere oppgaver etter loven der det er hensiktsmessig å begrense instruksjonsadgangen slik at kommunene i disse tilfellene har større forutsigbarhet.

Departementet foreslår et fjerde ledd til § 62 som åpner for at Kongen gjennom forskrift kan gi slike instruksjoner og føringer.

Loven åpner for delegasjon av forvaltningsmyndighet av verneområder til kommunene. Det legges opp til at delegasjon av slik myndighet først og fremst er aktuelt der miljøvernmyndigheten ser dette som hensiktsmessig og kommunen frivillig ønsker å påta seg en slik myndighet. I disse tilfel-

lene vil miljøvernmyndigheten som betingelse for delegasjonen kunne gi instruksjon om saksbehandling, og lovtolkning samt gi generelle retningslinjer for hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. Selv om det er mindre aktuelt vil det også være adgang til å gi instruks om skjønnsutøvelsen i konkrete tilfeller. Det kan også gi føringer om hvordan oppgaver knyttet til verneområder skal utføres. Paragraf 62 er nærmere omtalt i kap. 21.

Departementet viser for øvrig til forvaltningsloven § 28 annet ledd siste punktum, om at «vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan». Samtidig følger det av forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum at «der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune ... skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn». For noen saksområder vil imidlertid hensynet til nasjonale verdier veie tyngst, jf. retningslinjer for statlig klagebehandling pkt. 2.3.2.3 (H-2103).

Myndighet som er tildelt ved forskrift, må eventuell også endres gjennom forskrift. Myndighet delegert ved delegasjonsbeslutning kan trekkes tilbake ved vanlig beslutning, enten i sin helhet, eller for enkeltsaker.

Det mest vanlige innenfor naturforvaltningen i dag, er at myndighet tildeles kommunen gjennom forskrift gitt av Kongen eller departementet, eller ved delegasjonsvedtak som er hjemlet i en forskrift. Departementet tar sikte på å videreføre denne praksisen også etter naturmangfoldloven, det vil si at kommunal vedtaksmyndighet normalt vil følge av forskrift eller enkeltbeslutning. Denne løsningen vil sikre en fleksibilitet i forvaltningen som kan tilpasses det enkelte saksfelts kompleksitet og karakter og kommunenes kompetanse og kapasitet. Den vil dessuten ivareta hensynet til viktige nasjonale og internasjonale interesser.

Av forvaltningsloven følger at «vedkommende statlig organ» normalt vil være klageinstans for vedtak truffet av kommunen gjennom delegasjon. Etter lovutkastet er det Kongen som kan delegerer myndighet til kommunen, men også selve delegeringskompetansen kan delegeres. F.eks. er det i dag Direktoratet for naturforvaltning som delegerer forvaltningsansvar for verneområder etter naturvernloven til kommunen (jf. kgl.res. 25. oktober 1996 og delegeringsbrev fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning av 25. juni 1998). Direktoratet er i disse tilfeller klageorgan for vedtak truffet av kommunen. Departementet foreslår å lovfeste dette utgangspunkt i § 62

tredje ledd. Det åpnes likevel for andre løsninger i selve delegasjonsvedtaket.

Spørsmålet om klagerett for fylkesmannen for vedtak truffet av kommunen er reist i høringen av Direktoratet for naturforvaltning. Departementet har forståelse for direktoratets synspunkt. Ved delegering av myndighet etter naturmangfoldloven, særlig forvaltningsansvaret for verneområder, dreier det seg om viktige naturverdier, ofte av nasjonal eller internasjonal karakter. Når staten mener at verneverdiene er så viktige at man har brukt områdevern som virkemiddel for å sikre naturen mot skade og ødeleggelse, bør en statlig miljøvernmyndighet som fylkesmannen også ha mulighet til å følge utviklingen samt gis formelle virkemidler for å gripe inn hvis utviklingen truer verneverdiene. Det kan også vises til at fylkesmannen i dag har klagerett over enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven hvis vedtaket direkte berører fylkesmannens saksområde (§ 15 annet ledd) som vil bli erstattet av § 1–9 i ny plandel. Trekker man parallellen til naturmangfoldloven, er det som ev. delegeres til kommunen etter naturmangfoldloven, klart et saksområde som direkte berører fylkesmannen.

Av disse grunner går departementet derfor inn for at det lovfestes en klagerett for fylkesmannen på kommunale vedtak truffet i medhold av naturmangfoldloven.

Utover myndighet etter naturmangfoldloven, er det kommunens myndighet etter andre lover som er sentrale for kommunens bidrag til iverksetting av naturmangfoldloven. De generelle mål og prinsipper i særlig lovkap. II, samt lovkap. om utvalgte naturtyper, bygger på at alle myndigheter, også kommunene, anvender naturmangfoldloven side om side med annet lovverk. Det vil si at selv om myndigheten utøves med hjemmel i annen lov, så kommer prinsippene og målene etter naturmangfoldloven inn ved tolkning og skjønnsutøving etter annen lov. Det viktigste eksemplet på dette er plan- og bygningsloven.

Når kommunen utøver myndighet etter annen lov, gjelder den lovens regler om klageorgan og klagerett istedenfor reglene i naturmangfoldloven.

16.3.2.2 Plan- og bygningsloven

Som det er understreket flere steder i denne proposisjonen, består naturmangfoldloven til dels av generelle prinsipper og mål som skal ivaretas gjennom forvaltning etter andre lover. Plan- og bygningsloven er et av dagens mest sentrale verktøy for å ivareta naturverdier, særlig i det som kan kalles hverdagslandskapet, og vil bli et enda bedre

verktøy med de endringene som nå er vedtatt (lov 27. juni 2008 nr. 71, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) og Besl. O nr. 84 (2007–2008)). Forholdet mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er bl.a. omtalt i kap. 5.5.2 og 13.7.7.1. Videre legges det opp til en bedre samordning mellom saksbehandlingen for områdevern og planprosesser etter plan- og bygningsloven, jf. kap. 11.8.9.

Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet går frem av plan- og bygningsloven § 3–3. Naturmangfoldloven har betydning for hvordan denne myndigheten utøves, jf. bl.a. kap. 5.5.2. På denne måten vil kommunen bidra til å oppnå målene etter naturmangfoldloven gjennom den myndighetsutøvingen de allerede er pålagt i dag.

Plan- og bygningsloven har en rekke bestemmelser av særlig betydning for å fremme naturforvaltningshensyn. Dette gjelder spesielt bestemmelsen om byggeforbud i 100-meters-beltet langs sjøen, jf. plan- og bygningsloven § 8–1 bestemmelsene om hensynsoner i arealdel til kommuneplan (§ 11–8 bokstav c), formål landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift (§ 11–7 nr. 5)), områder som er båndlagt eller skal båndlegges (§ 11–8 bokstav d)) og bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten (§ 11–7 nr. 6). Også innenfor arealkategoriene byggeområder (§ 11–7 nr. 1) og samferdselsanlegg og infrastruktur (§ 11–7 nr. 2) kan planen ta høyde for viktig naturverdier innenfor bygge- eller anleggsområdene.

Videre kan kommunen bruke reguleringsplan (§ 12–1), særlig reguleringsformål grøntstruktur (§ 12–5 nr. 3), med undeformål friluftsområde eller naturvernområde.

At kommunen også i praksis bruker plan- og bygningsloven aktivt for å ivareta naturverdier, viser bl.a. undersøkelsen som Biomangfoldlovutvalget gjennomførte om kommunens bruk av regulering til spesialområde naturvern (NOU 2004: 28, vedlegg 9). En rekke kommuner svarte ikke bare på bruk av denne reguleringskategorien, men også hvordan plan- og bygningsloven brukes på andre måter for å ivareta særskilte naturverdier. Undersøkelsen viser samtidig at kommunen fremdeles har et betydelig potensial til å utvikle arealbruken i bærekraftig retning, særlig med de nye virkemidlene som den nye plan- og bygningsloven vil gi.

Videre vil departementet vise til kommuneprojektet som departementet gjennomførte i forbindelse med lovarbeidet, jf. kap. 13.6.2. Dette begrensede prosjektet viste at kommunen rår over en rekke virkemidler for å ivareta naturens mangfold,

hvorav plan- og bygningsloven er et av de viktigste. Prosjektet viste videre hvordan man gjennom et samspill mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven kan oppnå en styrking av innsatsen for å ivareta naturens mangfold.

16.3.2.3 Kommunen som vilt- og fiskemyndighet

Kommunen er lokalt viltorgan etter viltloven § 4 og skal arbeide for å fremme formålet med viltloven og gi myndigheter og organisasjoner, bedrifter og personer bistand, råd og veiledning i saker om viltforvaltning. Kommunen er direkte tillagt myndighet til å fatte enkeltvedtak etter viltloven § 13 (felling av hjortevilt og bever som gjør skade), jf. § 16 (fellingstillatelse på hjortevilt og bever – minsteareal). Videre treffer kommunen etter loven vedtak om sammenslåing til felles viltområde (§ 37) og sammenslåing for å oppnå minsteareal for storviltjakt (§ 38).

Kommunen er ellers delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak etter en rekke forskrifter gitt i medhold av bestemmelser i viltloven. Dette gjelder f.eks. forskrift om forvaltning av hjortevilt og bever, forskrift om kommunale viltfond og fellingsavgift for elg og hjort, forskrift om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon.

I praksis har derfor kommunen ansvaret for forvaltning av alt høstbart vilt, unntatt villrein, innenfor rammene som gis ved generelle forskrifter gitt av Kongen om jaktbarhet og jakttdsrammer.

Naturmangfoldloven endrer ikke på dette. Av de nevnte bestemmelsene er det kun § 13 som oppheves og erstattes av naturmangfoldloven, jf. § 18. Den myndighet som i viltloven § 13 tildeles kommunen, videreføres gjennom naturmangfoldloven § 18 siste ledd. Der hvor kommunens myndighet følger av delegasjonsvedtak med hjemmel i bestemmelser som nå hjemles i naturmangfoldloven, følger det av § 77 at slike delegasjonsvedtak videreføres.

Kommunen er også lokalt fiskeforvaltningsorgan etter lakse- og innlandsfiskloven § 6. Kommunen tildeles ikke myndighet direkte i lakse- og innlandsfiskloven, men den har i praksis fått delegert store deler av forvaltningsansvaret for utnytting av innlandsfisk og delvis laksefisk. Det som foran er sagt om delegert myndighet innenfor viltforvaltningen, gjelder tilsvarende for slike delegasjonsvedtak innenfor lakse- og innlandsfiskeforvaltningen.

16.3.2.4 Kommunen som landbruksmyndighet

Landbrukslovgivningen skal anvendes side om side med naturmangfoldloven. Kommunen utøver myndighet etter en rekke bestemmelser i jord- og skogbruksregelverket, deriblant bestemmelser om pålegg eller tillatelse, i tillegg til bestemmelser om tildeling av tilskudd. Dette regelverket er også egnet til å ivareta mål og prinsipper etter naturmangfoldloven, men det vil kreves en stor grad av samordning over sektorgrenser i forhold til virkemidler for å oppnå formålet som ligger i de ulike lovene. Bare ved økt og forpliktende samordning vil en oppnå et helhetlig forvaltning og ansvar for naturmangfoldet i kommunene. Kommunen har derfor også som landbruksmyndighet en viktig rolle i forhold til naturmangfoldloven. Det legges opp til statlig veiledning og tilrettelegging om viktige naturverdier, men kommunen vil ha et spillerom til å konkretisere hva loven betyr i den praktiske lokale forvaltningen.

16.3.2.5 Kommunen og andre organer som myndighet for verneområder

Myndighetsfordelingen etter dagens naturvernlov er at vernevedtak treffes av Kongen, med unntak av midlertidig vern, som er lagt til Miljøverndepartementet. Forvaltningen av det enkelte verneområdet gjennom bl.a. skjøtsel, tilrettelegging informasjon eller dispensasjoner fra verneforskrifter har i all hovedsak vært tillagt fylkesmannen. Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans.

Kommunen er ikke gitt myndighet direkte i gjeldende naturvernlov. Naturvernloven har heller ingen egen bestemmelse om delegering av myndighet til kommunen. Delegering av forvaltningsmyndighet til kommuner er i all hovedsak basert på avtale med den enkelte kommune.

Alle landets kommuner fikk i 1998 tilbud om å få delegert forvaltningsmyndighet for verneområder etter naturvernloven. Unntatt fra dette tilbudet har vært nasjonalparkene og våtmarksområder med internasjonal betydning (Ramsar-områder). Omkring 70 kommuner har hittil takket ja til dette tilbudet. Av disse kommunene er 27 kommuner involvert i 4 ulike forsøk med lokal forvaltning av nasjonalparker og større landskapsvernområder.

Det er også gjort forsøk med interkommunalt samarbeid om forvaltningsmyndighet i Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark. Forvaltningsmyndigheten ligger her til Dovrefjellrådet, som består av representanter fra Dovre, Nesset, Lesja, Oppdal og Sunndal kommuner, Oppland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Ved etablering

av Dovrefjellrådet ble det ved lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning gjort tilpasning til kommuneloven slik at kommunene også kunne utøve myndighet utenfor egen kommunegrense. Forskrift med hjemmel i forsøksloven ble stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 15. mai 2003.

Adgangen til å delegere forvaltningsmyndighet for verneområder foreslås nå uttrykkelig lovfestet i § 62 annet ledd. I hvilket omfang slik delegering bør skje i praksis, tar lovutkastet ikke stilling til. Departementet ønsker å vurdere dette nærmere, bl.a. i lys av erfaringene med lokal forvaltning i verneområder. Disse er nå evaluert som et ledd i en mer systematisk gjennomgang av måloppnåelse på naturforvaltningsområdet. Dette må også ses i lys av Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering, jf. Dokument nr. 3:11 (2006–2007), som ble overlevert Stortinget 3. juli 2007. Departementet vil også vise til at ordningen har vært frivillig, og at dette fortsatt bør være utgangspunktet.

Lovutkastet sier klart at forvaltningsmyndighet for et verneområde kan legges til et særskilt oppnevnt organ. Bestemmelsen er viktig for å ta høyde for ev. framtidige løsninger med særskilte organer. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen også mulig å opprette forvaltningsorganer der samiske interesser er representert.

16.3.2.6 Kommunen som myndighet etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder hjemler for myndighetsutøving på flere områder enn de som er nevnt foran. Det er bl.a. tale om myndighetsutøving tilknyttet innførsel og utsetting av fremmede organismer og uttak og utnyttning av genetisk materiale. Så vidt departementet har forstått det, tar ikke kommunene eller deres interesseorganisasjoner direkte opp spørsmålet om myndighet etter disse bestemmelsene.

Når det gjelder fremmede organismer, antar departementet at det er lite aktuelt at kommunen blir utøvende myndighet. Det dreier seg om faglig vanskelige spørsmål som krever særskilt kompetanse som kommunene ikke rår over, og som det heller ikke er naturlig at kommunene rår over. Spørsmålet om innførsel og utsetting har dessuten betydning langt utover kommunegrensene, og er ikke tema som typisk egner som for kommunalpolitisk forvaltning.

Når det gjelder uttak og utnyttning av genetisk materiale kan det være mer aktuelt at kommunen kan tenkes tildelt myndighet. Som lokal forvalter

av naturens mangfold kan kommunen både ha kunnskap om f.eks. forekomster av og egenskaper ved genetisk materiale som kan være relevante for forskning og utvikling, og en interesse i at uttak og utnyttning kan komme lokalsamfunnet til gode. Departementet mener derfor at det bør ses nærmere på muligheter for kommunal forvaltning på dette punkt.

Forslaget om utvalgte naturtyper legger i stor grad vekt på kommunal forvaltning. Siden dette er inngående omtalt i kap. 13, går departementet imidlertid ikke nærmere inn på dette her.

16.3.2.7 Kommunen som grunneier

Utvalget har i NOU 2004: 28 kap. 12.8.2 beskrevet viktigheten av at det offentlige bruker sin eierrådighet i tråd med målene og prinsippene i natur-

mangfoldloven. Departementet har ikke fulgt utvalgets forslag på dette punkt, men lagt opp til at mål og prinsipper gjelder ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom. Alle aktører, både offentlige og private, omfattes av aktsomhetsplikten i § 6, og prinsippene for myndighetsutøving i §§ 8 til 12 gjelder også ved forvaltning av det offentliges egne faste eiendom. Disse bestemmelsene gjelder også for kommunen. Videre gjelder retningslinjene for forvaltningen av utvalgte naturtyper – når slike er bestemt ved forskrift – både ved myndighetsutøving og ved forvaltning av fast eiendom. At bruk av kommunale grunneierrettighetene kan være viktig for å ivareta viktige naturverdier, ble bl.a. illustrert i kommuneprojektet som departementet gjennomførte i forbindelse med lovarbeidet, jf. kap. 13.6.2.

17 Tilsyn

17.1 Innledning og begrepsavklaring

Tilsyn er overbegrepet for miljøovervåking og kontroll med etterlevelse av bestemmelsene i loven. Begrepene tilsyn og oppsyn benyttes også for å angi organet som utøver aktiviteten, men brukes ikke slik i dette kapitlet, bortsett fra i betegnelsen «Statens naturoppsyn». Direktoratet for naturforvaltning (inkludert Statens naturoppsyn) er definert som et statlig tilsyn i St. meld. nr. 16 (2002–2003).

Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid det operative tilsynet gjennom den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn kontroll av at de som er underlagt normer fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte normene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.

Tilsyn dreier seg i dette kapitlet om forvaltningsprosess og må avgrenses mot straffeprosess der formålet er å avklare de strafferettslige forhold ved et ev. normbrudd. I det vesentlige vil informasjon som innhentes ved tilsyn danne grunnlag for forskjellige forvaltningsreaksjoner f.eks. pålegg om retting mv., se nærmere kap. 18. Informasjon som innhentes ved tilsyn kan imidlertid også danne grunnlag for strafferettslige reaksjoner.

Med miljøovervåking menes å følge med påvirkning, effekter og miljøtilstand. Miljødatahåndtering av ulikt slag som kvalitetssikring og referanseproduksjon, samt vurdering og rapportering hører også inn under overvåkingsbegrepet. Målet er å dokumentere miljøtilstand og -utvikling

i tid og rom, som følge av påvirkning fra mennesker eller som følge av naturlige endringer. Omfanget kan både være langsiktig eller tidsavgrenset, kontinuerlig eller diskontinuerlig (rullerende), og kan være landsdekkende, regionalt eller lokalt geografisk avgrenset.

Med kontroll menes å undersøke eller sjekke at regelverk overholdes. Undersøkningen kan rette seg mot personer eller virksomheter, og er avhengig av et særskilt rettsgrunnlag.

Utførelse av naturoppsyn innebærer feltmessig innhenting av informasjon til bruk i miljøovervåking, samt etterlevelseskontroll. Alle oppgaver som følger av naturoppsynsloven §§ 1 og 2 faller innenfor lovens naturoppsynsbegrep.

Dette kapitlet omhandler de bestemmelsene som fastslår tilsynsmyndighetenes oppgaver (§ 63) og de bestemmelsene som skal sikre myndighetene den informasjonen som de trenger for å utøve både sine generelle overvåkingsoppgaver og sin kontroll med etterlevelse av bestemmelsene (§§ 64 og 65). Videre drøftes den rollen som Statens naturoppsyn skal ha, og den enkeltes ansvar for eget tilsyn. Bestemmelser som regulerer oppfølging av det kontrollen har avdekket, f.eks. gjennom pålegg om stans av virksomhet eller pålegg om retting, behandles i kap. 18.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Innledning

Naturmangfoldloven avløser naturvernloven samt deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven (og bestemmelsene om innførsel og utsetting etter saltvannsfiskeloven). Det er derfor først og fremst disse lovene departementet tar for seg i omtalen av gjeldende rett. Naturmangfoldloven innfører også nye vedtakshjemler bl.a. knyttet til introduksjoner av fremmede arter. For slike nye bestemmelser eksisterer ingen tilsynshjemler i dagens regelverk. Loven har videre betydning ved utøvelsen av myndighet etter andre lover. Hjemler for tilsyn må i tilfelle søkes i disse lovene, som f.eks. havressurslova, vannressursloven eller skogbruksloven.

17.2.2 Tilsynsmyndighetenes oppgaver

Tilsynsmyndighetenes oppgaver følger av den enkelte særlov. Hva som er tilsynsmyndighetenes oppgaver kan derfor ikke avgjøres generelt, men vil variere med saksfeltet. Lov om statens naturoppsyn § 2 etablerer Statens naturoppsyn som tilsynsmyndighet etter en rekke lover, herunder lakse- og innlandsfiskloven, viltloven og naturvernloven, jf. § 2. Det heter at «oppsynet skal føre kontroll» med lovene og bestemmelsene gitt i medhold av lovene nevnt i § 2. I tillegg til å drive kontroll skal oppsynet drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel, registrering og dokumentasjon, jf. § 2 annet ledd. Dette er virksomhet som i utgangspunktet ikke fordrer lov som rettsgrunnlag, men tjener i dette tilfellet som en klar instruks for oppsynet. Departementet kan også pålegge oppsynet andre oppgaver, jf. § 2 tredje ledd.

Det er ikke lovregulert hvilket omfang tilsynsaktiviteten skal ha. Dette avhenger derfor først og fremst av interne instruksjoner.

17.2.3 Miljøovervåking

Å overvåke miljøtilstanden er grunnleggende for å avgjøre om det skal settes inn tiltak for å beskytte miljøverdier. Slike tiltak kan f.eks. være mer intensiv kontrollvirksomhet med at lover og bestemmelser gitt i medhold av lov blir overholdt, eller vernevedtak som endrer rettstilstanden i det aktuelle område. Det som skiller overvåking fra kontroll er at myndighetenes løpende overvåking av miljøtilstanden som hovedregel kan skje uten særskilt rettslig regulering, mens kontrollvirksomhet avhenger av et klart rettslig grunnlag. Mange av de tiltak som er aktuelle for å skaffe informasjon om miljøtilstanden trenger således ikke lovhjelm. Dette kan f.eks. være miljøovervåkingsprogrammer som har som hovedmål å identifisere kortsiktige og langsiktige naturlige eller menneskeskapte endringer i naturen og gi grunnlag for å klarlegge årsakene til disse endringene. Dersom det for slik virksomhet er nødvendig å benytte seg av privat eiendom utover den rett som friluftsløven gir, er man avhengig av et rettsgrunnlag, se f.eks. vannressursloven § 56 der «vassdragsmyndigheten har rett til å sette opp vannmerker eller apparater for målinger i vassdrag og nedbørfelt».

17.2.4 Kontroll

17.2.4.1 Hjemmel for å innhente opplysninger

Gransking

Lakse- og innlandsfiskloven har ikke særskilte regler om gransking, men anvender begrepet «kontroll». Formålet med kontroll kan uansett være å innhente opplysninger som kan danne grunnlag for administrative reaksjoner eller straff. I loven heter det således at «den ansvarlige for virksomheten skal gi departementet nødvendig bistand og opplysninger» noe som egentlig også inngår i begrepet «gransking». Bruk av begrepene «gransking» eller «kontroll» er således ikke avgjørende for hvilke konkrete plikter den ansvarlige for virksomheten har. Disse må bestemmes ut fra en nærmere lesing av lovteksten.

Naturvernloven inneholder ikke bestemmelser om verken gransking eller kontroll. Loven har likevel bestemmelser om straff i § 24. Muligheten for selvstendig forvaltningsmessig kontroll fra Statens naturoppsyns side er således noe begrenset hvis man sammenligner med f.eks. lakse- og innlandsfiskloven. Det heter her at «den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbudsbestemmelser gitt i medhold av denne lov, eller § 15, eller som medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes».

Vannressursloven § 55 første setning fastslår at vassdragsmyndigheten for sitt tilsyn «skal ha uhindret tilgang til vassdragstiltak, vassdrag og nedbørfelt». Bestemmelsen bør ses i sammenheng med § 57 (undersøkelser) som gir tilsynsmyndigheten adgang til å «foreta undersøkelser i vassdrag og nedbørfelt».

Opplysningsplikt

Vannressursloven § 55 (rett til opplysninger og synfaring) sier i andre setning at «tiltakshaver plikter etter pålegg å legge frem for vassdragsmyndigheten opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet. Når særlige grunner tilsier det, kan slike opplysninger etter pålegg kreves av andre». Naturvernloven har, som nevnt, ikke selvstendige kontrollhjemler, og da heller ikke særskilte regler om opplysningsplikt. Dersom det er planer om tiltak i et verneområde, må det som hovedregel søkes forvaltningsmyndigheten om dette. I slike tilfeller vil man være forpliktet til å bidra med de opplysninger som er nødvendige for at saken skal kunne behandles. Lakse- og innlandsfiskloven inneholder en klar hjemmel for å kreve

opplysninger som et ledd i kontrollen ved at «den ansvarlige for virksomheten skal gi departementet nødvendig bistand og opplysninger». Hva som er «nødvendig» henviser til et hensiktsmessighets-skjønn.

Vannressursloven gir et klart hjemmelsgrunnlag for tilsynsmyndighetens rett til opplysninger og befarung. Det slås her fast at «vassdragsmyndighe-ten skal for sitt tilsyn ha uhindret adgang til vassdragstiltak, vassdrag og nedbørsfelt. Tiltakshaver plikter etter pålegg å legge frem for vassdragsmyndigheten opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet. Når særlige grunner tilsier det, kan slike opplysninger etter pålegg kreves av andre». Lakse- og innlandsfiskloven § 42 Kontroll og oppsyn gir rett til «uhindret adgang til båt eller fartøy og til områder der virksomheten drives fra. Under denne virksomhet kan båt eller fartøy stanses for undersøkelse. Den ansvarlige for virksomheten skal gi departementet nødvendig bistand og opplysninger. Oppsynet kan om nødvendig kreve hjelp av politiet for å utføre kontrollen». Bestemmelsen er utfylt med en forskriftshjemmel som gir departementet anledning til å gi forskrifter om kontroll som utøves etter den.

Utøving av kontroll er avhengig av et klart hjemmelsgrunnlag. Flere lover på natur- og ressursforvaltningens område gir hjemmel for slik kontroll. Gjennomføring av en effektiv kontroll kan føre til ønske om bruk av tvangsmidler. Naturoppsynsloven gir imidlertid ikke hjemmel for bruk av tvangsmidler, f.eks. ransaking og beslag, og naturoppsynet kan derfor ikke i medhold av denne loven gjennomføre andre tvangstiltak enn dem som står til rådighet for enhver, jf. straffeprosessloven §§ 176 og 206. Det statlige naturoppsynet er imidlertid en offentlig myndighetsutøver som har rett til nærmere bestemt informasjon fra personer oppsynet kontrollerer etter den alminnelige regelen i straffelovens § 333, som bestemmer at den som unnlater å gi slik informasjon, kan straffes. Hvilke plikter den kontrollerte har i kontrollsitua-sjonen må utledes av den enkelte særlov. Etter gjeldende rett må brudd på disse pliktene som hovedregel anmeldes til politiet for etterforskning.

Viltloven § 41 har hjemmel for kontroll med betalt jegeravgift. Det heter i annet ledd at «bevis for betalt jegeravgift, jegerkortet, skal medbringes under jakt og fangst og fremvises på forlangende av grunneier, noen som opptrer på hans vegne eller av jaktoppsynet».

Eksempel på en annen granskingshjemmel er forskrift om forvaltning av rovvilt § 16 Rapportering, meldeplikt og undersøkelse av felte dyr. Det framgår her av annen setning at «jeger skal frem-

viser felt dyr for Statens naturoppsyn for umiddelbar kontroll, merking og prøvetaking av biologisk materiale, og jeger skal kunne påvise fellingsssted etter anmodning fra Statens naturoppsyn, politiet eller fylkesmannen». Forskriften er gitt i medhold av viltloven § 14a.

Adgangen til å kontrollere i medhold av naturvernloven synes noe begrenset, da verken loven eller forskriftene gitt i medhold av loven etablerer klare kontrollhjemler for oppsynet. Forskrifter som oppretter spesielle verneområder utpeker vanligvis en forvaltningsmyndighet som gis kompetanse til å stå for saksbehandling av tiltak innenfor verneområdet. I forskriftene er det også vanlig å åpne opp for forvaltningsplaner for verneområdet. En forvaltningsplan har imidlertid ingen rettsvirkning, men kan på forskjellige måter tjene som retningslinjer for forvaltningen av verneområdet. Dersom kontroll med at bestemmelsene gitt i eller medhold av naturvernloven skal utføres som rutinemessig kontroll med lovlig virksomhet, må hjemmel til dette søkes i politiets og oppsynets generelle oppdrag med å forebygge miljøkriminalitet, noe som igjen medfører at kontroll på et slikt grunnlag ikke bør være av særlig inngripende karakter. Foreligger det derimot en viss grad av mistanke om en konkret lovovertrødelse, kan eventuell politimyndighet anvendes og videre undersøkelser skje i medhold av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Om dette er det gitt regler i lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn § 3 om forholdet til politiet. Det heter her at «oppsyns-personell kan gis begrenset politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 nr. 53 om politiet, og er ved utøvelse av denne myndighet underlagt politiet». Videre heter det at «oppsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med og supplere det lokale politi». Lakse- og innlandsfiskloven har i motsetning til naturvernloven langt klarere hjemler for oppsynet til å foreta selvstendig kontroll, jf. § 42, selv om oppsynet er pålagt en samarbeidsplikt med det lokale politi, jf. ovenfor.

17.2.4.2 Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer

Lov om statlig naturoppsyn etablerer Statens naturoppsyn som tilsynsmyndighet på miljøområdet. Det statlige naturoppsynet skal føre kontroll med etterlevelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselloven, kulturminneloven, villoven og lakse- og innlandsfiskloven. Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, så langt departementet bestemmer.

I tillegg driver Kystvakten kontroll med etterlevelse i sjø av saltvannsfiskeoven, friluftsløven, naturvernloven, kulturminneløven, forurensningsloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskeoven og sjødyktighetsloven. Andre aktører er Statskog Fjelltjenesten (på statsgrunn i Nordland og Troms fylker) og Skjærgårdstjenesten (utvalgte kystområder på kyststrekningen Østfold–Hordaland) som driver oppsyn etter avtale med Statens naturoppsyn. Fjellstyrenes oppsynsvirksomhet er hjemlet i lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) av 6. juni 1975, og er avgrenset til oppsyn med bestemmelsene i fjelloven. Enkelte fjellstyrer utfører etter avtale naturoppsyn for Statens naturoppsyn i statsallmenningene.

17.2.4.3 Internkontroll

Privates eget tilsyn kan med et annet ord kalles internkontroll. Verken naturvernloven eller lakse- og innlandsfiskeoven har regler om internkontroll, noe som skyldes at slik kontroll fordrer systematiske tiltak som først og fremst er aktuelle for virksomheter. Forurensningsloven § 52b har regler om internkontroll. Det heter her at «Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes».

Slik forskrift er gitt ved forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Andre eksempler på regler om internkontroll er § 54 i vannressursloven som sier at «den ansvarlige for et vassdragsanlegg skal påse at anlegget og driften av det oppfyller de krav som er fastsatt i eller i medhold av denne lov. Vassdragsmyndigheten gir forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer». Slik forskrift er gitt ved forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann, fastsatt ved kgl.res. 21. februar 2003.

17.3 Eksempler fra utenlandsk rett

17.3.1 Danmark

17.3.1.1 Tilsynets oppgaver

Den danske naturbeskyttelsesloven trådte i kraft den 1. juli 1992. Det sondres her mellom tre overordnede formål:

- den mer tradisjonelle beskyttelse eller bevaring av natur
- den mer fremadrettede naturgjenopprettning eller -forvaltning, samt

- sikringen av befolkningens adgang til naturen.

Med visse unntak er det amtsrådet som fører tilsynet med at loven og bestemmelser gitt i medhold av loven blir overholdt.

17.3.1.2 Kontroll

Gransking

Myndighetene har i naturbeskyttelsesloven § 76 første alternativ uten rettskjennelse adgang til offentlige og private eiendommer for å utøve de beføyelser som er tillagt dem i medhold av loven herunder for å foreta undersøkelser av betydning for lovens formål. Det gjelder også i forhold til lokaler som helt eller delvis benyttes i ervervsmessig øyemed, jf. § 76 første alternativ, andre punktum. Personer som av myndighetene er delegert oppgaver etter loven har også adgangsrett etter bestemmelsen. Dette har betydning i de tilfeller hvor myndighetene benytter private konsulentfirmaer til å løse oppgaver i forbindelse med fredningssaker eller andre undersøkelsesoppgaver etter loven. Det kreves at disse kan dokumentere at de er gitt oppgaver etter loven overfor eier eller bruker. Politiet yter nødvendig bistand til å utnytte adgangen etter § 76, første alternativ. Det forutsettes at det, så vidt mulig, skal gis forvarsel om inspeksjon som ledd i kontrollen. Bestemmelsen om politiets medvirkning gir mulighet for kontroll og ettersyn, slik at dette kan skje uten ransakingskjennelse i tilfeller hvor en ervervsdrivende motsetter seg ettersynet.

I adgangen til å foreta undersøkelser ligger det også en rett til å gjennomgå forretningsbøker, skap og lignende i forretningslokaler hvis dette er nødvendig for å avgjøre om lovgivningen er overholdt. Bestemmelsen gir kun hjemmel til undersøkelse av lokaler som helt eller delvis utgjør eller anvendes som forretningslokaler. Undersøkelse av lokaler som utelukkende benyttes som privat bopel må skje etter de vanlige regler om ransaking. Under kontrollbesøket kan effekter tas i forvaring eller beslaglegges etter rettspleielovens alminnelige regler. For at tilsynet skal kunne utøves på en hensiktsmessig måte, er det fastslått at innehaver og ansatte har en plikt til å yte veiledning og hjelp til myndighetene når disse gjør bruk av fullmakter etter loven.

Opplysningsplikt

Ved kontroll av virksomheter er innehaveren og ansatte pliktige til etter anmodning å yte myndig-

hetene nødvendig veiledning og hjelp, jf. § 76 tredje alternativ.

17.3.2 Sverige

17.3.2.1 Innledning

Hoveddelen av reglene som regulerer natur, landskap og biologisk mangfold finnes i miljøbalken (SFS 1998:808). Beskyttelse av natur reguleres først og fremst i 7 kap. (Skydd av områden) og 8 kap. (Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter i miljøbalken). Ut over dette finnes det regler til beskyttelse av natur og biologisk mangfold i flere forordninger f.eks. artskyddsförordningen (SFS 1998:169), og forordningen om områdebeskyttelse (SFS 1998:1252) samt til en viss grad i jaktreglene. I det følgende omtales reglene i miljøbalken 26 kap. Tillsyn. Miljøbalken har i avsnittet «Upplysningar och undersökningar» bestemmelser som i noen grad korresponderer med utvalgets forslag til tilsynskapittel. Tilsynsreglene i miljøbalken og Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljøbalken gjelder for artskyddsförordningen og forordningen om områdebeskyttelse.

17.3.2.2 Tilsynets oppgaver

Miljøbalken 26 kap. 1 § pålegger tilsynsmyndigheten en plikt til å føre tilsyn med den samt forskrifter, dommer og andre beslutninger som er gitt i medhold av loven, samt foreta de tiltak som behøves for å rette opp det ulovlige forhold. Det heter at tilsyn skal føres i «nødvendig utstrekning». Dette har omtrent det samme betydningsinnhold som departementets forslag til lovregulering av hvilket nivå tilsynsaktiviteten skal ligge på, jf. utk. § 62. Det som i norsk rett kalles «kontroll» heter i svensk rett «operativt tilsyn», jf. Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljøbalken 3 §. Disse regelsettene gjennomfører samtidig Sveriges folkerettslige forpliktelser på naturforvaltningsområdet.

På samme måte som i utvalgets forslag til utk. § 62 skal tilsynsmyndigheten legge til rette for at lovens formål skal kunne nås gjennom rådgivning, informasjon og liknende virksomhet.

I 2 § er forholdet til politiet omtalt ved at tilsynsmyndigheten ved mistanke om forbrytelse, har en plikt til å anmelde overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrifter som er gitt i medhold av loven til politiet eller påtalemyndigheten.

I 6 § pålegges tilsynsmyndighetene en samarbeidsplikt med hverandre samt med statlige og

kommunale organer som skal utøve tilsyn i særskilte henseender eller som på annen måte foretar oppgaver av betydning for tilsynsvirksomheten.

I 9 § første ledd går det frem at tilsynsmyndigheten kan utferdige pålegg og forbud som er nødvendig i det enkelte tilfelle for at loven med forskrifter, dommer og andre beslutninger skal etterleves. I 9 § annet ledd er proporsjonalitetsprinsippet lovfestet ved at det sies at det ikke kan anvendes mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

17.3.2.3 Kontroll

Gransking

Etter § 22 er bl.a. den som driver virksomhet eller foretar tiltak som kan ha effekter på menneskers helse eller miljøet eller den som ellers plikter å hindre effekter fra slik virksomhet, pliktig til å utføre slike undersøkelser av virksomheten og dens virkninger som er nødvendig for tilsynet. Om det er mindre inngripende kan tilsynsmyndigheten i stedet bestemme at en slik undersøkelse skal utføres av noen annen og peke ut noen til å utføre undersøkelsen.

Opplysningsplikt

Tilsynsmyndigheten kan etter 21 § pålegge den som driver virksomhet eller foretar tiltak som det finnes bestemmelser om i loven eller i forskrifter som er gitt i medhold av loven, å overlevere informasjon og utføre de handlinger som er nødvendig for utøvelsen av tilsynet. Det samme gjelder for den som er pliktig til å motvirke ulemper fra slik virksomhet.

Etter 21a § kan Regjeringen gi forskrifter om at den som har tillatelse til tiltak etter loven eller etter forskrifter i medhold av loven, skal gi opplysninger til länsstyrelsen om hvem som er rettighetshaver etter tillatelsen.

Når opplysninger mangler om hvem som er rettighetshaver etter tillatelsen, regnes tiltakshaveren som rettighetshaver etter tillatelsen.

17.3.2.4 Internkontroll

Miljøbalken har regler om internkontroll i 19 §. Det heter bl.a. her at den som driver virksomhet eller gjør tiltak som kan medføre ulemper for menneskers helse eller påvirker miljøet, skal fortløpende planlegge og kontrollere virksomheten for å motvirke eller forebygge slike virkninger. Reglene om internkontroll synes mer omfattende enn utval-

gets forslag på dette punktet. Imidlertid er miljøbalkens saklige virkeområde langt mer omfattende enn naturmangfoldlovens virkeområde.

17.4 Utvalgets forslag

17.4.1 Tilsyn

Utvalget foreslår at myndighetene skal føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven blir overholdt, jf. utk. § 62 første setning. I annen setning er det lagt føringer på hvordan tilsynet skal føres ved at det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet. I annet ledd er det gitt en instruks som sier at myndigheten skal arbeide for at formålene med loven skal nås gjennom råd, veiledning og opplysning.

17.4.2 Miljøovervåking

Utvalget foreslår ikke konkrete hjemler for overvåking av miljøtilstanden, men foreslår i utk. § 62 at det er myndighetene som skal ha ansvaret for slik overvåking.

17.4.3 Kontroll

Utvalget foreslår gjennom en endring av lov om statlig naturoppsyn § 2 at Statens naturoppsyn i hovedsak skal føre kontroll med naturmangfoldloven. For åpent hav og de nære kystområdene foreslås det imidlertid at Kystvaktens tildeles ansvar for kontroll etter naturmangfoldloven, se forslag til endring av kystvaktloven § 11. Kontrollhjemlene, dvs. hva den som kontrollen retter seg mot plikter å gjøre, framgår av utk. §§ 63 og 64.

17.4.4 Gransking

Forslaget om gransking i utk. § 63 er todelt. For det første legges det opp til at tilsynsmyndigheten skal ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være påvirket. For det annet kan tilsynsmyndigheten kreve å få lagt fram og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

17.4.5 Opplysningsplikt

Som nevnt har bl.a. lakse- og innlandsfiskloven, vannressursloven og forurensningsloven regler om opplysningsplikt. Utvalget foreslår i utk. § 64 første ledd en egen hjemmel om opplysningsplikt.

Bestemmelsen sier at enhver som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet, plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre gjøremål etter loven. For å være pliktig etter bestemmelsen må det gis pålegg. Utvalget mener at det ikke er behov for en tilsvarende hjemmel i forbindelse med ren overvåkingsvirksomhet.

Annet ledd gjelder utsetting av fremmede organismer og pålegger den ansvarlige for miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade som følge av utsettingen en umiddelbar varslingsplikt. Forslaget er begrunnet med at en lovlig utsetting og innførsel kan ha uforutsette skadevirkninger på biologisk mangfold og kan sammenliknes med forurensning og rømming av oppdrettsfisk som også kan skade det biologiske mangfoldet. Ved et slikt tilfelle har konsesjonshaveren plikt til å melde fra, jf. forskrift av 18. desember 1998 nr. 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg § 24. Se for øvrig også genteknologiloven § 19 annet ledd og kulturminneloven § 8 annet ledd.

17.4.6 Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer

Utvalget foreslår ved endring av lov om statlig naturoppsyn § 2 at Statens naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene i lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold blir overholdt. Det er kommunen som er tilsynsmyndighet etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 10–1 (§ 3–3 i ny plandel i plan- og bygningsloven). Utvalget foreslår at departementet kan gi forskrift om at Statens naturoppsyn skal føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven så langt disse er gitt for å gjennomføre naturmangfoldloven utk. § 50 (kartfesting og arealplanlegging for enkelte naturtyper).

17.4.7 Internkontroll

Utvalget foreslår at det i likhet med i forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven skal være regler om internkontroll. På samme måte som for ovennevnte lover legges det opp til at det stilles nærmere krav om internkontroll i forskrift. Eventuell forskrift vil i utgangspunktet måtte avgrenses til virksomheter. For private som ikke driver virksomhet vil kunnskap om og etterlevelse av den generelle aktsomhetsplikten i § 6 være sentral.

17.5 Høringen

17.5.1 Innledning

Følgende instanser har uttalt seg til tilsynskapitlet:

Olje- og energidepartementet, Politidirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Riksadvokaten, Økokrim, Den Norske Advokatforening, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Oslo og omland friluftsråd, fylkesmennene i Oslo og Akershus og i Rogaland, Hedmark fylkeskommune, Nord-Trøndelag politidistrikt, Lillehammer og Snåsa kommuner, Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal, Sørli Fjellstyre og Stat-skog SF. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg er positive til de foreslåtte tilsynshjemlene. Samtidig er det enkelte instanser som er kritiske til forslaget.

17.5.2 Tilsyn

Politidirektoratet uttaler:

«I forlengelsen av forslaget om innføring av en generell aktsomhetsplikt, foreslås det en lovfesting av tilsynet med naturområdene, jf. utkastet § 62. Det er sagt at hovedansvaret etter denne bestemmelsen skal ligge hos miljøvernmyndighetene, noe vi gir vår tilslutning til. Dette bør etter vår oppfatning ikke tilligge politiet som oppgave. Politiet bør isteden avvente eventuelle anmeldelser av overtredelser av loven.»

Direktoratet for naturforvaltning slutter seg til så vel utkastet som til begrunnelsen, og uttaler videre:

«Overvåkning som fremskaffer informasjon om miljøtilstanden er en viktig forutsetning for myndighetenes håndheving og praktisering av regelverket. Bestemmelsen om overvåkning kan også sees som en naturlig konsekvens av prinsippet i § 7 om at myndighetsutøvelsen skal bygge på tilgjengelig kunnskap om naturtilstanden. Overvåkning kan også gi bedre grunnlag for å vurdere behovet for vern, hvilket restriksjonsnivå som er nødvendig for å ivareta naturkvalitetene, behovet for eventuell skjøtsel osv.

Hovedansvaret for miljøovervåkingen skal ligge hos miljøvernmyndighetene. Vi konstaterer at bestemmelsen ikke etablerer noen uttrykkelig plikt for myndighetene til å fremskaffe informasjon om miljøtilstand og miljøbelastninger, men bestemmelsen forutsetter at det gjøres nødvendige overvåkingstiltak. Bestemmelsen sikter for øvrig også til den mer generelle miljøovervåkingen, uavhengig av om det finnes særskilte miljøverdier.

Selve hovedprinsippet om at overvåking og tilsyn logisk sett henger sammen, kan også sees i sammenheng med naturoppsynslovens § 1 som fastslår at Kongen kan opprette et statlig naturoppsyn «for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet». Oppsynsoppgavene er således todelt, og både av natur- overvåkende og kriminalitetsforebyggende art. Feltarbeidet i Statens naturoppsyn er i dag preget av et helhetlig oppsyn der begge hensyn ivaretas samtidig. Det er positivt at myndighetsrollen etter loven tydeliggjøres i bestemmelsen.»

17.5.3 Råd, veiledning m.v.

Den Norske Advokatforening uttaler:

«Advokatforeningen har ingen bemerkninger utover at foreningen mener utkastets § 62, annet ledd er en viktig bestemmelse, jf. ovenfor. Særlig i forhold til private bør råd, veiledning og opplysningsarbeid være hovedvirkemidler for å fremme loven og dens formål.»

17.5.4 Granskning

Politidirektoratet uttaler:

«Vi gir vår tilslutning til forslaget om tilsynsmyndighetens hjemmel til å kreve adgang til eiendom og informasjon, jf. utk. § 63. Særlig fremheves viktigheten av å hjemle tilsynsmyndighetens adgang til eiendom/opplysninger for å forebygge ulovlig virksomhet som kan påvirke miljøet, jf. ordlyden «kan antas å være påvirket». Det vises for øvrig til lignende hjemmel i bla. lakse- og innlandsfiskeloven § 42 og Saltvannsfiskeloven § 45.»

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«DN vil påpeke at adgangen til granskning må sees som en forutsetning for gjennomføring av utvalgets forslag om administrative sanksjoner. Vi har f.eks. flere eksempler på at Statens naturoppsyn har behov for å undersøke fakta i en sak nærmere, for bl.a. å kunne vurdere om det har inntruffet skade på naturmiljøet, om det er grunnlag for skadeforebyggende tiltak, om det er grunnlag for mistanke om en straffbar handling, og om saken er egnet for politianmeldelse.

DN antar at uttrykkene «som kan påvirke miljøet» og «som kan ha betydning for gjøremål etter loven», indikerer en lav terskel for når myndighetene har rett til uhindret adgang eller når plikten til å utlevere dokumenter inntreffer.»

Nord-Trøndelag politidistrikt og *Norges Fjellstyreband* mener utk. § 63 er prinsipielt betenkelig med tanke på rettssikkerheten. Om dette sier *Nord-Trøndelag politidistrikt* bl.a.:

«Dette er tiltak som i praksis har samme reelle innhold som ransaking og beslag. Det foreligger ingen krav til mistankens styrke eller rettslig kontroll. Med andre ord er det kun «god forvaltningsskikk» som er kontrollkriteriet, og skjønnet i denne sammenheng må utøves av kontrollmyndigheten selv.»

Norges Fjellstyresamband sier bl.a. at det

«blir foreslått en straffesanksjonert plikt til å medvirke til forskjellige kontrolltiltak som er nødvendig for tilsynsmyndigheten for å utføre gjøremål etter loven. Man skal medvirke til å gi adgang til eiendom, og legge fram og la tilsynsmyndigheten granske dokumenter eller annet materiale, jf. utkastets § 63. Dette forslaget gjør grensen mellom forvaltningsarbeid etter Naturmangfoldloven og strafferettsarbeid etter Straffeloven eller naturmangfoldlovens § 73 uklare.»

Statskog SF uttaler:

«Dersom informasjon innhentet etter §§ 62–64 brukes til å anmelde overtredelser, vil det lett virke nedbyggende på den tillit myndighetene trenger for effektivt å kunne overvåke miljøet. Tungtveiende samfunnsinteresser kan da bli berørt.

Etter Statskog SFs syn bør forarbeidene tilstrebe et klart skille mellom den myndighet som utøves på vegne av politiet og den som utøves på vegne av forvaltningen, og sikre forsvarlig objektiv håndtering av innhentet informasjon.»

17.5.5 Opplysningsplikt

Direktoratet for naturforvaltning uttaler:

«DN antar at den praktiske adgangen tilsynsmyndigheten får til å kreve opplysninger etter denne bestemmelsen vil bli relativt omfattende. I vernede områder eller når det gjelder truede arter bør terskelen for hva som anses for miljøpåvirkning være lav. Det er viktig at opplysningsplikten også skal gjelde i planleggingsfasen kort før iverksetting, jf. at kontrollen også skal virke forebyggende.

Det er i utredningen gitt få eksempler på hva slags type opplysninger som kan kreves. Vi antar imidlertid som åpenbart at opplysningsplikten omfatter navn, stilling og bopel til privatpersoner.

Dette vil f.eks. ha betydning i forbindelse med kontroll av ferdselsbestemmelser i verneområder. Det er også nærliggende å anta at enhver ferdsel med motorkjøretøy i utmark er å anse som en miljøpåvirkning etter bestemmelsen, og at opplysningsplikten derved gjel-

der alle førere av og passasjerer på slike kjøretøy. Oppsynet er pr i dag avhengig av begrenset politimyndighet for å kunne stanse og kontrollere f.eks. snøskuterkjøring i utmark.

Opplysningsplikten gjelder etter forslaget kun i forhold til tilsynsmyndighetens gjøremål etter naturmangfoldloven, og ikke de øvrige lovene som er med i oppregningen i naturoppsynsloven § 2.

I henhold til utkastets § 62 skal myndighetene føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven blir overholdt. DN mener imidlertid at opplysningsplikten burde vært mer generell og sterkere knyttet til prinsippet om et helhetlig naturoppsyn, og at den derfor bør gjelde samtlige lover som er regnet opp i naturoppsynsutkastet § 2, jf. vårt forslag til ny bestemmelse om dette i utkastets § 76.

I utkastet § 6 er det gitt en generell aktsomhetsplikt for private, både enkeltpersoner, virksomheter og det offentlige. Vi mener at man i tilknytning til opplysningsplikten i § 6, bør avklare forholdet mellom tilsyn med den generelle aktsomhetsplikten i § 6 og tilsyn etter spesiallover, f.eks. lov om motorferdsel i utmark.»

Statskog SF uttaler:

«Etter Statskog SFs syn bør forarbeidene tilstrebe et klart skille mellom den myndighet som utøves på vegne av politiet og den som utøves på vegne av forvaltningen, og sikre forsvarlig objektiv håndtering av innhentet informasjon.»

17.5.6 Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer

Både *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten* er positive til de forslåtte endringer i lov om statlig naturoppsyn. *Politidirektoratet* uttaler bl.a.:

«Gjennom en tilføyelse til lov om Statens naturoppsyn (Naturoppsynsloven) § 2, vil SNO gis en generell hjemmel, plikt og legitimitet til å gjennomføre kontroll med etterlevelsen av plikter pålagt i eller i medhold av Naturmangfoldloven. Dette synes å være en naturlig og fornuftig ordning sett ut fra et helhetlig perspektiv.»

Snåsa kommune og *Sørli Fjellstyre* mener oppsynet bør ivaretas av politiet og ikke hjemles i lov om statlig naturoppsyn. Om dette uttaler *Snåsa kommune* at den vil «tilrå at oppsynsvirksomheten etter naturmangfoldloven blir en del av det offentligrettslige oppsyn som ledes og koordineres av politiet og utøves etter de rettsikkerhetsregler

som straffeprosessloven angir med hensyn til ransaking og beslag».

Også *Norges Fjellstyresamband* er opptatt av forholdet mellom Statens naturoppsyn og politiet. *Norges Fjellstyresamband* uttaler bl.a.:

«I Norge har vi et klart uttrykt ønske om at vi skal ha ett politi. I lovutkastet ser vi flere prinsipielt vanskelige momenter i forhold til dette. Disse momentene gjør at rollefordelingen mellom politi og SNO blir enda mer uavklart, jf. t.d. forslag til § 1. Politiet har ansvar for alt politirettet arbeid, også det som kan betegnes som koordinering av politirettet arbeid. Dette burde komme tydeligere frem i lovutkastet. Presisering med hensyn til hvem som er «myndighet» burde vært tatt inn i §§ 61 og 62.»

Flere instanser har merknader og forslag til endringer/tilføyelser i lov om statlig naturoppsyn.

Politidirektoratet støtter forslaget til nytt femte ledd og uttaler bl.a. at det:

«i stedet for kjøretøy bør stå «motorkjøretøy». Et meget aktuelt motorkjøretøy oppsynet ofte gjør bruk av er snøscooter vinterstid. Vi støtter forslaget om at det nå hjemles en slik adgang for oppsynet til å bevege seg for eksempel på privat grunn dersom dette er nødvendig for utføringen av deres oppgaver.»

Norges Fjellstyresamband uttaler:

«Utvalget foreslår at SNO gjennom forandring av naturoppsynsloven skal gis adgang til bruk av kjøretøy (snøskuter, barmarkskjøretøy) og fly overalt i utmark i enhver situasjon uten å være politi/ha politimyndighet eller være tilknyttet redningstjenesten, slik det kreves i følge Motorferdselsloven pr. d.d. Det er ikke nærmere definert hva dette måtte innebære, men det kan oppfattes som om SNO og miljøforvaltningen gis adgang til motorferdsel. Dersom Motorferdselsloven ikke er tilstrekkelig, må man konkret vurdere i forhold til hver enkelt miljølov hva som er nødvendig behov for «tilsynsmyndigheten». Det anses videre som en fordel at evt. kontrollvirksomhet i forbindelse med håndhevelse av motorferdselsloven foregår i et tett samarbeid med politiet.»

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

«I tillegg til de nevnte lovene bør statlig naturoppsyn også føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av enkelte deler av Lov 24. november 2000 nr. 81 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Det er en rekke eksempler på ulovlige inngrep i vassdrag som enkeltvis eller i sum har svært alvorlige konsekvenser for regionalt og nasjonalt viktige miljøverdier.»

Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal uttaler:

«I tillegg meiner regionsjefen at det må utgreiast ein desentralisert styringsmodell for Statens Naturoppsyn der kommune, politi og etablerte lokale oppsynsordningar etablerar regionale oppsynsdistrikt med regional styring. Vidare må det stillast tilfredstillande med midlar til disposisjon for forvaltning og skjøtsel av verneområda.»

Flere instanser, bl.a. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* og *Norges Fjellstyresamband* er opptatt av forholdet mellom Statens naturoppsyn og andre oppsyn. Om dette uttaler *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* bl.a.

«at det i noen konkrete tilfeller har oppstått konflikter mellom SNO og andre etablerte organer som har delvis de samme oppgavene som SNO. Konkret gjelder dette konflikter mellom SNO og de lokale fjellstyrene i statsallmenninger og det er sammenblandingen av tilsynsoppgaver og forvaltningsoppgaver som har vært årsaken til konfliktene. Norsk Bonde- og Småbrukarlag vurderer denne sammenblandingen av oppgaver som uheldig.»

Norges Fjellstyresamband viser til at

«Stortinget har ved flere anledninger, jf. bl.a. behandling av statsbudsjettet for 2004 og 2005, sagt at i områder hvor det er godt fungerende oppsynsordninger, skal ikke disse erstattes med noe annet. SNO har i underskrevet avtale med fjellstyrene, gjennom Norges Fjellstyresamband, sagt at i områder hvor fjellstyrenes oppsyn allerede fungerer godt, vil ikke SNO gå tungt inn med egen oppsynstjeneste, jf. rapporten Naturoppsyn i statsallmenninger fra 2000 ...

NFS mener det er riktig at det presiseres at det vesentlige av mer behov for naturoppsyn i verneområder på statsallmenninger dekkes gjennom kjøp av tjenester fra fjellstyrenes Fjelloppsyn. For å oppnå et rasjonelt og målrettet oppsyn med nasjonale miljøverdier, må bestillings- og rapporteringsrutinene videreutvikles.»

Norges vassdrags- og energidirektorat savner en generell omtale av det overvåkingsregimet som skal innføres som følge av implementeringen av EUs vanddirektiv. Direktoratet er opptatt av at fremtidig overvåking av vannressursene og tilhørende dyre- og planteliv må sikres i henhold til vanddirektivet og ev. andre fremtidige krav og behov. Videre uttaler *Norges vassdrags- og energidirektorat* bl.a.:

«Det foreslåtte tilsynsregimet baserer seg på at Statens naturoppsyn og Kystvakten skal ha det operative ansvaret. Ingen av lovene innenfor NVEs forvaltningsområde omfattes av disse organenes myndighetsområde. NVE har tilsynsfunksjon overfor etablerte vassdrags- og energianlegg når det gjelder sikkerhetskrav og natur- og miljøvilkår, og tilsynet er hjemlet i konsesjonsvilkår og i forskrifter til vannressursloven. NVE har også et mer generelt tilsynsansvar gjennom overvåking av vassdragene med hensyn til tilsig og flom/tørke.

Det vil dermed foreligge parallelle tilsynsregimer og i utgangspunktet ingen overlappning når det gjelder roller og ansvar, forutsatt at grenseflatene mellom organene er tydelige og avklarte. Men ettersom både SNO og NVE kan ha kompetanse til å føre tilsyn overfor samme tiltak, for eksempel der et tiltak både har tillatelse etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag av 15. november 2004, hjemlet i lakse- og innlandsfiskloven, og etter vannressursloven, kan det i praksis oppstå uklare grenser mellom organenes ansvar og roller. I slike saker vil det være viktig at tilsynsorganene koordinerer seg. Det kan også være behov for å koordinere utøvelsen av tilsynet, blant annet i forhold til talegrense og sanksjonsnivå.»

17.5.7 Internkontroll

Direktoratet for naturforvaltning «slutter seg til forslaget. Kontroll av interne rutiner vil være viktig for å sikre at forvaltningen gjennomfører lovpålagte og delegerte oppgaver i tråd med intensjonene».

17.6 Departementets vurdering

17.6.1 Innledning

Departementet har i kap. 17.1 gjort rede for den begrepsbruken som departementet legger til grunn. Departementet forstår utvalget slik at denne begrepsbruken er i overensstemmelse med utvalgets synspunkter.

Departementet deler utvalgets vurdering om at sannsynligheten for at overtredelser av miljøvernlovgivningen blir oppdaget i naturområder er liten. For strafferettslig forfølgning av miljøkriminalitet og andre reaksjoner mot lovovertrедelser er det største problemet at få lovovertrедere blir oppdaget og pågrepet. Tilsyn med naturområdene er derfor viktig, og ansvaret for dette bør lovfestes i naturmangfoldloven.

Skal tilsynet kunne utføres på en hensiktsmessig måte er det en forutsetning at tilsynsmyndighet

får visse beføyelser som letter gjennomføringen av de gjøremål de er pålagt etter loven. Dette gjelder for det første regler om tilgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet eller der miljøet antas å være påvirket. For det annet må myndighetene kunne kreve utlevert dokumenter eller annet materiale som har betydning for gjennomføringen av overvåking eller kontroll. Det er også behov for en hjemmel for tilsynsmyndigheten til å pålegge den som påvirker eller kan påvirke miljøet å gi de opplysninger myndigheten trenger for å gjennomføre tilsyn.

Departementet mener de nevnte forslag til tilsynsbestemmelser i lovkap. VIII vil styrke det juridiske grunnlaget for tilsynsarbeidet, noe som etter departementets vurdering er nødvendig dersom regelverket skal kunne følges opp og lovovertrедelser oppdages. Departementet viser til at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg til de foreslåtte tilsynshjemlene er positive til dem.

17.6.2 Tilsyn, råd, veiledning mv.

Departementet er i hovedsak enig i utvalgets forslag til tilsynsbestemmelse, men mener enkelte forhold bør uttrykkes klarere. For det første bør det fremgå av lovteksten at tilsynsmyndigheten avgjør på hvilke områder det skal føres tilsyn. For det annet mener departementet at det er hensiktsmessig å lovfeste en tilsynsplikt på samme måte som i f.eks. forurensningsloven § 48 første ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 42. Departementet mener for det tredje at omfanget av tilsynet bør synliggjøres i lovteksten ved å stille krav til at tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Lignende formulering er f.eks. foreslått i ny byggesaksdel av plan- og bygningslov, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) § 25–1 annet ledd første punktum som lyder: «Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.» Et slikt lovkrav til tilsynets hyppighet mv. kan bl.a. bidra til at pålegg om opphør av den ulovlige tilstanden ikke vanskeliggjøres f.eks. fordi den som er ansvarlig for virksomheten har innstilt seg på at myndighetene har akseptert den ulovlige tilstanden. Videre kan det bl.a. føre at det blir lettere å få aksept blant publikum for kontroller fordi tjenestemennene har en lovpålagt plikt til å utføre slike.

Miljøovervåking er en viktig tilsynsaktivitet. Overvåking er imidlertid etter departementets begrepsbruk tilsyn slik at overskriften til § 62 i utvalgets forslag endres fra «myndighetenes over-

våking og tilsyn» til «myndighetenes tilsyn». Miljøovervåking er i utgangspunktet ikke avhengig av særskilt lovhjemmel.

Det slås fast i § 63 annet ledd første punktum generelt at den som blir kontrollert av tilsynsmyndighetene har plikt til å gi «nødvendig bistand og opplysninger». Hva som anses som nødvendig i så måte vil måtte vurderes konkret. Generelt må det kreves at bistanden og opplysningene som skal gis må være av betydning for at tilsynet kan settes i stand til å føre den nødvendige kontroll med miljøtilstanden og med at loven blir overholdt, jf. bestemmelsens første ledd. Se mer om opplysningsplikten nedenfor.

For i større grad å legge til rette for et effektivt tilsyn gir § 63 annet ledd annet punktum tilsynsmyndigheten en adgang til å stanse personer, fartøyer og motorkjøretøy. En slik adgang kan i mange tilfeller være praktisk der det er tale om tilsyn i utmark. Dersom tilsynsmyndigheten ikke skal ha en slik stansingsrett, vil det kunne være vanskelig å skaffe til veie de opplysninger som er nødvendige for å kunne avdekke brudd på loven og som i sin tur kan danne grunnlag for både administrative og strafferettslige reaksjoner. «Stansingsretten» etter naturmangfoldloven § 63 er en forvaltningsmessig lovlighetskontroll som utføres av tilsynsmyndighetene, og den skiller seg fra straffeprosesslovens regler om pågrep og ransaking. Bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven § 42 ser ut til å fungere godt i praksis og er rettsgrunnlag for kontroll både for tilsynsmyndigheten og politiet da både tilsynsmyndigheten og politiet er avhengige av kontrollhjemler i eller i medhold av særlovgivningen. Lignende hjemmel i naturmangfoldloven vil dermed også styrke politiets rettsgrunnlag for kontroll med miljølovgivningen.

Departementet foreslår ingen endringer i utvalgets forslag om at myndighetene gjennom råd, veiledning og opplysning skal arbeide for å fremme formålene med naturmangfoldloven.

17.6.3 Gransking

Departementet er enig med utvalget i at det er et behov for en hjemmel for gransking og viser til lignende hjemmel i gjeldende lakse- og innlandsfisklov § 42 og havressurslova § 45. Vi viser også til tilsvarende bestemmelser i regelverk i Sverige og Danmark. Adgangen til gransking er også en viktig forutsetning for gjennomføring av administrative sanksjoner i lovkap. IX. Bestemmelsen vil sette tilsynsmyndigheten bedre i stand til å undersøke fakta i en sak nærmere, for bl.a. å kunne vurdere om det har inntruffet skade på naturmiljøet, om det

er behov for skadeforebyggende tiltak, om det er grunnlag for mistanke om en straffbar handling, og om saken er egnet for politianmeldelse. Departementet vil her trekke fram at bl.a. Politidirektoratet er positive til en slik hjemmel og fremhever viktigheten av å forebygge ulovlig virksomhet som kan påvirke miljøet. Ettersom gransking er kontrollvirksomhet og ikke politivirksomhet, kan det etter departementets vurdering ikke være en høy terskel for å gjennomføre slik gransking, se nærmere om dette i merknadene til § 64 i kap. 21. Det er således tilstrekkelig å vise til saklig grunn.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at granskingshjemmelen gir dårlig rettssikkerhet samt at gransking i realiteten er politiarbeid. Departementet deler ikke dette synet og vil anføre at hjemmel for gransking er nødvendig for å kunne få tilgang til opplysninger som er nødvendige for å kunne ha mulighet til å vurdere om det foreligger brudd på loven eller ikke, jf. § 65. Slik departementet ser det skiller gransking seg klart fra de forebyggende og etterforskningsmessige tiltak i tilknytning til mistanke om straffbare forhold som kalles politivirksomhet. For slik virksomhet gjelder reglene i straffeprosessloven.

17.6.4 Opplysningsplikt

I likhet med den foreslåtte hjemmelen for gransking er en bestemmelse om opplysningsplikt viktig for å kunne forebygge og avdekke regelbrudd, jf. § 65. Lignende bestemmelser finnes bl.a. i gen-teknologiloven § 19 og forurensningsloven § 49.

Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten en adgang til å kreve opplysninger. Begrensningene ligger i kravet til påvirkning av miljøet og at opplysningene må være nødvendige for å utføre gjøremålene etter loven. Opplysningsplikten vil, alt etter omstendighetene kunne omfatte så vel tekniske, personellmessige som økonomiske og administrative forhold ved virksomheten. Etter departementets syn bør terskelen for hva som anses for miljøpåvirkning i utgangspunktet være lav i vernede områder, for prioriterte arter og for utvalgte naturtyper.

Departementet viser til Statskogs bemerkning om at utvalgets forslag ikke er så konkret som lakse- og innlandsfiskloven § 42. Departementet er enig i at det bl.a. bør gå klart frem av loven hvilke fullmakter tilsynsmyndigheten har og hvilke plikter tilsynsobjektet har i kontrollsituasjonen, men mener dette går klart nok frem av den generelle bestemmelsen i § 63 annet ledd. Denne bestemmelsen åpner for å stanse personer, fartøyer og motorkjøretøy og ved det legge til rette for et effek-

tivt tilsyn. En slik adgang kan i mange tilfeller være praktisk der det er tale om tilsyn i utmark. Dersom tilsynsmyndigheten ikke skal ha en slik stansingsrett, vil det kunne være vanskelig å skaffe til veie de opplysninger som er nødvendige for å kunne avdekke brudd på loven og som i sin tur kan danne grunnlag for reaksjoner.

Tilsynsmyndighetens krav på opplysninger er underlagt en hensiktsmessighetsvurdering, dvs. det må være informasjon som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine gjøremål etter loven, se merknadene til § 65 i kap. 21.

17.6.5 Statens naturoppsyn og andre kontrollorganer

I likhet med utvalget mener departementet at loven må ha gode tilsynshjemler for å legge til rette for at lovens formål kan nås. Utvalgets forslag tar ikke direkte stilling til hvilke(t) organ som skal føre tilsyn med loven da loven etablerer Kongen som øverste myndighet, men forslaget om at statlig naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven blir overholdt, gjennom endring av lov om statlig naturoppsyn § 2 etablerer likevel Statens naturoppsyn som kontrollmyndighet. Dersom Statens naturoppsyn skal kunne benytte seg av de foreslåtte hjemlene i loven, f.eks. §§ 64 og 65, må Kongen bestemme dette ved å etablere Statens naturoppsyn som tilsynsmyndighet ved iverksettelsen av loven.

Departementet viser i denne sammenheng til NIBR-rapport 2005:5 Evaluering av Statens naturoppsyn. Hovedkonklusjonen er at «Statens naturoppsyn har gitt økt oppmerksomhet til nasjonale natur- og miljøverdier, og har gitt et mer effektivt og profesjonalsert oppsyn sammenlignet med de tidligere oppsynsordningene til miljøvernforvaltningen. SNO har i det store og hele utviklet gode lokale samarbeidsforhold om naturoppsyn med forvaltningsmyndigheter, politi og lokale oppsynsordninger». Departementet har på denne bakgrunn ikke betenkeligheter med å overlate til Statens naturoppsyn å føre kontroll med naturmangfoldloven. NIBR-rapporten vil danne underlagsmateriale for departementets løpende arbeid med å videreutvikle Statens naturoppsyn.

Rolle- og oppgavefordelingen mellom Statens naturoppsyn og politiet har vært gjennomgående temaer siden etableringen av Statens naturoppsyn, se Ot.prp. nr. 30 (1995–96) på s. 14. Naturmangfoldloven kan bidra til å skape klarere linjer mellom politiet og Statens naturoppsyn når det gjelder naturoppsyn. Naturmangfoldloven legger opp til at

politiet først og fremst skal drive kriminalitetsforebyggende arbeid og forfølge alvorlige lovbrudd. For å få til dette er det hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten, enten det er Statens naturoppsyn eller andre tilsyn, får tilstrekkelig med klare hjemler til å kunne gjennomføre effektive kontroller. Departementet viser til NOU 2003:15 Fra bot til bedring – et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Denne utredningen sier at straff bør forbeholdes de mer alvorlige overtredelser, og departementet er enig i dette. Med forslagene til tilsynshjemler i §§ 63, 64 og 65 og tilhørende sanksjonshjemler i naturmangfoldloven legges det til rette for at reaksjoner på mindre alvorlige overtredelser av naturmangfoldloven i større grad kan skje administrativt. I den enkelte sak må overtredelsens alvorlighet vurderes av tilsynsmyndigheten og forholdet anmeldes til politiet dersom administrative reaksjoner ikke anses formålstjenlige. Departementet viser her til politidirektoratets uttalelse om at tilsynet ikke bør tilligge politiet som oppgave og at politiet bør avvente ev. anmeldelser av overtredelser av loven.

Videre viser departementet til rapport laget i felleskap av politiet og Statens naturoppsyn fra 2005 (Roller, samarbeid, rettslige og begrepsmessige avklaringer) som søker å legge et fundament for videre samarbeid mellom politiet og Statens naturoppsyn. Målsettingen med dokumentet er å bidra til størst mulig klarhet omkring politirollen og tilsynsrollen, og opprette gode samhandlingsrutiner. Politiet og Statens naturoppsyn bør framstå som godt samordnede statsetater, der felles oppgaver løses rasjonelt og effektivt og ressursene utnyttes godt. Det er derfor viktig at politiet og Statens naturoppsyn i egenskap av offentlige myndigheter opptrer med felles holdning og samordnede standpunkter i møte med andre aktører.

En særlig problemstilling er knyttet til når personell fra Statens naturoppsyn skal rapportere informasjon til politiet om hendelser de mottar i en kontrollsituasjon, uten bruk av begrenset politimyndighet. Dette kan være opplysninger av betydning i tilknytning til etterforskning av konkrete saker eller som etterretningsopplysninger. Rutiner for dette er under utvikling i et samarbeid mellom Statens naturoppsyn og Økokrim. Naturmangfoldloven griper ikke inn i dette arbeidet.

Det er i dag uklart hvorvidt Statens naturoppsyn har adgang til å benytte motorkjøretøy der det er nødvendig for utøvelsen av oppsynet, og departementet viser til utvalgets drøftelse om dette.

Utvalgets forslag til lov om statlig naturoppsyn § 2 femte ledd om rett til å ferdes med bruk av kjøretøy, båt eller luftfartøy når dette er nødvendig for

utføring av oppsynets oppgaver sikrer slik rett til motorisert ferdsel. På grunn av hensynet til et effektivt naturoppsyn er departementet enig i at det bør være en slik adgang til motorferdsel for oppsynet.

Det statlige oppsynet med kysten og havområdene utenfor utføres av Kystvakten, og på noen avgrensede områder av Skjærgårdstjenesten. Kystvakten har som eneste oppsynsmyndighet begrenset politimyndighet direkte med hjemmel i lov, jf. kystvaktloven § 21. Etter kystvaktloven § 11 har Kystvakten ansvaret for oppsynet med en rekke naturforvaltningslover, deriblant friluftsløven, lakse- og innlandsfiskloven, kulturminneløven, forurensningsloven, viltloven m.fl. Etter departementets mening vil det være naturlig at Kystvakten også gis ansvaret for oppsynet med naturmangfoldloven, og departementet foreslår derfor at dette går frem av kystvaktloven § 11.

Uansett om det er politiet eller tilsynsmyndighetene som kontrollerer er formålet å avdekke regelbrudd. Som hovedregel vil kontrollen gjennomført av tilsynsmyndigheten være av begrenset karakter, men i enkelte tilfeller kan det være nødvendig og hensiktsmessig at politiet bistår tilsynsmyndigheten i gjennomføringen av kontrollen. Dette kan dreie seg om operasjoner der politifaglig kunnskap er viktig for et godt resultat.

Departementet viser til at en rekke av høringsinstansene har påpekt muligheten for uklare grensesnitt mellom lovverkene og oppgaver som skal utføres på bakgrunn av disse. Norges vassdrags- og energidirektorat er opptatt av forholdet til vannressursloven.

Naturmangfoldloven gjør ikke endringer i fjellova, men kan utløse et merbehov for kjøp av tilsynstjenester fra fjellstyrene. I Inst. O. nr. 64 (1995–96) om lov om statlig naturoppsyn understreket stortingsflertallet at der eksisterende oppsyn fungerer godt er det liten grunn til å legge det ned eller erstatte det med et oppsyn som har mindre kunnskap om og oversikt over det området det skal arbeide i. Videre mente flertallet at en i stor grad må ta sikte på at Statens naturoppsyn skal bygge på eksisterende kompetanse og forvaltningsorganisasjoner ved at en dels tilstreber samlokalisering med fylkesmannen, nasjonalparksentrene eller kommunale miljøvernkontorer som har ansvar for forvaltning av verneområder, og dels satser på å kjøpe oppsynstjenester fra aktører som i dag driver oppsyn på en tilfredsstillende måte.

Departementet har fulgt opp disse merknadene ved bl.a. å gi føringer om at Statens naturoppsyn bør kjøpe tjenester fra Statskog, Fjelltjenesten, fjellstyrene og andre lokale aktører. En naturlig for-

utsetning for slike tjenestekjøp er at den det kjøpes tjenester fra, innehar nødvendig kompetanse og leveringsdyktighet. På grunn av hensynet til et effektivt oppsyn med de nasjonale naturverdiene er det imidlertid en forutsetning at Statens naturoppsyn er til stede i disse områdene, først og fremst i nasjonalparkene og de større verneområdene, men også i andre utvalgte naturområder samt i kystsonen.

Vannforskriften om rammer for vannforvaltningen implementerer EUs rammedirektiv for vann (direktiv 2000/60/EF). Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007. I henhold til forskriften skal det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Overvåking av miljøtilstanden i vannforekomstene er et av virkemidlene som skal benyttes for å nå miljømålene i forskriften. I den grad det er hensiktsmessig vil departementet søke å samordne overvåking etter naturmangfoldloven, forskrift om rammer for vannforvaltningen og vannressursloven, og opprette en god dialog og gode samarbeidsrelasjoner mellom tilsynsorganene for å unngå ev. uklarheter som kan oppstå.

17.6.6 Internkontroll

Etter departementets vurdering er det viktig å signalisere at det er virksomhetene selv som i første rekke har ansvaret for at lovens bestemmelser overholdes. Ettersom offentlige ressurser er knappe kan det ikke ventes at tilsynsmyndigheten skal ha kapasitet til å kunne føre veldig omfattende kontroll med virksomhetene. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag til regler om internkontroll.

17.6.7 Endring og omgjøring av tillatelser

Etter at en tillatelse er innvilget, kan det i ettertid vise seg at tillatelsen er innvilget på mangelfullt eller uriktig grunnlag, eller at virksomheten eller tiltaket det er gitt tillatelse til har uforutsette og uheldige følger bl.a. for naturmangfoldet. Slike skader vil kunne bli omfattende og uopprettelige, og vil kunne ha effekt for mange ved at allmennhetens miljøinteresser berøres. Som eksempel på tilfeller der lovlige tillatelser bør kunne revurderes i lys av en uventet eller uheldig utvikling, kan nevnes tillatelse til innførsel og utsetting av fremmede organismer iht. naturmangfoldloven §§ 29 og 30 der dette viser seg å ha uheldige og uforutsette følger for miljøet. Et annet eksempel kan være der det er gitt dispensasjon fra et vernevedtak etter natur-

mangfoldloven § 48 første ledd der det viser seg at tiltaket eller virksomheten strider mot vernevedtakets formål. Etter departementets syn kan ingen i utgangspunktet ha et rettsbeskyttet krav på å fortsette å skade naturmangfoldet, heller ikke for et tidsbegrenset tidsrom. Departementet mener derfor det er behov for en regel i naturmangfoldloven som åpner for at tillatelser som er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven kan omgjøres helt eller delvis. En slik regel er foreslått i § 67. Omgjøringsadgangen etter denne bestemmelsen vil kun omfatte tillatelser etter naturmangfoldloven, og

ikke når det treffes vedtak for å ivareta naturmangfoldet etter annen lov.

Lignende bestemmelser finnes i forurensningsloven § 18 og svalbardmiljøloven § 63, som i større grad enn naturmangfoldloven er basert på tillatelser. Naturmangfoldloven har imidlertid også regler om tiltak og virksomheter som krever tillatelse, og departementet mener derfor at det er behov for en regel som åpner opp for endring eller omgjøring av slike tillatelser der naturmangfoldet trues.

18 Håndheving og sanksjoner

18.1 Innledning

Etterlevelse av naturmangfoldloven er viktig for at målet om at mangfoldet skal tas vare på, kan realiseres. Internasjonale avtaler understreker som oftest også at de tiltak som landene setter i verk, skal være effektive.

Videre følger det av EUs miljøansvarsdirektiv, som i utgangspunktet faller inn under EØS-avtalen, at det skal være visse håndhevingsregler for å unngå miljøskader (jf. kap. 18.2 nedenfor).

Etterlevelse av loven skal først og fremst søkes nådd gjennom veiledning, informasjon og kommunikasjon, slik at det oppnås forståelse for de verdier loven skal ivareta, og hvordan det kan gjøres. Slike virkemidler vil likevel ikke være tilstrekkelig i alle tilfelle. F.eks. kan det være økonomiske fordeler knyttet til å overtre loven. Det er derfor viktig at loven inneholder bestemmelser som kan bidra til etterlevelse av de reglene som er gitt, samt at det slås fast hvilke forpliktelser den enkelte har eller kan pålegges når det gjelder å hindre miljøskade. Lovkap. IX inneholder derfor regler om flere typer virkemidler:

- retting og avbøtende tiltak ved lovovertrødelse
- å avverge eller begrense skade ved uforutsette miljøkonsekvenser av ellers lovlig virksomhet
- tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av regler eller pålegg
- miljøerstatning
- straff.

Bestemmelsene tar i all hovedsak utgangspunkt i at loven eller et vedtak med hjemmel i loven er overtrødt. Dette gjelder imidlertid ikke ved reglene knyttet til uforutsette følger av lovlig virksomhet. Rammene for hva som kan pålegges i forbindelse med uforutsette følger, er derfor snevrere enn etter de øvrige bestemmelsene, jf. kap. 18.4.2.2 nedenfor. Det er likevel også i slike situasjoner viktig at ansvarsforholdene klargjøres, med utgangspunkt i prinsippet i § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren.

Bestemmelsene bygger på at det har skjedd en overtrødelse av naturmangfoldloven. I de foregående kapitler er det beskrevet at mange av bestemmelsene i naturmangfoldloven skal gjennomføres ved anvendelse av andre lover. Der dette er tilfelle,

vil det være håndhevings- og straffebestemmelsene etter den aktuelle lov som må brukes for å følge opp overtrødelsene. Miljøerstatning etter naturmangfoldloven kan imidlertid også pålegges for overtrødelse av bestemmelser etter andre lover, hvis disse er gitt for å gjennomføre mål og prinsipper i naturmangfoldloven. Dette er nærmere omtalt i kap. 18.6.

På ett punkt ville det uten nærmere presisering vært overlapp i straffebestemmelser. Dette gjelder for overtrødelsene av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven som også er en overtrødelse av naturmangfoldloven § 15. Det foreslås derfor en tilføyelse i disse to lover som avgrensner virkeområdene mot hverandre på dette punkt, jf. § 78 nr. 7 og nr. 8.

18.2 EUs miljøansvarsdirektiv

EU vedtok i 2004 det såkalte miljøansvarsdirektivet, direktiv 2004/35 om miljøansvar med hensyn til forebygging og avbøting av miljøskade. Formålet med direktivet er å etablere et rammeverk for ansvar for miljøskade. Direktivet legger hovedvekten på den ansvarliges plikt til å sette i verk tiltak for å forebygge og reparere miljøskade. Offentlige myndigheter kan også treffe de nødvendige tiltakene selv (jf. art. 5 nr. 4 og 6 nr. 4). Kostnadene ved tiltakene skal under enhver omstendighet bæres av den virksomhet som har voldt miljøskaden.

Direktivet retter seg primært mot virksomhet som innebærer en særlig miljørisiko, og som er regnet opp i vedlegg III til direktivet. Dette omfatter først og fremst forurensende virksomhet som er dekket av andre direktiver i EU-retten, og dessuten bl.a. innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer samt uttak av vann. Med hensyn til skade på naturmangfoldet (vernede arter og deres leveområder) gjelder direktivets regler for all næringsvirksomhet («occupational activities») forutsatt at operatøren har opptrødt uaktsomt eller forsettlig (artikkel 3 nr. 1 (b)). Direktivet omfatter ansvar for skade som har oppstått, eller som det er overhengende fare for at kan oppstå.

Direktivet er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, men det arbeides med dette. Det er bl.a. nødvendig å lage en tilpasningstekst for å definere hva

som anses som miljøskade når det gjelder naturmangfoldet. I direktivet er dette knyttet opp mot naturverdier som beskyttes etter fugledirektivet og habitatdirektivet. Men landene kan også selv utpeke naturverdier slik at skade på disse omfattes av direktivet. Det er denne siste løsningen som må velges for Norge, siden fugledirektivet og habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen.

Etter direktivet skal en operatør «omgående treffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger» når det er overhengende fare for miljøskade (art. 5 (1)). Oppstår en slik situasjon, skal operatøren ha en varslingsplikt til myndighetene, enten i alle tilfeller, men i hvert fall i de tilfeller der det er overhengende fare for at miljøskaden likevel vil oppstå, til tross for de tiltakene som settes i verk. Myndighetene kan gi pålegg om de tiltakene som bør settes i verk, men også selv iverksette dem, på den ansvarliges bekostning (art. 5 (3) og (4), jf. art. (8)).

Er det oppstått en miljøskade, skal operatøren straks varsle myndighetene og treffe «enhver praktisk gjennomførbar foranstaltning for øyeblikkelig å kontrollere, inneslutte, fjerne eller på annen måte håndtere de aktuelle forurensende stoffer og/eller enhver annen skadelig påvirkning for å begrense og forhindre ytterligere miljøskade og negativ påvirkning på menneskers helse eller ytterligere forringelse av utnyttingsmulighetene» (art. 6 (1) (a)), samt de nødvendige avbøtende tiltak. Hva som er avbøtende tiltak, er regnet opp i et eget bilag til direktivet. Etter bilaget er primærmålet at naturtilstanden gjenopprettes, alternativt at det treffes kompensierende tiltak. Hvilke tiltak som velges er avhengig av en rekke faktorer, herunder sannsynligheten for at tiltaket oppfyller målet, kostnadene ved tiltaket, hensynet til relevante sosiale, økonomiske og kulturelle forhold, hvor lang tid det vil ta før gjenopprettingen er effektiv, og i hvilken utstrekning tiltaket vil forhindre fremtidig skade.

Det er myndigheten som avgjør hvilke avbøtende tiltak som skal gjennomføres, enten etter forslag fra operatøren, eller av eget initiativ. Myndighetene kan også gi pålegg om hvilke skadebegrensende tiltak som skal iverksettes. Myndighetene kan selv iverksette tiltak hvis operatøren ikke oppfyller sine plikter, hvis den ikke kan identifiseres, eller hvis den av andre grunner ikke kan pålegges kostnadene.

Utgangspunktet er at operatøren skal bære kostnadene ved tiltakene. Det gjelder likevel ikke hvis han kan bevise at skaden eller fare for skaden er forvoldt av en annen og er inntrådt til tross for passende sikkerhetstiltak, eller skaden skyldes at

man har overholdt påbud eller instruksjoner av offentlig myndighet. Han er likevel ansvarlig for kostnadene hvis påbudet eller instruksene er en følge av en hendelse som skyldes operatørens egne aktiviteter (art. 8 (3)).

Medlemsstatene kan utover dette godta at en operatør ikke må bære kostnadene hvis han kan bevise at han ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt, og at skaden er forvoldt ved en aktivitet som uttrykkelig er tillatt og som ble utført i overensstemmelse med vilkårene i tillatelsen. Det samme gjelder hvis operatøren kan påvise at aktiviteten ikke ansås for å ville forårsake miljøskade etter den vitenskapelige og tekniske kunnskapen som forelå da aktiviteten fant sted (art. 8 (4)).

Det fastsettes en foreldelsesfrist på 5 år for prosedyrer om kostnadsdekking.

I tillegg til de materielle reglene gir miljøansvarsdirektivet (artikkel 12 og 13) visse prosessuelle rettigheter til miljøinteresserte i tråd med Århuskonvensjonen 25. juni 1998 og miljøopplysningsdirektivet. Disse reglene innebærer at de som berøres eller kan forventes å bli berørt av en miljøskade, samt miljøorganisasjoner, kan anmode myndighetene om å treffe tiltak i samsvar med miljøansvarsdirektivet. En slik anmodning skal være underbygget av relevante opplysninger og data. Er det ut fra dette sannsynlig at det foreligger miljøskade, skal myndighetene gå videre med saken og gi operatøren anledning til å uttale seg. De berørte parter skal få en grunnlagt avgjørelse om myndighetenes beslutning om å gripe inn eller la være. Myndighetenes avgjørelser, handlinger eller unnlatelser, skal kunne påklages eller bringes inn for domstolen.

Miljøansvarsdirektivet er et minimumsdirektiv og hindrer ikke at medlemsstatene har strengere regler (artikkel 16). Det gir ikke private parter noen rett til erstatning for miljøskade, men hindrer ikke at medlemsstatene har regler om dette, jf. artikkel 3 nr. 3. Direktivet regulerer heller ikke straff eller andre reaksjoner.

18.3 Internasjonal rett

Håndheving overfor private vil kunne være et nødvendig virkemiddel for å sørge for en effektiv gjennomføring av internasjonale forpliktelser på miljøområdet. Nedenfor gis noen eksempler på konvensjonsbestemmelser som har betydning for kapitlet om håndheving og straff.

Bernkonvensjonen pålegger partene bl.a. å rapportere om hvilke kontrollformer som er tatt i bruk (art. 9 (2)). Plikten er knyttet til situasjoner der det

gis unntak fra arts- eller områdebeskyttelse. Konvensjonen forplikter også til å føre «streng kontroll med innføringen av fremmede arter».

CITES forplikter sine parter til å innføre straff for ulovlig handel med aktuelle arter og til å beslaglegge ulovlig innførte individer eller returnere dem til eksportlandet (art. VIII).

Også havrettskonvensjonen inneholder regler om håndheving.

18.4 Retting og avbøtende tiltak

18.4.1 Gjeldende rett

De lovene som helt eller delvis avløses av naturmangfoldloven, det vil si naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, har i dag ingen bestemmelser om retting og avbøtende tiltak, bortsett fra lakse- og innlandsfiskloven § 7, som omtales nedenfor. Det er imidlertid flere bestemmelser i andre lover som kan tjene som eksempel på hvordan slike bestemmelser kan utformes i naturmangfoldloven.

En av de mest generelle bestemmelsene om å avverge og rette miljøskade finnes i forurensningsloven § 7 annet og tredje ledd:

«Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten etter dette ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Bestemmelsen i annet ledd gjelder også forurensning som er tillatt etter § 11 dersom det er åpenbart at vedtaket kan omgjøres etter § 18 første ledd nummer 1 eller 2. Tilsvarende gjelder dersom det av samme grunner er åpenbart at det etter § 9 tredje ledd kan gjøres unntak fra forskrift som tillater forurensning.

Forurensningsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist.»

Bestemmelsen gjelder «når det er fare for» forurensning i strid med loven. Det er altså ikke noe vilkår at loven allerede er overtrådt. Bestemmelsen kan dessuten også anvendes der det foreligger tillatelse, men denne åpenbart kan omgjøres fordi det likevel er vesentlige uforutsette skader (§ 18

første ledd nr. 1) eller skaden eller ulempen kan reduseres uten rimelig kostnad for forurenseren (§ 18 første ledd nr. 2). Forurensningsloven har videre en påleggshjemmel for å rydde avfall i § 37.

Svalbardmiljøloven § 93 har bestemmelser om gjenoppretting, utbedring og skadebegrensning ved overtredelser av loven som har påvirket miljøet.

Etter lakse- og innlandsfiskloven § 7 fjerde ledd første punktum kan myndighetene kreve fjernet «tiltak, anlegg eller annen virksomhet som er satt i verk i strid med bestemmelsene i denne paragraf».

Også akvakulturloven § 27 hjemler pålegg om tiltak for å bringe ulovlig virksomhet til opphør. Regelen er knyttet til overtredelse av loven eller bestemmelser i medhold av loven, bl.a. regelverk som skal ivareta miljøet, herunder naturmangfoldet. Tilsvarende regel finnes i vannressursloven § 59 første ledd om retting av rettsstridige forhold. Vannressursloven har videre bestemmelser om retting av «andre forhold som kan volde fare eller ulempe for mennesker, miljø eller eiendom» (§ 59 annet ledd jf. §§ 28 og 40). Slike «andre forhold» omfatter også aktiviteter som i utgangspunktet var lovlige.

Kulturminneloven § 16 gir hjemmel til å gi pålegg til eier eller bruker om utbedring etter skade på fredet byggverk eller anlegg.

Genteknologiloven § 20 gir myndighetene hjemmel til å gi pålegg om «øyeblikkelig stans» av virksomhet som utføres i strid med loven eller med vedtak i medhold av loven. Bestemmelsen gir videre hjemmel for myndighetene til å gi pålegg om øyeblikkelig stans i virksomhet som er i tråd med loven, hvis virksomheten «viser seg å medføre fare for helse- eller miljømessige skadevirkninger». Samme lovs § 21 har bestemmelser om plikt til å avverge og begrense skade.

Skogbruksloven har en bestemmelse om retting for å sikre skogproduksjonen, som også kan ha miljømessig effekt (§ 10).

Havressurslova har ingen regler om retting slik lovene nedenfor har. Havressurslova legger opp til å regulere aktiviteten i forkant, enten det gjelder fastsettelse av kvoter, redskapsbruk eller stenging av områder for fiske.

At tiltak kan iverksettes av myndighetene på tiltakshaverens bekostning følger både av forurensningsloven (§ 74, jf. §§ 75 til 77), svalbardmiljøloven (§ 97), lakse- og innlandsfiskloven (§ 7 fjerde ledd annet punktum), akvakulturloven (§ 29), vannressursloven (§ 61), kulturminneloven (§ 16 annet punktum), genteknologiloven (§ 21), skogbruksloven (§ 10). Se også NOU 2004:28 kap. 23.3.8.2.

Det finnes i gjeldende rett dessuten bestemmelser om at tiltak om nødvendig kan gjennomføres på andres eiendom, bl.a. i forurensningsloven § 75, vannressursloven § 62, svalbardmiljøloven § 97 annet ledd og genteknologiloven § 21 første ledd annet punktum.

18.4.2 Utvalgets forslag

18.4.2.1 Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtreddelse av loven

For å kunne sikre etterlevelse av lovens regler mener utvalget at muligheten for å gripe inn overfor ulovlige tiltak bør bli bedre enn etter gjeldende rett. Utvalget foreslår derfor i utk. § 66 første ledd at myndighetene kan gi pålegg om å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Utvalget foreslår videre en selvstendig plikt for overtrederer til å sette i verk tiltak for å forhindre eller begrense miljøskade som følge av overtreddelsen, samt om mulig å gjenopprette tidligere miljøtilstand (utk. § 66 annet ledd).

Utvalget foreslår videre at den ansvarlige må ha samtykke av myndighetene for opprettingstiltak som i seg selv kan volde miljøskade.

Utvalget mener også at det bør åpnes for en viss forholdsmessighetsvurdering med hensyn til om tiltak bør pålegges, jf. utk. § 66 tredje ledd. Utbedrings- og gjenopprettingsplikten gjelder derfor etter utvalgets forslag ikke hvis dette ville være særlig urimelig i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtreddelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling.

I utk. § 66 fjerde ledd ønsker utvalget å tydeliggjøre at avliving og tilbakeføring er eksempler på tiltak som etter både første og annet ledd kan være aktuelle når det gjelder fremmede organismer.

18.4.2.2 Tiltaksplikt ved utforutsette miljøkonsekvenser

I kap. 18.4.2.1 er det omtalt hvilke regler som foreslås når det oppstår skade eller fare for skade som følge av at noen overtrer loven eller vedtak gitt med hjemmel i loven. Også virksomhet som i utgangspunktet er lovlig, kan imidlertid medføre skader på biologisk mangfold. Dette kan enten dreie seg om virksomhet som generelt er tillatt etter loven, eller virksomhet som utøves med hjemmel i en tillatelse etter loven.

Utvalget mener at tiltakshaveren i utgangspunktet må bære risikoen for uforutsett skade, og foreslår derfor i utk. § 67 første ledd at den ansvarlige i slike tilfeller skal treffe rimelige tiltak for å

avverge eller begrense skader og ulemper. Utvalget understreker at det her i langt sterkere grad enn ved ulovlig virksomhet må legges en rimelighetsvurdering til grunn. Utvalget foreslår også at myndighetene skal kunne gi pålegg om slike tiltak som nevnt i første ledd (utk. § 67 annet ledd).

18.4.2.3 Direkte gjennomføring

Etter utvalgets mening er det avgjørende at det finnes enkle og effektive virkemidler for å få fjernet ulovlige innretninger og gjenopprette tidligere naturtilstand, og for å hindre eller begrense miljøskade. Dette sikres ikke bare ved regler som pålegger den ansvarlige å gjennomføre visse tiltak for å forebygge, begrense eller gjenopprette miljøskade. Utvalget foreslår også at myndighetene bør ha adgang til å utføre retting eller gjenoppretting for den ansvarliges regning, også kalt direkte gjennomføring. Etter utvalgets forslag skal dekningskravet være tvangsgrunnlag for utlegg, det vil si at kravet kan tvangsinnføres uten at det er avsagt dom på dette.

18.4.2.4 Gjennomføring på annens eiendom

Utvalget foreslår en bestemmelse om bruk av annens faste eiendom i utk. § 69. Der myndighetene utfører tiltak etter reglene om direkte gjennomføring, vil det ofte være nødvendig å ta i bruk den ansvarliges eiendom. Utvalget mener at i slike tilfeller bør ikke bare den ansvarliges faste eiendom, men også hans løsøre være tilgjengelig for myndighetene. Det kan f.eks. være behov for å bruke vedkommendes maskiner, redskaper og lignende i gjennomføringen av tiltakene.

Dersom en tredjeperson lider tap som skyldes skade eller ulempe ved gjennomføring av tiltak på dennes eiendom, mener utvalget at den ansvarlige bør være erstatningspliktig. For å sikre at uskyldige tredjepersoner holdes skadesløse, foreslås det at staten inntar for beløpet. Staten vil ha regress til den ansvarlige for det erstatningsbeløp den har utbetalt.

18.4.3 Høringen

18.4.3.1 Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtreddelse av loven

Flere høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til retting av rettsstridige forhold og forebygging og opprydding av skader som følge av overtreddelse av naturmangfoldloven.

Direktoratet for naturforvaltning, Politidirektoratet, Økokrim samt fylkesmennene i Oslo og Akers-

hus, Møre og Romsdal og i Troms støtter alle bestemmelsene i utvalgets forslag til § 66.

Regjeringsadvokaten og Den Norske Advokatforening har pekt på ulikhetene mellom utvalgets forslag og forurensningsloven § 7 når det gjelder begrensninger i pliktene ut fra en rimelighetsbetraktning. Regjeringsadvokaten mener at forskjellen bør drøftes, mens Den Norske Advokatforening mener bestemmelsene bør harmoniseres. Regjeringsadvokaten reiser videre spørsmålet om domstolsprøving av myndighetenes anvendelse av ansvarsbegrensningsbestemmelsen.

For Oslo kommune er det viktig at overtreders økonomiske stilling ikke må tillegges avgjørende betydning når utbedrings- og gjenoppsetttiltak etter en overtredelse skal vurderes.

18.4.3.2 Tiltakspunkt ved utforutsette miljøkonsekvenser

Det er innkommet uttalelser til dette punkt fra 12 høringsinstanser, hvorav Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Fylkesmannen i Troms støtter utvalgets forslag fullt ut.

NHO, fylkeskommunene i Buskerud, Hedmark, Oppland og Troms samt Gausdal og Øyer kommuner, Landbrukskontoret for Lillehammer-regionen og Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal finner det urimelig å påføre tiltakshaver utgifter i en situasjon der myndighetene selv har godkjent tiltaket.

18.4.3.3 Direkte gjennomføring

Det er kun fem høringsinstanser som har kommentert spørsmålet om direkte gjennomføring. Dette er Direktoratet for naturforvaltning, Den Norske Advokatforening, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Troms. De støtter alle utvalgets forslag om direkte gjennomføring. Den Norske Advokatforening mener imidlertid at kravene om kostnadsdekning ikke bør være tvangsgrunnlag for utlegg.

Den Norske Advokatforening uttaler:

«I mange tilfeller kan det være uklart hvem som er den ansvarlige og hvilket ansvar den enkelte har, for eksempel ved flere mulige ansvarlige. Hvor langt ansvaret rekker, dvs. utmålingen, vil også lett bli usikker. Behovet for en regel om direkte tvangsgrunnlag må antas å være lite, jf. at det ikke har vært behov for dette i tilsvarende bestemmelser i forurensningsloven.

Ved uhell, skipsforlis, brudd i gjødselkjeller m.v., kan utlegg for de fulle kostnadene med opprydning innebære at det ikke er mulig for

bedriften å fortsette sin virksomhet. Etter mange låneavtaler kan et slikt utlegg være grunnlag for oppsigelse av løpende lån og kreditter. Tas et uriktig utlegg kan dette få alvorlige følger. Eventuell tvist om et slikt krav vil starte i namsretten. Den mer summariske behandling her vil kunne være lite betryggende.»

18.4.3.4 Gjennomføring på annens eiendom

Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Møre og Romsdal har uttalt seg vedrørende adgangen til gjennomføring på andres faste eiendom, og begge støtter forslaget slik det foreligger. Direktoratet for naturforvaltning sier bl.a. følgende:

«Den foreslåtte bestemmelse er etter vår oppfatning nødvendig for å sikre myndighetene tilgang til eiendom hvor det kan være aktuelt med pålegg eller sanksjoner etter loven. Rent praktisk kan det f.eks. tenkes situasjoner hvor det er nødvendig å sikre adgang til uttransport av søppel, bygningsmaterialer og lignende.»

18.4.4 Departementets vurdering

18.4.4.1 Stans, retting og avbøtende tiltak ved overtredelse av loven

Departementet foreslår, som utvalget, regler om stans av ulovlig virksomhet og om tiltak for å avverge, avbøte eller gjenopprette forringelse av naturmangfoldet, jf. § 69.

Departementet er enig med utvalget i at loven bør sikre at ulovlige forhold kan bli krevd stanset eller rettet, uavhengig om det (allerede) er oppstått skade. De begrensninger i virksomhet som følger av loven eller vedtak med hjemmel i loven, vil normalt nettopp være satt for å hindre skade på naturmangfoldet, slik at overtredelse raskt kan innebære en fare for at slik skade skjer. Regler om dette er også i tråd med en rekke gjeldende lover om naturressursforvaltning. Videre vil naturmangfoldloven ivareta mange særskilte naturverdier, som EUs miljøansvarsdirektiv tar sikte på å forebygge skade på. Selv om miljøansvarsdirektivet ennå ikke er gjeldende for Norge, mener departementet at den nye naturmangfoldloven bør ta høyde for at disse regler oppfylles.

Departementet er dessuten enig med utvalget i at om det allerede har skjedd en skade på naturmangfoldet som følge av en lovovertrødelse eller om det foreligger fare for slik skade, bør overtrederen ha en selvstendig plikt til å gjøre hva han kan for å forhindre eller begrense slik skade. Videre er

det viktig at myndighetene kan gi pålegg om hva som er hensiktsmessige eller nødvendige tiltak.

Begrensningsregelen i bestemmelsens tredje ledd er, som Regjeringsadvokaten og Den Norske Advokatforening peker på, noe strengere i sin forholdsmessighetsvurdering enn det som følger av forurensningsloven § 7. Departementet mener at dette er naturlig. Plikten etter forurensningsloven oppstår selv om det ennå ikke er overtrådt noen bestemmelser i eller i medhold av forurensningsloven. Den bør derfor ikke bare sammenlignes med utvalgets forslag om forebygging, retting og utbedring som en følge av at naturmangfoldloven er overtrådt, men også med utvalgets forslag i § 67 om uforutsette følger av ellers lovlig virksomhet. Departementet vil også vise til at tilsvarende vurderingstema er lagt til grunn i svalbardmiljøloven.

Begrensningsregelen i tredje ledd gjelder ved den plikten som følger direkte av loven, jf. annet ledd. I tilfeller der en domstol får forelagt spørsmålet om plikten i annet ledd er oppfylt, må denne plikten tolkes i lys av tredje ledd. Utformes et pålegg om retting, vil slike momenter som nevnt i tredje ledd inngå i den skjønnsutøvingen forvaltningen foretar. Hvorvidt pålegg skal ilegges er underlagt forvaltningens frie skjønn. Det medfører at domstolskontrollen i prinsippet er begrenset til en legalitetskontroll og om det foreligger myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, om det ved skjønnsutøvelsen er tatt utenforliggende hensyn eller om vedtaket er vilkårlig eller åpenbart urimelig.

I utvalgets forslag var begrensningsregelen kun knyttet til «utbedring og gjenoppretting». Departementet mener at regelen også bør gjelde ved forebygging, og har tatt inn dette i lovutkastet.

Når det gjelder hvilke tiltak som er aktuelle, så vil dette variere etter hva slags forringelse av naturmangfoldet det er snakk om.

Dersom tiltak ikke treffes i samsvar med bestemmelsen, kan overtredelsen straffes i samsvar med § 75. Ved vurderingen av handlingens straffverdighet vil sannsynligheten for at forringelsen av naturmangfoldet vil inntreffe som følge av overtredelsen være et vesentlig moment.

Som det går frem av kap. 18.4.1 finnes i den gjeldende lakse- og innlandsfiskloven en bestemmelse om retting i § 7 fjerde ledd. Denne bestemmelsen foreslås ikke opphevet. Den er direkte knyttet opp til overtredelsen av § 7, og berører dermed ikke håndheving av de bestemmelsene som foreslås overført til naturmangfoldloven.

18.4.4.2 Tiltakspålegg ved uforutsette miljøkonsekvenser

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at den ansvarlige for en aktivitet skal treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet. Departementet foreslår imidlertid at plikten kun skal gjelde ved «vesentlige» uforutsette konsekvenser.

Den selvstendige plikten etter § 70 er mindre omfattende enn plikten etter § 69. Det er i § 70 kun tale om å «avverge eller begrense» skader og ulemper, ikke om gjenoppretting av den tidligere tilstand for mangfoldet. Departementet foreslår at pålegg om gjenoppretting ved uforutsette konsekvenser kun kan gis når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige. Tanken er at gjenoppretting normalt vil være langt mer kostnadskrevene enn å avverge eller begrense skade. Men der slik gjenoppretting er forholdsvis enkel og lite krevende, bør det kunne pålegges.

Videre er det tale om en situasjon der det «viser seg» at tiltaket «medfører» vesentlige uforutsette konsekvenser, det vil si at kun fare for slike konsekvenser ikke er nok til at plikten oppstår. Bestemmelsen kan også betraktes som en konkretisering av aktsomhetsplikten i § 6. Den vil fort bli regnet som uaktsomt om en virksomhet ikke søker å avverge eller begrense skade av egen virksomhet hvis dette kan gjøres ved rimelige tiltak. Den ansvarlige for virksomheten er også den som er nærmest til å oppdage det hvis utforutsette ting skjer, og til å avverge skade.

Plikten og påleggshjemmelen er videre begrenset til «rimelige» tiltak. Hva som er «rimelige» tiltak vil avhenge av en rekke faktorer, herunder om virksomheten utøves i henhold til en tillatelse gitt av offentlige myndigheter. Dette gjelder særlig der det i forbindelse med tillatelsen er tatt stilling til temaer av relevans for den skaden som er oppstått. Når heller ikke myndighetene har forutsett konsekvensene, vil det ofte være urimelig om ansvaret fullt ut legges på tiltakshaveren. På den annen side er det tiltakshaver som er nærmest til å iverksette umiddelbare tiltak, og til å vurdere egen virksomhet fortløpende. Det gjelder særlig tiltakshavere som selv har betydelig innsikt og ressurser på det aktuelle området. Det vil også være et moment at tillatelsen ofte ikke bare vil bygge på myndighetenes egen fagkunnskap, men også på de opplysningene som tiltakshaveren selv har gitt.

Adgangen for myndighetene etter loven til å pålegge den ansvarlige innen en gitt frist å utføre tiltak for å avgrense eller begrense slike skader er underlagt forvaltningens frie skjønn. Det innebæ-

rer at domstolskontrollen i prinsippet er begrenset til en legalitetskontroll og om det foreligger myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, om det ved skjønnsutøvelsen er tatt utenforliggende hensyn eller om vedtaket er vilkårlig eller åpenbart urimelig.

18.4.4.3 Direkte gjennomføring

Adgangen til direkte gjennomføring er etter departementets vurdering et viktig virkemiddel, og departementet viderefører i § 71 utvalgets forslag om dette. Særlig der hvor det haster å få gjennomført tiltak for å hindre ytterligere forringelse av naturmangfoldet og der tiltakshaveren ikke er villig til å gjennomføre dem, kan direkte gjennomføring være nødvendig for å sikre mangfoldet.

Det er videre i samsvar med prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver at myndighetene kan kreve utgiftene ved tiltak dekket av den ansvarlige. At det kan være flere ansvarlige er etter departementets ikke til hinder for dette utgangspunktet. I slike tilfeller vil det etter departementets vurdering foreligge et solidarisk ansvar mellom de ansvarlige, og det blir så opp til den enkelte å søke regress for sine utgifter i henhold til interne ansvarsfordelinger. I de tilfeller hvor det er gitt en tillatelse vil det være den som har fått tillatelsen som av myndighetene anses som ansvarlig, uavhengig av hvem som faktisk utfører virksomheten.

Departementet finner det ikke urimelig at krav om dekking av utgifter hos den ansvarlige anses som tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet gjelder utgifter som det offentlige har pådratt seg som følge av at tiltakshaver har overtrådt lovbestemte plikter eller pålegg gitt med hjemmel i lov. Etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 7 vil det være namsmannen som tar stilling til myndighetenes krav om utlegg overfor den/de ansvarlige. Namsmannens avgjørelse kan påklages til tingretten, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7–26. Det følger av tvangsfullbyrdsloven § 6–6 at tingretten kan overføre saken til søksmålsformer. Etter departementets vurdering skulle det sikre en betryggende behandling av saken. Departementet ser at en utleggsforretning kan ramme enkelte tiltakshavere hardt, men viser til at utlegget er en konsekvens av at tiltakshavers virksomhet har medført forringelse av naturmangfoldet eller fare for slik forringelse. Lignende bestemmelser finnes i dag i kulturminneloven, vannressursloven og svalbardmiljøloven. Departementet er ikke kjent med at bestemmelsene skulle ha medført en urimelig praksis.

18.4.4.4 Gjennomføring på andres faste eiendom

Departementet er enig med utvalget i at en effektiv gjennomføring av tiltak for å gjenopprette eller forebygge skade kan nødvendiggjøre bruk av andres faste eiendom. Dette gjelder både der den ansvarlige selv gjennomfører tiltakene, og der myndighetene utfører tiltakene etter bestemmelsene om direkte gjennomføring. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag på dette punkt. Bestemmelsen foreslås tatt inn i § 72. Departementet er også enig i utvalgets forslag om nødvendig bruk av den ansvarliges eiendom, både fast eiendom og løsøre.

18.5 Tvangsmulkt

18.5.1 Gjeldende rett

Tvangsmulkt er et middel til å gjennomtvinge en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene dersom dette ikke blir oppfylt. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse. Den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Det kan dreie seg om en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Bestemmelser om tvangsmulkt finnes bl.a. i forurensingsloven § 73, vannressursloven § 60, genteknologiloven § 24, akvakulturloven § 28, skogbruksloven § 23, svalbardmiljøloven § 96 og havressurslova § 58. Tvangsmulkt etter svalbardmiljøloven ilegges av sysselmannen og tilfaller Svalbards miljøvernfond, som er opprettet i medhold av lovens § 98. Naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven har ikke bestemmelser om forvaltningsmessig tvangsmulkt.

18.5.2 Utvalgets forslag

Erfaringene særlig med forurensningsloven har etter utvalgets mening vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt middel for å gjennomføre bestemmelser i loven. Utvalget viser også til at lovgiveren i nyere naturforvaltningslover har innført bestemmelser om tvangsmulkt. Utvalget mener at det også i naturmangfoldloven bør innføres en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt for overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven, jf. utk. § 70.

18.5.3 Høringen

Sju høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet om innføring av en hjemmel for å ilegge tvangs-

mulkt. *Direktoratet for naturforvaltning, Politidirektoratet, Økokrim, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Vest-Agder* støtter alle utvalgets forslag, og av dem har flere bemerket at det anses som særlig positivt at midlene kanaliseres inn i et øremerket naturfond slik at midlene forblir på samme sektor.

Den Norske Advokatforening støtter også utvalgets forslag om innføring av regler om tvangsmulkt, men foreningen er skeptisk til at det innføres hjemmel for at tvangsmulkten pålagt et selskap i et konsern også kan inndrives hos morselskapet:

«Bestemmelsens tredje ledd fastsetter at tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern også kan inndrives hos morselskap. Denne bestemmelse er foreningen skeptisk til fordi dette bryter med alminnelige regler om ansvarsbegrensning i selskapsforhold. Det bør være tilstrekkelig at tvangsmulkten kan pålegges «den ansvarlige». Da vil morselskap kunne omfattes dersom dette har hatt praktisk og reell innflytelse på det forhold som har utløst tvangsmulkten. Det er ikke rimelig at morselskap blir ansvarlig for tvangsmulkten i andre situasjoner.»

18.5.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om en adgang til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven. Departementet viser til at tvangsmulkt generelt har en god preventiv effekt, i tillegg til at den bidrar til å tvinge frem en gjennomføring i samsvar med loven.

Departementet er av den oppfatning at adgangen til å inndrive tvangsmulkt som er pålagt et selskap i konsernforhold også hos morselskapet er nødvendig for å sikre at tvangsmulkten skal fungere som et effektivt virkemiddel, i det manglende midler i datterselskap da ikke behøver å hindre inndrivning. Etter departementets vurdering vil det for myndighetene etter loven være svært vanskelig i praksis å foreta en vurdering av hvorvidt morselskapet har hatt praktisk og reell innflytelse på det forhold som har utløst tvangsmulkten. Departementet finner derfor ikke grunn til å endre på utvalgets forslag til bestemmelse. Departementet viser også til at tilsvarende bestemmelse finnes i svalbardmiljøloven § 96.

Forslaget om tvangsmulkt er tatt inn i § 73.

18.6 Miljøerstatning

18.6.1 Gjeldende rett

Miljøerstatning er erstatning for skade voldt på miljøet. I NOU 2004: 28 s. 546 f. er det redegjort for de lovfestede og ulovfestede regler om erstatning samt for rettspraksis om erstatning for skade på naturmangfoldet.

De alminnelige ulovfestede regler om en skadevolders plikt til å betale erstatning for skaden oppstiller fire hovedvilkår for erstatning: Det må foreligge årsakssammenheng mellom skadevolderens handling og den skaden som er voldt. Denne årsakssammenheng må være tilstrekkelig nær eller adekvat. Skadevolderen må som hovedregel ha voldt skaden ved uaktsomhet. Skaden må ha påført skadelidte et økonomisk tap.

Ved siden av ansvar etter den alminnelig skyldregelen er det tilfeller hvor skadevolder blir holdt erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag, det vil si uten hensyn til om vedkommende har opptrådt uaktsomt. Dette gjelder for det første det ulovfestede objektive ansvar som er utviklet i rettspraksis når det gjelder skade som er følgen av en stadig, typisk og ekstraordinær risiko ved virksomheten eller innretningen. Enkelte lover har også bestemmelser om objektivt erstatningsansvar for skade; på miljøområdet gjelder dette forurensningsloven, vannressursloven, og svalbardmiljøloven, jf. NOU 2004: 28 s. 246 til 248 (kap. 23.3.11.2 og 23.3.11.3).

Naturmangfoldlovens regler om erstatning utgjør et spesielt erstatningsrettslig regime som departementet ikke kan se vil ha innvirkning på andre erstatningsrettslige regler.

18.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utk. § 71 en regel som vil gi adgang til å pålegge erstatningsansvar for skade på biologisk mangfold eller på naturmiljøet for øvrig, selv om det ikke er voldt noe økonomisk tap. Denne erstatningsordningen foreslår utvalget å betegne som miljøerstatning, som i svalbardmiljøloven.

Utvalgets forslag om miljøerstatning innebærer en sivilrettslig reaksjon på overtredelse av naturmangfoldloven mv. som kan gjøre det mulig å redusere bruken av straffesanksjoner. Dersom man begrenser straffehjemmelen etter naturmangfoldloven til forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser, mener utvalget at adgangen til å pålegge miljøerstatning bør gjelde også der miljøskaden er ubetydelig, og trolig også for andre overtredelser.

Men til gjengjeld bør det etter utvalgets mening ha vesentlig betydning for erstatningsbeløpets størrelse om det faktisk er inntrådt noen skade eller ikke. For det annet vil det styrke miljøerstatningens karakter av sivilrettslig reaksjon om den går inn i et særskilt fond som bare kan brukes til angitte formål i tråd med naturmangfoldloven. Dette kan også styrke miljøerstatningens gjenopprettende funksjon og dermed også dens legitimitet.

18.6.3 Høringen

Det er innkommet 15 høringsuttalelser hvorav alle bortsett fra *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal* støtter forslaget om innføring av en miljøerstatning. *Økokrim, Norges Naturvernforbund, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Vest-Agder* støtter alle utvalgets forslag uten ytterligere kommentarer. De øvrige høringsinstansene har i tillegg en eller flere merknader knyttet til utvalgets forslag.

Justisdepartementet har påpekt at det kan være grunn til å være forsiktig med å oppstille et for strengt erstatningsansvar der økonomisk tap ikke kan påvises, og uttaler:

«Etter vårt skjønn bør det kunne påvises en miljøskade av et visst omfang for at miljøsynderen skal kunne pålegges erstatningsansvar uten at det foreligger noe relevant økonomisk tap. Terskelen for hvilket skadeomfang som kan resultere i erstatningsansvar bør likevel kunne legges relativt lavt.»

Regjeringsadvokaten bemerker at de skjønnsmessige vilkår for når miljøerstatning skal pålegges og fastsettes, til en viss grad synes å være prosesskapende, men ser at det kan være vanskelig å formulere dette mer presist.

Fiskeri- og kystdepartementet viser til at angivelsen av ansvarssubjektene etter bestemmelsen er svært vid, og konsekvensene av en slik regel blir da uoversiktlige.

Flere av høringsinstansene stiller seg tvilende til utvalgets forslag om at det ikke skal være alminnelig klagerett på et vedtak om miljøerstatning. *Justisdepartementet* har påpekt at pålegg om erstatning vil være et ordinært vedtak etter forvaltningslovens regler. Det må gode grunner til for å unnta slike bebyrdende vedtak fra klagerett, selv om domstolene gis uttrykkelig full overprøvningskompetanse. Forholdet tas også opp av *Fiskeri- og kystdepartementet* og *Den Norske Advokatforening*.

Den Norske Advokatforening har videre bemerket at pålegg om miljøerstatning ikke bør være

direkte tvangsgrunnlag for utlegg på grunn av den summariske behandlingen i namsretten.

Direktoratet for naturforvaltning, Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Den Norske Advokatforening og *Nord-Trøndelag politidistrikt* har kommentert bestemmelsen om miljøerstatning og forholdet til straffebestemmelsen i utk. § 73.

Nord-Trøndelag politidistrikt ser utvalgets forslag om innføring av forenklet pålegg som problematisk, idet instituttet har for mange likhetstrekk med forenklede forelegg etter straffeloven.

Den eneste høringsinstansen som går i mot forslaget er *Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal* som mener at i stedet for å bygge forvaltningen på negative virkemidler så bør samvirke og samarbeid prioriteres.

18.6.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at de alminnelige regler om erstatning i praksis spiller forholdsvis liten rolle når det gjelder skade på naturens mangfold. Hovedårsaken til dette er at det som hovedregel ikke gis erstatning for økonomisk tap hvis tapet skyldes at en allemannsrett ikke kan utnyttes som før, og at en rent økologisk skade ofte ikke medfører noe påviselig økonomisk tap for enkeltpersoner. Det gjelder generelt for norsk rett at erstatning bare kan gis for økonomisk tap, hvis det ikke er særlig grunnlag – fortrinnsvis i lov – for noe annet.

Departementet støtter derfor utvalgets forslag til bestemmelse om miljøerstatning, jf. § 74. Forslaget innebærer en regel om objektivt erstatningsansvar etter særskilt pålegg fra en myndighet etter loven. Forutsetningen for å kunne gi slikt pålegg er at den erstatningspliktige har overtrådt en bestemmelse som er gitt i naturmangfoldloven eller i medhold av den, eller som er fastsatt i annen lovgivning der bestemmelsen tjener til å gjennomføre mål og prinsipper i naturmangfoldloven.

Ved vurderingen av hvorvidt miljøerstatning skal pålegges, må det foretas en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdiers betydning, miljøskadens ev. omfang og varighet, øvrige sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig. Vilkårene er skjønnsmessige og kan som *Regjeringsadvokaten* har påpekt være prosesskapende. Et pålegg om miljøerstatning er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Som *Justisdepartementet*, *Fiskeri- og kystdepartementet* samt *Den Norske Advokatforening* har anført, finner departementet at det ikke foreligger tilstrekkelig gode grunner for å unnta et slikt bebyrdende vedtak klagerett. Ved å opprettholde den alminne-

lig klagerett etter forvaltningslovens regler vil, etter departementets vurdering, behovet for domstolsbehandling av pålegg om miljøerstatning bli betydelig redusert.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om at pålegg om miljøerstatning er direkte tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsfullbyrdelsesloven har en rekke bestemmelser som departementet finner at i tilstrekkelig grad ivaretar overtreders rettsikkerhet. Departementet viser til at varslingsreglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 4–18 også må overholdes ved tvangsinn drivelse av pålagt miljøerstatning. Det innebærer at kravet tidligst kan inndrives 14 dager etter at kravet er forfalt og at det er varslet om at slik inndrivelse vil skje. Partene har anledning til å uttale seg om kravet. Videre kan det gis utsettelse i tvangsfullbyrdelsen dersom pålegget er påklaget til overordnet forvaltningsorgan eller det er reist søksmål om kravet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 5–11. I tilfelle hvor utlegg blir tatt kan dette påklages til tingretten, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 5–16. I kompliserte saker kan tingretten overføre behandling av tvisten til søksmålsformer, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 6–6. Departementet finner etter dette ikke at det er grunnlag for Den Norske Advokatforenings bekymring om at kravet vil bli undergitt en summarisk behandling.

Pålegg om miljøerstatning er å anse som en sivilrettslig sanksjon i forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon art. 6. Bestemmelsen om miljøerstatning følger naturlig av prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale, jf. lovens § 11 og kap. 8.6.6.4, og har ikke som formål å straffe. Det medfører at miljøerstatning kan ilegges uten hinder av forbudet mot dobbelt forfølgning i konvensjonens protokoll 7 art. 4.

Tilsvarende gjelder også for forenklete pålegg om miljøerstatning.

18.7 Forslaget om å opprette et naturfond

18.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at miljøerstatninger – sammen med tvangsmulkt etter naturmangfoldloven og ev. andeler av økonomisk utbytte ved utnytting av genetisk materiale etter utk. § 58 fjerde ledd – skal inngå i et fond som betegnes Naturfondet.

Naturfondet bør etter utvalgets mening administreres av et eget styre eller den myndighet etter naturmangfoldloven som Kongen fastsetter. Loven bør angi hvilke formål midlene skal kunne brukes til, jf. utk. § 72. Siden grunnlaget for fondet er mer

begrenset enn etter svalbardmiljøloven – der det også omfatter jaktgebyr og gebyr for tilreisende – bør formålene være mer begrenset. Utvalget mener at det sentrale formål med fondet bør være å bruke midler til å gi tilskudd til skjøtsel og til gjenoppretting av miljøtilstanden så langt dette ikke blir dekket av en ansvarlig.

Dersom det ikke innføres regler om erstatning til enkeltpersoner for økonomisk tap som blir voldt ved en overtredelse av naturmangfoldloven, bør fondets midler også kunne brukes til å gi tilskudd til dem som kan antas å lide et tap ved overtredelsen. Tilskudd med et slikt formål vil særlig kunne tjene til å styrke næringsgrunnlaget for den som har fått det redusert fordi noen har overtrådt naturmangfoldloven. En slik ordning vil være i tråd med de tanker som ligger bak utvalgets forslag om tilskudd som ledd i kompensasjon for opprettelse av verneområder, se NOU 2004: 28 kapittel 18.11.

18.7.2 Høringen

Det er innkommet uttalelser fra 16 høringsinstanser vedrørende utvalgets forslag om opprettelse av et Naturfond. *Direktoratet for naturforvaltning, Regjeringsadvokaten, Den Norske Advokatforening, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådenes Landsforbund, Norges Naturvernforbund, WWF, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Vest-Agder, Innherad kommune og Statsskog SF* støtter alle utvalgets forslag.

Finansdepartementet uttaler derimot at bruken av statlige fond i størst mulig grad bør begrenses, fordi fondskonstruksjoner etter Finansdepartementets mening bidrar til å binde opp bevilgningene for fremtidige budsjettperioder og dermed reduserer handlingsrommet i politikken.

Flere av høringsinstansene har kommentarer knyttet til hvilke formål fondets midler kan brukes til:

Direktoratet for naturforvaltning mener ordlyden i andre ledd bokstav a bør endres slik at det tydeligere fremgår at bestemmelsen ikke bare er knyttet til tiltak for å gjenopprette skade som følge av ulovlig virksomhet slik det fremgår av merkningene til bestemmelsen i NOU 2004: 28 s. 644. *Friluftsrådenes Landsforbund* er opptatt av at arbeidet med å ta vare på naturen må forankres i befolkningen, og mener at det best skjer gjennom egne naturopplevelser der folk blir glad i den naturen de ferdes i. *Friluftsrådenes Landsforbund* foreslår derfor at fondets midler også bør kunne brukes til tilrettelegging for naturvennlig bruk og informasjon om naturkvaliteter i verneområder. *Innherad kom-*

mune foreslår på sin side at fondets midler bør kunne brukes av kommunene til å inngå leieavtaler for bestemte biotoper som ikke er aktuelle for områdevern, men hvor særlig aktsomhet vil være nødvendig over tid.

Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal er uenig med utvalget, og foreslår at bestemmelsen om et Naturfond tas ut av lovteksten.

18.7.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg ikke til utvalgets forslag. Departementet er kommet til at det ikke er hensiktsmessig å etablere et naturfond. Bakgrunnen for dette er bl.a. at staten ikke bør binde opp øremerkede inntekter til bestemte utgiftsformål. Bevilgninger til naturmangfoldstiltak avklares i den ordinære budsjettprosessen.

18.8 Straff

18.8.1 Gjeldende rett

I 1993 ble en ny generalklausul mot miljøkriminalitet tatt inn i straffeloven som § 152 b. Bestemmelsen omfatter både fauna-, forurensnings- og kulturminnekriminalitet, og medfører en straffeskjerpelse for alvorlig miljøkriminalitet som er begått med forsett eller grov uaktsomhet. Det fremgår av bestemmelsen at medvirkning også er straffbart, noe som etter ikrafttreden av straffeloven av 2005 vil følge av dens § 15. I tillegg vil forsøk være straffbart etter den alminnelige bestemmelse i straffeloven § 16 (strl. 2005). Bakgrunnen for å innføre en slik generalklausul var en oppfatning om at straffebestemmelsene i særlovene ikke ga tilstrekkelig strafferettslig vern, i alle fall ikke når det gjaldt alvorlige former for miljøkriminalitet. Videre var bestemmelsen ment som et generelt signal til de strafferettslige myndigheter om en opprioritering av innsatsen mot miljøkriminalitet.

Viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, naturvernloven, genteknologiloven og svalbardmiljøloven har alle helt generelle straffebestemmelser, såkalte blankettstraffebud, som omfatter alle bestemmelser som er gitt i eller i medhold av loven. Strafferammen er fengsel i ett år. Dersom det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan det etter viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og naturvernloven ilegges fengsel med inntil to år, mens det for havressurslova kan ilegges fengsel i inntil tre år. Ved overtredelse av genteknologiloven kan det dersom det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter idømmes fengsel med inntil fire år, mens det etter svalbardmiljøloven kan

idømmes fengsel med inntil tre år hvis det er inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter. I havressurslova er de bestemmelsene der overtredelser skal straffes oppregnet i straffebestemmelsene.

Gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen i vannressursloven er mer spesifikt angitt ved at det angis hvilke bestemmelser i loven som er belagt med straff. Begrunnelsen er at en mer generelt utformet straffebestemmelse ville ramme forhold som det ikke bør være straffesanksjoner mot. For en del av pliktreglene er det ikke innført straffesanksjoner fordi man anså andre virkemidler som tilstrekkelige og mer hensiktsmessige for å fremme etterlevelse.

Det er redegjort nærmere for gjeldende rett i NOU 2004: 28 s. 551–553.

18.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det skal være mulig å straffesanksjonere overtredelse av naturmangfoldloven. Utvalget foreslår at straffebestemmelsen formuleres slik at de reglene som skal være straffesanksjonert nevnes eksplisitt. Dette er i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger.

Et grunnvilkår for at en person skal kunne straffes er at det er utvist skyld. Utvalget mener at med de reaksjonsformer som utvalget har foreslått ellers, er det neppe behov for å kunne straffe overtredelser som er begått av simpel uaktsomhet. Dette forutsetter at forslaget om miljøerstatning blir fulgt opp, siden dette vil være en viktig reaksjon når overtredelsen er begått ved uaktsomhet. Utvalget antar for sin del at der hvor straffverdigheten er markert, vil overtredelsen være gjort med forsett eller grovt uaktsomt, og det samme vil være tilfellet der overtredelsen har gitt overtrederen en nevneverdig vinning som det er aktuelt å inndra. Straffverdige tilfelle hvor det kan være problematisk å bevise forsett, vil gjennomgående bli fanget opp ved at grov uaktsomhet er tilstrekkelig til domfellelse.

Utvalget mener at naturmangfoldloven bør inneholde hjemmel for å idømme bøter og fengselsstraff. Lovendringer og utvikling i rettspraksis har i betydelig grad ført til en heving av straffnivået i saker om miljøkriminalitet. Høyesterett har i flere nyere avgjørelser gitt uttrykk for at straffnivået er hevet. Vedtakelsen av straffeloven § 152 b gir også uttrykk for en skjerpet holdning fra lovgivers side til miljøkriminalitet. Utvalget mener på denne bakgrunn at dagens strafferamme er for lav, og foreslår å øke strafferammen ved særdeles

skjerpende omstendigheter fra 2 til 3 år. Hva som regnes som særdeles skjerpende omstendigheter må ses i lys av generalklausulen i straffeloven § 152 b. Den økede strafferamme er bare aktuell for overtredelser som ikke fanges opp av straffelovens bestemmelse. Denne rammer imidlertid bare visse grove overtredelser, f.eks. der det dreier seg om stor miljøskade eller spesielle kulturminner. Overtredelse av lovenes alminnelige regler vil kunne medføre bøter eller fengsel i 1 år, slik strafferammen er i gjeldende naturvernlov, viltlov og lakse- og innlandsfisklov.

18.8.3 Høringen

Direktoratet for naturforvaltning, Politidirektoratet, Økokrim, Den Norske Turistforening, Norges Miljøvernforbund, Norges Naturvernforbund, Norsk Botanisk Forening, Nord-Trøndelag politidistrikt, Rogaland politidistrikt og Troms politidistrikt har uttalt seg vedrørende utvalgets forslag til straffebestemmelse. Alle gir sin tilslutning til at det innføres en straffebestemmelse, men flere har i tillegg merknader til den foreslåtte strafferamme eller til skyldkravet.

Norges Miljøvernforbund og Norsk Botanisk Forening er begge av den oppfatning at strafferammen er for lav. Straffereaksjonen bør etter deres mening reflektere alvorlighetsgraden på lovbruddet, og må derfor høynes betraktelig.

Politidirektoratet, Økokrim og Troms politidistrikt støtter ikke forslaget om å avkriminalisere overtredelser som er begått ved simpel uaktsomhet. Erfaringen tilsier at det kan være svært vanskelig å bevise uaktsomhet ved overtredelser av miljølovgivningen – det gjelder også grov uaktsomhet. En heving av skyldkravet fra simpel uaktsomhet til grov uaktsomhet vil i realiteten medføre at en rekke bestemmelser blir uten strafferettslig vern. Straffen i miljøsakene må avspeile samfunnets syn på de verdier som loven skal verne, og *Politidirektoratet, Økokrim og Troms politidistrikt* frykter at en heving av skyldkravet bidrar til å redusere miljøets status i samfunnet. Skyldkravet i annen miljølovgivning er forsett eller (simpel) uaktsomhet, et system som foreslås innført i naturmangfoldloven. Dette vil føre til en betydelig forenkling i forhold til en eventuell iretteføring, og antas å ha stor betydning for en fremtidig henleggelsesprosent.

Videre har *Politidirektoratet, Økokrim og Troms politidistrikt* påpekt at det er uheldig at utk. § 73 første ledd nr 1 stiller krav om forsett ved overtredelse av lovens aktsomhet- og hensynsbestemmelser i §§ 6 og 27.

18.8.4 Departementets vurdering

Faren for å bli oppdaget kombinert med muligheten til betydelig økonomisk vinning vil nødvendigvis gjøre et aktivt tilsyn og en effektiv håndheving av reglene i loven. Etter departementets oppfatning vil det i mange situasjoner kunne være vanskelig å bevise at en overtredelse av loven er gjort ved grov uaktsomhet eller forsett, da grov uaktsomheten forutsetter at handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse. Håndhevelsen av reglene vil derfor kunne bli mindre effektiv og dermed også mindre avskrekkende dersom den nedre grensen er grov uaktsomhet. I naturmangfoldloven § 75 slås derfor fast at også uaktsomme overtredelser av lovens regler vil være straffbare.

Departementet har sett det som viktig at også uaktsomme overtredelser av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres, da et slikt skyldkrav avspeiler alvoret bak lovens formål om bevaring av naturmangfoldet. Naturmangfoldloven verner om viktige offentlige interesser, nemlig en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning. Dette er et forhold som taler for bruk av straff i håndhevingen av loven. Overtredelsen av så vel artsbestemmelsene som bestemmelsene om områdevern kan tenkes å få alvorlige konsekvenser for naturmangfoldet, også på lang sikt. Det samme gjelder ulovlig innførsel eller utsetting av fremmede organismer. Brudd på disse reglene kan være alvorlige i seg selv, uavhengig av om det er utvist grov uaktsomhet eller ikke. For å kunne sikre en tilstrekkelig effektiv håndheving av lovens bestemmelser, vil det være nødvendig at også uaktsomme overtredelser kan straffes. Straff kan anvendes sammen med lovens øvrige sanksjonsbestemmelser om retting/avbøtende tiltak, miljøerstatning eller tvangsmulkt. Et slikt skyldkrav vil innebære en videreføring av skyldkravet i naturvernloven § 24 som straffebestemmelsen i naturmangfoldloven erstatter. Tilsvarende skyldkrav finnes også i i viltloven § 56 og i lakse- og innlandsfiskloven § 49, samt i svalbardmiljøloven § 99 og i havressurslova § 60–63.

Straff som nødvendig sanksjonsmiddel må vurderes i lys av hvilke andre sanksjonsmuligheter som foreligger og hvilken betydning en straffetrussel vil ha for å hindre uønsket atferd. Sanksjonsutvalget har anbefalt at det foretas en grundig vurdering av behovet for avkriminalisering når det gjelder forhold som rammes av straffebestemmelsene i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Sanksjonsutvalget (NOU 2003:15) understreker at behovet for straff må vurderes ut fra den enkelte

handlingsnorm, og anbefaler at det i alle fall sondres mellom handlingstyper som innebærer en krenkelse av sentrale miljøverdier.

Mange av rettspliktene i naturmangfoldloven er av en slik art at det vil være behov for en sanksjon for å motivere til overholdelse og markere betydningen av bestemmelsene. Overtredelse av miljøregler kan i en del tilfelle være vanskelige å avdekke. Det er nok videre slik at bevisstheten om mulig miljøskade eller fare for slik skade for mange ikke vil være tilstrekkelig motiverende for å unngå en overtredelse av rettsplikter i loven. Dette gjelder særlig på områder der en overtredelse vil innebære en «vinning» for overtrederen, f.eks. ulovlig hogst, ulovlig uttak av prioriterte arter eller bygging i verneområder. Hensynet til effektiv allmennprevensjon er derfor fremtredende. Spørsmålet er om det er behov for straff, eller om andre sanksjoner kan være like effektive. Departementet har foreslått flere forvaltningstiltak som reaksjon på overtredelser, jf. §§ 69, 70 og 73. Videre er det foreslått regler om miljøerstatning i § 74.

Sanksjonslovutvalget har i NOU 2003: 15 foreslått generelle bestemmelser om administrative sanksjoner i et nytt kapittel i forvaltningsloven. Når Justisdepartementet har fulgt opp utredningen vil departementet vurdere om det er hensiktsmessig at uaktsomme overtredelser heller sanksjoneres administrativt, f.eks. i form av overtredelsesgebyr.

Når det gjelder spørsmålet om håndheving av en straffetrussel, vil utvalget vise til at det de senere årene er bygget opp et oppsynsapparat som skal føre tilsyn med om miljølovgivningen overholdes, og at alvorlig miljøkriminalitet er blant de kriminalitetsformer som etter sin art skal prioriteres av politiet og påtalemyndigheten. Håndheving byr i praksis på problemer fordi en del miljøovertredelser er av en slik art at de kan være vanskelige å oppdage. Oppklaringsprosenten for miljøovertredelser som meldes til politiet er ca. 50. Dertil kommer at politiet og påtalemyndigheten har lang saksbehandlingstid. Tross disse forhold er departementet av den oppfatning at forholdene skal ligge til rette for at overtredelser kan bli avdekket og straffetrusselen håndhevet. Det er først i de senere år at miljøkriminalitet har vært viet særlig oppmerksomhet i rettssystemet, og etter hvert som tilsynsapparatet blir bedre utviklet og politi og påtalemyndighet får mer erfaring med denne type saker, vil sannsynligvis de praktiske problemene bli mindre.

Departementet er enig med de høringsinstanser som har påpekt at det ikke synes hensiktsmessig å straffe overtredelse av aktsomhetsnormene i lovens §§ 6 og 28. Utvalgets forslag tas derfor ut av bestemmelsen.

19 Lovens virkeområde i tid

19.1 Gjeldende rett

19.1.1 Naturvernloven

Gjeldende naturvernlov av 1970 avløste naturvernloven av 1954. Denne loven avløste i sin tid den første naturvernloven fra 1910. Det er fremdeles en rekke vernevedtak som er truffet etter naturvernlovene av 1910 og 1954 som ikke er opphevet eller avløst av vedtak etter gjeldende naturvernlov.

Bestemmelsen i gjeldende naturvernlov er utgangspunktet for å avgjøre om eldre vernevedtak er i kraft. Det følger av § 25 tredje ledd at «Vedtaket truffet i medhold av lov om naturvern av 1 desember 1954 skal fortsatt gjelde så langt de ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.» Det innebærer at vedtak truffet i medhold av naturvernloven av 1954 fortsatt gjelder, dersom de ikke er opphevet eller avløst av nye vedtak. Loven er imidlertid taus om vernevedtak truffet etter loven av 1910. Heller ikke ikrafttredelsesbestemmelsen i 1954-loven (§ 9) har bestemmelser om dette. I praksis har man lagt til grunn at disse vedtakene fortsatt gjelder. I følge Backer er dette i samsvar med vanlig oppfatning i teori og praksis så langt de eldre vernevedtak kunne vært truffet med hjemmel i gjeldende naturvernlov¹.

19.1.2 Viltloven

Gjeldende viltlov av 1981 avløste viltloven av 1951. Det følger av gjeldende viltlov § 57 tredje punktum at «Reglene og bestemmelsene gitt i medhold av sistnevnte lov fortsetter å gjelde inntil de blir opphevet eller endret, såfremt det er hjemmel for reglene og bestemmelsene også i denne lov». Det viser at forskrifter gitt i medhold av loven av 1951 fortsatt gjelder såfremt det er hjemmel for dem også i gjeldende viltlov, såfremt de ikke er opphevet eller avløst av nyere forskrifter.

19.1.3 Lakse- og innlandsfiskloven

Gjeldende lakse- og innlandsfisklov er av 1992. Loven erstattet tidligere lakse- og innlandsfisklov av 1964. I gjeldende lov § 50 nr. 2 står følgende:

«Bestemmelser gitt i medhold av lov av 6. mars 1964 om laksefisket og innlandsfisket og eldre lover gjelder fortsatt i den utstrekning de fortsatt har hjemmel i eller i bestemmelser gitt i medhold av loven her.»

Bestemmelsen har samme virkning som viltloven. Det innebærer at eldre bestemmelser gjelder dersom det er hjemmel for dem i gjeldende lakse- og innlandsfisklov, og de ikke er opphevet eller endret av nyere bestemmelser.

19.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en egen overgangsbestemmelse i naturmangfoldloven, jf. utk. § 75. Utvalget foreslår at forskrifter og enkeltvedtak som er gitt etter bestemmelser i lover som oppheves eller endres som følge av naturmangfoldloven, fortsatt skal gjelde inntil myndigheten bestemmer noe annet. Eksempler på slike lover er lakse- og innlandsfiskloven, naturvernloven og viltloven. Videre foreslås at det kan gis forskrifter med overgangsbestemmelser som skal sikre tilpasninger fra tidligere lov til naturmangfoldloven. F.eks. spørsmålet om tilbakevirkende kraft for naturmangfoldlovens regler om kompensasjon for vern (utk. §§ 47 og 48).

19.3 Høringen

Det er få instanser som direkte kommenterer utvalgets forslag til overgangsbestemmelse i utk. § 75.

Regjeringsadvokaten antar at departementet også bør lage overgangsbestemmelser for erstatning slik at

«nye regler skal gis virkning for nasjonalparker og landskapsverneområder som er etablert på et slikt tidspunkt at den forlengede fristen for å melde krav får anvendelse. Det er imidlertid

¹ Backer 1986 s. 112.

noen erstatningskrav som har blitt domstolsbehandlet selv om grunneierne har kunnet velge å vente på de nye reglene. Det må i overgangsreglene tas stilling til om nye erstatningsregler også skal gis anvendelse for verserende rettssaker, eventuelt om det bør oppstilles en grense der det er avholdt skjønn i første instans selv om dette ennå ikke er rettskraftig.

For eldre nasjonalparker og landskapsverneområder, kan det muligens være aktuelt å gi nye verneforskrifter som er mer tilpasset dagens forhold og for så vidt også de nye regler som er foreslått i naturmangfoldloven. Dersom et slikt nytt vernevedtak ikke i vesentlig grad endrer restriksjonsnivået i området, synes det svakt begrunnet at man skal åpne for ny erstatningssak etter eventuelle nye regler. Også dette forhold kan være grunn til å omtale særskilt i forarbeidene til en eventuell overgangsbestemmelse».

Karlsøy kommune uttaler:

«Forholdet til eksisterende lovverk når det gjelder vedtatte verneområder i henhold til eldre lovverk må avklares på en slik måte at den nye loven ikke «annullerer» de kompromisser som er inngått når disse områdene ble vedtatt vernet (jf. eks. Kystverneplan).»

19.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om at forskrifter og enkeltvedtak som er gitt etter bestemmelser i lover (eller tidligere lover) som oppheves eller endres som følge av naturmangfoldloven, fortsatt skal gjelde inntil myndigheten bestemmer noe annet, jf. § 77 første punktum. Dette vil særlig gjelde arts- og områdefredning etter naturvernloven av 1970, 1954 og 1910 og forskrifter, enkeltvedtak og bestemmelser om jakt, fangst og fiske fattet etter lakse- og innlandsfiskloven av 1992 og 1964 og viltloven av 1981 og 1951. Departementet mener tilsvarende også bør gjelde for «beslutninger om delegering av myndighet» og har tatt inn en formulering om det i første punktum.

Når det gjelder hvilken betydning ny naturmangfoldlov skal ha for eldre vedtak, primært vedtak om områdevern etter tidligere naturvernlover, støtter departementet utvalgets forslag om at dette kan reguleres i forskrift. På to punkter foreslår imidlertid departementet at rettsvirkningen i forhold til eldre vernevedtak skal fremgå direkte av loven.

For det første gjelder dette dispensasjonsbestemmelsen i § 48. Departementet mener det er et særlig behov for klare regler om forholdet mellom

dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven og gjeldende dispensasjonsregler i verneforskriften. Departementet viser til at dispensasjonsbestemmelsen langt på vei er en kodifisering av gjeldende rett og forvaltningspraksis. Ut fra dette og hensynet til en klar og effektiv regel foreslår departementet at dispensasjonsbestemmelsen i § 48 gjøres gjeldende også for vernevedtak fattet etter naturvernlovene av 1970, 1954 og 1910, jf. § 77 annet punktum.

For det andre vil det være behov for å ha regler om tilbakevirkende kraft for naturmangfoldlovens regler om erstatning ved områdevern direkte i loven, jf. §§ 50 og 51. Departementet viser til St.prp. nr 1 (2003 – 2004) for Miljøverndepartementet (s. 47), som Stortinget i sin behandling ikke hadde merknader til, der det står følgende om en eventuell overgangsordning dersom det innføres en ny erstatning for nasjonalparker og landskapsvernområder:

«Når det gjeld juridiske verkemiddel er eit lovutval nedsett for å vurdere lovverk om biologisk mangfold og relevant sektorlovgiving (Biomangfoldlovutvalet). Utvalet vil òg vurdere erstatningsordningar for vern etter naturvernlova. Ei eventuell innføring av ny erstatningsordning for nasjonalparker og landskapsvernområde vil òg gjelde for område der vernevedtak allereie er fatta, men der fristen for krav om erstatning enno ikkje har gått ut. Dette vil i så fall innebere at ei slik overgangsordning òg vil omfatte område der fristen ikkje er gått ut 1. januar 2002. Innstillinga frå Biomangfaldslovutvalet blir lagt fram i 2004.»

I lys av dette har Miljøverndepartementet siden 2004 gitt alle grunneiere og rettighetshavere som hadde fått områder vernet som nasjonalparker eller landskapsvernområder og der den ordinære fristen for å framsette krav om erstatning ikke var gått ut 1. januar 2002, fristutsettelse til ev. nye regler om erstatning vil tre i kraft.

Det innebærer at alle grunneiere og rettighetshavere som har fått sine områder vernet etter den nevnte fristen bør omfattes av erstatningsreglene i §§ 50 og 51, jf. § 77 tredje punktum. Dette gjelder dog ikke for grunneiere/rettighetshavere som, til tross for at de har fått fristutsettelse, likevel har tatt ut skjønnsbegjæring før naturmangfoldlovens ikrafttredelse.

Dersom det viser seg å være behov for å endre eksisterende verneforskrifter for å tilpasse dem mer til dagens forhold, jf. uttalelsen fra regjeringsadvokaten, vil spørsmålet om forholdet til de nye erstatningsreglene kunne komme opp. Dette gjelder særlig dersom et slikt nytt vernevedtak i vesentlig grad endrer restriksjonsnivået i området.

Departementet foreslår at dette er et forhold som bør reguleres i forskrift, jf. § 77 siste punktum. I tillegg, bør det også være anledning til å gi forskrifter

med overgangsbestemmelser for å sikre nødvendige tilpasninger fra tidligere lov til naturmangfoldloven, jf. § 77 siste punktum.

20 Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser

20.1 Generelt

20.1.1 Innledning

Ny naturmangfoldlov er i hovedsak en fullmaktslov. Det er derfor ikke mulig å redegjøre detaljert for miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser. Det er også vanskelig generelt å tallfeste mulige konsekvenser av loven. De nye erstatningsreglene ved områdevern er kostnadsberegnet til en økning på ca. 85 millioner kroner i forhold til gjeldende regler. Konsekvensene av loven vil i hovedsak være knyttet til hvor aktivt lovens virkemidler brukes, jf. bl.a. reglene om prioriterte arter, områdevern og utvalgte naturtyper. Det skal utarbeides handlingsplaner for skjøtsel og andre aktive tiltak i leveområdene for prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Det etableres en egen tilskuddsordning for slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

Videre innfører ikke regler i lovkap. II om alminnelige prinsipper om bærekraftig bruk og lovkap. VI om utvalgte naturtyper nye vedtakshjemler. Disse bestemmelsene får derfor ingen direkte økonomiske konsekvenser og anvendelsen av disse reglene vil i hovedsak inngå i eksisterende saksbehandlingssystemer. Det er først når det fattes vedtak etter andre lover som berører naturens mangfold at disse bestemmelsene får betydning.

En analyse av de økonomiske og administrative konsekvensene vil alltid inngå ved en vurdering av om tiltak skal iverksettes. Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser.

20.1.2 Konsekvenser for næringer – generelt

Ny naturmangfoldlov vil også ha konsekvenser for næringer, og loven antas i første rekke å berøre næringer og næringsutøvelse som krever mest bruk av land- og sjøarealer. For noen bedrifter og næringsutøvere kan loven medvirke til at det kan bli nødvendig med tilpasninger av virksomheten. I visse tilfeller kan også naturressurser innenfor et nærmere avgrenset område bli avskåret fra å

kunne utnyttes til næringsformål. Slike effekter kan isolert sett resultere i redusert verdiskaping. Samtidig innebærer loven at det ved utredning av konkrete tiltak skal gjennomføres brede prosesser hvor berørte næringsaktører og næringer involveres. Dette er med sikte på å avdekke relevante konsekvenser som grunnlag for endelige avveininger og beslutninger.

De største konsekvensene for næringer er knyttet til bruk av lovens fullmaktsbestemmelser, bl.a. regler om prioriterte arter og områdevern. Konsekvensene kan derfor først utredes og klargjøres i forbindelse med utvelgingen av konkrete arter og ved etablering av konkrete verneområder. Omfanget av økonomiske konsekvenser vil avhenge av verneformål og restriksjonsnivå. Reglene om prioriterte arter og områdevern er i hovedsak en videreføring av dagens regler etter naturvernloven, og antar ikke å medføre vesentlig økte økonomiske og administrative konsekvenser. Når det gjelder forholdet til fiskerisektoren, er det avklart gjennom Ot.prp. nr. 20 (2007 – 2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) at høsting og annet uttak reguleres av havressurslova, men slik at man også må ta hensyn til naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i lovkap. II.

20.2 De enkelte lovkapitler

Kapittel I Lovens formål og virkeområde mv.

§ 1 om formål

Formålsbestemmelsen har sin største betydning som tolkningsfaktor etter de øvrige bestemmelsene i naturmangfoldloven og andre lover. Den vil også være veiledende for skjønnsutøvelsen ved vedtak etter loven, og for hvilke tyngende vilkår som kan settes ved ellers begunstigende vedtak etter loven. Bestemmelsen vil dermed ikke få direkte konsekvenser uten at den blir anvendt gjennom bruk av andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. Formålet er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, og medfører alene ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

§ 2 om stedlig virkeområde

Bestemmelsen om lovens virkeområde har i seg selv ingen selvstendige konsekvenser av administrativ eller økonomisk art. Slike konsekvenser oppstår først når de ulike bestemmelsene i loven for øvrig kommer til anvendelse på land, i innsjøer og vassdrag, i sjøterritoriet, og ev. i sjøområder utenfor 12 nm.

§ 3 om definisjoner

Bestemmelsen har alene ingen administrative eller økonomiske konsekvenser.

Kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Generelt

Lovkap. II inneholder først og fremst mål og retningslinjer for lovtolkning og skjønnsutøvelse, og vil dermed ikke få direkte konsekvenser uten at de blir anvendt gjennom bruk av andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. Målene og prinsippene er i det alt vesentlige en lovfesting av gjeldende rett eller politikk, og bør dermed i seg selv ikke medføre særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. De enkelte bestemmelsene omtales nærmere nedenfor.

§§ 4 og 5 om forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter

Målbestemmelsene er nye i forhold til gjeldende rett, men tilsvarende mål gjelder allerede i dag i miljøvernpolitikken, jf. bl.a. St.prp. nr. 1 (2006–2007) tabell 6.1. og målet om å stanse tap av biologisk mangfold innen 2010 (jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) kap. 9 og St.meld. nr. 21 (2004–2005)). En lovfesting gir målene større vekt, og bør føre til at hensynet til naturmangfoldet styrkes i beslutningsprosessene. Bestemmelsene har ikke direkte virkning i seg selv, men vil bli anvendt ved skjønnsutøvelsen etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven eller andre lover. En slik vektlegging er det langt på vei allerede rom for også etter dagens regelverk, men en viss forskyvning i retning av å ivareta naturmangfoldet bør kunne påregnes. De økonomiske konsekvensene vil være helt avhengig av hvilket hjemmelsgrunnlag det er tale om, hvordan miljøverdier er vektlagt hittil og om man ser på konsekvensene på kort eller lang sikt. På lang sikt vil bestemmelsene bidra til å sikre at ressurser kan utnyttes økonomisk også i framtiden. På kort sikt kan det i visse tilfeller medføre at løsninger som

velges blir dyrere og at den direkte bedriftsøkonomiske gevinsten blir mindre. Bestemmelsene legger ikke opp til at miljøverdiene alltid skal gå foran andre viktige samfunnsinteresser. Målene vil også bidra til en klarlegging av miljøverdier på tvers av sektorer og slik kunne bidra til en effektivisering. Samlet sett antas at bestemmelsene ikke medfører nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for myndighetene, verken statlige eller kommunale. Målene kan imidlertid aktualisere bruk av virkemidler som har slike konsekvenser, f.eks. områdevern eller artsvern. Bestemmelsene antas heller ikke i seg selv å medføre negative økonomiske konsekvenser for næringslivet. En økt vektlegging av naturverdier i beslutningsprosessene kan imidlertid i en del tilfeller medføre økte kostnader for tiltakshavere som påvirker naturmangfoldet negativt.

§ 6 om generell aktsomhetsplikt

Aktsomhetsplikten i § 6 gjelder for enhver. Den aktsomhet som kreves forutsettes å ligge innenfor rammene for det som er rimelig å forvente. Det sies videre i bestemmelsen at aktsomhetsplikten anses oppfylt når en virksomhet utføres i henhold til en offentlig tillatelse. I slike tilfeller er det dermed den offentlige tillatelsen etter andre bestemmelser, først og fremst med hjemmel i andre lover enn naturmangfoldloven, som setter rammene for virksomheten, ikke aktsomhetsplikten. For virksomhet som ikke utføres i henhold til en tillatelse kan det gis regler etter andre lover som tar høyde for aktsomhetsplikten. Slike regler finnes allerede i dag for f.eks. jord- og skogbruksvirksomhet. Det er mulig at slike regler vil bli justert noe etter hvert for enda bedre å ivareta det ansvaret som ligger i aktsomhetsplikten.

Aktsomhetsplikten innebærer ikke bare en plikt til å ta hensyn, men også en plikt til å sette seg inn i informasjon om naturmangfoldet. Myndighetene bør gi veiledning i den utstrekning det er nødvendig for å sikre at intensjonene med bestemmelsen oppnås. Aktuell veiledning kan f.eks. være informasjon om natur som det bør tas spesielt hensyn til, veiledning om hvordan tiltak eller drift bør utøves for å ivareta disse hensynene, mv. Spesielt viktig vil det være at slik veiledning gis for prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Bestemmelsen har dermed økonomiske konsekvenser for myndighetene når det gjelder behov for veiledning og informasjon.

For å effektivisere allmennhetens tilgang, blir kartfestet informasjon om naturtyper og arter tilgjengeliggjort via de internettbaserte innsyns-

ningene Naturbase og Artsportalen. Likeledes publiseres mye informasjons- og veiledningsmateriale om arter og naturtyper på miljøforvaltningens nettsider.

For næringslivet kan bestemmelsen innebære at man i noen tilfeller må velge noen løsninger som er mer kostbare enn andre. Kostnadene vil imidlertid være moderate pga. rimelighetskravet og pga. at mer konkrete krav om aktsomhet allerede vil følge av annet regelverk eller tillatelser.

§ 7 om prinsipper for offentlig beslutningstaking

Paragraf 7 gir rettsvirkningene for bestemmelsene i §§ 8–12. Dette er bestemmelsene om kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper. Bestemmelsene er retningslinjer for offentlig beslutningstaking. De gjelder ikke direkte for private, men de kan indirekte ha betydning for dem når de brukes av myndighetene i sine beslutningsprosesser. Konsekvensene drøftes under den enkelte paragraf.

§ 8 om kunnskapsgrunnlag

I dag er kunnskapsgrunnlaget om naturens mangfold tilstrekkelig til å iverksette naturmangfoldloven.

De fleste kommunene har utarbeidet viltkart og naturtypekart. Mens viltkartene stort sett dekker hele kommunens areal, dekker naturtypekartene ofte bare deler av kommunens areal og naturtyper. Kartlegging av ferskvannsforkomster og marine forekomster er i en startfase, og kommunene har i liten utstrekning gjennomført kartlegging av arter utover viltarter.

Det er også behov for økt kunnskap om virkninger av ulike trusselfaktorer på økosystemer og arter, virkninger av tiltak og skjøtsel, mv. Generell kunnskap av denne art er nødvendig for å kunne rette passende forvaltningstiltak mot arter og lokaliteter som skal ivaretas. Det vil i første rekke være et ansvar for forskning og sentrale forvaltningsmyndigheter å fremskaffe slik kunnskap. Kunnskap av denne karakter relatert til enkeltlokaliteter og enkeltarter vil kunne gjøres tilgjengelig gjennom Naturbasen og Artsportalen, og gjennom kommunenes egne databaser.

Etablering av et godt kunnskapsgrunnlag vil kreve ressurser i årene som kommer, både administrativt og økonomisk, men dette gjelder uavhengig av forslaget til naturmangfoldlov. Det følger allerede av forpliktelsene etter biomangfoldkonvensjonen, og er fulgt opp ved politiske vedtak, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning. Den fortsatte utvik-

lingen av en kunnskapsbasert forvaltning av biologisk mangfold er omtalt i St.meld. nr. 26 (2006 – 2007) Rikets miljøtilstand og regjeringens miljøpolitikk.

Paragraf 8 første ledd angir at myndighetsutøving som berører naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap, så langt det er rimelig å kreve. Hva som er rimelig må bedømmes ut fra kostnadene ved å skaffe kunnskapsgrunnlaget veid opp mot hva beslutningen dreier seg om og hva som er risikoen for naturmangfoldet. Hvem som er ansvarlig for å skaffe til veie kunnskapsgrunnlaget for en beslutning, følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Normalt er det myndighetene som er ansvarlig ved tiltak som initieres av dem selv, som f.eks. reguleringer, pålegg eller vernetiltak. Tiltakshavere er normalt ansvarlige i saker der det søkes om en tillatelse eller dispensasjon.

Bestemmelsen tar først og fremst utgangspunkt i den kunnskap som allerede finnes, men kan til en viss grad innebære plikt til å skaffe ny kunnskap. Plikten til å skaffe ny kunnskap vil imidlertid også ta i betraktning at føre-var-prinsippet i § 9 nettopp tar utgangspunkt i situasjoner der kunnskapen ikke er tilstrekkelig.

Men bestemmelsen kan likevel få økonomiske og administrative konsekvenser for flere forvaltningsnivåer og for sektormyndigheter så vel som for miljøvernmyndigheter. Den tilsier at forvaltningen, så langt det er rimelig, bør gjøre seg kjent med datamateriale mv. som den selv rår over, eller som finnes hos andre instanser. Bl.a. har de naturhistoriske museene og andre vitenskapelige institusjoner mye kunnskap om naturtype- og artsforekomster. Denne kunnskapen skal nå gjøres enklere tilgjengelig for forvaltning og allmenhet gjennom Artsdatabankens utvikling av Artsportalen og Direktoratet for naturforvaltnings videreutvikling av Naturbasen. Med økende tilfang av data om biologisk mangfold, jf. nedenfor, øker behovet for kompetanse til å tolke kunnskapen og til å ta den i bruk i de sammenhenger der den er relevant. Utvalget antar at forvaltningsmyndigheter som ikke selv besitter tilstrekkelig miljøfaglig kompetanse, vil ha behov for rådgivning fra statlige miljøvernmyndigheter i større utstrekning enn i dag. Forpliktelsene som følger av § 7 første ledd vil dermed kunne medføre flere henvendelser til instanser som fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning.

Paragraf 8 vil også ha betydning for de tilfeller der tiltakshavere er ansvarlig for å skaffe kunnskapsgrunnlaget for en beslutning. Når det følger av § 8 at myndighetene så langt det er rimelig skal

bygge på vitenskapelig kunnskap, bør det grunnlaget som en søker skaffer seg, også ha en slik karakter. Men også annet ledd kommer inn, jf. nedenfor.

Plikten i § 8 annet ledd til å legge vekt på kunnskap basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, gjelder kunnskap som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet. Denne bestemmelsen tar utgangspunkt i den kunnskap som finnes. Myndighetene bør legge til rette for at erfaringskunnskap spilles inn bl.a. gjennom høringsbehandling, f.eks. ved å innhente uttalelser fra instanser med kompetanse på området. I saker som angår områder med samisk tradisjonell bruk, vil dette typisk være Sametinget og forskningsinstitusjoner med særskilt kompetanse.

Ved etablering av verneområder i kulturlandskap vil kravet til vektlegging av erfaringskunnskap være sterkere enn ellers. Innhenting av slik kunnskap finner sted også i dag. Miljøvernmyndighetene innhenter kunnskap om tradisjonell bruk bl.a. i forbindelse med utarbeiding av skjøtselsplaner, og kunnskap spesielt om samisk tradisjonell bruk ved etablering av verneområder der slik bruk pågår.

De tiltak som i dag gjennomføres for å få et bedre kunnskapsgrunnlag er igangsatt uavhengig av naturmangfoldloven. Naturmangfoldloven vil styrke begrunnelsen for de budsjettprosesser der midler til slike tiltak fremmes, men vil neppe alene danne grunnlaget for bevilgninger. Blant de tiltak knyttet til kunnskap som er viktige for praktiseringen av § 8 kan særlig nevnes Nasjonalt program for kartlegging av biologisk mangfold som i perioden 2007 t.o.m. 2010 vil videreføre kartlegging av naturtyper på land og i kystsonen, kartlegging og overvåking av truede arter og fremmede arter. Alle data som innsamles gjennom dette arbeidet skal gjøres tilgjengelig via nettbaserte innsynsløsninger (Naturbase og Artsportalen). I tillegg vil Forskningsrådets programmer Miljø 2015 og Kysten og havet bidra til økt kunnskap om naturmangfoldet og økologiske prosesser. Prosjektet «Ny norsk naturtypeinndeling» i regi av Artsdatabanken vil bidra til en helhetlig og konsekvent inndeling og avgrensning av naturtyper, og blir dermed et viktig fundament for implementering av lovens bestemmelser om naturtyper.

Departementet mener det foreligger tilstrekkelig kunnskap om arter og naturtyper til å iverksette lovens regler om prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Det er imidlertid et behov for å styrke og kvalitetssikre denne kunnskapen for å få full

effekt av loven. De årlige bevilgninger til kunnskapsinnhenting og informasjon bestemmes i de årlige budsjettprosessene.

§§ 9 til 12 om miljørettslige prinsipper

Lovfestingen av prinsippene om føre-var (§ 9), samlet belastning (§ 10), miljøpåvirkeren skal betale (§ 11) og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12) er delvis en lovfesting av uskrevne prinsipper som allerede i dag brukes ved skjønnsutøvelse, men ikke systematisk. Lovfestingen kan bidra til større forutsigbarhet rundt beslutninger, og den innebærer at det stilles strengere krav til begrunnelse for vedtak. De økonomiske og administrative konsekvensene vil ellers være få. Prinsippene er rettet til myndighetene. Som ved målene i §§ 4 og 5 vil prinsippene virke gjennom myndighetsutøvelse etter andre bestemmelser. Virkningene kan derfor sammenlignes med virkningene av §§ 4 og 5, og departementet viser til omtalen der.

§ 13 om kvalitetsnormer for naturmangfoldet

Paragraf 13 er utformet som en generell hjemmel til å fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet. Det er i utgangspunktet vanskelig å si hvilket omfang bruken av denne bestemmelsen vil få. Dette vil bl.a. avhenge av hvordan andre virkemidler i loven, slik som bestemmelsene om områdevern, prioriterte arter og utvalgte naturtyper, vil bli brukt. Det vil være opp til Kongen å ta stilling til hvilke arter og naturtyper kvalitetsnormene skal anvendes på.

Kvalitetsnormer skal gjelde på tvers av sektorer. Både utarbeidelsen og gjennomføringen vil derfor kreve administrative ressurser både hos miljømyndighetene og de myndighetene som forvalter virksomhet som blir berørt av normene. Det antas at ressursbehovet likevel vil være størst hos miljøvernmyndighetene, som vil ha et ansvar for å samordne utarbeiding og oppfølging av normene. Det legges også opp til at det utarbeides en plan for oppfølging hvis vedtatte normer ikke nås. Også dette vil kreve administrative ressurser. For øvrig vil oppfølging av normene skje gjennom beslutninger hjemlet i allerede eksisterende regelverk, og de administrative konsekvensene for den enkelte forvaltningsmyndighet antas derfor å være begrenset. Hvilke økonomiske konsekvenser de konkrete miljøkvalitetsnormene vil ha for berørte næringsutøvere, vil avhenge av normenes innhold.

§ 14 om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Bestemmelsens første ledd innebærer at tiltak både etter naturmangfoldloven og andre lover skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Annet ledd synliggjør at det skal legges tilbørlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak i eller i medhold av naturmangfoldloven. Bestemmelsens annet ledd antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kapittel III Artsforvaltning

Miljømessige konsekvenser

Lovkap. III innebærer en operasjonalisering av forvaltningsmålet for arter i § 5 (lovkap. II). Kombinerert med bl.a. prinsippene i §§ 8, 9 og 10 (lovkap. II), vil bestemmelsene i lovkap. III bidra til økt sikkerhet for opprettholdelse av artenes levedyktighet, og for at forringelse av deres økologiske livsbetingelser unngås.

Viktig i denne sammenheng er det at reglene om høsting og annet uttak (§§ 16, 20 og 21) gjøres gjeldende for alle arter på land, i innsjøer og i vassdrag unntatt encellede organismer, og ikke bare for dem som dagens fredningsprinsipp (viltloven § 3 og lakse- og innlandsfiskloven § 4) gjelder for. Med dette styrkes reguleringsmulighetene for store organismegrupper, som innlandsfisk, planter, sopp og virvelløse dyr. Høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine organismer reguleres av havressurslova, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) om ny havressurslov. Videre legger departementet til grunn at bl.a. styrket vektlegging av bærekraftdimensjonen ved høsting av virveldyr, jf. dokumentasjonskravet i § 16 tredje ledd bokstav a, og lovfesting av kravet om økosystemtilnærming i § 16 fjerde ledd, vil ha positive miljømessige konsekvenser.

Det særskilte forvaltningsregimet som foreslås i § 23 om prioriterte arter vil kunne få vesentlig miljømessig betydning. Departementet anser særlig hjemmelen for regler om beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder for slike arter etter § 24 første ledd bokstav b) og hjemmelen for krav om konsekvensvurdering ved planlagte inngrep i deres funksjonsområder, jf. første ledd bokstav c, som viktige i så måte. Disse hjemlene innebærer at det blir en klarere sammenheng mellom beskyttelse av arter og artenes leve- og vokseområder. Potensialet for positive miljømessige konsekvenser av § 23 forsterkes av forslaget i annet ledd om plikt for forvaltningen til å vurdere om en art bør

gis status som prioritert når tilstanden strider mot forvaltningsmålet i § 5.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 15 om forvaltningsprinsipp

Paragrafen hjemler et generelt forvaltningsprinsipp for arter. Bestemmelsen henger nært sammen med vilkårene for høsting i § 16. Samtidig slås det fast at adgangen til høsting og annen utnyttelse på marine organismer følger av havressurslova.

Paragraf 15 annet ledd slår fast at høsting og annet uttak av viltlevende planter og sopp er tillatt så langt det ikke truer overlevelsen av «den aktuelle bestanden». Det vil være behov for å utdype og eksemplifisere hva som ligger i formuleringen «den aktuelle bestanden». Slikt veiledningsmateriale bør utarbeides av miljømyndigheten i oppfølgingen av loven.

§ 16 om høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk

Paragraf 16 følger opp innføringen av forvaltningsprinsippet for alle arter av virveldyr på land, i innsjøer og i vassdrag og virvelløse ferskvannsdyr, jf. § 15. Bestemmelsen innebærer at det må åpnes adgang i forskrift til å høste av aktuelle arter. Dette utgangspunktet skiller seg fra gjeldende rett når det gjelder innlandsfisk og virvelløse ferskvannsdyr. For vilt og anadrome laksefisk er slik forskriftsfesting gjeldende praksis, men § 16 inneholder enkelte nye momenter også når det gjelder forvaltningen av disse artene.

For viltforvaltningen er kravet om best tilgjengelig dokumentasjon som tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd som vilkår for høsting, jf. § 16 tredje ledd, nytt i forhold til gjeldende rett. Hva som forstås med «best tilgjengelig dokumentasjon» er nærmere omtalt i kap. 9.5.5 og i merknadene til § 16 i kap. 21. Viltloven § 3 bestemmer i dag at det skal «særlig legges vekt på at arten produserer et høstingsverdig overskudd», noe som mer indirekte forutsetter dokumentasjon om at bestanden tåler beskatning. Utgangspunktet ved myndighetsbeslutninger er at man bygger på eksisterende kunnskap, men at vitenskapelig kunnskap brukes i størst mulig grad der den finnes. Det kreves imidlertid dokumentasjon bare i det omfang som er tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag. Spørsmålet om ev. endringer eller økninger i ressurstilgangen knyttet til forsknings-, overvåknings- og dokumentasjonsvirksomheten må avklares gjennom årlige budsjettprosesser.

Dokumentasjonskravet vil også få visse administrative konsekvenser, da arbeidet med å utarbeide forskrifter om høsting av vilt og ferskvannsdyr vil bli noe mer ressurskrevende i en oppstartsfasen.

For innlandsfisk og virvelløse ferskvannsdyr innføres vilkårene for høsting for første gang. For innlandsfisk innebærer bestemmelsen at det må utarbeides nasjonale og regionale forskrifter om adgang til fiske etter arter av innlandsfisk. I dag høstes det først og fremst på følgende 11 arter av innlandsfisk: ørret, røye, abbor, gjedde, sik, harr, lagesild, gjørs, brasme, ål og lake. For ørret, røye, abbor, harr, gjedde, sik og lake vil det være uproblematisk å åpne for adgang til høsting over hele landet uten å komme i konflikt med vilkårene for høsting (tredje ledd) og momentene som ellers skal tillegges vekt (fjerde ledd). Høstingsadgangen for disse artene må imidlertid avklares i selve forskriftsprosessen. For de øvrige artene må man bygge på eksisterende kunnskap, men slik at vitenskapelig kunnskap brukes i størst mulig grad der den finnes, jf. ovenfor. For virvelløse ferskvannsdyr vil det for mange arters vedkommende være uproblematisk å åpne for høsting. For enkelte arter må det imidlertid foretas konkrete vurderinger av høstingsadgangen. Videre medfører forskriftsutarbeidelsen at miljøvernmyndighetene nasjonalt og regionalt vil bli pålagt nye oppgaver, men den merbelastning dette innebærer antas å bli av mindre omfang.

§§ 17 til 19 om uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk mv.

Reglene i §§ 17 og 18 er i all hovedsak en videreføring av hjemmelsgrunnlaget i nåværende viltlov for felling i visse situasjoner. Hjemlene er imidlertid gjort generelle for alle virveldyr på land i innsjøer og i vassdrag. Når det gjelder felling av vilt, vil nåværende forskrifter – med visse justeringer – i det vesentlige kunne videreføres med hjemmel i §§ 17 og 18.

Paragraf 19 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt er en videreføring av viltloven § 12 a. Nåværende forskrifter om erstatning vil kunne videreføres uendret. Bestemmelsen får derfor ingen nye økonomiske eller administrative konsekvenser.

§§ 20 og 21 om uttak av virvelløse dyr, planter og sopp

Begge bestemmelsene åpner for at myndigheten etter loven kan iverksette tiltak for skadebekjempelse av arter på andres eiendom, jf. § 20 annet ledd og § 21 annet ledd. Det er forutsatt at slik gjennomføring ikke skal få økonomiske konsekvenser for grunneier. Dersom myndighetene gjennom sin skadebekjempelse påfører eieren av eiendommen et økonomisk tap som ikke er knyttet til selve skadedyret, avgjøres et ev. erstatningskrav etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Det følger ellers ingen særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser av bestemmelsene.

Paragrafene 20 tredje ledd og 21 tredje ledd gir hjemmel for gjennom forskrift å fastsette regler for høsting av landlevende virvelløse dyr og planter og sopp. Det er usikkert i hvilket omfang bestemmelsen vil bli brukt. Bestemmelsen får ingen umiddelbare økonomiske eller administrative konsekvenser.

§ 22 om ferdselsregulering i utmark

Bestemmelsen i § 22 er i hovedsak en videreføring av gjeldende viltlov § 8. Bestemmelsen åpner for å regulere ferdsel i utmark for å hindre skade eller ulempe for planter eller dyr. Bestemmelsen skal kun benyttes i spesielle tilfeller og forutsettes ikke å få økonomiske konsekvenser for grunneier.

§§ 23 og 24 om prioriterte arter

Etter § 23 første ledd kan myndighetene ved forskrift gi nærmere angitte arter status som prioriterte arter, og myndighetene har plikt til å vurdere om det bør treffes slikt vedtak når en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand som strider mot målet i § 5 annet ledd. Vurderingsplikten innebærer ingen plikt til å prioritere arter, og det er således langt på vei opp til myndighetene å bestemme hvilket omfang ordningen med prioritering skal få.

Departementet vil likevel peke på at Direktoratet for naturforvaltning på oppdrag fra Miljøverndepartementet har vurdert hvor mange arter som særlig kan være aktuelle som prioriterte arter, jf. kap. 9.13.6.2. Direktoratet har utarbeidet en foreløpig bruttoliste basert på artens bestandssituasjon, vernestatus, om arten er en art Norge har et særskilt ansvar for eller internasjonale forpliktelser i forhold til. Etter Direktoratet for naturforvaltnings vurdering kan ca. 400 arter være aktuelle for prioritering.

De administrative og økonomiske konsekvensene for forvaltningen vil for det første være knyttet til utredningsarbeid for fastsetting av en forskrift om prioritering, slik det i dag er etter naturvernloven §§ 13 og 14. Disse konsekvensene vil i all hovedsak være begrenset til statlige miljøvernmyndigheter på sentralt nivå. For det annet vil konsekvensene for forvaltningen være knyttet til antall arter som prioriteres og hvilke forvaltningstiltak som er nødvendig å gjennomføre. Hvilke tiltak som bør gjennomføres vil variere fra art til art. De forvaltningsmessige konsekvensene vil også her i hovedsak være begrenset til sentrale statlige miljøvernmyndigheter.

Konsekvensene for private av den konkrete forskriften om prioritering vil være avhengig av forskriftens innhold. Høsting av den aktuelle arten kan bli totalt forbudt, slik det er hjemmel til i dag etter naturvernloven §§ 13 og 14. Et totalforbud mot høsting er imidlertid ingen nødvendig forutsetning for prioritering. Også de øvrige konsekvensene vil variere sterkt avhengig av hvilken art det er tale om, og hvilke bevaringstiltak arten trenger.

Departementet viser til at økologiske funksjonsområder av mindre omfang kan fastsettes som generelle forskrifter etter § 24 første ledd bokstav b eller etter andre bestemmelser i naturmangfoldloven (f.eks. områdevern eller utvalgte naturtyper) eller i annet lovverk (f.eks. plan- og bygningsloven), jf. § 24 fjerde ledd. Ev. økonomiske og administrative konsekvenser vil derfor avhenge av hvilke regelverk man bruker og hvilket restriksjonsnivå man legger seg på.

For funksjonsområder som fastsettes som generelle forskrifter etter § 24 første ledd bokstav b vil mulige restriksjoner for private være knyttet til utbygging/nedbygging, grøfting, drenering, utfylling og visse former for skogsdrift. Restriksjonen kan også knyttes til bestemte tidsperioder, som hekke- og yngletid. De hensyn som følger av vedtaket om leveområder må imidlertid ikke innebære restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom det likevel i etterkant av vedtaket skulle vise seg i noen enkelttilfeller at summen av hensyn i leveområder for prioriterte arter gir restriksjoner som medfører vesentlig vanskeliggjøring av igangværende virksomhet, og vesentlig tap for grunneiere, kan grunneieren kreve at området vernes eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene. Der man på vedtakstidspunktet vet at restriksjonene vil innebære en vesentlig vanskeliggjøring, er områdevern det aktuelle virkemidlet.

Det skal utarbeides handlingsplaner for leveområder for prioriterte arter der skjøtsel og andre

aktive tiltak er nødvendige. Det etableres en egen tilskuddsordning for å gjennomføre slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

Den enkelte forskrift vil også kunne medføre et økt utredningskrav i forbindelse med privat næringsvirksomhet, jf. § 24 første ledd bokstav c om at det kan fastsettes krav om klarlegging av følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder.

§ 25 om bevaring av særskilte bestander

Bestemmelsen gir en mulighet til å fastsette særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak, herunder totalfredning, av en bestand av en art. De administrative og økonomiske konsekvensene for forvaltningen vil primært være knyttet til utredning av behovet for beskyttelsestiltak og hva slags beskyttelse som er nødvendig. Disse vurderinger vil i all hovedsak være begrenset til statlige miljøvernmyndigheter på sentralt nivå. For det annet vil konsekvensene for forvaltningen være knyttet til antall beskyttelsestiltak. Det antas imidlertid at bestemmelsen kun unntaksvis vil komme til anvendelse.

Konsekvensene for private av ev. beskyttelsestiltak vil være avhengig av beskyttelsestiltakets innhold. Beskyttelsestiltak antas å få minimale økonomiske konsekvenser for grunneiere og rettingstahavere.

§ 26 om handel mv.

Bestemmelsen, som gir hjemmel for å regulere bl.a. innførsel og utførsel av truede arter, utgjør først og fremst en klarere og mer enhetlig hjemmel for videreføring av eksisterende CITES-forskrifter. Bestemmelsen vil ikke i seg selv få økonomiske eller administrative konsekvenser.

§ 27 om bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter

Paragraf 27 gir hjemmel til å iverksette bevaringstiltak utenfor leveområdet for villlevende arter. Selv om ex situ-bevaring som tiltaksform er i stadig utvikling og behovet for slik bevaring kan komme til å øke noe i fremtiden, vil det neppe være grunnlag for omfattende bruk av bestemmelsen i § 27. I dag er det i Norge iverksatt ex situ bevaringstiltak for fjellreven og for stammer av villaks. Tiltakene for fjellreven innebærer årlige kostnader på rundt 9 mill. kroner, mens de årlige kostnadene for villaksen beløper seg til rundt 16 mill. kroner. Departe-

mentet kan ikke se at den foreslåtte bestemmelsen vil få umiddelbare økonomiske og administrative konsekvenser ut over det som er situasjonen i dag. Bestemmelsen får ingen økonomiske konsekvenser for private.

Kapittel IV Fremmede organismer

Miljømessige konsekvenser

Introduksjon av fremmede organismer er en påvirkningsfaktor med potensielt store skadevirkninger på det biologiske mangfoldet, se kap. 10.1.1. Problemkomplekset er bare delvis regulert i gjeldende rett, jf. kap. 10.2.1. Med dette lovforslaget etableres det reguleringsmekanismer også for introduksjonsformer og organismetyper som ikke er underlagt slik regulering i dag. Departementet legger til grunn at reglene særlig bør ivareta de miljømessige hensyn i forbindelse med innførsel og utsetting av fremmede organismer. Andre faktorer, som hensynet til planters-, dyrs- og menneskers helse, ivaretas gjennom annet lovverk. Det stilles krav til aktsomhet (§ 28) og krav om tillatelse for innførsel (§ 29) og utsetting (§ 30). Naturmangfoldloven vil med dette kunne bidra til å redusere omfanget av fremtidige introduksjoner av fremmede organismer til norsk natur, og dermed forhindre negativ påvirkning på naturlig forekommende organismer og økosystemer. Den positive effekten vil kunne økes ytterligere ved å kombinere de juridiske virkemidlene med andre virkemidler, særlig informasjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 28 om krav til aktsomhet

I § 28 første ledd stilles det krav til aktsomhet ved utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet. Dette innebærer bl.a. at det stilles krav om at innhegninger e.l. der organismer skal settes ut, er tilstrekkelig godt sikret mot rømning, hvis organismene kan være skadelig for miljøet ved spredning. For enkelte typer virksomhet stilles det i dag krav til anleggenes tekniske standard. Dette gjelder f.eks. oppdrettsvirksomhet, jf. akvakulturloven § 12 med tilhørende forskrifter. Departementet antar at de merkostnader aktsomhetsplikten vil innebære for denne type virksomhet, vil være minimale. For virksomhet som innebærer utsetting av organismer i innhegning eller lignende, og som i dag ikke er underlagt tekniske krav, kan de økonomiske konsekvensene av aktsomhetsplikten komme til å bli noe større, men neppe av vesentlig omfang.

Aktsomhetsplikten hos den ansvarlige for utsetting er knyttet til tilgjengeligheten av kunnskap om miljørisiko ved utsetting av fremmede organismer generelt og om risiko forbundet med spesifikke organismer. Det påhviler myndighetene en viktig oppgave med å framskaffe og tilgjengeliggjøre slik informasjon. Dette tilsier et visst behov for økte ressurser til forskning/utredning og informasjonsvirksomhet om fremmede organismer.

Aktsomhetsplikten i annet ledd kan medføre merkostnader for tiltakshaveren, f.eks. ved bygging av bruer, tunneler e.l. Dersom det er fare for at slike nye anlegg vil kunne føre til spredning av organismer, forutsetter bestemmelsen at det iverksettes tiltak for å hindre dette. Departementet antar at kostnadene forbundet med slike forebyggende tiltak normalt vil være små i forhold til total-kostnadene ved slike prosjekter. F.eks. kostet rovviltspærren ved brua til Tautra (se NOU 2004: 28 kap. 7.2.5.4) ca. 500 000 kroner pluss tilsvarende utgifter til utviklingsarbeid, mens kostnadene ved selve brua beløp seg til 45 mill. kroner. Bestemmelsen kan medføre kompetansebehov for tiltakshavere som ikke allerede har den kunnskap som er nødvendig for å kunne forebygge spredning av organismer. Her vil miljøvernmyndighetene eller den aktuelle sektormyndigheten også ha en viktig rolle med hensyn til veiledning og informasjon. Aktsomhetsplikten innebærer også at virksomheter som selger eller formidler organismer skal ha kunnskap om regelverk vedrørende utsetting, og informere sine kunder om hvordan organismene skal behandles i tråd med regelverket. Dette innebærer et kompetansebehov i slike virksomheter og en viss innsats for tilgjengeliggjøring av slik informasjon til kunder (merking av produkter, informasjonsskriv, etc). Kunnskapskravet innebærer etter departementets vurdering ikke økte kostnader, da krav om slik kunnskap allerede følger av miljøinformasjonsloven § 16. Tilgjengeliggjøring av informasjon til kunder vil innebære en viss, men etter departementets vurdering neppe betydelig, kostnad for virksomhetene.

Forskrifter etter fjerde ledd vil særlig ta sikte på utilsiktede introduksjoner, og forutsetter en viss kunnskap om hvilke typer virksomhet som kan medføre utslipp av fremmede organismer. Utarbeiding av forskrifter vil kreve visse administrative ressurser. Hvilke økonomiske konsekvenser som forskriften kan få for private ved iverksetting av forebyggende tiltak, vil avhenge av forskriftens innhold.

§§ 29 til 31 om innførsel og utsetting

Departementet legger til grunn at myndighetsutøvingen når det gjelder innførsel og utsetting fortsatt vil ligge til flere myndigheter, slik tilfellet er også i dag. Flere lover inneholder bestemmelser som, basert på ulike hensyn, regulerer introduksjon av fremmede organismer. Lovforslaget innebærer ingen generell overføring av disse bestemmelsene til naturmangfoldloven, men foreslår å integrere de introduksjonsbestemmelsene som i dag bl.a. finnes i viltloven og laks- og innlandsfiskeloven. Det legges opp til å bygge videre på det apparat som allerede er etablert for behandling av introduksjonssaker.

Ettersom §§ 29 til 31 dekker et større spekter av organismer enn gjeldende rett, vil forslaget medføre at en noe større andel av saksbehandlingskapasiteten må avsettes til denne type saker. Dette vil i første rekke berøre miljøvernmyndighetene, da fiskerimyndighetenes myndighetsutøving stort sett vil bli videreført som i dag. Dersom forskriftshjemlene i §§ 29 til 31 tas i bruk, vil det – i en periode – være behov for personellmessige ressurser for utarbeiding av forskrifter, og ellers for økt enkeltsaksbehandling.

For at ikke de administrative konsekvensene skal bli større enn nødvendig, foreslår utvalget at spørsmålet om utsetting vurderes i forbindelse med behandlingen av innførselssøknaden, dersom det allerede ved innførselen er klart at organismen skal settes ut i naturmiljøet.

Et sentralt argument for å innføre krav om tillatelse til innførsel er muligheten for å håndheve bestemmelsene gjennom grensekontroller. Departementet legger til grunn at regelverket skal håndheves av eksisterende kontrolltater (Toll- og avgiftsetaten og Mattilsynet). Effektiv håndhevelse av disse bestemmelsene forutsetter kunnskap hos kontrolletatene, samt kapasitet til tilstrekkelig kontrollvirksomhet. Det må påregnes noe økte kostnader bl.a. til kompetanseutvikling og utvidet kontrollvirksomhet. For kompetanseutvikling vil det være behov for informasjon/opplæring i materielt regelverk med kontroll, risikovurderinger og varslingsrutiner. Dette vil omfatte svært mange tjenestemenn, herunder svenske/finske tjenestemenn på grensen (anslagsvis 600 tjenestemenn). Opplæringskostnader med dette omfanget anslås til 2 mill. kr.

Kapittel V Områdevern

Miljømessige konsekvenser

Lovkap. V vil bidra til å styrke områdevern som virkemiddel for bevaring av naturmangfoldet. Kapitlet tydeliggjør hva som ønskes oppnådd med områdevern, og at vilkårene for vern bør knyttes nærmere opp til den økologiske tilstanden for naturtyper eller arter.

Lovforslaget innebærer at det kan etableres rene marine verneområder i sjø innenfor 12 nm.

Videre legger lovforslaget opp til å oppheve kravet om statsgrunn for nasjonalparker for at også områder på privat grunn som ellers kvalifiserer til vern som nasjonalpark, kan få slik vernestatus. Videre vil områder med restaureringspotensial, verneverdige områder berørt av tekniske inngrep og områder med viktige verneverdier knyttet til kulturbetinget biologisk mangfold kunne gis den strenge beskyttelse som vern som naturreservat gir mulighet for, jf. § 37.

Lovforslaget innebærer også økt sikkerhet for at skjøtsel eller bruk som er nødvendig for å ta vare på verneverdiene i deler av nasjonalparker, landskapsvernområder eller i visse naturreservater, blir iverksatt eller videreført, jf. kravet om skjøtelsesplan. Paragraf 47 gir forvaltningsmyndighetene adgang til å foreta skjøtsel i alle kategorier verneområder. Det legges opp til at midler til skjøtsel av verneområder skal styrkes i forhold til dagens nivå.

Det vil også være krav om utarbeidelse av forvaltningsplaner i store verneområder, jf. §§ 35 tredje ledd og 36 fjerde ledd.

I flere av de nye bestemmelsene står styrket beskyttelse av verneverdiene sentralt. Dette gjelder f.eks. § 44 som innebærer styrking av grunnlaget for å hindre tiltak som kan forringe verneverdiene i områder der verneplanarbeidet er igangsatt, § 48 om begrunnelse for dispensasjoner og § 49 som inneholder retningslinjer for skjønnsutøvelse etter annen lov.

Det åpnes for at hensynet til kulturminner kan ivaretas bedre enn i dag innenfor det enkelte verneområde. Det forutsettes et tett samarbeid mellom naturforvaltningsmyndigheten og kulturminnemyndigheten når det gjelder forvaltningen og behandlingen av enkeltsaker knyttet til kulturminner innenfor verneområdene. Der det legges opp til istandsetting og skjøtsel av kulturminner, skal det skje på en slik måte at både natur- og kulturminneverdier ivaretas på best mulig måte. Tiltak knyttet til forvaltning av kulturminner må derfor avklares med forvaltningsmyndigheten for verneområdene slik at det ikke oppstår konflikt med verneformålet etter naturvernloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 33 om mål for områdevern

Bestemmelsen vil i seg selv ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

§§ 34 til 39 om vernevedtak mv.

Ved etablering av verneområder på land og i sjø ut til 12 nm, kan dette ha konsekvenser for forskjellige typer næringsvirksomhet. Hvor store konsekvensene vil bli, vil avhenge av hvilke vernebestemmelser som blir fastsatt i lys av verneformål, verneverdier og aktuell virksomhet i det konkrete området.

Etter § 34 annet ledd annet punktum kan vernet i sjø differensieres i forhold til sjøbunnen, vannsøylen og vannflaten. Fiske med ikke skadelig redskap vil ofte kunne fortsette også i verneområder.

Det vises for øvrig til vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av §§ 50 og 51 når det gjelder erstatningsregler for de ulike vernekategoriene.

§§ 35, 36, 37, 38 og 47 om skjøtsel mv.

Lovforslaget innebærer nærmere regler om skjøtsel som går lengre enn etter gjeldende rett. Foruten § 47, som regulerer skjøtsel av verneområder generelt, foreslås egne bestemmelser om forvaltnings- og skjøtelsesplaner for de ulike vernekategoriene.

Konsekvensene for grunneierne av skjøtsel vil variere fra område til område. I områder der bruk er nødvendig for å opprettholde verneverdiene, vil det ofte være aktuelt å involvere grunneiere eller rettighetshavere aktivt i skjøtelsesarbeidet. Etter § 47 første ledd annet punktum skal forvaltningsmyndigheten om mulig inngå avtale med grunneieren om utføring av skjøtselstiltak. Forvaltningsmyndigheten kan også inngå avtale om skjøtsel med organisasjoner eller andre, jf. første ledd tredje punktum. Etter omstendighetene kan inngåelse av slike avtaler være avhengig av et visst vederlag fra det offentlige. I restaureringsreservater, jf. § 37 annet ledd, kan det være aktuelt med skjøtselstiltak som ikke kan gjennomføres etter § 47, jf. annet ledd annet punktum. Er det nødvendig med slike tiltak, må myndighetene skaffe seg et hjemmelsgrunnlag enten gjennom privatrettslig avtale eller gjennom ekspropriasjon til skjøtelsesformål. Privatrettslige avtaler vil kunne inngå som del av plan for skjøtsel.

Lovforslaget omfatter, som nevnt ovenfor, bestemmelser om krav til skjøtelsesplan. Kravet i

§ 47 om at utkast til plan for skjøtsel om mulig skal legges frem samtidig med fastsettelse av verneforskriften, gjelder verneområder generelt og er mindre absolutt enn kravet etter bestemmelsene i § 36 tredje ledd første punktum, § 37 fjerde ledd første punktum og § 38 tredje punktum. Der heter det at slikt utkast skal legges frem samtidig med den typen vernevedtak som er nevnt i bestemmelsene.

I dag blir det sjelden lagt frem utkast til skjøtelses- eller forvaltningsplan samtidig med vernevedtaket. For en rekke verneområder er det ikke utarbeidet slik plan i det hele tatt. Ved opprettelse av store landskapsvernområder blir det som regel etter hvert utarbeidet planer der mål, utfordringer og virkemidler knyttet til bevaring av f.eks. verdifulle kulturlandskap beskrives. Dette gjelder særlig for områder med sterke brukerinteresser knyttet til eksisterende landbruksdrift.

Sammenliknet med dagens situasjon vil de foreslåtte reglene innebære både et strengere krav til at plan for skjøtsel faktisk utarbeides for områder der skjøtsel eller bruk er nødvendig av hensyn til verneverdiene, og et strengere krav til at utkast til slik plan legges frem på et tidlig tidspunkt. Dette innebærer at i landskapsvernområder, nasjonalparker og biotopvernområder skal skjøtelsesplan legges frem samtidig med vernevedtaket. I tillegg er det tatt inn et krav om utarbeidelse av forvaltningsplaner i store verneområder, jf. §§ 35 tredje ledd og 36 fjerde ledd.

Forslaget vil medføre behov for økte administrative ressurser til forberedelsen av vernevedtak. For verneområder der en forvaltningsplan og/eller plan for skjøtsel ville blitt utarbeidet også etter gjeldende naturvernlov i etterkant av vernevedtaket, vil ressursbehovet forskyves i tid uten at det totalt sett trenger å øke. En reell økning i ressursbehovet vil derfor i første rekke være knyttet til områder der det i dag ikke ville være aktuelt å utarbeide forvaltningsplan eller skjøtelsesplan. Det antas at dette vil kunne komme til å gjelde for en del områder, da det i dag er et udekket behov for slike planer.

§ 40 om internasjonal status for verneområder

Bestemmelsen antas å ha små administrative eller økonomiske konsekvenser.

§§ 41,42 og 43 om saksbehandling

Bestemmelsene innebærer noen endringer i saksbehandlingsreglene som bl.a. gir klarere regler om samarbeid med berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder

utøvere av samisk kultur og samisk næring og Sametinget. Det er også tatt inn en klarere samordning mellom verneplaner og planer etter plan- og bygningsloven, særlig knyttet til oppstart av verne- og planarbeidet. Endringene er i det vesentlige en lovfesting av allerede gjeldende praksis, og antas ikke å kreve ekstra ressurser.

§ 44 om tiltak ved igangsatt saksbehandling

§ 44 annet ledd innebærer innføring av hjemmel for meldeplikt ved igangsatt vern. Behovet for og omfanget av meldeplikt vil bl.a. avhenge av områdenes planstatus etter plan- og bygningsloven, og av om aktuelle inngrep trenger tillatelse etter annet regelverk, jf. bestemmelsens første ledd. Innføring av meldeplikt vil kunne føre til at lokale og regionale miljøvernmyndigheter blir oppmerksom på flere planlagte inngrep enn i dag. Saksbehandlingen etter at melding er mottatt antas imidlertid i hovedsak å bli som dagens, med vurdering av om midlertidig vern bør innføres dersom minnelig løsning ikke oppnås. Det antas at innføring av meldeplikt og oppfølgende saksbehandling i seg selv ikke vil kreve vesentlige ressurser for forvaltningen.

§ 45 om midlertidig vern

§ 45 første ledd er en videreføring av naturvernlovens regler om midlertidig vern, men med den endring at vernet er tidsbegrenset til fire år med mulighet for to års forlengelse. Annet ledd om midlertidig vern av bestemte typer natur er nytt. Hjemmelen er tenkt brukt kun i helt spesielle tilfeller, og ev. bruk vil være av midlertidig karakter. De konsekvenser bruk av hjemmelen vil få for grunneiere og rettighetshavere, antas derfor generelt å bli begrenset.

§ 46 om grunngiing og kunngjøring av vernevedtak

Bestemmelsen antas i liten grad å medføre administrative og økonomiske konsekvenser ut over det som følger av gjeldende rett og praksis.

§ 48 om dispensasjon fra vernevedtak

Bestemmelsen er en videreføring av dispensasjonsbestemmelsen i gjeldende naturvernlov. Bestemmelsen vil derfor i hovedsak ikke medføre økte administrative eller økonomiske konsekvenser. Men dersom det besluttes at en dispensasjon gis på det vilkår at det skal etableres eller utvikles

et tilsvarende område et annet sted, skal tiltakshaveren bære rimelige kostnader knyttet til dette.

§ 49 om utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde

Også etter gjeldende rett vil det være hjemmel for å vektlegge verneverdiene innenfor et verneområde for tiltak mv. utenfor verneområdet. Ved å lovfeste denne retningslinjen spesielt i § 49, vil vektleggingen imidlertid bli noe sterkere. Bestemmelsen antas i liten grad å få nye administrative og økonomiske konsekvenser.

§ 50 om erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder

Det foreslås like erstatningsregler for nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder. Forslaget er samlet sett vesentlig bedre for grunneiere og rettighetshavere enn etter dagens ordning.

Forslaget innebærer at det skal gis erstatning for alle restriksjoner på eksisterende virksomhet, m.a.o. den bruk av en eiendom som faktisk foregår på vernetidspunktet, der disse restriksjonene har en økonomisk betydning for driften. Det er et vilkår at driften av eiendommen, enten det gjelder en enkelt driftsform, driften av en del av eiendommen blir vanskeliggjort, eller en samlet vurdering av flere driftsformer, blir vanskeliggjort som følge av vernevedtaket.

Til forskjell fra gjeldende bestemmelser ved fredning av naturreservat, gis det etter forslaget ikke erstatning for begrensinger i påregnelige fremtidige bruksendringer, f.eks. planer om hyttebygging, kraftutbygging osv.

Det er lagt ned et betydelig arbeid for å prøve å kartlegge de økonomiske konsekvensene av en lovendring. I den forbindelse har både Regjeringsadvokaten og Direktoratet for naturforvaltning utarbeidet tall for de samlede erstatninger som omfatter selve erstatningsbeløpet, renteomkostninger knyttet til erstatningen, grensemerking/prosessomkostninger (advokater, sakkyndige mv.). Det er knyttet betydelig usikkerhet til tallene. Det har sammenheng med at grunnlagsmaterialet for erstatningsvurderinger i mange verneområder ikke er tilstrekkelig. I tillegg er det uavklarte grenser og restriksjonsnivå i flere av de foreslåtte verneområdene, samt at det for mange av områdene ennå ikke er fremmet krav om erstatning.

Tallberegningene knytter seg til dagens regler og departementets forslag. Tallene viser at det etter gjeldende rett totalt sett vil bli utbetalt ca. 270

millioner kroner for gjennomførte og planlagte vernevedtak (nasjonalparkplanen, fylkesvise verneplaner, enkeltsaker mv.) Etter departementets forslag blir totalsummen ca. 355 millioner kroner. Forslaget til nye erstatningsregler vil innebære en økning på ca. 85 millioner kroner i forhold til gjeldende regler.

For nasjonalparker og landskapsvernområder foreslår departementet at nye erstatningsregler skal gis tilbakevirkning for tilnærmet samtlige områder som inngår i landsplanen for nasjonalparker, jf. kap. 19. Stortinget hadde ingen merknader til St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Miljøverndepartementet, der det på s. 47 var tatt inn et forslag om at «ei slik overgangsordning og vil omfatte område der fristen for å kreve erstatning ikkje er gått ut 1. januar 2002».

Alle som blir berørt av at erstatningsreglene for nasjonalparker og landskapsvernområder gis tilbakevirkende kraft, og som er berettiget til erstatning etter de nye reglene, vil normalt komme vesentlig bedre ut. Eiere og rettighetshavere i naturreservat vil etter gjeldende regler få utbetalt full erstatning frem til ev. ny lovgivning trer i kraft. Erstatningsreglene for naturreservat blir noe endret etter det nye lovforslaget, men for skog er all skogsdrift eksisterende virksomhet og det gis for skog erstatning tilsvarende dagens regler for reservaterstatning.

Proessen med å vurdere erstatning for de områder som omfattes av reglene om tilbakevirkende kraft, jf. § 77, vil bli ledet av regjeringsadvokaten. Her benyttes både regjeringsadvokatens egne advokater og en del kommisjonærer (privatpraktiserende advokater) rundt i landet. Erstatningene fastsettes dels ved minnelige forhandlinger, dels ved skjønn. Ved anke og overskjønn kan avgjørelsene trekke ut i tid. Departementet mener at erstatningsoppgjøret for landsplanen kan gjennomføres i løpet av 3 til 5 år, avhengig av hvilke krav som fremmes, hvor store ressurser regjeringsadvokaten velger å bruke osv.

Forslaget til nye erstatningsregler vil ikke bare fordyre gjennomføringen av gjennomført og planlagt vern, men også fremtidig vern i forhold til gjeldende erstatningsregler. Departementet kjenner imidlertid ikke omfanget av fremtidig vern og hvilke verneformer som ev. kan bli aktuelle. Det er derfor ikke mulig å antyde omfanget av kostnader. Omfanget av fremtidig verneplanarbeid er på mange måter et politisk spørsmål.

§ 51 om fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning

Forslaget vil redusere det offentliges utgifter til arbeidet med fastsetting av erstatning for naturreservat. Det er i dag ofte omfattende prosesser knyttet til hva som ville vært påregnelig fremtidig utvikling på en eiendom dersom vernevedtaket ikke hadde kommet.

Det er også viktig at lovforslaget innebærer at grunneiere og rettighetshavere som ikke vil akseptere en underskjønnsavgjørelse, må bære en viss risiko ved be om at saken behandles i overskjønnet. Grunneier risikerer i disse tilfellene å måtte bære egne omkostninger hvis han ikke oppnår et bedre resultat i overskjønnet. For øvrig vises det til omtalen i kap. 12.

Kapittel VI Utvalgte naturtyper

Miljømessige konsekvenser

Ordningen med utvalgte naturtyper i lovkap. VI innebærer et nytt grep innenfor naturforvaltningen. Utvelging av naturtyper til det foreslåtte særskilte forvaltningsregimet vil etter departementets syn kunne være et viktig bidrag til bærekraftig bruk av naturens mangfold. Ordningen legger opp til at det skal tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Skal ordningen få den ønskede, positive miljøeffekt, er man imidlertid avhengig av at myndighetene (Kongen i statsråd) gir status som utvalgt til et tilstrekkelig antall av de naturtyper som oppfyller ett eller flere kriterier i § 52. Det er videre en forutsetning at reglene om utvalgte naturtyper følges opp i praksis av ulike myndigheter etter den enkelte sektorlov som berører naturens mangfold.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 52 om utvalgte naturtyper

Paragraf § 52 gir hjemmel til gjennom forskrift å angi bestemte naturtyper som utvalgte. Som for ordningen med prioriterte arter er det også her langt på vei opp til myndighetene å bestemme hvilket omfang ordningen skal få.

I tredje ledd slås det fast at myndighetene har plikt til å vurdere om det bør treffes slikt vedtak. Plikten er begrenset til naturtyper som etter vitenskapelige kriterier antas å ha eller utvikle en tilstand som vesentlig strider mot målet i § 4 første punktum.

De administrative og økonomiske konsekvensene for forvaltningen vil først og fremst være knyttet til utredningsarbeid i forkant av fastsettelsen av en forskrift om utvalgte naturtyper. Disse konsekvensene vil i all hovedsak være begrenset til statlige miljøvernmyndigheter på sentralt nivå.

§ 53 om utvelgingens generelle betydning

Forslaget om utvalgte naturtyper er bl.a. en oppfølging av St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold. I meldingen legges det opp til en forvaltningsordning der både økonomiske og juridiske virkemidler målrettes mot ivaretagelsen av områder av særskilt verdi for naturens mangfoldet (se bl.a. meldingen kap. 17.1). Den foreslåtte ordningen for utvalgte naturtyper i lovkap. VI bidrar til en slik målretting. Ved å fastsette ved kongelig resolusjon hvilke naturtyper man skal ta særskilt hensyn til på tvers av samfunnssektorer, kan man få en mer enhetlig og forutsigbar forvaltning. Dette gjelder ved vektleggingen av naturverdier i vedtak som angår inngrep i naturen, men også ved tildeling av tilskudd (jf. § 53 annet ledd). I tråd med forutsetningene i St.meld. nr. 42 kan ordningen dermed bidra til en effektivisering både for de forskjellige forvaltningsmyndighetene og for den enkelte næringsutøver. Effektiviseringsgevinsten ligger særlig i at det på forhånd er kjent hvilke naturverdier som skal veie spesielt tungt ved vurderingen av ulike tiltak. Samtidig er ordningen fleksibel ved at aktuelle inngrep vurderes konkret i forhold til naturtypen som sådan og til tilstanden til den enkelte forekomst.

Departementet legger opp til at det skal være et statlig ansvar å utarbeide regionale og nasjonale oversikter over kartfestede områder, og til at staten skal ha et ansvar for kvalitetssikring av data. Det er allerede etablert kontakt mellom fylkesmennenes miljøvernavdelinger og kommunene i kartleggingsarbeidet, og det er forutsatt at statlige myndigheter skal ha et ansvar for bl.a. kvalitetssikring. Også Artsdatabanken har som en av sine oppgaver å gjennomføre kvalitetssikring og bearbeiding av data om naturtyper. Nasjonale oversikter over kartlagte områder utarbeides i dag gjennom Naturbasen. Den rollen som her er skissert for statlige miljøvernmyndigheter, skulle dermed ikke innebære vesentlig merarbeid sammenlignet med dagens situasjon. Departementet ønsker dessuten at også oversiktene over kartfestede forekomster av utvalgte naturtyper kobles til Naturbasen.

I § 53 første ledd vises det til aktsomhetsplikten i § 6 og presiseres at det skal tas særskilte hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå

forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand. Aktsomhetsplikten gjelder for enhver, og gjelder uavhengig av om en forekomst av en utvalgt naturtype er kartfestet eller ikke. Aktsomhetsplikten må ses i sammenheng med hva som kan forventes av kunnskap om den enkelte lokalitet og om hvilke tiltak som vil kunne medføre at utbredelse og økologisk tilstand forringes. Veiledning fra miljøvernmyndighetene vil være et viktig virkemiddel for å heve kompetansen, jf. nedenfor. Det er forutsatt at aktsomhetsplikten i seg selv ikke skal medføre kostnader av betydning for næringsdrivende. Ordningen med utvalgte naturtyper vil likevel kunne få konsekvenser for tiltakshavere dersom søknad om tillatelse eller tilskudd ikke innvilges av hensyn til en naturtype, jf. annet ledd, eller dersom tiltakshaver blir pålagt å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av en tilsvarende forekomst.

I kap. 13 har departementet pekt på behovet for at miljøvernmyndighetene utarbeider veiledningsmaterieell for praktisering av reglene i § 53. Slikt materieell bør foreligge samtidig med ikrafttreden av en fremtidig forskrift om utvalgte naturtyper, ev. fulgt opp med kursing mv. Departementet viser til at det skal utarbeides handlingsplaner for utvalgte naturtyper som trenger skjøtsel og andre aktive tiltak. Det skal også etableres en egen tilskuddsordning for gjennomføring av slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak. Arbeidet bør administrativt kunne innpasses uten økte personellmessige ressurser. Kommunene vil på sin side måtte avsette ressurser for å nå ut med informasjon om hvor lokalitetene finnes, og til dialog med grunneiere, tiltakshavere og andre aktører i lokalmiljøet om hvordan lokalitetene bør beskyttes og hvilke aktiviteter som ev. kan finne sted der.

De vurderinger som må gjøres ved behandling av tillatelser og tilskudd til inngrep og bruksendringer som berører utvalgte naturtyper, jf. § 53 andre og tredje ledd, vil få visse administrative konsekvenser for kommuner og sektormyndigheter. Generelt vil departementet likevel påpeke at det allerede etter dagens miljøpolitikk stilles krav om sektorintegrering av miljøhensyn (jf. bl.a. St.meld. nr. 42 (2000–2001)), noe som forutsetter miljøkompetanse både i kommunene og hos sektormyndighetene. I den forbindelse vises det til den undersøkelsen Miljøverndepartementet gjennomførte i samarbeid med fem kommuner som konkluderer med at kommunene «vurderer ikke forslaget til å ha større administrative eller økonomiske konsekvenser med hensyn til oppfølging i den kommunale forvaltningen». Etter tredje ledd siste punkt

tum kan tiltakshaveren pålegges å bære kostnadene ved opprettelse av alternative forekomster.

Departementet legger opp til generell veiledning fra regionale miljøvernmyndigheter i behandlingen av enkeltsaker, iallfall i en periode. Omfanget av de samlede administrative konsekvensene knyttet til annet og tredje ledd vil være avhengig av hvilket omfang ordningen med utvalgte naturtyper får. Dette vil utredes nærmere i prosessen med å velge ut hvilke naturtyper som skal være utvalgte, jf. § 52.

§ 54 om meldeplikt for skogbrukstiltak

Meldepliktsordningen er ny og vil bety et merarbeid for kommunene. Omfanget av dette kan likevel ikke påregnes å bli større enn at det kan innpasse i den kommunale forvaltning uten at det blir påkrevd å styrke det administrative apparat i kommunen. Utvalget forutsetter i den forbindelse at kommunene har kompetanse til å ivareta sin rolle som miljø- og landbruksmyndighet.

§ 55 om meldeplikt for jordbrukstiltak

§ 55 annet ledd innebærer at jordeier som har utvalgte naturtyper på sin eiendom kan søke kommunen om godkjenning av miljøplan. Slik godkjenning vil innebære at meldeplikten etter første ledd ikke vil gjelde for landbrukstiltak i samsvar med planen. Alle landbruksforetak som mottar produksjonstilskudd, skal ha en miljøplan, jf. forskrift 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan. Dersom det foreligger en slik plan, vil det etter bestemmelsen ikke være nødvendig med særskilt melding til kommunen om tiltaket, jf. første ledd. I og med at plikten til å utarbeide miljøplan i praksis omfatter de aller fleste eiendommer i aktiv drift, vil de økonomiske og administrative følgene av en slik bestemmelse være små. Bestemmelsen om meldeplikt i annet ledd vil tilsvarende medføre få økonomiske og administrative konsekvenser.

§ 56 om kunngjøring og klage

De økonomiske og administrative konsekvensene av bestemmelsen vil være små.

Kapittel VII Genetisk materiale

Miljømessige konsekvenser

Behovet for å etablere hjemmel for reguleringsmekanismer for tilgangen til genetiske ressurser, er begrunnet i en rekke forskjellige hensyn, som for en stor del går ut over tradisjonelle miljøhensyn, jf.

kap. 15.1. Uttak av genetiske ressurser er ikke nødvendigvis noe miljøproblem, da uttaket av biologisk materiale vanligvis er så lite at det ikke har betydning for det biologiske mangfoldet generelt. Det kan likevel tenkes tilfeller der f.eks. gjentatte uttak vil kunne utvikle seg til en negativ påvirkningsfaktor, og departementets forslag – særlig lovkap. III – vil bidra til å forebygge at slike situasjoner oppstår.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 57 om forvaltning av genetisk materiale

Bestemmelsen slår fast at genetisk materiale er en felles ressurs som tilhører fellesskapet i Norge og forvaltes av staten. Dette vil avklare en rettslig situasjon, og dermed legge til rette for økt verdiskaping gjennom forskning og utvikling innenfor de rammer loven setter. Bestemmelsen får ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for forvaltningsmyndigheten eller for private.

§ 58 om uttak og utnyttelse av genetisk materiale fra naturen

Med unntak av havressurslova §§ 9 og 10 er det i dag ikke bestemmelser som regulerer tilgangen til genetisk materiale i Norge. Det er derfor vanskelig å anslå hvilket omfang en ev. innføring av en tillatelsesordning om uttak etter § 58 første ledd vil få. Det lar seg dermed heller ikke gjøre å gi noe konkret anslag på økonomiske og administrative konsekvenser. Slike konsekvenser må utredes i forskriftsarbeidet. Regler om tillatelsesordning i forkant av uttak medfører at det må settes opp et system for saksbehandling. Utgifter til et slikt system vil være begrenset til sentrale statlige myndigheter, primært de som får myndighet etter bestemmelsen. Det er et mål for et slik system at det skal være kostnadseffektivt og enkelt å bruke. Gjennom havressurslova er det også foreslått en tillatelsesordning for tilgang til marint genetisk materiale. Det tas sikte på å samarbeide med fiskerimyndighetene for å utvikle et godt og kostnadseffektivt system for tillatelsesordningen.

For forskere eller næringsutøvere som får tilgang til norsk genetisk materiale, vil en ev. tillatelsesordningen etter § 58 innebære noe merarbeid. Det tas sikte på at merarbeidet ikke vil forsinke forsknings- og utviklingsarbeid nevneverdig. I forhold til uttak av marint materiale gjelder merbelastningen ved meldeplikten først og fremst norske forskere, siden utenlandsk havforskning etter dagens regelverk allerede er underlagt krav om til-

latelse, som kan samordnes med meldeplikten etter naturmangfoldloven.

En tillatelsesordning vil åpne for inntekter og andre fordeler til staten i det loven gir hjemmel for å stille vilkår om fordeler for å få tilgang til genetisk materiale. Det er imidlertid vanskelig å anslå omfanget av slike inntekter. Også andre fordeler, som forskningssamarbeid og innsyn i forskningsresultater, vil kunne komme ut av ordningen.

§ 59 om genetisk materiale i offentlige samlinger

§ 59 første ledd annet punktum etablerer en plikt for dem som forvalter samlinger med genetisk materiale til å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingene. Samlinger med genetisk materiale i Norge innehas av nasjonale museale og vitenskapelige institusjoner, og ikke av myndighetene. Institusjonene har i dag rutiner for registrering av alt materiale i egne samlinger. Departementet antar derfor at bestemmelsen ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser utover det disse institusjonene har i dag.

§ 59 fjerde ledd setter visse begrensninger ved adgangen til å søke om immaterielle rettigheter. For noen kan dette innebære et mulig tap av inntekter. Begrensningen gjelder imidlertid kun i forhold til slike rettigheter som kan begrense bruk av materialet til matproduksjon og landbruk. Regelen vil videre tilrettelegge for ny forskning og utvikling for matproduksjon og landbruk, uten ekstra kostnader knyttet til andres ev. immaterielle rettigheter.

§ 60 om genetisk materiale fra andre land

Forskere og næringsutøvere som henter genetisk materiale i andre land, vil få en ny dokumentasjonsplikt med hensyn til hvor materialet er hentet fra, og om materialet er hentet ut i samsvar med leverandørlandets betingelser. Det er imidlertid ikke grunn til å anta at forslaget vil medføre særlig merarbeid for forsknings- og næringsvirksomhet.

Kapittel VIII Myndigheter etter loven, tilsyn mv.

§ 62 om delegering av myndighet

Innledning

De økonomiske konsekvensene av lovforslaget for kommunene følger av tre typer situasjoner. For det første kan lovforslaget ha konsekvenser for den myndighet som kommunen utøver etter andre

lover. For det andre kan lovforslaget ha konsekvenser der hvor kommunen forvalter fast eiendom. For det tredje kan det ha konsekvenser for kommunene når de får myndighet etter naturmangfoldloven, enten direkte i loven eller ved delegasjon. Behovet for økte ressurser er noe forskjellig, avhengig av hvilken situasjon det er tale om.

Utøving av myndighet etter annen lov og forvaltning av fast eiendom

Kommunens rolle og ansvar er beskrevet i kapittel 16.3.2. De utfordringene som er knyttet til å anvende naturmangfoldloven sammen med andre lover og ved forvaltning av fast eiendom, krever økt kunnskap i kommunene om naturens mangfold og effekter av påvirkninger, samt kompetanse til å tolke og anvende denne kunnskapen. Dette behovet er særlig knyttet til anvendelse av lovkap. II og lovkap. VI når det blir vedtatt en forskrift om utvalgte naturtyper. Konsekvensene av disse kapitlene er generelt beskrevet ovenfor i dette kapitlet.

Å fremskaffe kunnskap vil først og fremst være en statlig oppgave. Dette understrekes også av at utvalgets forslag om at kommunen skal kartfeste forekomster av utvalgte naturtyper ikke videreføres i departementets forslag. Selv om utvalgets forslag kun gikk ut på at kommunen skal kartfeste forekomstene i sin alminnelige planlegging, noe som kommunene uansett vil ha plikt til etter plan- og bygningsloven, ble bestemmelsen av mange oppfattet som en generell kartleggingsplikt. En slik plikt for utvalgte naturtyper har kommunene ikke. Departementet ser likevel at det kartleggingsarbeidet av arter, leveområder og naturtyper som foregår i kommunene fortsetter. Samtidig vil staten ha et overordnet kvalitetssikringsansvar for det nasjonale kunnskapsgrunnlaget som naturmangfoldloven skal bygge på.

Kommunen vil likevel i de konkrete sakene ha plikt til å legge lovkap. II til grunn, herunder § 8 om kunnskapsgrunnlaget. Kommunen må dermed finne frem til relevant kunnskap, og i noe utstrekning få skaffet til veie ny kunnskap. I mange tilfeller vil det være tiltakshaveren som har ansvar for å skaffe kunnskapsgrunnlaget. Der kommunen selv er tiltakshaver, vil et visst kunnskapskrav følge av aktsomhetsplikten i § 6.

Det som trolig vil være den viktigste kostnaden for kommunene, er at kommunen må inneha kompetanse til å forstå den kunnskapen som finnes og til å anvende denne i konkrete tilfeller.

For utøving av kommunal forvaltning av egen fast eiendom gjelder etter naturmangfoldloven de samme normer som ved myndighetsutøving. Det

innebærer bl.a. at kommunen skal stille like høye krav til ivaretagelsen av naturmangfoldet ved sine egne disposisjoner som den ville gjort om et privat tiltak hadde søkt om tillatelse etter aktuelt lovverk. Effekten av dette kan være både negativ eller positiv for kommunen. Når kommunen selv tar ansvar for ivaretagelsen av naturens mangfold, kan dette stimulere private til å følge opp. Om kommunen velger selv å legge restriksjoner på bruk av egen eiendom, kan det også gi rom for at private kan utvikle næringsvirksomhet andre steder. Det kan begrense kommunens egen næringsvirksomhet, men totaleffekten antas å være positiv eller nøytral for kommunens økonomi.

Forslaget om utvalgte naturtyper – utøving av myndighet etter annen lov og myndighet pålagt etter naturmangfoldloven

Forslaget om utvalgte naturtyper bygger første og fremst på at kommunen trekker hensynet til utvalgte naturtyper inn i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Omfanget av behovet er avhengig av hvor mange naturtyper som kommer til å inngå i ordningen. Departementet har drøftet omfanget av ordningen med utvalgte naturtyper i kap. 13.7.3.3. Der fremgår at en ordning som omfatter ca. 10–12 lokaliteter pr. kommune vil medføre lite økte kostnader når det gjelder saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Kommunen som jord- og skogbruksmyndighet pålegges etter loven å motta melding om tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper. Dette er delvis et ansvar som kommunen allerede har etter skogbruksloven. For jordbruks tiltak er oppgaven imidlertid ny, og det antas også at meldeplikten for skogbruks tiltak vil omfatte flere tilfeller enn det som ville følge av skogbruksloven uten ordningen med utvalgte naturtyper. Kommunen trenger derfor økte saksbehandlingsressurser til disse oppgaver.

For ordningen med utvalgte naturtyper i sin helhet, vil ordningen få visse administrative konsekvenser for kommuner og sektormyndigheter. Generelt vil departementet likevel påpeke at det allerede etter dagens miljøpolitikk stilles krav om sektorintegrasjon av miljøhensyn, noe som forutsetter miljøkompetanse hos kommunene. Videre vises det til den undersøkelsen Miljøverndepartementet gjennomførte i samarbeid med fem kommuner som konkluderer med at kommunene «vurderer ikke forslaget til å ha større administrative

eller økonomiske konsekvenser med hensyn til oppfølging i den kommunale forvaltningen».

Departementet er likevel opptatt av at kommunene skal settes bedre i stand til å ivareta nasjonale miljøoppgaver etter naturmangfoldloven. Det vises i den forbindelse til at det skal utarbeides handlingsplaner for utvalgte naturtyper der skjøtsel og andre aktive tiltak er nødvendig i utvalgte naturtyper. Det etableres en egen tilskuddsordning for kommuner og andre for å gjennomføre slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak. Slike midler skal komme i tillegg til bl.a. landbrukets egne virkemidler.

Det vises også til det arbeidet som skal gjøre i oppfølgingen av St.prp. nr. 57 (2007–2008) kap. 5.4 s. 33:

«Kommunenes utgifter knyttet til ivaretagelsen av nasjonale miljømål varierer, og det kan drøftes om denne variasjonen i kommunenes utgifter kan ivaretas på en mer nyansert måte. I kommuneproposisjonen for 2011 vil det derfor bli lagt frem en nærmere vurdering av kriteriene for miljøvern.»

Dette vil bl.a. kunne omfatte nasjonale verdier knyttet til truede og sårbare arter og naturtyper og verneområder.

Kostnader ved delegering av myndighet

Loven § 62 gir Kongen anledning til å delegere myndighet til kommunene. Bestemmelsen er omtalt i kap. 16.3.2.1. I hovedsak antas ikke lovforslaget å få store økonomiske konsekvenser for kommunene.

Delegeringsbestemmelsen medfører i seg selv ingen direkte kostnader. Det er det konkrete delegeringsvedtaket som ev. medfører plikter for kommunene. Det forutsettes at slik delegering fortsatt skjer med tilslutning fra den enkelte kommune.

For kommuner som ikke får delegert slik myndighet i framtiden vil forslaget ikke medføre kostnader. For kommuner som allerede utfører forvaltningsoppgaver etter dagens naturvernlov i medhold av delegasjon, antas forslaget heller ikke å medføre merkostnader. I de tilfeller er lovforslaget kun en lovfesting av eksisterende praksis. For kommuner som ennå ikke har forvaltningsoppgaver etter naturmangfoldloven, vil kostnadene være avhengig av bl.a. omfanget av de aktuelle oppgavene, f.eks. et verneområdes utstrekning, antallet berørte parter, og eksisterende kompetanse og ressurser i kommunen.

Konsekvenser av forslaget om at forvaltningsoppgaver for verneområder kan legges til andre organer

§ 62 annet ledd inneholder en bestemmelse som sier at forvaltningsmyndighet for et verneområde kan delegeres til et særskilt oppnevnt organ. Delvis gir dette en klar juridisk forankring i naturmangfoldloven av allerede pågående forsøk med delegert forvaltningsmyndighet, jf. kap. 16.3.2.5. For disse forsøk medfører lovforslaget ingen ytterligere kostnader. Hvilke kostnader som påløper ved nye delegeringer til særskilt opprettede organer, er avhengig av hvilken type organ det er tale om, og hvor omfattende det delegerte ansvar er. Dette må derfor utredes konkret i det enkelte tilfeller for delegasjon. Det foreligger pr. i dag ingen forslag om oppretting av nye slike organer for konkrete verneområder.

§§ 63 til 66 om tilsyn mv.

Miljømessige konsekvenser

Departementet antar at forslagets nye bestemmelser om tilsyn og forvaltningsmessige sanksjoner vil effektivisere kontrollarbeidet og forenkle sanksjonene innenfor de mindre alvorlige overtredelsene, som det uten sammenligning er flest av, jf. også forslagene om dette i NOU 2003:15. Forslaget vil bety at strafferettssystemet avlastes for en rekke mindre alvorlige saker, og at man vil kunne etablere rutiner for rask sanksjon som vil bedre etterlevelsen av regelverket. De samlede miljømessige konsekvensene av bedret hjemmelsgrunnlag for kontroll og forenklede sanksjoner vil ha en positiv miljømessig effekt, særlig dersom dette kombineres med økt oppdagelsesrisiko.

§ 63 om tilsyn

Etter § 63 første punktum skal myndighetene føre tilsyn med at loven overholdes. Nye faste tilsynsoppgaver vil først og fremst oppstå som følge av ordningene med prioriterte arter, utvalgte naturtyper og fremmede organismer. En viss kontroll kan også være nødvendig når det gjelder innførsel av utenlandsk genetisk materiale, f.eks. gjennom stikkprøver av dokumentasjon knyttet til materiale. Det vil være nødvendig med samarbeid med tollmyndighetene på dette punktet. Myndigheter som tidligere ikke har hatt tilsynsansvar, vil kunne få slikt ansvar etter naturmangfoldloven. Tilsynsansvaret vil i første rekke gjelde virkninger av den næringsvirksomhet som den enkelte myndighet har ansvaret for. Enkelte myndigheter vil som

følge av dette ha behov for økonomiske ressurser og økt kompetanse. For noen av artene som er fredet etter gjeldende lovgivning, utføres det allerede i dag utstrakt tilsyn. F.eks. har Statens naturoppsyn kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til arter som er aktuelle for prioritering. I den utstrekning det blir fattet vedtak om prioritering av ytterligere arter, vil tilsynskapasiteten bli tilsvarende belastet. Det vil kunne oppstå behov for økte ressurser til informasjon og veiledning som følge av loven, spesielt i en periode etter at loven har trådt i kraft.

§ 64 om granskning, § 65 om opplysningsplikt og § 66 om internkontroll

Bestemmelsene vil i liten grad medføre nye administrative og økonomiske konsekvenser.

§ 67 om endring og omgjøring av tillatelser

Hvilke administrative og økonomiske konsekvenser bestemmelsen vil få avhenger av i hvilke tilfeller og i hvilket omfang bestemmelsen vil bli brukt.

I den grad bestemmelsen blir brukt til å endre eller omgjøre vedtak etter naturmangfoldloven, og som er hjemlet i forvaltningsloven § 35, vil ikke bestemmelsen medføre nye administrative eller økonomiske konsekvenser for myndighetene. Det er kun når bestemmelsen blir brukt på vedtak som ikke hjemles i forvaltningsloven § 35 at ordningen kan medføre merbelastning for myndighetene. Det er ikke grunn til å anta at bestemmelsen vil bli brukt i stor utstrekning.

Konsekvenser i forhold til private vil bli vurdert i forbindelse med vedtak om endring eller omgjøring, jf. § 67 tredje ledd.

§ 68 om miljøvedtaksregister

§ 68 åpner for at det gjennom forskrift kan etableres et miljøvedtaksregister for henholdsvis permanente og midlertidige vernevedtak, dispensasjoner i verneområder og for prioriterte arter og unntak fra disse, og tillatelser til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype. Regjeringen vil vurdere nærmere hvorvidt et felles miljøvedtaksregister som omfatter disse vedtakstypene skal etableres i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Mens det er statlige myndigheter som oppretter verneområder, kan både kommuner og statlige myndigheter være forvaltningsmyndighet for disse. Både kommuner og sektormyndigheter vil kunne fatte vedtak om tillatelse til tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper. Dersom det etableres et slikt register må det derfor bygges opp slik at det kan anvendes

av alle aktuelle instanser. Det kan være naturlig å knytte registeret opp mot Naturbasen som allerede er etablert av Direktoratet for naturforvaltning. Departementet mener det ved en slik kobling vil være mulig å oppnå en rasjonaliseringsgevinst når det gjelder systemoppbygging, drift og vedlikehold. Bl.a. har Naturbasen allerede etablert stedfesting av mange områdetyper som vil være aktuelle å knytte til en registrering av vedtak, selv om registeret vil medføre et noe økt behov for ressurser til drift og vedlikehold sammenlignet med hva som ville være tilfelle for Naturbasen slik den er planlagt utviklet i dag. De nærmere administrative og økonomiske konsekvenser må imidlertid utredes i forbindelse med forberedelsen og etableringen av et ev. register gjennom forskrift.

Kapittel IX Håndheving og sanksjoner

Miljømessige konsekvenser

Lovforslaget inneholder et større spekter av sanksjoner og tvangsmidler enn det som finnes innenfor gjeldende rett. Med dette bedres mulighetene for å sikre at loven overholdes, noe som vil komme miljøet til gode. Ev. tvangsmulkt og miljøerstatninger vil kunne utnyttes som økonomisk grunnlag for bl.a. skjøtsel.

Økonomiske og administrative konsekvenser

§ 69 om retting og avbøtende tiltak

Lovforslaget annet ledd slår fast at det ved overtredelse av loven følger en gjenopprettingsplikt. Aktuelle tiltak som oppsamling, rydding mv. vil i de fleste tilfeller få både økonomiske og administrative konsekvenser for den som plikten retter seg mot. Gjenopprettingsplikten er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale, jf. § 11. I tredje ledd åpnes det for fritak fra plikten dersom den sett i lys av bl.a. overtrederens skyld og økonomiske stilling, ville være urimelig.

Etter annet ledd tredje punktum kreves det samtykke fra myndighetene for gjenopprettings tiltak som kan volde miljøpåvirkning av en viss betydning. Omfanget av slike saker antas å bli lite, og bestemmelsen vil dermed ikke få administrative konsekvenser av betydning for myndighetene.

Etter første ledd vil myndighetene ha hjemmel til å pålegge oppretting eller stans av forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Slike saker kan få et visst omfang, men det er vanskelig å gi noe konkret anslag på de administrative konsekvensene. Departementet antar at saksbehandlingen vil kunne innpasses uten økte ressurser.

§ 70 om uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet

Etter § 70 første ledd har den som er ansvarlig for lovlig virksomhet som medfører uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet, en plikt til å iverksette avbøtende tiltak. Her vil en rimelighetsvurdering måtte legges til grunn, se kap. 18.4.4.2. Likevel vil plikten i en viss utstrekning kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for den næringsdrivende.

Etter annet ledd kan myndigheten etter loven pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å utføre tiltak som nevnt i første ledd. Saksomfanget ventes å bli begrenset slik at de administrative konsekvensene for tilsynsmyndigheten vil være små.

§ 71 om direkte gjennomføring

Etter § 71 vil myndigheten ha adgang til å utføre nødvendige tiltak uten hensyn til om den forpliktete samtykker eller motsetter seg det. Slik direkte gjennomføring vil være kombinert med et erstatningskrav mot den ansvarlige for de utgifter som myndighetene har hatt til den direkte gjennomføringen, jf. annet ledd.

Utvalget antar at saker med direkte gjennomføring vil kunne være svært ressurskrevende mens de pågår. På den annen side vil slike saker trolig sjelden oppstå, slik at de administrative konsekvensene av bestemmelsen totalt sett vil være små. Den klare lovhjemmelen kan også bidra til å redusere ressursbehovet sammenlignet med situasjonen i dag.

§ 72 om bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak

I § 72 første ledd slås det fast at gjennomføring av tiltak etter §§ 69, 70 eller 71 kan finne sted på den ansvarliges eller andres eiendom. Ifølge annet ledd forutsettes det at slik gjennomføring ikke skal få økonomiske konsekvenser for andre enn den ansvarlige.

§ 73 om tvangsmulkt

Tvangsmulkt kan etter § 73 pålegges den ansvarlige dersom en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene ikke blir oppfylt. De økonomiske konsekvensene for den som pålegges mulkten vil avhenge av mulktens størrelse og av hvor lang tid det går før pålegget er etterkommet. Fjerde ledd åpner for at myndighetene kan frafalle påløpt tvangsmulkt. I likhet med

for de øvrige bestemmelsene under dette kapitlet i loven, antas de administrative konsekvensene for myndighetene av § 73 å bli små.

§ 74 om miljøerstatning

Miljøerstatning etter § 74 kan pålegges den som overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven eller bestemmelser i andre lover som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i naturmangfoldloven. De økonomiske konsekvensene for den som pålegges erstatning skal stå i forhold til den skade som er forvoldt, jf. annet ledd. Fastsettingen av erstatningen skal skje på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor også sanksjoner som er pålagt og omstendighetene for øvrig skal tas hensyn til.

Hvor ofte reglene om miljøerstatning vil komme til anvendelse vil avhenge av i hvor stor utstrekning naturmangfoldloven vil bli overtrådt

og hvordan overtredelsene vil bli fulgt opp. Det er derfor vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvenser av § 74.

§ 75 om straff

Bestemmelsen antas ikke å medføre nye økonomiske og administrative konsekvenser, siden straffebestemmelser også finnes i dag i både naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

Kapittel X Avsluttende bestemmelser

§§ 76 og 77 om ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Bestemmelsene får ingen administrative eller økonomiske konsekvenser. Når det gjelder forholdet til erstatning, vises det til omtalen av §§ 50 og 51.

21 Merknader til de enkelte bestemmelser

Kapittel I Formål og virkeområde mv.

Til § 1 (lovens formål)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 1, men er endret på noen punkter. Bl.a. er naturens verdi for mennesker tatt inn. Den avløser delvis naturvernloven § 1, viltloven § 1 og lakse- og innlandsfiskloven § 1. Bestemmelsen er omtalt i kap. 6.

Det generelle formålet i § 1 konkretiseres i §§ 4 og 5, samt i § 33. Mer spesifikke retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet kan fastsettes etter § 13.

Formålsbestemmelsens betydning er drøftet i kap. 6.1.

«Naturen» omfatter så vel biologisk mangfold som landskapsmessig og geologisk mangfold. Begrepene kan delvis overlape hverandre. F.eks. vil landskapsformasjoner være blant de økologiske betingelser for det biologiske mangfoldet. Samtidig er det biologiske mangfoldet med på å gi landskapet dets særtrekk. Geologien er grunnlaget for f.eks. jordsmonn, som igjen gir grunnlaget for et bestemt biologisk mangfold. Begrepene er likevel ikke fullt ut sammenfallende, og de retter oppmerksomheten mot ulike aspekter ved naturmiljøet. Se om begrepet naturen også kap. 6.6.3.

Begrepet «biologisk mangfold» er i § 3 bokstav c definert som «mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene». Innenfor rammene av § 1 er det tale om naturens biologiske mangfold. Å bevare naturens mangfold er et hovedmål etter Grunnloven § 110 b. Det er ikke et hovedformål med loven å ivareta genetisk mangfold innenfor husdyrraser og foredlede plantesorter, jf. også kap. 6.6.3. Men betydningen av at dette blir bevart, kommer til uttrykk i §§ 5 tredje ledd og 27 annet ledd.

Begrepet «naturen» er imidlertid ment å omfatte også kulturpåvirket og kulturbetinget biologisk mangfold. Det er dermed videre enn uttrykket «naturområder» i § 35, jf. merknadene til den bestemmelsen i kap. 21.

Med landskap siktes til større sammenhenger i naturen. «Landskap» defineres i den europeiske landskapskonvensjon av 20. oktober 2000 som «et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et

resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» (art. 1 (a)). Også etter § 1 omfatter «landskap» både et rent naturlandskap og et kulturpåvirket landskap. Landskap som utelukkende er skapt av mennesker, f.eks. byer, faller imidlertid ikke inn under naturmangfoldloven. Med «landskapsmessig mangfold» siktes det til mangfoldet i landskapstyper, det vil si landskap med egne særtrekk.

«Geologisk mangfold» er variasjonen i geologiske forekomster, f.eks. lag med særskilte bergarter, kvartærgeologiske formelementer, forkastninger eller områder med fossiler. Særpregede geologiske forekomster er en viktig verneverdi i flere naturminner og naturreservater og i noen landskapsvernområder i dag, og kan etter naturmangfoldloven ligge til grunn for bl.a. reservatfredning (se § 37).

Begrepet «naturen» omfatter også naturens økologiske prosesser. Disse er uttrykkelig nevnt for å gi uttrykk for at dynamikken i naturen må sikres. Målet for loven er ikke å stanse naturlig utvikling, men nettopp å sikre at en slik utvikling kan finne sted. Dette utelukker ikke at det i visse tilfeller kan være ønskelig å bevare et særskilt suksjonstrinn gjennom områdevern og aktiv skjøtsel, f.eks. som et referanseområde. Begrepet økologiske prosesser er nærmere omtalt i merknaden til § 4.

Ved at de økologiske prosessene sikres, kan også naturens produktivitet opprettholdes, og økosystemtjenester kan leveres, jf. kap. 6.6.2. Å opprettholde naturens produksjonsevne er også et hovedmål etter Grunnloven § 110 b.

Ved hjelp av begrepene «naturen» og «økologiske prosesser» understrekes også at in situ-bevaring er hovedmålet med loven. Det vil si at økosystemer, naturtyper, leveområder og arter ivaretas der de forekommer og kan utvikle seg naturlig. Loven inneholder imidlertid også en plikt for myndighetene til å sette i verk ex situ-bevaringstiltak av arter – det vil si utenfor leveområdene – hvis dette kan bidra til at arten på sikt overlever i naturen (§ 27 første ledd).

Målet om å sikre naturmangfoldet er både et kortsiktig og et langsiktig mål, noe som kommer til uttrykk gjennom ordene «nå og i fremtiden».

Begrepet «i fremtiden» tar videre sikte på å fange opp hensynet til fremtidige generasjoner, jf. også formuleringen i Grunnloven § 110 b om at retten til et sunt miljø og en natur hvis produksjonsevne og mangfold bevares, skal ivaretas «ogsaa for Efterslægten».

Formålsbestemmelsen bygger på at naturen tillegges grunnleggende verdier som nytte- eller bruksverdi, opplevelsesverdi, verdi knyttet til identitetsfølelse og tilhørighet, økologisk verdi og egenverdi. Naturen som grunnleggende forutsetning for menneskers liv, helse, næringsvirksomhet, kultur og trivsel kommer til uttrykk i paragrafens annen setningsdel. Selv om det i dette også ligger den verdi naturen har for samiske interesser, er dette tydeliggjort avslutningsvis i bestemmelsen gjennom tilføyelsen «også som grunnlag for samisk kultur».

Loven regulerer imidlertid ikke de kollektive eller individuelle rettighetene som samer eller andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Bærekraftig bruk og vern trekkes i formålsbestemmelsen frem som virkemidlene for å oppnå det målet som beskrives, jf. ordet «ved». Bærekraftig bruk er drøftet nærmere i kap. 8, og kommer bl.a. til uttrykk i lovkap. II, høstings- og uttaksbestemmelsene i kap. III, og lovkap. VI og VII. Verneiltak omhandles først og fremst i §§ 23, 24 og 25 og lovkap. V, som er en videreføring av hovedinnholdet i naturvernloven. Vern kan i denne sammenheng både være beskyttelse mot inngrep, men også mer aktive tiltak som skjøtsel og restaurering.

Lovens formål er i samsvar med viktige internasjonale forpliktelser om bevaring av naturverdier i bl.a. biomangfoldkonvensjonen og andre internasjonale avtaler, jf. kap. 6.3.1. Naturmangfoldloven skal bidra til å sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.

Til § 2 (stedlig virkeområde)

Paragrafen er endret i forhold til NOU 2004: 28 § 2. Det har bl.a. sammenheng med at det går et folkerettslig skille utenfor sjøterritoriet. Det vises til kap. 7.2.

Naturmangfoldloven gir samordnende mål, prinsipper og regler for bruk og vern av naturens mangfold på gen-, arts- og økosystemnivå, på tvers av sektorer. Naturmangfoldloven skal gi grunnlag for en helhetlig økosystembasert forvaltning av våre land- og havområder. Ved 12 nm går det imidlertid et prinsipielt folkerettslig skille som er reflektert i loven slik at det ikke oppstår strid med folkeretten.

Det innebærer at naturmangfoldloven etter *første ledd* automatisk får anvendelse på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag og i territorialfarvannet ut til 12 nm.

Etter *annet ledd første punktum* gjelder lovens kap. VII for Svalbard og Jan Mayen. Begrunnelsen er at det ikke finnes egne regler om genetisk materiale i lovgivningen for disse områdene. Etter *annet punktum* kan Kongen gi andre bestemmelser i naturmangfoldloven anvendelse på Svalbard og Jan Mayen.

I *tredje ledd* gjøres enkelte av lovens bestemmelser gjeldende uten videre på sokkel og i sonene. Denne bestemmelsen skiller ikke mellom adgangen til å regulere norske og utenlandske selskaper og borgere. Med uttrykket «så langt de passer» tas det høyde for at enkelte bestemmelser etter sitt innhold ikke får anvendelse på kontinentalsokkelen, men vil kunne gjelde i sonen, eller omvendt – ev. at deler av bestemmelsene ikke er relevante til havs. At bestemmelsene gjøres gjeldende i dette området vil ikke innebære en overføring av myndighet mellom sektorlov og naturmangfoldloven.

I tredje ledd vises det til at § 7 gjelder på sokkelen og i sonene. Selv om § 7 viser til §§ 8 til 12, er ikke prinsippene i §§ 11 og 12 gitt anvendelse på sokkelen og i sonene, jf. ordlyden i tredje ledd. For øvrig er det tatt inn en bestemmelse i havressurslova om forbud mot utsetting av organismer og levende rogn på sokkelen og i sonene, jf § 78 om endringer i andre lover. Det er en videreføring av forbudet i saltvannsfiskekloven § 4 siste ledd.

Bestemmelsen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten og særlig hensynet til andre staters jurisdiksjon.

Til § 3 (definisjoner)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 3, men er endret på noen punkter. Definisjonene av «domestiserte arter», «leveområder» og «virvelløse dyr» er tatt ut. Definisjonene i bokstavene b, g, h, j, k, l, m, o, p og s er endret. I tillegg er det tatt inn definisjoner av «dyr» i bokstav d og «naturmangfold» i bokstav i.

Uttalelser knyttet til begrepene «encellede organismer» og «domestiserte arter» er kommentert i kap. 7, og begrepene «fremmede organismer» og «utsetting» som er kommentert i kap. 10.

Bokstav a definerer begrepet art. Begrepet er nærmere omtalt i NOU 2004: 28 kap. 4.1.2.1. Her fremgår det at arten som enhet ikke er klart definert. En art kjennetegnes ved et toleddet latinsk navn, der første ledd angir slekten og det andre led-

det angir arten. Et kriterium for om noe må regnes som en art, er normalt om individene av motsatt kjønn kan få levedyktige og formeringsdyktige avkom. Kriteriet egner seg imidlertid ikke for alle arter, bl.a. ikke for arter med ukjønnet formering. Stadig oftere brukes genetiske kriterier for å skille mellom artene. For lovens bestemmelser om arter er et skarpt skille ikke avgjørende, så lenge myndighetene i sine vedtak har klare artsbeskrivelser.

Begrepet bestand er definert i *bokstav b*. I loven brukes begrepet bestand kun om en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid.

Bokstav c inneholder definisjonen av biologisk mangfold. Den bygger på definisjonen i biomangfoldkonvensjonen art. 2.

Bokstav d definerer dyr som pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk og virvelløse dyr. Virvelløse dyr er definert i bokstav q.

Bokstav e gir en definisjon av begrepet fremmed organisme. Ordet organisme er valgt istedenfor art, fordi begrepet er knyttet opp mot utsetting eller utslipp, og ikke bare omfatter arter, men også lavere taxa enn selve artsnivået (underarter, bestander, populasjoner, etc). For å bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art er det ofte nødvendig å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art. En art eller bestand anses som fremmed når den ikke forekommer «naturlig» på stedet. En organisme er fremmed når den har krysset landegrensen eller kommet fra et annet sted innenfor samme land (intern introduksjon). En forutsetning for at organismen regnes som fremmed er at den er blitt introdusert gjennom menneskelig aktivitet, f.eks. mink. En gradvis og naturbettinget utvidelse av en arts utbredelsesområde anses ikke som introduksjon, heller ikke når denne utvidelsen skjer som følge av menneskeskapt klimaendring. Om tidsfaktorens betydning for om en organisme er fremmed eller ikke vises det til kap. 10.1.3.2.

Bokstav f definerer genetisk materiale. Departementet har som utvalgt valgt å bruke begrepet genetisk materiale istedenfor genetiske ressurser, som er begrepet som brukes i biomangfoldkonvensjonen. Genetisk materiale er dermed en nøytral definisjon, som er uavhengig av hvilken verdi eller hvilken ressurs materialet ev. utgjør for mennesker. Ordet «som» i definisjonen viser tilbake til «gener og annet arvemateriale». Naturmangfoldloven regulerer ikke tilgang til og bruk av genetisk materiale fra mennesker, noe som presiseres i definisjonen i bokstav f.

Bokstav g definerer høsting. Naturmangfoldloven skiller mellom høsting og uttak av biologiske ressurser. «Uttak» er det overordnede begrepet, som omfatter alle former for avlaving eller fjerning av organismer uansett formål, jf. bokstav o. «Høsting» er en særskilt form for uttak, nemlig uttak der formålet er friluftsliv og næring. Høsting til prydførmål omfattes av denne definisjonen. Hogst av ved og tømmer til eget bruk eller i næring regnes som høsting, mens det ikke er tilfelle for hogst til andre formål, f.eks. skjøtsel.

Bokstav h definerer innførsel som kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor lovens virkeområde. Definisjonen må ses i sammenheng med lovens virkeområde etter § 2, og medfører at det foreligger innførsel når grensen for lovens virkeområde krysses. Som innførsel regnes også tilfeller der mennesker med hensikt legger forholdene til rette for at organismer skal krysse grensen.

Bokstav i definerer naturmangfold. Begrepet er et samlende begrep som omfatter biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, jf. også lovens formål i § 1. Definisjonen avgrenses mot mangfold som i det alt vesentligste er et resultat av menneskelig påvirkning. Rent domestisert biologisk mangfold, f.eks. husdyr-raser eller kultiverte plantesorter faller utenfor definisjonen. Se nærmere om dette i kap. 6.6.3.

Bokstav j gir en vid definisjon av naturtype. I denne loven defineres naturtype som ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorer som virker der. Begrepet prøver å fange opp de viktigste variasjonene i naturen på økosystemnivå (se bokstav t). Naturtypene behøver etter loven ikke å være definert etter bare ett sett kriterier som f.eks. plantelivet. Også dyrelivet, geologien eller landskapet kan karakterisere en naturtype. Begrepet kan omfatte større økosystemer som f.eks. gammel edelløvsskog, deltaområder, kystlynghei eller slåttemyr, men også småbiotoper som gamle trær, gårdsdammer, hekker eller steinrøyser. Det siktes imidlertid ikke til hovednaturtyper som f.eks. fjell, skog eller kulturlandskap. Begrepet naturtype omfatter også forskjellige typer kulturlandskap som f.eks. slåtteenger eller grasmark.

Bokstav k definerer organisme som enhver enhet som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale. Det forutsettes at organismen selv er i stand til dette. Det betyr at virus etter loven ikke regnes som organismer, siden disse trenger en vertsorganisme for å formere seg. Definisjonen omfatter organismer i alle artsgrupper, herunder encellede organismer.

Bokstav l gir en definisjon av planter, mens *bokstav m* presiserer at sopp – som regnes som et eget rike – i loven også omfatter lav.

Bokstav n definerer utsetting av organismer. Det som særlig kjennetegner utsetting, er at det er en bevisst handling som forårsaker at en organisme kommer ut i miljøet. Begrepet omfatter også et innesluttet bruk der rømming ikke er utelukket. Med «rømming» menes også at organismen kan slippe ut ved at andre dyr henter den som bytte, f.eks. fisk i hagedammer. Det vises også til kap. 10.5.6.

Bokstav o definerer uttak som fellesnevner for alle handlinger som går ut på å ta organismer ut av naturen, enten ved avlving eller ved fjerning av hele eller deler av organismen, herunder flytting. Bestemmelsen gjelder uansett metode eller formål. Å gjøre skade på organismer regnes ikke som uttak. Skade på planter og dyr må derfor nevnes i tillegg til uttak hvis det skal omfattes av vedkommende bestemmelse i loven.

Definisjonen av vilt i *bokstav p* svarer til gjeldende definisjon av vilt i viltloven § 2. Ordet «naturlig» er tilføyd for det første for å utelukke domestiserte arter som har rømt eller som er ute og beiter. For det andre innebærer definisjonen at arter som opprinnelig har vært viltlevende, men som nå holdes i fangenskap, omfattes. Definisjonen omfatter også ikke-norske arter når disse befinner seg innenfor lovens virkeområde. «Naturlig viltlevende» har også en kobling til § 5 første ledd første punktum om forvaltningsmål for arter som sier at «artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder». Det er særlig § 26 som det er aktuelt å anvende på slike arter.

Bokstav q slår fast at virvelløse dyr etter loven er dyr uten ryggsøyle. Begrepet omfatter dermed bl.a. insekter, krepsdyr og bløtdyr.

Bokstav r definerer hva som regnes som et økologisk funksjonsområde for en eller flere arter. En økologisk funksjon for en art eller bestand kan generelt beskrives som summen av biologiske og ikke-biologiske prosesser som er nødvendige for å opprettholde en levedyktig bestand og naturlig utvikling av arten. Bestemmelsen angir de mest aktuelle eksemplene på økologiske funksjonsområder, men er ikke uttømmende. Begrepet er brukt for å sikre at artsforvaltningen tar tilstrekkelig hensyn til områder som en art bruker bare over kort tid, men som arten er helt avhengig av for å overleve på sikt.

Bokstav s definerer økologisk tilstand. Begrepet er knyttet opp mot en naturtypes lokaliteter. Begrepet sier noe om kvaliteten i lokalitetene, ikke om antallet lokaliteter og naturtypens utbredelse.

Den økologiske tilstanden er en kombinasjon av status på et konkret tidspunkt og den utviklingen som har skjedd og antas å skje fremover, jf. ordene «status og utvikling». For å kunne vurdere utviklingen må også påvirkningsfaktorene trekkes inn. Begrepet «funksjoner» kan beskrives som de bidrag som leveres til samspillet i naturen, og omfatter bl.a. tjenester i form av vannreservoar, næringsleverandør og beiteressurs, og gjenspeiler de økologiske prosessene i naturtypen, herunder vannhusholdning, næringsomsetning, kulturpåvirkning og relasjoner mellom arter. Indirekte omfatter begrepet «funksjoner» dermed også de økologiske prosessene. Er de økologiske prosessene skadet, vil naturen ikke kunne ha de samme funksjoner som en sunn natur i økologisk balanse. Begrepet «struktur» viser til sammensetningen av arter og bestander, samt den fysiske utformingen av lokaliteten. Med «produktivitet» menes produsert biomasse pr. arealenhet, dvs. det kvantitative utbyttet av prosessene.

Bokstav t definerer økosystem. Et økosystem er et avgrenset geografisk område, i motsetning til «naturtype», som viser til flere lokaliteter av en bestemt type natur. Avgrensningen kan være mer eller mindre klar, avhengig av hvilket økosystem det er tale om. Et økosystem kan være en lokalitet av en bestemt naturtype, men også et langt større område der flere naturtyper er representert. Samtidig kan en lokalitet av en naturtype inneholde flere økosystemer på mikronivå, f.eks. død ved. Begrepet økosystem omfatter samspillet mellom organismene på stedet eller i området, og forholdet mellom organismene og de ikke-biologiske faktorene som klima, lys, vannhusholdning, næringsalter mv.

Kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

Til § 4 (forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 4, men er endret på noen punkter. Bestemmelsen er ny, men avløser delvis naturvernloven § 1. Det vises til kap. 8.3.

Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen eller private noen direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter denne og andre lover, samt for utforming av regelverk, jf. kap. 8.3.6.1. I naturmangfoldloven vil § 4 særlig ha relevans ved vurdering av om det bør opprettes verneområder etter lovkap. V, hvor store verneområdene bør være for å ivareta økosystemenes funksjon, struktur og produktivitet og hvilke

restriksjoner som er nødvendig for å nå målet. Det vil videre ha betydning ved vurderingen av om en naturtype bør få status som utvalgt, jf. § 52, der det uttrykkelig vises til målet i § 4, og ved vurderingen av inngrep i forekomstene av en utvalgt naturtype. Paragrafen kan også ha betydning for tolkning av innholdet i aktsomhetsplikten etter § 6. Etter annet regelverk vil målet særlig ha betydning ved ulike arealtiltak, samt ved tildeling av tilskudd til skjøtsel av kulturpåvirkede eller kulturbetingede naturtyper.

Målet i § 4, og målet i § 5 nedenfor, vil ha samme vekt som målsettinger etter andre lover. Hensynet til naturtyper og økosystemer vil imidlertid få større vekt enn i dag, i og med at målet ikke er hjemlet i gjeldende rett. Samtidig blir hensynet til naturverdier konkretisert mer. Det vil styrke forutsigbarheten, f.eks. ved at truet og sårbar natur bør vektlegges sterkere, mens annen natur ikke får samme vekt.

Målet er knyttet opp til begrepene «naturtype» og «økosystem». Dette defineres i utkastet som hhv. «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende samt spesielle typer geologiske forekomster» (§ 3 bokstav j) og «et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet» (§ 3 bokstav t). Begrepet naturtype viser dermed til en bestemt *type* natur, ikke til den enkelte geografisk bestemte lokalitet av en slik type natur. Et økosystem derimot er et geografisk avgrenset område. Et økosystem kan imidlertid defineres på forskjellige nivåer. F.eks. kan det være tale om et større skogområde eller et vassdrag, men det kan også være tale om mindre områder som f.eks. en åkerholme eller en dam.

En naturtypeforekomst kan i seg selv utgjøre et økosystem, men økosystemet kan også forstås i overordnet betydning, og dermed bestå av flere naturtyper. Dessuten kan en forekomst av en naturtype inneholde flere økosystemer på mikro-nivå.

I uttrykket «at mangfoldet av naturtyper ivaretas» i *første punktum* ligger både et kvantitativt og et kvalitativt element. Det er tale om antall naturtyper eller utbredelsen av forekomster av de forskjellige naturtypene, men også om tilstanden i disse forekomstene. Det er imidlertid ikke et mål at alle forekomster av naturtyper og deres utstrekning ivaretas, men antallet naturtyper må opprettholdes og være av en størrelse og kvalitet som samlet sett

gjør dem robuste mot bl.a. klimaendringer. Både det kvantitative og det kvalitative elementet er nødvendig for at utviklingen både på kort og på lang sikt er god.

Med «ivaretas» siktes både til aktiv forvaltning og til at naturen selv opprettholder, utvikler eller restaurerer seg. Det ligger dessuten både et langsiktig og et kortsiktig perspektiv i begrepet. At kortsiktig ivaretagelse ikke er nok, følger også av § 1, der det overordnede målet er en ivaretagelse «nå og i fremtiden».

Det naturlige utbredelsesområdet er hele den geografiske sonen – innenfor lovens virkeområde – der naturtypen forekommer naturlig. Grensene for utbredelsesområde vil ikke ligge fast til enhver tid. Naturen er i forandring, og utbredelsen av naturtyper vil variere, f.eks. med klimaendringer. Videre vil også artsmangfoldet og de økologiske prosessene ha en naturlig utvikling, som igjen virker inn på innholdet i naturtypene.

Begrepet naturtype omfatter forskjellige typer kulturlandskap som f.eks. slåttenger eller grasmark, jf. merknadene til § 3 bokstav j. Det kan være vanskelig å bedømme hva som er det «naturlige utbredelsesområdet» for en slik naturtype. Utbredelsesområdet vil jo avhenge av om den menneskelige påvirkningen har funnet sted eller ikke. Utgangspunktet må da være at man ser på de naturgitte forhold som har lagt til rette for det samspillet mellom mennesker og naturen som har resultert i den aktuelle naturtypen. Videre må man se på hvor det rent faktisk har foregått eller foregår et slikt samspill mellom natur og kultur. Dagens utbredelsesområde vil derfor normalt være et godt utgangspunkt for vurderingen av slike naturtyper.

Bestemmelsen bruker to sentrale kjennetegn på en naturtype – artsmangfoldet og de økologiske prosessene som forekommer i naturtypen – for å angi kjernen i det å ta vare på naturtypemangfoldet.

«Artsmangfoldet» vil si de artene som normalt forekommer i den aktuelle naturtypen og de interaksjonene som finner sted mellom disse artene. Forekommer ikke de artene som er spesifikke for naturtypen, er det enten overhodet ikke tale om en forekomst av den aktuelle naturtypen, eller den økologiske kvaliteten er dårlig.

Med «økologiske prosesser» menes det totale innbyrdes samspill mellom de levende organismene i en naturtype og samspillet mellom den levende og ikke-levende natur. Dette samspillet er et resultat av en rekke enkeltfunksjoner som f.eks. arter eller de ikke-levende bestanddeler har. Eksempler på økologiske prosesser er vannhus-holdning (f.eks. en tørr eller våt naturtype), byg-

ging og vekst av et korallrev eller produksjon av jordsmonn av en bestemt beskaffenhet (f.eks. at naturtypen er kalkrik).

Begrepet viser først og fremst til den økologiske tilstanden forekomstene har, men inneholder også et kvantitativt element. Hvis forekomstene av naturtypen blir for små, kan det være vanskelig å sikre de økologiske prosessene. F.eks. kan det være vanskelig å opprettholde den nødvendige vannhusholdningen i våtmarksområder som er svært små.

Annet punktum handler spesifikt om økosystemer, og lovfester utgangspunktet for økosystemtilnærmingen, jf. kap. 8.6.1.5. Et økosystem beskrives vanligvis gjennom sine funksjoner, struktur og produktivitet, se også definisjonen i § 3 bokstav t. Både enkeltorganismene, ikke-levende deler av økosystemet og hele økosystemer kan ha økologiske funksjoner. En funksjon kan beskrives som det bidraget som leveres til samspillet i naturen. F.eks. kan et område ha funksjon som spredningskorridor for arter, en funksjon av en skog kan være at den produserer oksygen, eller en art kan ha funksjon som mat for en eller flere andre arter.

Et økosystems struktur er oppbyggingen av økosystemet. Hvilke arter som finnes der, hvordan de forholder seg til hverandre, oppbyggingen av og mellom både levende og ikke-levende elementer.

Med produktivitet menes produsert biomasse pr. arealenhet, det vil si det kvantitative utbyttet av prosessene.

Funksjoner, struktur og produktivitet beskriver økosystemet. Dette er dynamiske begrep som innbefatter økosystemets naturlige utvikling. Ved å vurdere de nevnte parametere, vil man kunne si noe om tilstanden er god eller dårlig, se også definisjonen av økologisk tilstand i § 3 bokstav s. Et velfungerende økosystem vil kunne levere viktige tjenester og produkter til mennesker, slik som rent vann, ren luft, tømmer eller mat.

Annet punktum viser at det er forholdsmessighet mellom mål og midler, jf. «så langt det anses rimelig». Noen ganger kan de naturgitte forhold i seg selv være av en slik karakter at målet ikke kan nås. Andre ganger kan bidraget til måloppnåelsen være svært liten i forhold til kostnadene ved et tiltak. Det er heller ikke nødvendig at alle økosystem ivaretas for å kunne nå målet i første punktum.

Det samlede målet i § 4 er et forvaltningsmål som kan oppnås på forskjellige måter. Det kan dreie seg om at tiltak tilpasses målet, at noen tiltak velges fremfor andre, at man setter inn positive tiltak, eller at man avstår fra negative. Det vil være den samlede bruken eller ikke-bruken som vil gi et

resultat i forhold til målet i § 4, både av private og av offentlige myndigheter.

Ved tiltak etter både naturmangfoldloven og andre lover skal tiltaket avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. Herunder forstås økonomiske, sosiale og kulturelle interesser, og behovet for en effektiv ressursforvaltning. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 4 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målet i § 4 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Til § 5 (forvaltningsmål for arter)

Paragrafen svarer til NOU 2004: 28 § 5, med noen endringer. Den bygger delvis på viltloven § 1 og lakse- og innlandsfiskloven § 1. Disse bestemmelsene oppheves imidlertid ikke, men gjelder side om side med naturmangfoldloven § 5. Paragrafen er drøftet i kap. 8.3.

Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningen eller private noen direkte forpliktelser, men har betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelse etter denne og andre lover, samt ved utforming av regelverk. I naturmangfoldloven vil målet ha relevans for bl.a. § 23 om prioriterte arter, der det uttrykkelig vises til utviklingen for en art i henhold til målet i § 5. Paragrafen vil også spille inn som en faktor når innholdet i aktsomhetsplikten i § 6 skal vurderes, jf. også nedenfor i merknadene til § 6. Videre kan den bl.a. ha betydning for vurderingen av om det anses nødvendig å opprette særskilte verneområder, jf. § 33 første ledd bokstav b og bokstav c.

Målet i § 5 gjelder for alle typer arter på land, i vassdrag, og i havet med havbunnen. I tråd med biomangfoldkonvensjonen omfattes også artenes genetiske mangfold, jf. *første ledd første punktum*. Det er tale om genetisk mangfold både mellom ulike bestander og innenfor en bestand. Et tilstrekkelig genetisk mangfold er for det første nødvendig for artens overlevelse på sikt. Det gjør arten mer robust for miljøsvingninger og hindrer negative konsekvenser ved innavl. For det andre er ivaretagelse av det genetiske mangfold et selvstendig mål ved siden av ivaretagelse av økosystemer og arter. F.eks. kan en særskilt genetisk tilpasning i en bestemt bestand være interessant for foredling, avl eller bioprospektering og etterfølgende utnytting av genetisk materiale.

Nært knyttet til dette er målet om at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde. Det naturlige utbredelsesområde for en art er hele den geografiske sonen der det er naturlig at arten forekommer. En art kan ha

flere leveområder innenfor sitt utbredelsesområde. De individene som sammen inntar et bestemt leveområde, vil utgjøre en bestand. For kulturbetingete arter må det naturlige utbredelsesområde vurderes ut fra de naturgitte forhold som er en forutsetning for at arten finnes, og den faktiske kulturpåvirkningen som har funnet eller finner sted, jf. også merknadene til begrepet naturlig utbredelsesområde for en naturtype i § 4.

Hva som skal til for at en bestand kan regnes som levedyktig kan være vanskelig å besvare ut fra dagens kunnskap, og vil variere fra art til art. F.eks. kan det for noen plantearter bety at det bør finnes flere mindre forekomster spredt over hele landet heller enn noen få store forekomster, mens det for noen dyrearter kan være viktigere med et større antall individer pr. forekomst enn at det er mange forekomster med få individer. Førre-var-prinsippet tilsier at usikkerhet bør føre til at man tar vare på flere bestander knyttet til forskjellige leveområder, for å ha en tilstrekkelig sikkerhetsmargin. Selv om målet er at arter skal forekomme i levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområde, kan andre viktige samfunnsinteresser tilsi at målet nås på andre måter enn hensynet til naturmangfoldet isolert sett skulle tilsi. Et eksempel på dette er den differensierte rovviltforvaltningen som baserer seg på en interesseavveining mellom utmarks-næring og rovviltvern.

Det vises her til at tiltak etter både naturmangfoldloven og andre lover skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. § 14. Herunder forstås økonomiske, sosiale og kulturelle interesser, og behovet for en effektiv ressursforvaltning. En slik avveining skal ikke medføre at målet i § 5 fravikes, men at tiltaket vil kunne medføre at målet i § 5 nås på en annen måte eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Målet for artsforvaltningen er et langsiktig mål. Det innebærer bl.a. at kortsiktige svingninger i bestandsstørrelser ikke behøver å ha betydning for om målet nås på sikt.

Etter *første ledd annet punktum* skal artenes økologiske funksjonsområder ivaretas, og de øvrige økologiske betingelsene skal være tilstede «så langt det er nødvendig for å nå» målet i første punktum. Med økologiske funksjonsområder menes både det området der en art oppholder seg gjennom de fleste faser av livet (leveområder), men også områder der en art oppholder seg en kort periode, på grunn av områdenes særskilte funksjon for artens livssyklus, f.eks. beiteområder eller trekkveier, jf. § 3 bokstav r. Øvrige økologiske

betingelser er f.eks. rent vann, tilstedeværelse av andre arter som mat eller vertsorganisme eller fravær av forstyrrelser i hekketiden. Det kan også være landskapselementer som er nødvendige for sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder, f.eks. spredningskorridorer som til tross for fragmentering av leveområder gjør det mulig å utveksle arvemateriale mellom organismer.

Målet er at artene og deres genetiske mangfold «ivaretas». I det ligger at man søker å beholde eller oppnå en god tilstand. Naturlig utvikling inngår også i begrepet, men hva som er en naturlig utvikling, kan være vanskelig å slå fast i praksis. Noen ganger er en naturlig påvirkning forsterket på grunn av menneskers påvirkning, andre ganger er en utvikling i all hovedsak skapt av mennesker. Noen arter krever skjøtsel fordi deres forekomst er kulturbetinget eller kulturpåvirket. Målet gjelder også slike arter. En naturlig utvikling må i slike tilfeller ses i lys av det samspillet mellom mennesker og natur som har skapt eller bidratt til livsbetingelsene for arten. Se for øvrig om begrepet ivaretas også merknadene til § 4.

Dersom det ikke er mulig å forvalte en art slik at den forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde (in situ), skal det iverksettes bevaringstiltak utenfor leveområdet (ex situ), hvis det kan bidra til å fremme artens overlevelse i naturen, jf. § 27 første ledd. Det kan f.eks. være aktuelt for arter som for å overleve i naturen krever skjøtsel i uforholdsmessig stort omfang. Målet med ex situ bevaringstiltak må først og fremst være at arten på sikt kan tilbakeføres og reetableres i naturen. Ivaretas arten først og fremst på grunn av sin kulturhistoriske verdi, vil den inngå i kulturminneloven, jf. den loven §§ 15 og 20.

Også skadegjørende (norske) arter faller i utgangspunktet inn under forvaltningsmålet, både som unike arter og på grunn av deres funksjon i økosystemet, men her medfører bestemmelsene i lovkap. III viktige forbehold.

Annet ledd fastsetter at forvaltningsmålet ikke gjelder for fremmede organismer i norsk natur, men innebærer ingen plikt for myndighetene til å bekjempe bestemte fremmede organismer. Bakgrunnen for unntaket er at fremmede organismer vil kunne gi en uheldig påvirkning på norsk natur. Det er imidlertid ikke oppstilt noe krav om at den fremmede organismen faktisk medfører en slik påvirkning.

Tredje ledd inneholder et forvaltningsmål for det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter. Det vises for øvrig til kap. 9.12.5 og omtalen av § 27 annet ledd.

Til § 6 (generell aktsomhetsplikt)

Paragrafen viderefører NOU 2004: 28 § 6, men med en del endringer. Bl.a. er bestemmelsen gjort mer generell, og det er tatt inn en rimelighetsbetraktning. Paragrafen er tatt ut av straffebestemmelsen. Den bygger delvis på naturvernloven § 1 og viltloven § 3 tredje ledd. Lignende bestemmelser finnes i vannressursloven § 5 og svalbardmiljøloven § 5 første ledd, jf. også friluftsløven § 11. Paragrafen er drøftet i kap. 8.4.

Paragrafen fastslår en alminnelig aktsomhetsplikt for «enhver» overfor naturmangfoldet. Plikten gjelder for private, både enkeltpersoner og foretak, og for det offentlige. Rettsvirkningene av aktsomhetsplikten er drøftet i kap. 8.4.6.2 og omtales ikke her.

I plikten til å opptre aktsomt ligger for det første en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende. Dette er en forutsetning for å gjøre aktsomhetsplikten effektiv. Det naturmangfoldet man ikke er kjent med, er det heller ikke mulig bevisst å ta hensyn til. Det er åpenbart grenser for hva man kan forvente at privatpersoner på selvstendig grunnlag kan tilegne seg av kunnskap om biologisk mangfold. Her vil myndighetene ha en viktig oppgave med å informere publikum. Det må også kunne forventes mer av profesjonell næringsvirksomhet enn av enkeltpersoner i sine daglige gjøremål. Men på samme måte som det gjelder en aktsomhetsplikt på andre samfunnsområder, f.eks. i veitrafikken, stilles det etter denne bestemmelsen krav om økt bevissthet overfor naturen. Særlig når myndighetene legger til rette for at informasjon om f.eks. truede arter eller truede naturtyper er lett tilgjengelig, bør det kunne forventes en viss innsats for å gjøre seg kjent med denne typen informasjon.

For det offentlige foreslås i § 8 en særskilt regel om kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøving. Kravet til aktsomhet i § 6 må åpenbart ikke leses slik at det forventes at enhver skal bygge på et tilsvarende kunnskapsgrunnlag som det som kreves av myndighetene. Det vises derfor ikke til § 8 i denne paragrafen.

Det andre elementet i aktsomhetsplikten er at den enkelte skal gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Hva som er rimelig vil særlig avhenge av hvilken type virksomhet det er tale om, hvor berettiget nytteformål virksomheten har, omfanget av virksomheten, hvor stort skadepotensialet er, om det er store kostnader knyttet til å ta hensyn til naturverdiene og om skaden er nødvendig eller om vedkommende lett kunne ha nådd sitt mål på annen måte. Det vil også

ha betydning om aktiviteten berører truet eller sårbar natur. Det må videre vektlegges hvor god og tilgjengelig informasjon myndighetene har gitt. Finnes det svært liten veiledning i hvordan virksomhet påvirker naturmangfoldet, kan den enkelte bebreides langt mindre enn om slik informasjon hadde foreligget og blitt gjort kjent. Foreligger veiledning fra myndighetene og man handler i tråd med denne, må man kunne stole på at aktsomhetsplikten er oppfylt.

Ikke enhver skade på naturmangfoldet skal unngås. F.eks. vil man bare ved å ferdes i terrenget trække ned en rekke små planter og insekter. Slik helt alminnelig lovlig aktivitet er ikke ment å rammes av aktsomhetsplikten. Aktsomhetsplikten er derfor koplet opp mot målene i §§ 4 og 5. Det sentrale i aktsomhetsplikten er dermed den enkeltes ansvar for å bidra – etter evne – til den samlede forvaltningen av naturmangfoldet slik at målene i §§ 4 og 5 kan nås.

Bestemmelsen pålegger ikke å utføre en bestemt type aktivitet, selv om den kunne vært nødvendig for å opprettholde naturmangfoldet. Trengs det f.eks. utbredt skjøtsel eller gamle driftsmetoder, må myndighetene søke å få til slik virksomhet på andre måter, f.eks. gjennom avtaler eller tilskuddsordninger.

De miljørettslige prinsippene i §§ 9 til 12 gjelder ikke direkte for private. Det kan likevel være paralleller mellom prinsippene og hva som anses som aktsom opptreden. F.eks. kan det være i tråd med aktsomhetsplikten at man velger allment aksepterte, skånsomme driftsmetoder, hvis det ikke medfører en urimelig økt byrde for tiltakshaveren.

Aktsomhetsplikten har størst betydning for atferd eller virksomhet som ikke er regulert. Er det gitt regler om hvordan man skal ta hensyn til naturverdiene, vil aktsomhetsplikten normalt være oppfylt når man har fulgt disse reglene. Det gjelder i enda sterkere grad ved virksomhet som offentlig myndighet har gitt tillatelse til. Den ansvarlige for virksomheten må i slike tilfeller kunne ta utgangspunkt i at aktsomhetsplikten er oppfylt dersom forutsetningene for og innholdet i tillatelsen er fulgt.

Tillatelsens betydning for aktsomhetsplikten går uttrykkelig frem av *annet punktum*. En forutsetning for at aktsomhetsplikten antas oppfylt, er at virksomheten utføres i henhold til tillatelsen. I dette ligger for det første at de forutsetningene som ligger til grunn for tillatelsen, f.eks. om hvilke skadevirkninger tiltaket kunne få, fremdeles er tilstede, og at det f.eks. ikke foreligger ny kunnskap om skadevirkningene av tiltaket som det antas tiltakshaver burde kjenne til. For det andre ligger i

dette at virksomheten utføres i samsvar med innholdet i tillatelsen. For aktiviteter knyttet til virksomheten som ikke er uttrykkelig regulert i tillatelsen, gjelder aktsomhetsplikten etter § 6 på vanlig måte. Er det f.eks. gitt en byggetillatelse i et område der byggematerialer må fraktes gjennom et hekkeområde for fugl, vil aktsomhetsplikten gjelde for denne ferdselen.

Endrer forutsetningene for tillatelsen seg, f.eks. ved at virksomheten viser seg å få større skadevirkninger enn antatt, vil også aktsomhetsplikten gjelde som ellers. Et eksempel på en slik situasjon er at man under et utbyggingsarbeid kommer over en sterkt truet art som vil bli ødelagt, uten at man var klar over at arten fantes i området da tillatelsen ble gitt.

Det vises også til kap. 8.4.6.1 om innholdet i aktsomhetsplikten og kap. 8.4.6.3 om betydningen av offentlige tillatelser.

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

Paragrafen er ny og svarer i hovedsak til NOU 2004: 28 § 8. Paragrafen har en parallell i svalbardmiljøloven § 6 og for noen prinsipers vedkommende i forurensingsloven § 2. Det vises til kap. 8.6.6.

Paragrafen fungerer som innledende bestemmelse til paragrafen om kunnskapsgrunnlaget i § 8 og de miljørettslige prinsipper som foreslås lovfestet i §§ 9 til 12. Sammenlignet med utvalgets forslag har § 7 og § 8 byttet plass. Dermed trekkes bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget med blant prinsippene for beslutningstaking. Regelen om kunnskapsgrunnlaget er ikke et miljørettslig prinsipp, men den retter seg, som prinsippene, mot myndighetene, og det er derfor naturlig at den plasseres sammen med de øvrige retningslinjene for offentlig beslutningstaking. Samtidig flyttes den rett foran føre-var-prinsippet, som den henger nært sammen med.

Paragraf 7 retter seg til offentlige myndigheter. Det generelle rettslige utgangspunkt for miljørettslige prinsipper er imidlertid ikke nødvendigvis at disse kun har betydning for myndighetene. Slike prinsipper kan etter gjeldende rett også ha betydning for private, slik det f.eks. er for prinsippene i forurensningsloven § 2. I naturmangfoldloven følger en slik betydning for private imidlertid ikke av § 7. Prinsippene i §§ 9 til 12 pålegger dermed ikke borgerne noen selvstendige rettsplikter. Bindende virkning for borgerne får de først når de blir lagt til grunn og konkretisert ved forvaltningens utøving av myndighet etter naturmangfoldloven eller

andre lover, og ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom.

Det kan imidlertid følge av § 6 at f.eks. valg av svært skadelige driftsmetoder der det foreligger alternativer som er lite byrdefulle for tiltakshaveren, anses å stride mot aktsomhetsplikten. Men dette vil i tilfelle følge av en direkte tolkning av hva som ligger i aktsomhetsplikten i § 6, ikke av bestemmelsene i §§ 8 til 12.

Paragraf 7 første punktum fastslår at §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøving. Prinsippene har betydning både ved fastsetting av generelle forskrifter og ved individuelle avgjørelser, herunder beslutninger om tildeling av tilskudd. Ordet retningslinje innebærer bl.a. at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet i enhver sak. Andre hensyn kan komme inn, f.eks. etter retningslinjer for skjønnsutøvelse etter en annen lov som veier tyngre i den aktuelle saken. Den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må imidlertid være i samsvar med retningslinjene. Det vil for øvrig følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak.

Det følger av dette at prinsippene i naturmangfoldloven ikke gjelder direkte. Det er de operative bestemmelsene – enten i denne eller andre lover – som avgjør hvilket ansvar som helt konkret pålegges den enkelte.

Paragraf 7 innebærer også at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. *annet punktum*. Dette gjelder selv om det etter alminnelige forvaltningsrettslige regler ikke skulle foreligge begrunnelsesplikt.

Offentlig myndighetsutøving er først og fremst vedtak av forskrifter eller enkeltvedtak. Men det omfatter også myndighetsutøving som ikke er å treffe vedtak etter forvaltningsloven. Tildeling av tilskudd vil falle inn under begrepet offentlig myndighetsutøving, men dette er likevel sagt uttrykkelig, fordi tildeling av tilskudd kan ha stor betydning for ivaretagelse av naturmangfoldet. Ordlyden omfatter myndighetsutøving både etter naturmangfoldloven og etter andre lover som berører naturmangfoldet. For å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensartet, er den nevnte begrunnelsesplikten særskilt viktig.

I de tilfeller hvor forvaltningen ikke er gitt rom for fritt skjønn eller ulike tolkninger i sin myndighetsutøving, vil hensyntagen til prinsippene måtte legges til grunn ved etableringen av hjemmelen for

myndighetsutøvelsen, f.eks. i forbindelse med forhandlinger om tilskuddsordninger.

Prinsippene i bestemmelsen vil ikke komme til anvendelse ved det offentliges utøving av eierrådighet i private eller statlige selskaper. Imidlertid vil prinsippene komme til anvendelse ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom. Vektleggingen av prinsippene i naturmangfoldloven kan ikke gå utover de rammene som er satt for det offentliges virksomhet knyttet til fast eiendom, men kan ha betydning for avveining av interesser innenfor denne rammen.

Til § 8 (kunnskapsgrunnlaget)

Paragrafen er ny og svarer til NOU 2004: 28 § 7, med noen endringer. Bl.a. er det tatt hensyn til hvilket kunnskapsgrunnlag som er rimelig å forlange sett ut fra kostnadene ved fremskaffing av kunnskapen, sakens karakter og mulig miljøpåvirkning. Bestemmelsen er omtalt i kap. 8.5.

Bestemmelsen har ingen parallell i gjeldende rett, men visse plikter til å ha kunnskap om miljøforhold følger i dag av lov 9. mai 2003 nr. 31 om miljøinformasjon §§ 8 og 9.

Bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget er en retningslinje for offentlig beslutningstaking, jf. § 7.

Bestemmelsen stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag. Den gjelder ved beslutninger som offentlige instanser foretar i kraft av å være myndighet. Kravet gjelder også der private aktører utøver myndighet på vegne av det offentlige. Offentlig myndighetsutøving er først og fremst vedtak av forskrifter eller enkeltvedtak, men omfatter også beslutninger som ikke er å anse som vedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke avgjørelser om ikke å fatte vedtak eller beslutninger. Bestemmelsen gjelder i tillegg ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom, jf. § 7.

Kravet gjelder både beslutninger knyttet til naturinngrep og beslutninger om ivaretagelse av natur.

Første ledd første punktum pålegger myndighetene å bygge på vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Dette gjelder i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som ev. må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Et absolutt krav om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for

enhver beslutning som berører naturmangfoldet ville favne altfor vidt. For det første er naturmangfoldet og de prosesser som virker der så komplekst at vi neppe i overskuelig fremtid vil ha inngående vitenskapelig kunnskap om arter, naturtyper, økologiske prosesser med mer. For det andre er det heller ikke hensiktsmessig å bruke en omfattende og kostbar forsknings- og utredningsinnsats når det er tale om begrenset virksomhet og ubetydelig forventet skade. Ressursene bør kanaliseres slik at effekten samlet sett er best med tanke på ivaretagelse av naturmangfoldet. Samtidig er det også i store saker med stort skadepotensiale en grense for hva som kan forventes skaffet av kunnskap. Der hvor tiltaket som foreslås innført har handelsmessige konsekvenser skal vurderingen av hva som er «rimelig» å kreve også ses i lys av hva de relevante internasjonale avtalene (f.eks. WTO eller EØS) krever. *Første ledd annet punktum* synliggjør denne avveiningen mellom kostnadene ved å skaffe et vitenskapelig beslutningsgrunnlag på den ene siden og sakens karakter og mulig miljøpåvirkning på den andre siden. Dette punktum er dermed en presisering av hva som er rimelig å kreve, jf. første punktum.

Med «sakens karakter» siktes bl.a. til omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller mer permanent påvirkning. Det vil f.eks. kreves et annet kunnskapsgrunnlag for en beslutning knyttet til et svært begrenset uttak av genetisk materiale enn for omfattende kommersiell høsting. Tilsvarende vil kunnskapsgrunnlaget for en beslutning om et mikrokraftverk være et helt annet enn for en større kraftutbygging. «Risiko for naturmangfoldet» henger nært sammen med sakens karakter. Det er tale om både hvor stor risiko det er for miljøpåvirkning og hvor stort omfang den antas å kunne få.

Bestemmelsen pålegger ikke myndighetene å utføre generell kartlegging av naturmangfold.

Første ledd første punktum sier noe om både kunnskapens karakter og kunnskapens innhold. *Første ledd* omhandler kunnskap av vitenskapelig karakter. Vitenskapelig kunnskap skal være objektiv og den skal være etterprøvbart. Kunnskapen kan være basert på konkrete funn eller observasjoner, men kan også ha karakter av mer alminnelig kunnskap om bl.a. biologi, økologi, kjemi eller fysikk.

Kunnskapens innhold skal etter første ledd dreie seg om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, og effekten av påvirkninger. Med en naturtypes økologiske tilstand menes status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i naturtypens forekom-

ster, sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer, jf. definisjonen i § 3 bokstav s. Ved å snakke generelt om arters bestandssituasjon og naturtypers tilstand og utbredelse, understreker bestemmelsen at en påvirkning ikke må ses isolert i forhold til den enkelte forekomst som blir berørt. Påvirkningen må også ses i lys av den samlede tilstand for en art, bestand eller naturtype. Dessuten må sammenhengene i økosystemet vurderes. I dette ligger ikke at den som skal fremskaffe kunnskap skal ha en totaloversikt over arter og naturtyper og deres tilstand. Slike oversikter er det myndighetenes ansvar å skaffe. Den kunnskap som det kan forventes at den aktuelle virksomheten skal bidra med må være knyttet til den eller de påvirkninger virksomheten står for, sett i forhold til den samlede tilstanden til de arter og naturtyper som påvirkes. Kunnskap om effekten av påvirkninger kan være av naturvitenskapelig karakter, men også f.eks. være kunnskap om historiske påvirkninger og kulturtradisjoner av betydning for bærekraftig bruk og vern.

Kunnskapen kan f.eks. stamme fra konsekvensutredninger utført på vegne av søkeren i en bestemt sak, fra det offentlige i forbindelse med utarbeiding av planer eller programmer, eller fra mer generelle faglige utredninger, f.eks. rødlistor om arter eller naturtyper.

Hvem som skal fremskaffe kunnskapen følger også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, jf. kap. 8.5.5.4, ev. av spesielle regler i den enkelte lov.

Annet ledd omhandler erfaringskunnskap og fastsetter en plikt for myndighetene til å legge vekt på slik kunnskap.

Erfaringskunnskapen kan være dynamisk. Det kreves at kunnskapen er «basert på» generasjoners erfaring. I det ligger også at kunnskapen kan ha utviklet seg underveis, selv om den har rot i generasjoners erfaringer.

Bestemmelsen omfatter også samisk kunnskap. Slik kunnskap omfatter det biomangfoldkonvensjonen omtaler som tradisjonell kunnskap, fornyelser og praksis. Slik tradisjonell kunnskap/arbeidshu er en viktig del av samisk kultur og identitet. Tradisjonell kunnskap knytter seg bl.a. til ulike bruksmåter og til forvaltningen av naturressurser. Denne erfaringsbaserte kunnskapen overleveres fra eldre til yngre generasjoner, gjennom muntlige forklaringer og praktisk øvelse.

Bestemmelsen omfatter ikke en selvstendig plikt for myndighetene til å fremskaffe slik kunnskap før avgjørelser treffes utover det som følger direkte av første ledd eller alminnelig forvaltningsrettslig utredningsplikt. Men den innebærer en

særlig plikt til å legge vekt på slik kunnskap dersom den foreligger.

Det kan være en utfordring å få brakt på det rene om det foreligger slik erfaringskunnskap og hva den i tilfelle innebærer. Høring av de organisasjoner som antas å kunne inneha slik kunnskap er derfor et vesentlig supplement tilplikten i § 8 annet ledd. Slik høring vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler, men § 8 annet ledd vil være med på å angi for hvem en sak bør forelegges. En høringsinstans som kan bidra med slik erfaringskunnskap som nevnt i § 8 annet ledd, vil ha et selvstendig ansvar for å formidle denne kunnskapen. I noen tilfeller er innehavere av tradisjonell kunnskap tilbakeholdne med å opplyse om kunnskap som kan ha vært beskyttet i f.eks. slekten eller lokalsamfunnet. Åpenhet og klarhet om hva kunnskapen skal brukes til er derfor viktig. Kunnskapsinnehaveren står imidlertid fritt til ikke å opplyse om kunnskapen, og resultatet vil i så fall være at myndighetene ikke kan tillegge den vekt.

Den kunnskapen som etterlyses i § 8 vil normalt bare utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Avhengig av hvilken type beslutning det dreier seg om, vil beslutningen også bygge på annen kunnskap, f.eks. om økonomiske konsekvenser eller om påvirkning på andre interesser som f.eks. helse eller friluftsliv. Hvilke interesser som kommer inn, og hvilken kunnskap som kreves, vil da avhenge av en kombinasjon av naturmangfoldloven § 8, det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for beslutningen og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Til § 9 (føre-var-prinsippet)

Bestemmelsen er ny og svarer i innhold i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 9, men er supplert med internasjonale formuleringer av prinsippet. Det vises til kap. 8.6.6.3. En lignende, men noe strengere bestemmelse, finnes i svalbardmiljøloven § 7.

Prinsippetts rettslige betydning går frem av § 7, jf. kommentarene til den paragrafen og kap. 8.6.6.2.

Føre-var-prinsippet kommer inn både ved vedtak som har betydning for naturmangfoldet og hvor det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet (*første punktum*), samt ved beslutninger som svar på risiko for alvorlig alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet (*annet punktum*). Utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig, jf. § 8. Likevel kan det i en del tilfeller være tvil om konsekvensene for miljøet. Føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere slik

tvil. Førre-var-prinsippet vil dermed komme til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har slik tilstrekkelig kunnskap. Dette gjelder både ved forvaltningsbeslutninger og ved vurdering av tiltak som initieres av forvaltningsmyndigheten. Kunnskapsmangelen kan gjelde usikkerhet om hvilke naturverdier som blir berørt, f.eks. hvilke arter som forekommer i et område, eller usikkerhet om hvilken effekt en påvirkning vil ha.

Forutsetningen for at annet punktum skal komme til anvendelse, er at det foreligger en reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Dette innebærer at det ut fra vitenskapelige kriterier eller erfaringskunnskap er en reell sannsynlighet for at slik skade kan oppstå, men det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at det vil skje. At det foreligger en tilstrekkelig risiko som fører til at førre-var-prinsippet skal komme til anvendelse, må kunne begrunnes ut fra alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Førre-var-prinsippet sier at myndighetene ikke skal bruke kunnskapsmangel som en begrunnelse for å la være å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade. Den handleplikten som følger av prinsippet kan være en aktiv handleplikt, f.eks. å sette i gang et vernetiltak, eller en mer passiv handleplikt, f.eks. å nekte et omsøkt tiltak eller knytte forebyggende vilkår til et slikt tiltak. «Forvaltningstiltak» kan altså være beslutninger om vern eller beslutninger om bærekraftig bruk.

Hva som ligger i alvorlig eller irreversibel skade avhenger av flere faktorer. Bl.a. vil det være viktig om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, om skaden vil være varig eller midlertidig, og om skaden vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå målene i §§ 4 eller 5. Den potensielle miljøskaden må også ses i lys av hvilke andre interesser som blir berørt av beslutningen. Det vises for øvrig til kap. 8.6.6.3.

Forvaltningsmyndighetenes tiltak forutsettes å skje innen rammene av internasjonale avtaler som Norge er bundet av.

Til § 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning)

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 10. Istedenfor «en beslutning» skal vurderes, som brukes i utvalgets forslag, brukes her «en påvirkning av et økosystem» for å synliggjøre prinsippetts nære sammenheng med den såkalte økosystemtilnærmingen, der påvirkninger og sammenhenger i økosystemet ses under ett. Bestemmelsen er ny som en lovfestet generell retningslinje, men et

prinsipp om samlet belastning er lovfestet i svalbardmiljøloven § 7 og forurensningsloven § 2 nr. 2. Prinsippet om samlet belastning er nærmere beskrevet i kap. 8.6.6.4, jf. 8.6.1.5.

Bestemmelsen er som de øvrige prinsippene i dette lovkapitlet en retningslinje ved utøving av offentlig myndighet. Det innebærer bl.a. at det ved praktiseringen av bestemmelsen kan tas hensyn til hva det er rimelig å kreve av helhetsvurderinger knyttet til tiltak og bruk.

Paragrafens rettslige betydning er nærmere beskrevet i merknadene til § 7 og kap. 8.6.6.2.

Påvirkninger av et økosystem kan være av biologisk, fysiologisk, kjemisk, men også estetisk karakter. De kan være knyttet til et direkte inngrep i det aktuelle økosystemet eller være mer generelle, som f.eks. klimaendringer. En påvirkning kan også ha positiv effekt på naturmangfoldet og oppveie for andre, negative påvirkninger. Det er effekten på naturmangfoldet som vurderes i prinsippet om samlet belastning, ikke det enkelte tiltaket som sådan.

Paragrafen skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for. Det innebærer for det første at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger. Dette har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha stor effekt på økosystemet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.

Sett i sammenheng med førre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger av samme art senere, eller for andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkningen kan gi en uønsket virkning på naturmangfoldet. Her kan det være avgjørende om myndighetene rettslig eller politisk vil ha noen sterk tilskyndelse til å sikre likebehandling av aktuelle aktører. Eksempelvis kan en tenke seg prinsippet anvendt ved behandlingen av en søknad om å få etablere minikraftverk i et område hvor det er mange grunneiere. Sannsynligheten for at flere grunneiere vil søke etablering av minikraftverk dersom første søker får innvilget tillatelse, kan være et argument for å nekte å gi første søker tillatelse. Vurderingene med hensyn til hva som kan skje i fremtiden, bør da være mest mulig konkrete. Hensynet til en effektiv ressursforvaltning kan også komme inn som et vurderingsmo-

ment, jf. §§ 4 og 5 og kommentarene til disse. En, noe større, utbygging kan i noen tilfeller ut fra både et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv være bedre enn mange små inngrep.

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

Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 11, men er nyansert ved en rimelighetsvurdering. Bestemmelsen er ny i sin generelle form, men lignende bestemmelser finnes i forurensningsloven § 2 nr. 5, svalbardmiljøloven § 9 og delvis kulturminneloven § 10, jf. omtalen av gjeldende rett i kap. 8.6.1.6. Det vises til omtalen i kap. 8.6.6.5.

Den rettslige betydningen av paragrafen følger av § 7, jf. merknadene til den bestemmelsen. Paragrafen er en retningslinje for myndighetene når de treffer beslutninger med grunnlag i annet regelverk og kan ikke brukes direkte som påleggshjemmel overfor private. Det konkrete ansvar for tiltakshavere vil derfor følge av andre generelle regler eller enkeltvedtak.

Kostnader ved å hindre eller begrense skade innbefatter alle kostnader ved forebyggende eller gjenopprettende tiltak. I dette kan det også ligge kostnader for å fremskaffe kunnskap, men ansvaret for slike kostnader vil også følge av alminnelig forvaltningsrett. Prinsippet i § 11 kan imidlertid ha betydning for tolkningen av disse alminnelige forvaltningsrettslige reglene. Kostnader for å hindre eller begrense skade kan også være kostnader ved overvåking av miljøtilstanden der en tillatt virksomhet finner sted og som den kan ha effekt på.

Med uttrykket «tiltakshaveren» menes både den som faktisk utøver den skadevoldende handling, og den som er ansvarlig for virksomheten, f.eks. en bedriftseier. Hvem av disse som i et konkret tilfelle må bære omkostningene, vil avhenge av de nærmere omstendighetene i saken.

Prinsippet forutsetter at det er risiko for eller har skjedd en «skade» på naturmangfoldet med mindre de forebyggende eller gjenopprettende tiltak gjennomføres. Det innebærer at ikke enhver påvirkning faller inn under bestemmelsen. Prinsippet er dermed også noe snevrere enn det tilsvarende prinsipp etter forurensningsloven, som gjelder kostnadene ved å hindre eller begrense selve forurensningen, uavhengig av hvilken skade som kan oppstå (forurensningsloven § 2 nr. 5).

Prinsippet vil som utgangspunkt være til hinder for at det offentlige dekker miljøkostnader som følger av private tiltak, enten direkte eller gjennom tilskudd og subsidier. Dette bør likevel ikke utelukkes, fordi man uten en form for økonomisk støtte i

enkelte situasjoner kan risikere at nødvendige eller sterkt ønskelige miljøtiltak ikke blir satt i verk. Dessuten kan det være urimelig at private som gjennomfører tiltak som kommer samfunnet til gode, bærer alle kostnadene ved å avhjelpe miljølempene. Videre kan en del skader på naturmangfoldet være vanskelig å forutse. Prinsippet avgrenses dermed mot det som er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Bestemmelsen er uansett ikke til hinder for at det offentlige for egen regning setter i verk tiltak for å forebygge eller utbedre miljøskader der dette anses nødvendig, og der det senere skal søkes dekning for utgiftene fra tiltakshaveren, jf. § 71.

Til § 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

Bestemmelsen svarer til NOU 2004: 28 § 12. Det vises til kap. 8.6.1.7 og 8.6.6.6. Lignende bestemmelser finnes i forurensningsloven § 2 nr. 3 og svalbardmiljøloven § 10, men den siste bestemmelsen er vesentlig strengere utformet enn § 12.

Bestemmelsen kombinerer to prinsipper – prinsippet om beste tilgjengelige teknikker og driftsmetoder og prinsippet om best lokalisering.

Den rettslige betydningen av bestemmelsen fremgår av § 7, jf. merknadene til den paragrafen. Regler i annen lovgivning om valg av driftsmetoder, teknikk eller lokalisering forutsettes utformet i tråd med prinsippet i § 12. Er det utformet slike regler, vil en privat person eller bedrift normalt ha oppfylt aktsomhetsplikten i § 6 dersom vedkommende følger disse reglene, jf. også merknadene til § 6.

Bestemmelsen gjelder valg av driftsmetode, teknikk eller lokalisering «for å unngå eller begrense skader» på naturmangfoldet. Driftsmetoder som gir et positivt bidrag til naturmangfoldet, vil også dekkes av dette, og slike metoder vil veie tungt i den samlede vurderingen av hva som gir de beste samfunnsmessige resultater.

Best mulig «teknikk» kan f.eks. være rensemetoder for utslipp som sikrer at ingen levende fremmede organismer slippes ut i naturen, jf. § 28 annet og tredje ledd, eller redskapsbruk som ikke ødelegger naturen ved uttak av genressurser.

«Driftsmetoder» kan f.eks. være landbruksmetoder som bruk av maskiner, hogstformer, tidspunkt for høsting, redskapsbruk i fiskeriene, sikringstiltak ved oppdrettsanlegg, osv.

Et eksempel på best mulig lokalisering kan være at man for et industrianlegg velger en lokalisering som medfører minst mulig skade på et verneområde, og som ut fra samfunnsmessige forhold

ellers gir en like god eller tilnærmet like god løsning.

I vurderingen av hvilke teknikker og driftsmetoder og hvilken lokalisering som skal aksepteres i det enkelte tilfelle, skal myndighetene ta hensyn til tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet, samt økonomiske forhold. Det er den løsningen som etter en samlet vurdering gir de beste samfunnsmessige resultatene, som skal velges. Dette kan bety at økonomiske forhold i enkelte saker vil veie tyngre enn hensyn til naturmangfoldet, men generelt bør den løsning velges som er best for naturen. Det vil heller ikke nødvendigvis være noen motsetning mellom økonomiske forhold og en god løsning for naturens mangfold. Drives f.eks. skogen på en måte som tar hensyn til miljøverdiene, vil den i fremtiden fremdeles kunne brukes til rekreasjon og næringsvirksomhet knyttet til dette.

«Tidligere, nåværende og fremtidig bruk» sikter til alle typer bruk, hva enten bruken har en økonomisk verdi eller ikke. Det kan dreie seg om bruk som en ressurs, f.eks. tømmer eller mat, bruk som opplevelse eller bruk for ivaretagelse av naturmangfoldet, f.eks. vern av et leveområde for en truet art.

Økonomiske forhold kan være av privatøkonomisk eller samfunnsøkonomisk karakter.

Hva som er de beste samfunnsmessige resultater må bl.a. ses i lys av naturmangfoldlovens formål i § 1 og de konkrete målene i §§ 4 og 5, sammenholdt med formålet ved andre regler som kommer til anvendelse. Bl.a. innebærer dette at avveiningen må gjøres i et langsiktig perspektiv.

Til § 13 (kvalitetsnormer for naturmangfold)

Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 13, men er endret en del, særlig når det gjelder konsekvensene av at kvalitetsnormer ikke blir nådd. Videre vil slike normer være retningsgivende, ikke rettslig bindende. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men miljøkvalitetsnormer finnes også etter forurensingsloven § 9 første ledd og vannressursloven § 9. Det vises til omtalen i kap. 8.7.

Bestemmelsen omhandler kvalitetsnormer for naturmangfold. Begrepet er brukt for å angi at helt generelle miljøkvalitetsnormer som også omfatter forurensning ikke kan fastsettes med hjemmel i naturmangfoldloven.

Kvaliteten på naturmangfoldet kan angis både ved kvantitative størrelser, f.eks. antall arter eller geografisk utstrekning av naturtyper, men også ved kvalitative betegnelser knyttet til god økologisk tilstand. Normen bør normalt ha en tids-

ramme innen hvilken man mener den bør være oppfylt.

Første ledd gir hjemmel for Kongen til å fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet. Slike normer kan Kongen fastsette bl.a. for å klargjøre felles mål på tvers av de ulike forvaltningsområdene og for å gi veiledning ved skjønnsutøvelse.

Kvalitetsnormer bør fastsettes når det foreligger en negativ status eller utvikling for naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 eller 5, og en slik norm kan bidra til at målene nås

Kvalitetsnormer for naturmangfold kan også brukes for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det kan også vurderes om en slik norm skal fastsettes som statlig planretningslinje etter § 6–2 i ny plandel i plan- og bygningsloven. I realiteten vil vedtak etter første ledd virke som en statlig planretningslinje uansett.

Kvalitetsnormer kan ha betydning for hva som ligger i aktsomhetsplikten etter § 6. En forutsetning er da at de er gjort kjent for allmennheten.

I *annet ledd* er det tatt inn en avgrensning i forhold til forurensingsloven og vannressursloven. Hvilket lovverk som brukes, vil måtte avgjøres konkret ut fra normens karakter og den enkelte lovs virkeområde og formål. I noen tilfeller kan det være aktuelt å fastsette kvalitetsnormer med hjemmel i flere lover.

Tredje ledd konkretiserer virkningen av at en kvalitetsnorm blir eller står i fare for å bli overskredet. Den mest nærliggende oppfølging i et slikt tilfelle som nevnt, er at myndighetene samarbeider om en plan for tiltak som kan føre til at normen blir nådd, jf. tredje ledd *første punktum*. Slike tiltak kan være av forskjellig karakter, f.eks. kan det være aktuelt å iverksette restaureringstiltak, begrense negative påvirkninger eller gi tilskudd til positive tiltak. Slike tiltak kan i en del tilfelle være avhengig av hjemmel i naturmangfoldloven eller andre lover, noe som fremgår av *annet punktum*. Annet punktum gir ingen selvstendig ny forskriftshjemmel, men viser at bruk av eksisterende hjemler kan være et aktuelt virkemiddel for å nå kvalitetsnormer for naturmangfold.

Til § 14 (vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser)

Bestemmelsen er ny i forhold til NOU 2004: 28.

Det følger av *første ledd* at ved tiltak etter både naturmangfoldloven og andre lover skal tiltaket avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Med «andre viktige samfunnsinteresser» forstås økonomiske, sosiale og kulturelle behov, og beho-

vet for en effektiv ressursforvaltning. Plikten til å avveie tiltaket etter naturmangfoldloven mot andre samfunnsinteresser innebærer også en plikt for vedtaksmyndigheten til å utrede hvilke andre samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende. Dette kan innebære at de selv må utrede konsekvenser eller at de må innhente slike utredninger fra andre myndigheter, jf. også forvaltningsloven § 17 første ledd første setning og § 37 (en plikt til å sørge for at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»).

Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur. *Annet ledd* synliggjør at det skal legges tilbørlig vekt på naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak i eller i medhold av naturmangfoldloven, noe som også følger av konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27. Det er imidlertid en klar skranke ved at hensynet til det samiske naturgrunnlaget må ligge innenfor rammen av den enkelte vedtaksbestemmelse i eller i medhold av loven. Det følger ikke av dette at samiske interesser nødvendigvis skal ha forrang innenfor det skjønnsrommet som tilligger myndigheten etter loven. Her må det ses hen til hvilken del av loven det er snakk om og hvilke andre interesser som kommer inn. Eksempelvis vil hensynet til naturinteressene vektlegges sterkere i et verneområde enn utenfor.

Kapittel III Artsforvaltning

Til § 15 (forvaltningsprinsipp)

Paragrafen bygger på forslaget i NOU 2004: 28 § 15, men bevaringsprinsippet er endret til et forvaltningsprinsipp, jf. kap. 9.4. Videre er det generelle utgangspunktet for alle artsgrupper samlet i en paragraf. Paragraf 15 avløser sammen med § 16 viltloven § 3 første ledd første punktum, annet ledd første punktum og tredje ledd, og lakse- og innlandsfiskloven § 4. Tilsvarende bestemmelser finnes i dag ikke for annen innlandsfisk enn den som er i vassdrag eller deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk. Det vises til kap. 9.2, 9.3 og 9.4, særlig kap. 9.4.5.

Paragrafen hjemler et generelt forvaltningsprinsipp for dyr, planter og sopp. Samtidig slås det fast at høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine organismer reguleres av havressurslova.

Det følger av *første ledd første punktum* at høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. «Lov» kan her være naturmangfoldloven, jf. §§ 17, 18 og 20, men også annen lov, jf. bl.a. § 15 fjerde ledd og § 16 første og annet ledd.

Formuleringen «følge av lov» innebærer ikke at det må treffes enkeltvedtak eller forskrift om høsting eller uttak. Høstings- eller uttaksadgangen kan også følge direkte av loven.

Begrepet «viltlevende» omfatter alle ville dyr uansett om de lever vilt eller er i fangenskap.

Med «høsting» menes jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler og sopp, i friluftsliv og næring, jf. § 3 bokstav g. «Uttak» omfatter enhver form for avliving eller fjerning av enkeltindivider av arter uansett formål, jf. § 3 bokstav o. Bestemmelsen innebærer bl.a. at det å fange, jage og drepe vilt og lakse- og innlandsfisk må ha hjemmel i lov. Også avliving og innsamling til vitenskapelige formål og flytting av levende organismer til et nytt levested omfattes av bestemmelsen. Ved det siste kan for øvrig også bestemmelsen om fremmede organismer komme inn, jf. § 30. Første punktum innebærer også at uttak av egg og rogn må skje med hjemmel i lov. Forstyrrelse av dyr omfattes ikke av bestemmelsen, men slik forstyrrelse kan etter omstendighetene være i strid med akt-somhetsplikten i § 6 eller reglene om prioriterte arter i § 23.

Utenfor begrepet «høsting og annet uttak» faller det å holde vilt og fisk i fangenskap. For viltets vedkommende vil det bli regulert i viltloven § 7, mens det for fisk for oppdrettsformål fortsatt skal reguleres etter akvakulturloven.

Av § 15 første ledd *annet punktum* fremgår at unødig skade på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås. Begrepene reir, bo eller hi omfatter ynglesteder. Om begrepene også omfatter hvilesteder, må avgjøres konkret. Et mindre, avgrenset område vil lettere omfattes enn et større område der avgrensningen er uklar. Bestemmelsen kan f.eks. innebære at trær hvor vilt har sitt reir i yngletiden ikke hogges unødig, eller at en vannforekomst som er tilholdssted for stor salamander ikke nedbygges. For innlandsfisk vil yngle- og oppvekstområder som regel ikke være skarpt avgrenset i tid og rom, men være knyttet til særskilte typer av leveområder til spesielle tider på året. Restriksjonene i annet punktum vil da først og fremst få betydning for slike nøkkelbiotoper i avgrensede perioder av året. Begrepet «unødig» er tatt med for å vise at ikke enhver skade omfattes av bestemmelsen. Tiltak som er lovlig etter lov eller vedtak med hjemmel i lov er normalt ikke å anse som unødig skade. Ved valg mellom flere lovlige fremgangsmåter bør imidlertid den mest skånsomme velges hvis den ikke er særlig mer byrdefull enn en fremgangsmåte som er skadelig for dyrelivet.

Begrepet «lidelse» er en videreføring av viltloven § 3 tredje ledd og skal sikre at viltlevende dyr under jakt, fangst og fiske ikke lider unødige. Bestemmelsen er mest aktuell i forhold til virveldyr. På et mer overordnet plan vil den kommende nye dyrevelferdsloven (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009)) være den generelle loven som vil gi overordnede prinsipper for behandling av dyr, både dyr som holdes i fangenskap og viltlevende dyr, men slik at situasjoner knyttet til jakt, fangst og fiske er regulert i viltloven og lakse- og innlandsfiskloven med tilhørende forskrifter.

Annet ledd gjelder høsting og annet uttak av viltlevende planter og sopp. Bestemmelsen omfatter også arter av encellede planter eller sopp, jf. definisjonen i § 3 bokstav l og m. Etter annet ledd er høsting og annet uttak av planter og sopp tillatt. Det forutsettes imidlertid at høsting eller uttak ikke er av et slikt omfang eller foregår på en slik måte at det truer overlevelsen av den aktuelle bestanden. Begrensningen retter seg i utgangspunktet mot alle typer virksomhet eller tiltak, men det er et vilkår at virksomheten eller tiltaket utgjør en trussel for den aktuelle bestandens overlevelse. Om tiltaket innebærer en slik trussel må bl.a. vurderes ut fra artens generelle bestandsstatus, f.eks. basert på gjeldende rødlistet, og omfanget av tiltaket. Hva som er «den aktuelle bestanden» må vurderes konkret. Bakgrunnen for at ikke alle individer innenfor den aktuelle bestanden bør utrykkes selv om arten på landsbasis har en god bestandssituasjon, er målet om å sikre et tilstrekkelig genetisk mangfold innenfor arten, jf. § 5 første ledd. Den aktuelle bestanden av arten kan ha visse genetiske særtrekk som ville forsvinne om den ble utrykkes. Det vil bli utarbeidet nærmere retningslinjer for hva som vil være en aktuell bestand.

Høsting og annet uttak av planter og sopp kan også begrenses ved vedtak etter lov. Med lov menes både naturmangfoldloven, herunder §§ 21, 23 og 24 og lovkap. V om områdevern, og andre lover, f.eks. lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift (reindriftsloven) § 30, lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) og lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova).

Bestemmelsene i første og annet ledd er ikke til hinder for lovlig ferdsel, jord- og skogbruksvirksomhet eller annen virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6, jf. *tredje ledd*. Om man kan sies å opptre i samsvar med aktsomhetsplikten vil bl.a. avhenge av hvilken kunnskap man må kunne forventes å besitte eller fremskaffe, og om man i tilstrekkelig grad har vurdert konsekvensene av ferdselen eller virksomheten. Det må f.eks.

stilles større krav til profesjonelle turoperatørens ferdsel i naturen enn til enkeltpersoner. Det er videre en forutsetning at ferdselen eller virksomheten er lovlig etter ellers gjeldende regler.

Dersom ferdselen eller virksomheten krever en offentlig tillatelse og ferdselen eller virksomheten gjennomføres i henhold til denne tillatelsen, handler man i samsvar med aktsomhetsplikten, jf. § 6 annet punktum, f.eks. ved tillatelse til byggetiltak etter plan- og bygningsloven. Jord- og skogbruksiltak og reindrift som ikke krever offentlige tillatelser, men som er i samsvar med gjeldende regelverk for virksomheten vil vanligvis være i samsvar med aktsomhetsplikten. F.eks. vil det følge av skogbrukslova § 4 første ledd annet punktum og forskr. 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk at skogeierne bør ha oversikt over truede arter på sin eiendom og at det tas hensyn til disse artene i driften av skogen. Aktsomhetsplikten er nærmere omtalt i kap. 8.4.6 og i omtalen av § 6 ovenfor.

Det følger av *fjerde ledd* at høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine organismer reguleres av havressurslova. Bestemmelsen innebærer at reglene i naturmangfoldloven om høsting og annet uttak i §§ 16 til 18 og §§ 20 og 21 ikke kommer til anvendelse på marine organismer. Derimot vil reglene i naturmangfoldloven § 1 (lovens formål) og kap. II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk supplere havressurslova ved vurderinger og beslutninger fiskerimyndigheten gjør om adgangen til høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine organismer etter havressurslova. Anadrome laksefisk regnes ikke som marine organismer, se merknadene til § 16.

Til § 16 (høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 16, men er endret på flere punkter. Det er bl.a. gjort endringer i kriteriene for høsting og bestemmelsen gjelder ikke for høsting av viltlevende marine ressurser. Det vises til kap. 9.5, særlig 9.5.5.

Bestemmelsen avløser viltloven § 3 første ledd annet og tredje punktum, men får også betydning for høsting av arter som går inn under lakse- og innlandsfiskloven. Bestemmelsen inneholder de generelle kriteriene for høsting og annet uttak av virveldyr på land, i innsjøer og i vassdrag. I innsjøer og vassdrag gjelder bestemmelsen også for kreps, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 5 bokstav b som sier at «Lovens bestemmelser for innlandsfisk gjelder også for kreps så langt de passer». For anadrome laksefisk gjelder bestemmelsen også i sjø, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 2.

I *første og annet ledd* fastslås at alle vedtak om å tillate høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk skal treffes med hjemmel i viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven. Slike vedtak skal bygge på målene og vilkårene som er nedfelt i naturmangfoldloven, jf. særlig §§ 5 første og annet ledd og 16 tredje og fjerde ledd.

Bestemmelsens *tredje ledd* oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for å kunne tillate høsting. Det første vilkåret om «best tilgjengelig dokumentasjon» er knyttet både til formen på og innholdet i den dokumentasjonen som skal ligge til grunn på det tidspunktet man fatter vedtak om høsting. Kriteriet medfører at myndighetene må skaffe seg en oversikt over eksisterende data og sammenstille og bruke disse data på en faglig forsvarlig måte. Dokumentasjonen bør omfatte data både om bestandens størrelse og utvikling og om høstingens faktiske omfang. Dokumentasjonen som brukes bør i størst mulig grad være fremskaffet ved vitenskapelige metoder. Også informasjon som fremkommer gjennom rapporteringer og erfaringsbasert kunnskap hos alle aktører, herunder samisk erfaringsbasert kunnskap, skal kunne brukes som dokumentasjon, enten alene eller sammen med forskningsbasert kunnskap (jf. § 8).

I de situasjoner hvor eksisterende data er såpass mangelfulle at det er svært usikkert om høstingen er faglig forsvarlig, bør myndighetene nekte eller begrense høsting. I de tilfeller der også begrenset høsting vurderes som usikkert, kan myndigheten likevel åpne for det dersom det samtidig iverksettes innhenting av nye data og disse evalueres fortløpende.

Vilkåret «best tilgjengelig dokumentasjon» i § 16 tredje ledd er et dokumentasjonskrav knyttet til om det foreligger et «høstingsverdig overskudd» for den aktuelle arten. Dette er dermed en spesialregel i forhold til § 8. Paragraf 8 kan imidlertid komme inn f.eks. ved vurderinger etter fjerde ledd.

Vilkåret i tredje ledd om «best tilgjengelig dokumentasjon» må også ses i sammenheng med forvaltningsloven § 17. Det aktuelle kriteriet viser for det første til *hvilken type* faktagrunnlag som normalt bør ligge til grunn for avgjørelser som angår høsting og annet uttak av virveldyr, mens forvaltningsloven § 17 angir at faktagrunnlaget må være tilstrekkelig for å kunne treffe en avgjørelse. For det annet angir kriteriet i naturmangfoldloven § 16 tredje ledd konkret hva som ligger i «så godt opplyst som mulig» etter forvaltningsloven § 17 når det er tale om saker om høsting og annet uttak. Forholdet mellom kravet om kunnskap generelt

etter naturmangfoldloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper er omtalt i kap. 8.5.5.4.

Det andre vilkåret i tredje ledd om «produserer et høstingsverdig overskudd» bygger på gjeldende viltlov § 3 første ledd annet punktum. Vilkalet omfatter biologiske forhold og gir klar anvisning på at høstingen skal være bærekraftig. Det vil bl.a. si at arten kan utvikle seg innenfor sikre biologiske rammer. Her vil bl.a. den enkelte arts følsomhet for miljøendringer og høstingspress inngå i vurderingsgrunnlaget sammen med biologiske faktorer som reproduksjonsevne, konkurranse, predasjon, næringstilgang osv.

Kriteriet «produserer et høstingsverdig overskudd» innebærer dessuten at det er økologiske kriterier som vil danne rammen for hvilken høsting som tåles. Innenfor en slik ramme kan det imidlertid også vektlegges sosiale, kulturelle og økonomiske forhold, jf. fjerde ledd.

Det å «produsere et høstingsverdig overskudd» innebærer at hele overskuddet kan tas ut. Selv om det ikke er et høstingsverdig overskudd kan det likevel være biologisk forsvarlig å tillate høsting. I de tilfeller man ønsker å høste mer enn overskuddet eller høste der det ikke er et overskudd, må det dokumenteres en antatt vekst slik arten på sikt produserer et høstingsverdig overskudd. I disse tilfellene bør uttak begrenses mest mulig slik at man ikke varig nedsetter artens produksjonsevne. Det vil bl.a. si at myndigheten ved sin beslutning om uttak må legge inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktede virkninger som følge av begrenset kunnskap om beslutningens virkninger på arten.

Fjerde ledd angir hvilke tilleggshensyn som det skal legges vekt på ved avgjørelser om å tillate høsting. *Fjerde ledd første punktum* angir at artens funksjon i økosystemet og den virkningen høstingen kan ha på det biologiske mangfoldet for øvrig, skal vektlegges når det treffes vedtak om å tillate høsting og om fremgangsmåten ved høsting. Bestemmelsen er et utslag av økosystemtilnærmingen og kan medføre at det f.eks. tas hensyn til at en art er viktig som næring for en truet art. Hva slags kunnskap som skal legges til grunn må ses i sammenheng med kunnskapskravet i § 8, som på dette punktet supplerer § 16 tredje ledd.

Vektleggingen av hensyn etter fjerde ledd *annet punktum* må skje innenfor rammene av hovedvilkårene i tredje ledd. Det følger av annet punktum at høstingen må ha betydning for næring eller rekreasjon. Etter annet punktum skal det også legges vekt på høstingstradisjonen i området. Dette kan f.eks. gjelde samiske høstingstradisjoner. Etter annet punktum skal det videre legges

vekt på den skade arten gjør. Oppfylles ikke vilkårene i § 16 tredje ledd, må fellingsadgangen søkes i §§ 17 eller 18.

Vilkårene i § 16 tredje og fjerde ledd gjelder ikke for vedtak om høsting av fremmede organismer, jf. *femte ledd*. Det innebærer at myndighetene kan benytte høsting som et virkemiddel for å bekjempe fremmede organismer. Om det er hensiktsmessig, må vurderes av myndighetene bl.a. ut fra den aktuelle artens egenskaper, forventet effekt av høsting eller om det er andre virkemidler som er mer hensiktsmessige for å bekjempe arten.

For prioriterte arter kan det gis strengere regler om høsting enn det som følger av § 16, jf. § 24 første ledd bokstav a.

Til § 17 (alminnelige regler om annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk)

Paragrafen tilsvarende i all hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 17. Bestemmelsens første og annet ledd er nærmest identisk med gjeldende viltlov § 3 annet ledd annet punktum og § 11 første, andre og fjerde ledd, men utvider anvendelsesområdet til også å omfatte ferskvannsvirveldyr og kreps. Tredje og fjerde ledd er nye. Bestemmelsen i gjeldende viltlov § 11 tredje ledd om at det kan besluttes at disse reglene ikke skal gjelde for spesielt truede arter eller spesielt truede bestander av enkelte arter er tatt inn i § 24 første ledd bokstav a (prioriterte arter). Det vises til kap. 9.6.

Bestemmelsen representerer et unntak fra høstingsvilkårene i § 16 og gjelder nødvergelignende situasjoner der viltlevende virveldyr utgjør en fare for andre dyr, personer eller eiendom.

Første ledd er – bortsett fra utvidelsen av artsgruppene – innholdsmessig ganske lik gjeldende viltlov § 3 annet ledd annet punktum. Viltlovens forarbeider og praksis etter viltloven vil derfor ha stor betydning for forståelsen av lovbestemmelsen.

Første ledd oppstiller et unntak fra vilkårene for høsting for smågnagere, krypdyr og fisk. Det er tillatt å avlive slike arter uten nærmere tillatelse dersom det er nødvendig for å hindre skade på person eller eiendom. I begrepet «nødvendig» ligger bl.a. at andre løsninger enn avliving er vurdert eller prøvd. Det gjelder ingen kvalifisering med hensyn til hvor aktuell og betydelig faren for skade må være. Alternativet «skade på person» er nok mest aktuelt for smågnagere og krypdyr. I Norge er det ikke mange lakse- og innlandsfiskearter som kan tenkes å utgjøre en fare for skade på person. Gjerdde kan imidlertid være et unntak. Alle de tre artsgruppene kan tenkes å utgjøre en fare for skade på eiendom. Med eiendom menes både løs-

øre og fast eiendom, herunder planter og trær som står på fast eiendom. Bestemmelsen i første ledd gir ikke rett til å avlive smågnagere, krypdyr eller fisk ved fare for skade på andre dyr eller annen fisk, med mindre det er tale om husdyr eller kjæledyr.

Annet ledd første og annet punktum gjelder avliving av vilt til forsvar av person, bufe eller tamrein, men ikke eiendom. Med «vilt» menes viltlevende pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr, jf. § 3 bokstav p. Bestemmelsen har karakter av en nødvergebestemmelse og gjelder ved siden av straffeloven § 48. Bestemmelsen er innholdsmessig ikke endret i forhold til gjeldende rett, jf. viltloven § 11 første og annet ledd. Viltlovens forarbeider og praksis etter viltloven vil derfor ha stor betydning for forståelsen av lovbestemmelsen.

Etter *første punktum* kan vilt felles dersom det anses påkrevd for å fjerne fare for skade på person. Det er ikke nødvendig at det foreligger en faktisk angrepssituasjon, men faren må være aktuell og betydelig. Hvorvidt det foreligger slik aktuell og betydelig fare for skade, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Annet punktum gir hjemmel til å avlive vilt under direkte angrep på bufe eller tamrein. Som «bufe» regnes i dag storfe, hest, geit og sau. Etter omstendighetene kan – gjennom en analogisk fortolkning – også angrep på andre husdyr enn bufe begrunne avliving av vilt etter bestemmelsen, jf. Rt. 1997 s. 1341 om felling av hønsehauk under angrep på høner i en hønsegård. Departementet legger til grunn at tilsvarende analogi kan gjelde for f.eks. frittgående gris.

Uttrykket «under direkte angrep» innebærer at felling bare kan skje dersom rovviltet er i ferd med å angripe eller angriper bufeet/tamreinen, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 24. Dette viser at fellingsadgangen bare omfatter tilfeller av akutt karakter, og videre at tilstedeværelsen av rovdyr i et område der bufe eller tamrein beiter, ikke er tilstrekkelig for å felle rovvilt, jf. Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 13.

Det er bare eier av bufe eller tamrein, ev. en som opptrer på vegne av eieren, som kan avlive vilt etter denne bestemmelsen. Med «eier» menes eier av de dyr (bufe, tamrein) som utsettes for fare. Formuleringen «en som opptrer på vegne av eieren» omfatter den eller de personer som har fått eller påtatt seg ansvar for å se etter dyrene, f.eks. gjeter. Det er ikke noe krav om at den som opptrer på vegne av eieren har fått dette i form av en skriftlig fullmakt eller lignende.

Annet ledd *tredje punktum* inneholder noen språklige endringer i forhold til viltloven § 11

tredje ledd, men er med et unntak innholdsmessig identisk med gjeldende bestemmelse. Også her vil viltlovens forarbeider ha stor betydning for forståelsen av bestemmelsen. Bestemmelsen fastsetter en plikt til straks å melde fra til politiet ved avlaving eller forsøk på avlaving etter annet ledd første og annet punktum. I motsetning til i dag vil det ikke lenger være noen plikt til å melde fra om fellingen til kommunen. Det forutsettes at politiet har tilstrekkelige rutiner til å sikre at kommunen (i praksis viltneimnda) og fylkesmannen blir informert. Avlivet vilt skal i henhold til viltloven § 48 overleveres Viltfondet eller kommunen.

Tredje ledd er ny. *Første punktum* viser til at virveldyr kan avlives for å hindre at dyret lider unødige. Bestemmelsen gjør det klart at virveldyr som lider kan avlives uavhengig av høstingsvilkårene i § 16, så lenge avlivningen er i samsvar med gjeldende dyrevernav. Denne foreslås avløst av ny lov om dyrevelferd, jf. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009)). Et typisk eksempel er avlaving av vilt som er vesentlig skadet ved påkjørsel av bil. Aktuelt kan også være avlaving av dyr som er skadet av fiskeredskap. Hovedvilkåret etter gjeldende dyrevernav § 10 er at dyret skal lide så lite som mulig, hvis det må avlives straks «fordi det er sjukt, skadd eller hjelpe-laust av andre grunnar». I forslaget til ny lov om dyrevelferd sier § 12 at avlaving av «dyr og håndtering i forbindelse med avlivningen skal skje på dyrevelferdsmessig forsvarlig måte».

I *annet punktum* er det gjort et lignende unntak som etter første punktum fra høstingsvilkårene i § 16, ved at det er åpnet for avlaving for å bekjempe smittsom sykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser i samsvar med matloven.

I § 58 første ledd er det etablert en egen hjemmel for en tillatelsesordning for uttak fra naturen av biologisk materiale med formål om å utnytte det genetiske materiale. Dette gjelder bl.a. landlevende virveldyr. Det følger av § 58 tredje ledd at det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i lovkap. III.

Til § 18 (annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene)

Paragrafen tilsvarende i all hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 18. Bestemmelsen viderefører viltloven §§ 12, 13, 14 og 14 a, men er utvidet til også å gjelde lakse- og innlandsfisk. Viltlovens forarbeider og praksis etter viltloven vil derfor fortsatt ha betydning for forståelsen av § 18. Det vises til kap. 9.6, særlig 9.6.5.

Bestemmelsen representerer et unntak fra høstingsvilkårene i § 16 tredje og fjerde ledd og åpner

for at det ved forskrift eller enkeltvedtak gis nærmere bestemmelser om uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk.

Forskrift etter § 18 *første ledd* kan bare tillate uttak til de formål som er regnet opp. For formålene i bokstav a til f må dessuten to hovedvilkår være oppfylt, jf. annet ledd. Det første vilkåret er at uttaket ikke truer bestandens overlevelse. I de tilfeller bestanden har en utbredelse ut over landets grenser skal vurderingen av bestandens overlevelse ikke ses isolert, men vurderes i forhold til bestandens samlede utbredelse. Det andre vilkåret er at formålet med uttaket ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte, f.eks. ved innhegning av husdyr eller andre forebyggende tiltak. Et aktuelt alternativ er også at beskatningen skjer innenfor artens ordinære jakttid.

Begge vilkårene skal bidra til å oppfylle kravene i Bernkonvensjonen art. 9 (1). Vilkaeret i *annet ledd* om bestandens overlevelse er et minimumsvilkår. Vilkaeret hindrer ikke forvaltningsmyndighetene i å legge en bestandsforvaltning til grunn hvis arten har flere atskilte bestander i Norge. Bestemmelsen må også leses i lys av forvaltningsmålet i § 5 første ledd, som legger vekt på ivaretagelse av et tilstrekkelig genetisk mangfold.

Bestemmelsen er ikke avgrenset til forskrifter om avlaving, men omfatter også andre typer uttak, som eksempelvis forflytting av levende vilt.

Som i dag vil forskriften kunne skille mellom tilfeller der uttak er tillatt direkte i forskriften, og tilfeller der det må søkes om fellingstillatelse. I forskriften kan det også fastsettes nærmere regler for saksbehandlingen.

Forskriften kan gjelde felling hele året eller i bestemte tidsrom, og for hele landet eller bestemte områder (jf. gjeldende viltlov § 14 første ledd annet punktum). En fellingstillatelse vil også kunne begrenses til et visst antall individer.

Etter *første ledd bokstav a* kan det gis forskrift om tillatelse til uttak av virveldyr for å beskytte naturlig forekommende dyr, planter og økosystemer, f.eks. uttak av fremmede organismer. Det er etter bestemmelsen ikke nødvendig at det er fare for skade på dyr, planter eller økosystemer. Det kan også gis forskrift om vern mot forstyrrelser og andre forhold som ikke kan betegnes som skade. F.eks. kan det være aktuelt å benytte hjemmelen til uttak av rødrev for å beskytte fjellrev, som i Norge er en truet art. Bestemmelsen er aktuell for både vilt og lakse- og innlandsfisk og tilsvarende Bernkonvensjonen art. 9 (1) første strekpunkt.

Første ledd *bokstav b* gir hjemmel til å vedta forskrift eller treffe enkeltvedtak for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller

annen eiendom. Med «husdyr» menes en videre krets dyr enn «bufe». Bl.a. vil gjeterhund og jakt-hund omfattes av begrepet. Tamrein omfattes ikke av begrepet «husdyr». Tamrein er derfor nevnt eksplisitt i bestemmelsen. Eksempler på skadesituasjoner fra gjeldende fellingsforskrift av 1. september 1997 nr. 1000 etter viltloven §§ 14 og 14 a er skade på hus, hage, plante- eller frøkultur, aktivt drevne egg- og dunvær, pelsdyrfarm, fjørfeoppdrett eller viltoppdrett (§ II bokstav A).

Som i gjeldende viltlov § 14 brukes begrepet «skade» uten nærmere kvalifikasjoner. Det kan likevel være grunn til å differensiere i forskriften mellom skadens mulige omfang sett i forhold til hvilke arter det er tale om.

Uttrykket «avverge» innebærer at felling kan skje som et forebyggende tiltak. Bestemmelsen er dermed noe videre enn dagens praksis etter gjeldende viltlov § 14, der det er lagt til grunn at en viss skade allerede skal ha oppstått før felling kan iverksettes. Departementet vil understreke at dette normalt også bør være praksis etter § 18, men at unntak kan tenkes, f.eks. at det tillates å fjerne en beverbolig eller dam for å hindre alvorlig skade ved oversvømmelse, jf. gjeldende viltlov § 13 annet ledd. Er skaden allerede skjedd, må det være en reell mulighet for at den vedvarer eller vil gjenta seg.

Trekkende arter kan gjøre skade enten når arten er på trekk og bruker en lokalitet som rasteplass, eller når lokaliteten brukes som overvintringsbiotop. I begge disse tilfeller vil skadefelling normalt ikke gi den ønskede effekt, med mindre det åpnes for intensiv og vedvarende avskyting. En slik løsning ligger klart utenfor hjemmelsgrunnlaget i § 18. For de fleste slike arter bør man først og fremst benytte forebyggende tiltak, f.eks. flytting av dyr.

Selv om alternativet i bokstav b nok er mest aktuelt for landlevende virveldyr, kan det også tenkes brukt på virveldyr i ferskvann, f.eks. dersom fisk gjør skade på annen fisk eller ferskvannsorganismer. Bestemmelsen tilsvarer Bernkonvensjonen art. 9 (1) annet strekpunkt.

Første ledd *bokstav c* gir i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) tredje strekpunkt hjemmel for å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak for å ivareta offentlige helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning. Som eksempler kan nevnes elg og moskus som har forvillet seg inn i bebyggelse og vist aggressiv adferd overfor mennesker, individer av store rovdyr som tar opphold i tettbygde strøk, eller bjørn som opptrer nærgående overfor mennesker.

Etter første ledd *bokstav d* kan det treffes vedtak for det formål å gjenoppbygge bestander. Dette innebærer f.eks. at det kan gis tillatelse til fangst av stamfisk eller settefisk, f.eks. med det formål å reetablere laksebestander i vassdrag der bestanden er utdødd. Bestemmelsen er i samsvar med Bernkonvensjonen art. 9 (1) fjerde strekpunkt.

Første ledd *bokstav e* gir hjemmel for å tillate innfangning av eksemplarer av viltlevende arter for oppdrettsformål. Det forutsettes at selve oppdrettsvirksomheten reguleres nærmere i viltloven, lakse- og innlandsfiskloven eller akvakulturloven, og at den aktuelle virksomheten er i samsvar med de reglene som følger av disse lovene, jf. ordet «lovlig» i bokstav e.

Første ledd *bokstav f* gir hjemmel til å tillate uttak for forsknings- og undervisningsformål og til taksonomisk virksomhet. Forskningsformål kan f.eks. være innfangning og avliving av individer av en art for å undersøke påvirkninger av forurensning. Undervisningsformål kan f.eks. være dissekering av eksemplarer av arter i naturfagsammenheng. Begrepet «forsknings- og undervisningsformål» kan foruten rent vitenskapelige formål også omfatte statistiske eller veterinærmedisinske formål. Bestemmelsen vil også kunne omfatte forsøk med dyr for å vinne kunnskap av biologisk, psykologisk, etnologisk, fysikalsk eller kjemisk art, jf. lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern og forskr. 15. januar 1996 nr. 23 om forsøk med dyr. Bestemmelsen er i tråd med Bernkonvensjonen art. 9 (1) fjerde strekpunkt.

Første ledd *bokstav g* inneholder en hjemmel for å tillate uttak av fremmede organismer. Bestemmelsen gir hjemmel for felling så lenge det dreier seg om en fremmed organisme. Men det at det er en fremmed organisme bør ikke automatisk føre til at fellingstillatelse gis. Det kan i forskrift til loven eller i myndighetens skjønnsmessige vurdering legges vekt på artens karakter, om risikoen for at organismen etablerer seg i Norge, om utbredelsen av den aktuelle organismen skyldes en naturlig utvikling, og skadepotensialet den kan utgjøre for det biologiske mangfoldet eller for andre interesser, f.eks. skade på avling. Det er likevel ikke noe krav etter bestemmelsen at det foreligger en konkret skaderisiko. I en del tilfeller vil det ikke foreligge tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser organismen kan få, og bestemmelsen gir i slike tilfeller mulighet til å tillate uttak ut fra rent forebyggende hensyn. Vilråene i annet ledd gjelder ikke for uttak etter bokstav g. Bakgrunnen for dette er at målet nettopp kan være å utrydde bestanden i Norge, ikke å opprettholde en levedyktig bestand.

Beslutninger av myndighetene om uttak på bakgrunn av søknad etter første og annet ledd er å regne som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det innebærer at forvaltningsloven kap. IV til VI kommer til anvendelse i disse sakene. De tilfeller der uttak er tillatt direkte i forskriften anses ikke som enkeltvedtak og omfattes derfor ikke av de nevnte kapitler i forvaltningsloven, men for utforming av forskrifter gjelder forvaltningsloven kap. VII.

Tredje ledd gir myndighetene etter loven mulighet til å iverksette uttak av eget initiativ. Hjemmelen omfatter ikke uttak etter første ledd bokstav e og f. Slik departementet ser det, vil de typer uttak som er nevnt der, bli foretatt av private eller offentlige institusjoner eller bedrifter, ikke av forvaltningsmyndigheten.

Etter forvaltningslovens regler vil myndighetenes uttak etter tredje ledd ikke være å regne som enkeltvedtak. For å unngå tvil presiseres dette i tredje ledd annet punktum.

Uttak etter første ledd vil bli foretatt av grunneieren eller annen rettighetshaver, eller noen som har fått fullmakt fra en av disse. Slike tiltak kan bare skje på egen grunn. Myndighetens uttak etter tredje ledd kan i medhold av annet punktum skje uten hensyn til grunneierens eller andres enerett til jakt og fangst (jf. særlig viltloven § 27), og om nødvendig også andre steder enn i utmarka, f.eks. når elg har forvillet seg inn i bebyggelsen eller når en bjørn har tatt opphold i tettbygd strøk og opptrer usky og nærgående overfor mennesker.

Myndighetenes uttak av virveldyr på annens eiendom skjer i utgangspunktet uten noen form for kompensasjon fra myndighetenes side. For de viltarter som tas ut etter tredje ledd tilfaller disse viltfondet, jf. gjeldende viltlov § 48. Dersom myndighetene gjennom sin skadebekjempelse påfører grunneieren et økonomisk tap som ikke er knyttet til selve skadedyret, avgjøres et ev. erstatningskrav etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende viltlov § 13, med enkelte språklige justeringer. Det vises til omtalen i kap. 16.3.1.

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

Paragrafen tilsvarende forslaget i NOU 2004: 28 § 19. Bestemmelsen er identisk med gjeldende viltlov § 12 a. Det vises derfor til viltlovens forarbeider, forskrifter og praksis for forståelsen av denne bestemmelsen. Bestemmelsen er omtalt i kap. 9.6.

Til § 20 (uttak av virvelløse dyr)

Paragrafen bygger på forslaget i NOU 2004: 28 § 20, men er endret en del. Bl.a. er bestemmelsen om at virvelløse dyr skal bevares i det økosystemet de er en del av, tatt ut, og hovedprinsippet følger nå av § 15 første ledd. Bestemmelsen omfatter dessuten ikke høsting og annen utnyttelse av viltlevende virvelløse marine ressurser, jf. fjerde ledd. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, og utfyller § 15 første ledd for virvelløse dyrs vedkommende. Encellede organismer omfattes også av bestemmelsen, jf. definisjonen av virvelløse dyr i § 3 bokstav q. Det vises til kap. 9.7.

Første ledd angir i hvilke tilfeller uttak av virvelløse dyr er tillatt. Begrensninger ligger i formuleringen «med mindre annet er bestemt» som viser tilbake til § 15 første ledd. Dersom ikke annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov er det etter *bokstav a* tillatt å avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade. Eksempelvis kan insekter som er til plage i boligområder bekjempes. Også skadedyr (parasitter) som er til skade eller plage for andre dyr (ville dyr og husdyr/bufe) kan avlives med hjemmel i denne bestemmelsen. Bestemmelsen kan også omfatte tilfeller der skade eller plage er nær forestående. Bestemmelsen omfatter også fremmede organismer som er til skade for naturmangfoldet.

Videre er det etter første ledd *bokstav b* tillatt å avlive fremmede virvelløse dyr. Bestemmelsen har selvstendig betydning ved siden av bokstav a i de tilfeller fremmede organismer ikke har gjort skade. Fremmede organismer kan tas ut uavhengig av om skade er oppstått eller ikke.

Etter *bokstav c* er det tillatt å ta ut virvelløse dyr, forutsatt at uttaket ikke truer bestanden i området. Eksempler på tiltak som normalt ikke vil true bestanden i området kan være uttak til samlinger eller taksonomiske formål, eller barns undersøkelser av biller og maur. Betegnelsen «i området» må vurderes konkret ut fra et lokalt perspektiv. Det kan f.eks. dreie seg om en kommune, en skog eller en myr.

I noen tilfeller kan det være nødvendig at myndigheten selv iverksetter tiltak for å bekjempe skadedyr eller fremmede organismer, jf. første ledd bokstav a eller b. *Annet ledd* inneholder en hjemmel for å kunne gjennomføre slike tiltak, om nødvendig på andres faste eiendom.

Myndighetenes bekjempelse av skadedyr på annens eiendom skjer i utgangspunktet uten noen form for kompensasjon fra myndighetenes side. Dersom myndighetene gjennom sin skadebekjempelse påfører eieren av eiendommen et økonomisk

tap som ikke er knyttet til selve skadedyret avgjøres et ev. erstatningskrav etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

Skulle det oppstå behov for å regulere høsting eller annet uttak av landlevende virvelløse dyr, f.eks. fordi det skjer i så stort omfang at det kan bli en trussel for bestanden, kan det gjøres i forskrift eller ved enkeltvedtak, jf. *tredje ledd*.

Til § 21 (uttak av planter og sopp)

Paragrafen bygger på forslaget i NOU 2004: 28 § 21, men er endret på flere punkter. Bl.a. er første ledd flyttet til § 15 annet ledd og det er innarbeidet et nytt tredje ledd. Bestemmelsen omfatter ikke høsting og annen utnyttelse av villevende marine plante- og sopparter, jf. fjerde ledd. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett og lovfester unntak fra § 15 annet ledd. Det vises til kap. 9.8.

Unntaket i *første ledd* gjelder tiltak for å avverge skade på menneskers eller dyrs helse, avling, skog eller annen eiendom. Unntaket omfatter også fjerning av fremmede organismer, og tiltak for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Begrepet «viktige samfunnsinteresser» er omtalt i kap. 9.8.3.

Det kan i noen tilfeller være nødvendig at myndigheten selv iverksetter tiltak for å bekjempe skadegjørende planter eller sopp. *Annet ledd* inneholder en hjemmel for å kunne gjennomføre slike tiltak, om nødvendig på andres faste eiendom. Spørsmålet om ev. kompensasjon må besvares på samme måte som ved uttak av virvelløse skadedyr, jf. merknaden til § 20 annet ledd.

Tredje ledd gir hjemmel for å regulere høsting av planter og sopp gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Bestemmelsen gjelder høsting både i og utenfor næring. Bestemmelsen er tenkt brukt særlig når myndigheten ser en utvikling i høstingen av planter som truer visse bestander eller som kan føre til at arter eller bestander får en negativ utvikling.

Til § 22 (ferdselsregulering i utmark)

Paragrafen tilsvarer i all hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 22. Bestemmelsen viderefører viltloven § 8, men utvides til å omfatte alle dyr og planter. Det vises til kap. 9.9, særlig 9.9.4.

Bestemmelsen er en forskriftshjemmel for å regulere ferdsel i utmark for å hindre skade eller ulempe for planter eller dyr. Reguleringen kan omfatte gjennomføring av større arrangementer i utmark, naturstudier og fotografering m.v. og ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelige for planter eller dyr. Et eksempel på fotografering

som kan forstyrre dyr, er utslagene av den sterke interessen den siste tiden for å fotograferer ynglende fjellrev. Med «naturstudier» menes bl.a. forskning og undervisning.

Ferdselsregulering etter § 22 kan det lettest tenkes behov for i områder som er tilholdssted for sårbare eller truede arter, eller for å regulere ferdsel i yngletiden. Bestemmelsen kommer i tillegg til hjemmelen til å regulere ferdselen i § 24 første ledd bokstav a og b (prioriterte arter) og §§ 35 til 38 (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og biotopvernområder).

Med «utmark» menes det som etter friluftsloven regnes som utmark, dvs. all udyrket mark som ikke er gårds plass, hustomt, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt (friluftsloven § 1 a).

Til § 23 (prioriterte arter)

Paragrafen bygger i hovedsak på forslaget i NOU 2004: 28 § 23 første ledd. Utvalgets forslag til annet ledd er skilt ut i en egen paragraf, § 24, og har fått ytterligere to ledd, se merknadene til § 24. Paragraf 23 er i hovedsak en videreføring av naturvernloven §§ 13 og 14. Det vises til kap. 9, særlig 9.13.7.

Bestemmelsens *første ledd* gir Kongen i statsråd hjemmel til å fastsette forskrift der nærmere bestemte arter på land, i innsjøer og vassdrag og i sjø utpekes som prioritert.

Det innebærer at saksbehandlingen ved forslag om å prioritere en art skal følge reglene for forskrifter i forvaltningsloven § 37. Et slikt forslag til forskrift om prioriterte arter vil bli sendt på bred offentlig høring til interesseorganisasjoner, herunder miljø- og næringsorganisasjoner, fagorganer og vitenskapelige institusjoner, statlige myndigheter som har interesser som blir berørt eller som i sin forvaltning vil kunne berøre den aktuelle arten, samt til alle fylkeskommuner og kommuner innenfor det geografiske utbredelsesområdet for arten. Sametinget skal få forelagt utkastet når det gjelder arter som blir berørt av samisk bruk. Tilsvarende prosesser vil bli gjennomført der det skal etableres økologiske funksjonsområder for prioriterte arter etter § 24 første ledd bokstav b.

Det er vedtakets karakter og påvirkning på samiske forhold som er avgjørende for om staten er forpliktet til å konsultere Sametinget, jf. prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

Der det utarbeides handlingsplaner for økologiske funksjonsområder for prioriterte arter, jf. § 24 tredje ledd, skal dette i hovedsak skje parallelt med forskriftsarbeidet slik at utkast til handlingsplan foreligger senest samtidig med vedtaket om

prioritering. Det vil bidra til større forutsigbarhet og at de tiltak som er nødvendige for å følge opp leveområdene for den prioriterte arten, blir klarlagt i forkant av prioriteringen.

I etterkant av vedtak om økologiske funksjonsområder for prioriterte arter og fastsettelse av handlingsplan skal det være et nært samarbeid mellom den myndighet som administrerer tiltaksplanen og de myndigheter, organisasjoner (herunder grunneierorganisasjoner) eller grunneiere mv. som skal bidra til å gjennomføre målene og tiltakene i planen. For de økologiske funksjonsområder der skjøtsel er nødvendig, bør det settes av midler i handlingsplanen.

Som ledd i høringsprosessen bør det også vurderes om ordningen med økologiske funksjonsområder for prioriterte arter er den mest hensiktsmessige ordningen, eller om det er andre virkemidler som heller bør brukes, f.eks. plan- og bygningsloven, områdevern, skogbrukslova eller frivillige løsninger, eller en kombinasjon av disse, jf. § 24 fjerde ledd.

Det er oppstilt tre alternative kriterier som det skal legges vesentlig vekt på ved avgjørelsen av om en art skal få status som prioritert.

Det første kriteriet i *bokstav a* er knyttet opp mot forvaltningsmålet i § 5 første ledd. Dersom en arts økologiske bestandssituasjon eller bestandsutvikling strider mot dette målet, bør det normalt settes inn tiltak utover det som følger av §§ 15 til 22. Etter ordlyden i bestemmelsen innebærer det at det er tilstrekkelig for prioritering at det er et avvik fra målet. Normalt bør imidlertid avviket være ganske klart før en art prioriteres. Avviket bør ses i sammenheng med både bestandssituasjonen og bestandsutviklingen. De «tiltak» som kan iverksettes omfatter både tiltak som legger begrensninger på virksomhet som kan skade eller forringe arten og forvaltnings- og skjøtselstiltak.

Selv om en art ikke har en økologisk tilstand som strider mot forvaltningsmålet, skal det vurderes å gi den status som prioritert dersom arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge, jf. *bokstav b*. Inn under dette kriteriet faller både arter som bare finnes i Norge (endemiske arter) og arter som i all hovedsak forekommer i Norge. Begrepet «naturlig utbredelsesområde» omfatter områder der arten befinner seg hele eller deler av sin årssyklus. Med «genetiske særtrekk» menes f.eks. arter som har bestander med genetiske særtrekk som er spesielle for Norge og som har betydning for det genetiske mangfoldet.

Det tredje kriteriet er basert på om det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten, jf. *bokstav c*.

Bestemmelsen gjelder kun arter som omfattes av folkerettslig bindende regler (internasjonale lister). Det er imidlertid ikke alltid slik at arter på internasjonale lister vil være vurdert som truet (kritisk truet, sterkt truet eller sårbar) på Norsk Rødliste. Det er derfor ikke automatisk at slike arter skal prioriteres.

De tre kriteriene er ikke uttømmende, jf. at de skal tillegges «vesentlig vekt» ved avgjørelsen. Det kan tenkes behov for å prioritere en art selv om den ikke faller inn under de nevnte kriteriene, f.eks. at en art er sjelden i Norge, uten å være vurdert som truet på Norsk Rødliste og uten å oppfylle de to øvrige kriteriene. Prioritering kan også være aktuelt der en art omfattes av en global eller europeisk rødliste eller der det er fattet ikke rettslig bindende vedtak om nødvendigheten av å beskytte en eller flere arter under konvensjoner Norge har sluttet seg til.

Selv om ett eller flere av kriteriene i bokstavene a til c er oppfylt, innebærer dette ikke nødvendigvis at arten bør få status som prioritert. Her må det ligge en skjønnsmessig vurdering til grunn basert bl.a. på den konkrete utbredelsen av arten, artens tilstand og trusselbilde og hvor arten normalt befinner seg, samt om det foreligger et tilstrekkelig kartgrunnlag. Her vil Artsdatabankens kunnskapsgrunnlag og oversikter spille en viktig rolle. Videre kan en prioritering utelates der man antar at en prioritering ikke vil ha den ønskede effekt, f.eks. fordi en art på grunn av klimaendringer er «på vei ut» av norsk natur, eller andre virkemidler anses mer effektive for å beskytte arten. Når en art har en tilstand eller utvikling som ikke lenger oppfyller kriteriene i § 23 første ledd bokstav a bør det vurderes om arten ikke lenger skal være prioritert, jf. § 23 siste ledd.

Om *annet ledd*, se nedenfor under omtalen «Særlig om marine arter».

Mens bestemmelsens første ledd angir i hvilke tilfeller myndighetene kan vurdere om en art bør få status som prioritert, oppstilles det i *tredje ledd* en plikt for myndighetene til å vurdere om en art bør prioriteres. Plikten inntreffer når det «foreligger dokumentasjon for at en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 5 første ledd». Det stilles ikke krav om at arten på vitenskapelig grunnlag har fått status som truet (kritisk truet, sterkt truet eller sårbar), men de kriteriene som legges til grunn for at artens tilstand eller utvikling anses som negativ i forhold til § 5 må være av vitenskapelig karakter.

Myndighetene har ikke etter bestemmelsen en plikt til å prioritere, men til å vurdere et slikt tiltak.

En vurdering kan skje på myndighetenes eget initiativ eller etter krav fra en organisasjon eller andre med rettslig interesse. Kravet om «rettslig interesse» knytter seg til målet om bevaring av arten. Det må m.a.o. dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at arten bevares, f.eks. en organisasjon som har miljøvern blant sine formål eller en representant for en næring som ser den negative utviklingen som en trussel for næringsgrunnlaget. Det kan også være tale om en organisasjon som representerer en lokalbefolkning som ser den negative utviklingen som en trussel mot videreføring av tradisjoner.

I de tilfeller hvor organisasjoner eller andre med rettslig interesse fremmer krav om at det skal vurderes tiltak etter denne bestemmelsen, skal myndigheten etter loven forelegge kravet for relevant sektormyndighet før det tas avgjørelse om tiltak.

Ved vurderingen etter denne bestemmelsen gjelder også bestemmelsene i lovkap. II.

En beslutning om å starte eller ikke starte et forskriftsarbeid kan ikke påklages. Slike beslutninger anses ikke som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Overtredelse av vurderingsplikten etter annet ledd er ikke straffbelagt og kan neppe danne grunnlag for et ev. erstatningsansvar.

Når en art har en tilstand eller utvikling som ikke lenger oppfyller kriteriene i § 23 første ledd bokstav a skal det igangsettes en prosess der siktemålet er at arten ikke lenger skal være prioritert, jf. *fjerde ledd*. Det er derfor viktig at de som forvalter disse artene følger utviklingen nøye, slik at dette blir et dynamisk virkemiddel.

I tilfeller der en art faller inn under kriteriene for prioritering, men der arten finnes på kun noen få svært lokaliteter og berører en eller svært få grunneiere, kan det vurderes om det som et alternativ til prioritering gjennom forskrift er mer hensiktsmessig at arten kan ivaretas gjennom en særskilt avtale mellom staten og grunneier. I likhet med handlingsplaner for prioriterte arter (som omtales under), skal det i slike tilfeller utarbeides en plan for hvordan arten og dens økologiske funksjonsområder skal sikres, hvilke tiltak, ev. skjøtsel/hevd som er nødvendig og midler som følger med til gjennomføring av tiltak, ev. midler til skjøtsel/fortsatt hevd dersom dette er nødvendig for å sikre artens overlevelse på lang sikt. I sistnevnte tilfeller skal midlene vurderes i sammenheng med øvrige tilskuddsordninger i landbruket.

For å følge opp de prioriterte artene og deres funksjonsområder vil det kunne være behov for å utarbeide handlingsplaner som angir nærmere

beskrivelse av arten og dens funksjonsområder, trusselfaktorer, hvilke tiltak som er nødvendige for å ta vare på arten (og ev. dens funksjonsområder), forslag til prioritering av tiltak, kostnadsestimater, hvilke aktører som bør involveres i arbeidet med og gjennomføringen av handlingsplanen, samt hvem som har det overordnede forvaltningsansvaret. Det skal etableres en egen tilskuddsordning for slike handlingsplaner. I tillegg kan det være aktuelt å målrette bruk av sektorens, herunder landbruksforvaltningens, egne virkemidler og støtteordninger for å sikre en best mulig ivaretagelse av arter.

I tilfeller der den prioriterte arten eller dens funksjonsområde er avhengig av fortsatt hevd eller spesielle skjøtselstiltak for å ivaretas på lang sikt, bør en avtale mellom staten og grunneierorganisasjoner/grunneiere om videre hevd/skjøtsel utgjøre en viktig del av handlingsplanen, jf. § 24 *tredje ledd*. Det etableres en egen tilskuddsordning for slike handlingsplaner til skjøtsel og andre tiltak. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

Særlig om marine arter

Når det gjelder viltlevende marine ressurser så vil disse i henhold til naturmangfoldloven §§ 15 siste ledd, 20 siste ledd og 21 siste ledd forvaltes i samsvar med havressurslova. I følge havressurslova § 1 er lovens formål å legge til rette for en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene. Dette er videre utdypet i § 7 der første ledd oppstiller forvaltningsprinsippet og andre ledd oppstiller ytterligere hensyn det skal legges vekt på i forvaltningen av de viltlevende marine ressursene, som bl.a. førevar-prinsippet og en økosystembasert forvaltning som tar hensyn til naturmangfold og leveområder. Forvaltningsprinsippet pålegger myndighetene en plikt til jevnlig å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene. I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s 181–182 er forvaltningsprinsippet beskrevet slik: «Det sentrale i forvaltningsprinsippet er at styresmaktene skal gjennomføre vurderinger for å sikre at forvaltninga er berekraftig. Dei vurderingane og dei avgjerdene ein tek skal vere innanfor ei berekraftig ramme, byggje på ei heilskapleg tilnærming og vere basert på grundig fagleg kunnskap. Avgjerdene skal vege ei rekkje ulike interesser mot kvarandre og ta omsyn til både ei langsiktig forvaltning av ressursane og ulike nærings- og distriktsomsyn.» Forvaltningsprinsippet innebærer således at forvaltningen skal gjøre de vurderinger og innføre de reguleringer

som er nødvendige for en ansvarlig forvaltning av de marine levende ressursene.

Naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i lovkap. II vil supplere vedtak etter havressurslovas bestemmelser. Bestemmelsene i naturmangfoldloven § 23 om prioriterte arter i sjø vil være aktuelle å bruke overfor viltlevende marine ressurser i spesielle tilfeller. Med spesielle tilfeller menes situasjoner der en art er sjelden eller står i fare for å forsvinne. Også der det er behov for å beskytte arten på tvers av sektorer vil § 23 være aktuell. Ved vurderinger av om en art skal prioriteres er det viktig at vurderingene bygger på eksisterende kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8. Videre skal det vurderes om det kan oppnås tilstrekkelig beskyttelse av arten gjennom de virkemidler sektorforvaltningen selv har til rådighet. I slike situasjoner er det viktig med tett samarbeid mellom fiskeri- og miljøforvaltningen. I de tilfeller det er behov for å beskytte en truet eller sårbar art og/eller iverksette et sektorer-gripende vern etter § 23 skal dette skje i et nært samarbeid mellom miljømyndigheten og fiskeriforvaltningen.

Regulering av fiske og fangst i henhold til normale variasjoner av fiskebestander vil håndteres gjennom den ordinære ressursforvaltningen etter havressurslova. Det innebærer at i de tilfeller der bestandssituasjonen tilsier strenge reguleringstiltak eller forbud mot fiske, vil disse vurderingene gjøres innenfor rammene av havressurslova, i henhold til forvaltningsprinsippet.

Enkelte høstbare marine arter har naturlig hovedutbredelse i Norge og kan forekomme i betydelige mengder. Slike arter vil normalt falle utenfor intensjonen med bestemmelsen i § 23, jf. formuleringen «i særlige tilfeller» i § 23 annet ledd.

Når en arts tilstand eller utvikling er så god at prioritering ikke lenger er nødvendig, skal det etter § 23 fjerde ledd igangsettes en prosess der siktemålet er å avprioritere arten. For marine arter vil det innebære at miljø- og fiskeriforvaltningen må følge utviklingen til en prioritert art nøye, slik at dette blir et dynamisk virkemiddel på lik linje med havressurslovas egne virkemidler.

§ 24 (beskyttelsens innhold)

Paragraf 24 er ny og bygger på forslaget i NOU 2004: 28 § 23 annet og tredje ledd. Det er imidlertid tilføyd et ledd om handlingsplaner (tredje ledd) og et ledd om dispensasjon (femte ledd). I tillegg er det gitt presiseringer knyttet til etablering av økologiske funksjonsområder for prioriterte arter i første ledd bokstav b. Det er også presisert at § 24 før-

ste ledd bokstav b ikke gjelder i sjø. Det vises til kap. 9.13.7.6 til 9.13.7.8.

Bestemmelsens *første ledd* gir hjemmel og retningslinjer for innholdet av en forskrift om prioritering av en art, m.a.o. hvilke rettsvirkninger en prioritering kan ha. For det første vil en prioritering kunne innebære forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av den aktuelle arten eller bestemte bestander av arten, jf. *bokstav a*. «Uttak» er i § 3 bokstav o definert som «enhver form for avliving eller fjerning av hele eller deler av organismer eller deres genetiske materiale fra naturen uansett formål». Begrepet omfatter også flytting, og gjelder uansett metode eller formål. «Ødeleggelse» er en noe videre formulering og omfatter handlinger som er egnet til å skade, forandre, tildekke, forstyrre eller på annen måte forringe en prioritert art. Dette omfatter f.eks. hogging av trær der en prioritert fugleart har reir, nedbygging av en vannforekomst som er tilholdssted for en prioritert art, eller forurensning eller grøfting/drenering/gjenfylling av den delen av et landskap hvor en prioritert art holder til. Ønsker man å omfatte tiltak som mer indirekte skader arter, bør reglene i bokstav b benyttes.

Gjennom uttak av genetisk materiale vil det være mulig å få ut biologisk materiale til genetisk og annen biokjemisk analyse uten å avlive eller fjerne organismen. Om slik bioprospektering vil være i strid med reglene for en prioritert art må vurderes konkret og det må bl.a. vurderes om et slikt inngrep kan medføre skade på arten.

Alternativet «bestemte bestander» innebærer at forskriften kan differensiere uttaksregler i forhold til forskjellige geografiske områder, jf. definisjonen av bestand i § 3 bokstav b. Det kan være et geografisk område knyttet til én bestemt bestand, eller et geografisk område som inneholder flere bestander.

I forskriften kan det bestemmes at reglene i §§ 15 til 22 ikke gjelder, eller bare gjelder i begrenset utstrekning. Strengere regler om, eller forbud mot, uttak kan være nødvendig for å sikre et tilstrekkelig vern av arten, særlig dersom den er vurdert som truet i Norsk Rødliste. Noen bestemmelser vil det neppe være særlig aktuelt å gjøre unntak fra, f.eks. nødvergebestemmelsen i § 17 annet ledd. Unntak fra de generelle regler for de forskjellige artsgruppene i §§ 15 til 22 i mer lempelig retning ligger ikke innenfor rammene av § 24 første ledd bokstav a.

Dersom fastsatte regler etter bokstav a ikke er tilstrekkelige for å bevare arten og dens genetiske mangfold, kan man etter *bokstav b* gi regler om beskyttelse av visse typer «økologiske funksjons-

områder» av mindre omfang. Forskriften kan gi regler om alle økologiske funksjonsområder av en viss type, eller angi at noen konkrete økologiske funksjonsområder anses som mer sentrale enn andre. I det siste tilfellet kan det imidlertid være aktuelt å bruke biotopvern isteden. Som «økologisk funksjonsområde» etter § 24 første ledd bokstav b regnes særlig hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, og yngle- eller oppvekstområder. Dersom det er behov for å etablere større økologiske funksjonsområder, f.eks. trekkveier og store beiteområder, er det ikke hjemmel for det etter første ledd bokstav b, jf. begrepet «mindre omfang». I slike tilfeller vil bruk av plan- og bygningsloven eller områdevern være aktuelle virkemidler.

Regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder vil være bindende for private og vil kunne innebære begrensninger i deres rådighet over slike områder. Dette kan etter omstendighetene medføre at virksomhet eller ferdsel må ta hensyn til formålet med det økologiske funksjonsområdet. Eksempelvis kan det gis generelle regler for bærekraftig bruk som ivaretar de økologiske funksjonsområdene til arten, eller konkrete regler for pågående virksomhet dersom dette er nødvendig av hensyn til den prioriterte arten. Dette forutsetter imidlertid at reglene ikke medfører vesentlig vanskeliggjøring for igangværende virksomhet i området. Et eksempel på hva reglene om økologiske funksjonsområder kan innebære, er at det fastsettes at ferdsel må unngås i visse perioder, f.eks. i hekke- eller ynglingstiden.

Selv om det ikke følger direkte av bestemmelsen legges det opp til at grunneier og rettighetshaver vil bli underrettet av fylkesmannen om at de har kjente leveområder for prioriterte arter på sin eiendom. Dette for å sikre at grunneier og rettighetshaver får tilstrekkelig kjennskap til ordningen.

Hva som utgjør en «vesentlig vanskeliggjøring» etter bokstav b annet punktum vil måtte bero på en konkret vurdering. Dersom det legges opp til et restriksjonsnivå som kunne vært fastsatt etter aktuelle sektorlover, jf. fjerde ledd, vil dette normalt ikke være å anse som en vesentlig vanskeliggjøring. For skog vises det her til omtalen av ordningen med utvalgte naturtyper i § 54 (meldeplikt for skogbrukstiltak). Der det legges opp til et restriksjonsnivå som ligger innenfor handlingsnormen i skogbrukslova, vil det ikke være snakk om en vesentlig vanskeliggjøring.

Dersom det i vurderingsfasen før vedtaket fattes ikke vurderes at vedtaket medfører vesentlig vanskeliggjøring, men det etter en tid viser seg at summen av hensyn gir restriksjoner av et omfang

som likevel medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter kap. V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter femte ledd, jf. *første ledd bokstav b tredje punktum*. Dette kan være tilfelle f.eks. hvis det er flere arters økologiske funksjonsområder som berører store deler av samme eiendom og summen av de hensyn som skal tas medfører en vesentlig vanskeliggjøring av virksomhet som var igangsatt da vedtaket om prioritering fant sted.

Nye tiltak kan forbys eller begrenses, f.eks. utbygging, nedbygging, grøfting, drenering, utfylling, visse former for ferdsel. I tillegg vil det i forskriften kunne fastsettes normer for skjønnsutøvingen etter annet lovverk for inngrep som berører de aktuelle områdene.

Det forutsettes at den prioriterte arten og dens leveområders situasjon jevnlig vurderes, jf. § 23 fjerde ledd som sier at «Departementet kan ved forskrift avgjøre at en prioritering etter første ledd bokstav a faller bort når bestandsmålet i § 5 første ledd er nådd».

Bestemmelsen i bokstav b er utformet med tanke på funksjonsområder på land og er ikke gjort gjeldende i sjø.

Det er uttrykkelig fastsatt i *bokstav c* at en forskrift kan innholde krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder. Dette kan innebære en utredning av alternative funksjonsområder som kan bidra til bevaring av arten i samsvar med forvaltningsmålet i § 5. Med «funksjonsområder» menes «økologiske funksjonsområder», jf. definisjonen i § 3 bokstav r. Hvilke utredninger mv. om følgene av planlagte inngrep som kan kreves i slike områder, reguleres av de bestemmelser som hjemler opprettelsen av funksjonsområdet.

Reglene fastsatt i forskriften vil normalt ikke kunne fravikes med hjemmel i eller medhold av annen lovgivning. Det vil imidlertid kunne søkes om unntak fra forskriften dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig, jf. § 24 siste ledd. I dette ligger også sikkerhetshensyn. I de tilfeller mulige lovkonflikter kan oppstå bør dette søkes avklart i forskriftsarbeidet eller i selve forskriften, f.eks. tilfeller der man under lovlig fangst av fisk etter havressurslova også får med fisk som er en prioritert art etter naturmangfoldloven. I forskriften må det også fastsettes hvem som skal være ansvarlig myndighet etter forskriften.

Annet ledd første punktum angir at forskriften kan inneholde regler om skjøtselstiltak i samsvar med § 47 der det er nødvendig for å sikre bevaring av arten. Bestemmelsen gir myndigheten hjemmel

til å foreta skjøtsel. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å pålegge grunneieren, rettighetshaveren eller andre å gjennomføre en bestemt skjøtsel eller bruk av området. Dette må bero på avtale.

Etter *annet punktum* følger det direkte av loven at offentlige tilskuddsordninger skal bidra til å ta vare på prioriterte arter. Offentlige tilskuddsordninger omfatter både ordninger som positivt kan bidra til å bevare arten, f.eks. gjennom skjøtsel og landskapspleie, og ordninger som i utgangspunktet motvirker artens mulighet til å overleve. Formuleringen «så langt mulig» viser at bestemmelsen er en retningslinje og ikke en pliktregel for myndighetene.

Det fremgår av *tredje ledd første punktum* at der aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak er en forutsetning for ivaretagelse av funksjonsområdet, skal staten legge frem en handlingsplan for å sikre slike områder. Det legges opp til at staten vanligvis skal legge frem et utkast til handlingsplan senest samtidig med prioriteringen. Unntatt fra dette er tilfeller der situasjonen tilsier at vedtak om prioritering og etablering av økologiske funksjonsområder fattes så fort som mulig, uavhengig av om handlingsplanen er ferdigstilt eller ikke.

Med «andre typer tiltak» menes bl.a. tilrettelegging, merking og gjenoppretting. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

Der det utarbeides handlingsplaner skal det gjennomføres revisjon/evaluering av slike planer i løpet av fem til ti år etter prioriteringsvedtaket.

I samsvar med § 47 kan skjøtselstiltak skje på privat grunn. Formuleringen «om mulig» tar sikte på tilfeller der situasjonen tilsier at vedtak om prioritering og etablering av økologiske funksjonsområder fattes så fort som mulig, uavhengig av om handlingsplanen er ferdigstilt eller ikke.

Dersom det er nødvendig å iverksette særskilte tiltak eller skjøtsel i økologiske funksjonsområder for en art, skal berørte eier- og næringsinteresser eller andre interesserte organisasjoner involveres i gjennomføringen av tiltakene i handlingsplanen der det er hensiktsmessig. Når det gjelder gjennomføringen av planlagt skjøtsel, bør myndigheten primært søke å inngå avtale med grunneier om å utføre skjøtselstiltak, jf. *tredje ledd annet punktum*. Det kan også inngås avtale med interesserte organisasjoner eller andre om gjennomføring av skjøtsel eller andre nødvendige tiltak.

Samtidig med forskrift etter § 23 skal myndigheten vurdere om det for å bevare arten og dens genetiske mangfold er nødvendig å treffe ytterligere vedtak om økologiske funksjonsområder etter naturmangfoldloven eller andre lover, jf. § 24 *fjerde ledd*. Slike områder kan opprettes som verne-

områder etter lovens kap. V, som utvalgte naturtyper etter lovens kap. VI, gjennom plan- og bygningsloven eller ved beskyttelse etter annet lovverk. Etableringen av slike områder skal følge saksbehandlingsreglene for disse verne- eller beskyttelseskategoriene. Også rettsvirkningene følger av de respektive regelsett.

Hva som er «nødvendig» for å bevare arten og dens genetiske mangfold må bl.a. ses i lys av ev. andre former for beskyttelse som allerede eksisterer, f.eks. verneområder som inneholder viktige økologiske funksjonsområder for arten. Videre kan det være aktuelt å opprette nye verneområder, særlig biotopvernområder, for å ivareta hensynet til prioriterte arter, jf. § 33 første ledd bokstav c. Avveiningen mellom generelle forskrifter etter § 24 første ledd bokstav b og konkret avgrensede verneområder etter kap. V vil bl.a. bero på om et økologisk funksjonsområde er lett å avgrense, funksjonsområdets størrelse, hvilke tiltak som kan ha en negativ påvirkning på funksjonsområdene, og restriksjonsnivået på disse.

Etter *femte ledd* kan det gjøres unntak fra § 23 dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling, eller dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig. Se nærmere omtale i kap. 9.13.7.6.

Til § 25 (bevaring av særskilte bestander)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 24. Bestemmelsen er delvis en videreføring av naturvernloven §§ 13 og 14. Det vises til kap. 9.10, særlig 9.10.4.

Bestemmelsen gir en mulighet til å fastsette særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak, herunder totalfredning av en bestand av en art knyttet til geografisk isolerte utbredelsesområder. Særskilte tiltak kan iverksettes uavhengig av om arten er en prioritert art eller om arten har en tilstand som ligger godt innenfor forvaltningsmålet etter § 5 første ledd. Vilkåret er at den aktuelle bestanden antas å ha genetiske særtrekk som det kan være ønskelig å verne. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å verne leveområder for slike arter, jf. kap. 9.10.4.

Til § 26 (handel mv.)

Paragrafen tilsvarende forslaget i NOU 2004: 28 § 25. I gjeldende rett finnes en forskriftshjemmel for inn- og utførsel av levende planter og dyr i lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførselregulering § 1 og i viltloven § 26 nr. 9, mens lakse- og innlandsfiskloven § 8 som et utgangspunkt setter forbud

mot import av levende anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk eller næringsdyr for fisk. Det vises til kap. 9.14, særlig 9.14.5.

Bestemmelsen er ikke ment å være en realitetssendring i forhold til lov om innførsle – og utførsle-regulering, men innebærer at hjemmelsgrunnlagene nå samles i naturmangfoldloven. Paragraf 26 inneholder en forskriftshjemmel tilsvarende § 1 i lov om innførsle – og utførsle-regulering.

Bestemmelsen gir først og fremst en hjemmel for å vedta forskrifter om inn- og utførsel av døde eller levende eksemplarer viltlevende arter eller deler av slike på land, i innsjøer og vassdrag og i sjøen. Slike forskrifter kan vedtas for å gjennomføre forpliktelser Norge har påtatt seg under CITES eller andre konvensjoner, eller for øvrig for å bevare arter.

Norge har sluttet seg til internasjonale regelsett som kan begrense hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre biologisk mangfold. Det dreier seg dels om EØS-avtalens handelsregelverk og dels om avtalen om Verdens handelsorganisasjon (WTO). Hvilke begrensninger disse avtalene setter er omtalt i kap. 9.14.

Uttrykket «transport og oppbevaring eller besittelse» innebærer at det med hjemmel i denne paragrafen også kan gis forskrifter om innenlandske transaksjoner og om ilandføring av fisk og andre marine arter m.v. fra havet. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere en art ut fra at den kan fortrenge en art i Norge. Dette reguleres av lovens kap. IV om fremmede organismer.

Til § 27 (bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter)

Paragrafen tilsvarende forslaget i NOU 2004: 28 § 26. Det finnes ingen tilsvarende regler i gjeldende rett. Bestemmelsen er en oppfølging av biomangfoldkonvensjonen art. 9. Det vises til kap. 9.11 og 9.12, særlig 9.11.5 og 9.12.5.

Første ledd oppstiller en plikt for myndighetene etter naturmangfoldloven til å vurdere iverksettelse av bevaringstiltak utenom livsmiljøet (såkalte *ex situ*-bevaringstiltak) dersom en art på land eller i havet står i fare for å bli utryddet. Vilkåret er at tiltaket kan bidra til en forbedring av artens overlevelsesmuligheter i naturen. Sett i lys av lovens formål i § 1 og forvaltningsmålet for viltlevende arter i § 5 første ledd må målet være at slik overlevelse kan skje i naturen på sikt.

Formuleringen «skal myndigheten vurdere» må forstås slik at det må foretas en avveining av sannsynligheten for at tiltaket vil bidra til artens

overlevelse i Norge, hvilket ansvar Norge har for å sikre artens overlevelse på regionalt eller globalt nivå, artens betydning i økosystemet, i hvilken grad arten kan tenkes å ha næringsmessig eller annen positiv betydning, samt kostnadene ved å iverksette tiltaket.

Tiltakene etter denne bestemmelsen kommer i tillegg til vedtak om prioritering etter § 23. Bestemmelsen vil f.eks. innebære en plikt til å ta vare på arten som sådan. Bestemmelsen innebærer ikke plikt til å ta vare på bestander eller stammer av en art, f.eks. genbank for laks for å ta vare på de ulike stammene eller bestandene av en art. Bestemmelsen suppleres dessuten av lovkap. V om områdevern som hjemler mulighet for å verne områder av hensyn til bestemte bestander. Videre kan man verne forskjellige lokaliteter der bestemte arter forekommer, for å ta vare på genetiske variasjoner.

Annet ledd gir hjemmel til å iverksette særskilte bevaringstiltak for domestiserte arter. Bestemmelsen er tatt inn i bestemmelsen om bevaringstiltak utenom leveområdet, fordi domestiserte arter normalt befinner seg utenfor sitt egentlige leveområde. Det betyr ikke at bevaringstiltakene kun kan dreie seg om bevaring i genbank som frø eller in vitro. Også andre samlinger kan være aktuelle, f.eks. plantaser eller på gården. En eventuell forskrift vil kunne gå ut på konkrete plikter eller forbud, eller gi veiledning for tildeling av tilskudd. Gjennom henvisningen til § 5 tredje ledd begrenses hjemmelen til tiltak som kan bidra til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

Tiltak etter annet ledd skal være i samsvar med regler i eller med hjemmel i den kommende lov om dyrevelferd (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009)). Videre kan forskrifter med hjemmel i dyrevelferdsloven regulere dyrevelferd knyttet til tiltak etter § 27 annet ledd.

Kapittel IV Fremmede organismer

Til § 28 (krav til aktsomhet)

Paragrafen viderefører NOU 2004: 28 § 27, men med visse endringer. Bl.a. er aktsomhetsbegrepet tatt inn i lovteksten. Det er også innarbeidet en bestemmelse om varslingsplikt i tredje ledd, som er hentet fra utvalgets utk. § 64 annet ledd om opplysningsplikt. Paragraf 28 er dessuten tatt ut av straffebestemmelsen i loven. Bestemmelsen er ny, men i gjeldende rett finnes det flere bestemmelser om aktsomhetsplikt, bl.a. i matloven §§ 18 første ledd og 19 første ledd, skogbrukslova § 4 første ledd annet punktum og produktkontrollloven § 3 første ledd. Med hjemmel i akvakulturloven fastsetter forskr. 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akva-

kulturanlegg § 37 krav om særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 10.4.

Bestemmelsen fastsetter hvilke krav til aktsomhetsplikt som skal gjelde ved utsetting av organismer i miljøet og for virksomhet og tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av organismer til steder der de ikke forekommer naturlig. Plikten gjelder for private, både enkeltpersoner og virksomheter, og for det offentlige, herunder offentlige virksomheter. Dersom aktsomhetsplikten ikke overholdes, kan det bl.a. føre til erstatningsansvar.

Første ledd gjelder tilsiktet utsetting av organismer i miljøet. Bestemmelsen omfatter både utsetting av organismer som ikke finnes i Norge fra før, og av organismer som er flyttet fra et annet sted i Norge. Bestemmelsen, og også lovkapitlet for øvrig, gjelder ikke utsetting av genmodifiserte organismer som er regulert i genteknologiloven, jf. naturmangfoldloven § 32.

Det følger av første ledd *første punktum* at den som er ansvarlig for utsettingen, skal opptre aktsomt og så langt som mulig søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfoldet, eksempelvis at den fremmede organismen utkonkurrerer eller spiser stedegne arter.

Uttrykket «den som er ansvarlig» dekker både den som faktisk utfører utsettingen og f.eks. eieren av virksomheten som driver med utsetting. Etter omstendighetene kan også andre som legger til rette for at utsetting kan skje, være å regne som ansvarlig. Det avgjørende må være hvem som er nærmest til å bære ansvaret for at organismene settes ut og til å treffe aktuelle tiltak. Et viktig moment i denne sammenheng vil derfor være hvem som har de beste mulighetene til å kontrollere organismene og hindre at skade skjer.

Med «utsetting» menes også bevisst utslipp av organismer, herunder utslipp av ballastvann fra skip, deponering som avfall av organismer i miljøet, eller i en innhengning eller annet innslett system der rømming ikke er utelukket, jf. § 3 bokstav n. Hva som regnes som et inneslett system kan skape tvil i det enkelte tilfellet. De nærmere grensene må settes ved en konkret vurdering, der det ses hen til praktiseringen av annet regelverk som benytter lignende kriterier. Hagedammer er et eksempel på et system der det ikke kan utelukkes at organismer kommer ut.

I plikten til å opptre «aktsomt» ved utsetting av organismer ligger for det første en plikt til å gjøre seg kjent med miljørisikoen ved utsetting av fremmede organismer generelt og mer spesifikt med risikoen forbundet med utsetting av den aktuelle organismen i den grad slik kunnskap er allment til-

gjengelig. Kjennskapen til miljørisikoen er en forutsetning for å gjøre aktsomheten effektiv. Miljørisikoer man ikke er kjent med, er det heller ikke mulig å ta bevisst hensyn til. Det kan ikke stilles for strenge krav til hva den enkelte skal kunne tilegne seg av kunnskap om miljørisiko ved utsetting av fremmede organismer. Her vil myndighetene ha en viktig oppgave med å informere publikum. Når myndighetene legger til rette for at informasjon om skadelige fremmede organismer er lett tilgjengelig, bør det kunne forventes en innsats for å gjøre seg kjent med denne informasjonen fra de som driver med utsetting. Dette innebærer at der det finnes lite veiledning om hvordan utsettingen kan påvirke naturmangfoldet, skal det mer til for at den enkelte kan bebreides enn om slik informasjon hadde foreligget og vært tilgjengelig. Foreligger veiledning fra myndighetene og man handler i tråd med denne, må man vanligvis kunne stole på at aktsomhetsplikten er oppfylt. Dersom det er grunn til å anta, ut fra den informasjonen som er tilgjengelig, at utsettingen vil få uheldige følger for biologisk mangfold, og man likevel velger utsetting vil man lett anses for ikke å ha opptrådt aktsomt.

Det andre elementet i aktsomhetskravet er at den ansvarlige for utsettingen «så langt som mulig skal søke å hindre» uheldige konsekvenser for det biologiske mangfoldet. I dette ligger en forutsetning om at tiltak faktisk er iverksatt dersom det eksisterer en risiko for uheldige følger for biologisk mangfold. Omfanget av slike tiltak vil i hovedsak måtte vurderes i forhold til potensialet for skade ved utsetting og, i noe mindre grad, den ansvarliges faktiske muligheter til å gjennomføre slike tiltak. Det må videre vektlegges hvor informativ og tilgjengelig informasjon myndighetene har gitt om aktuelle tiltak.

Første ledd annet punktum omhandler tillatelsens betydning for aktsomhetsplikten. Aktsomhetsplikten har størst betydning for utsetting som ikke er underlagt krav om tillatelse. I slike tilfeller gjelder aktsomhetsplikten på vanlig måte. Men der myndigheten har gitt tillatelse til utsetting, må den ansvarlige for utsettingen kunne ta utgangspunkt i at aktsomhetsplikten er oppfylt dersom forutsetningene for og innholdet i tillatelsen er fulgt. I dette ligger både at de forutsetningene som ligger til grunn for tillatelsen, f.eks. om hvilke skadevirkninger utsettelsen ble antatt å kunne få, fremdeles er tilstede, og at utsettingen utføres i tråd med innholdet i tillatelsen. Endrer forutsetningene for tillatelsen seg, f.eks. ved at utsettingen viser seg å få større skadevirkninger enn antatt, vil aktsomhetsplikten gjelde som ellers. En slik situasjon oppstår f.eks. dersom organismer som ble tillatt utsatt

basert på en antakelse om at de ikke ville lykkes i å etablere og spre seg i miljøet, allikevel viser seg å lykkes med dette. Aktsomhetsplikten vil da innebære at den ansvarlige søker å begrense skadevirkninger mest mulig.

Annet ledd er rettet mot aktiviteter der spredning eller utslipp av organismer kan være en mulig bieffekt av aktiviteten, såkalte utilsiktede spredninger eller utslipp. Bestemmelsen pålegger den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av organismer til steder de ikke forekommer naturlig, i rimelig utstrekning å treffe tiltak for å hindre dette. Eksempler på typer virksomhet som omfattes av bestemmelsen er flytting av jordmasser og gartneri- og planteskole drift. Også bygging av broer, moloer etc. som gir visse arter atkomst til steder der de ikke forekommer naturlig, f.eks. øyer, omfattes av bestemmelsen.

Rimelighetsbetraktningen innebærer at kravene til omfanget av sikringstiltak skal stå i forhold til trusselbildet. Hva som er rimelig vil særlig avhenge av hvilken type virksomhet det er tale om, hvor berettiget nytteformål virksomheten har, omfanget av virksomheten, hvor stort skadepotensialet er, og om det er store kostnader knyttet til å forhindre eller redusere risiko for introduksjon av organismer. Det vil også ha betydning om virksomheten kunne utføres på en annen måte med mindre risiko for introduksjon av organismer. Det må videre vektlegges hvor informativ og tilgjengelig informasjon myndighetene har gitt. Foreligger forskrift, retningslinjer eller veiledning fra myndighetene om hvordan risiko for utslipp eller spredning av fremmede organismer fra en virksomhet eller tiltak kan reduseres og man handler i tråd med dette, må man vanligvis kunne stole på at aktsomhetsplikten er oppfylt.

I eksemplet med bygging av bro eller molo, kan et aktuelt tiltak være gjerder eller andre hindre som begrenser atkomsten for fremmede organismer. For gartnerier og planteskoler kan aktuelle tiltak bl.a. være hyppig kontroll av vegetasjon i anleggets nærområde for å oppdage og fjerne ev. introduserte organismer på et tidlig stadium av etablering.

Gjelder det krav om tillatelse for det aktuelle tiltaket, bør hensynet til å hindre spredning eller utslipp av fremmede organismer normalt være en del av den aktuelle myndighetens vurdering ved behandlingen av søknaden om tillatelse. Gis det tillatelse kan det settes vilkår for å hindre eller redusere risiko for spredning. Den enkeltes ansvar etter annet ledd vil i slike tilfeller ha mindre selvstendig innhold, men ikke falle helt bort.

Virksomheter som omsetter eller formidler fremmede organismer, f.eks. zoologiske forretninger, gartnerier og planteskoler, er omfattet av annet ledd. I tillegg til at kravet gjelder i forhold til spredning eller utslipp direkte fra virksomheten, tilligger det slike virksomheter et ansvar for å bidra til at virksomheten ikke indirekte bidrar til slik spredning eller utslipp ved at kunder setter ut organismene i miljøet i strid med gjeldende regelverk. Eksempelvis bør zoologiske foretninger gjøre sine kunder kjent med at det er forbudt å sette ut fremmede kjeledyr og akvariefisk og -planter i naturen.

Annet ledd anses her å supplere den plikten virksomheter har etter miljøinformasjonsloven § 9 til «å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Etter miljøinformasjonsloven § 12 skal slik informasjon alltid utleveres til allmennheten etter forespørsel. I uttrykket «skal treffe tiltak for å hindre dette» i naturmangfoldloven § 28 annet ledd vil det avhengig av risiko for spredning og skadepotensialet ligge en plikt om at virksomheter aktivt tilgjengeliggjør informasjon om gjeldende regelverk for utsetting av organismer, f.eks. gjennom merking av varen, oppslag eller trykksaker i forretninger. For planter innebærer dette også å informere kunder om en eventuell risiko for at planten «kan påregnes å spre seg utenfor området», jf. § 31 første ledd bokstav b.

Tredje ledd fastsetter en plikt for den ansvarlige til umiddelbart å melde fra til myndigheten etter loven dersom det «oppstår skade på biologisk mangfold eller fare for alvorlig skade på biologisk mangfold» som følge av utsetting eller utilsiktet utslipp av fremmede organismer. Eksempler på situasjoner som utløser varslingsplikt vil være dersom en hageeier oppdager at en plante har spredt seg ut fra sin hage og etablert bestander i tilliggende områder, rømming av organismer fra merd, bur eller innhegning og uhellsutslipp av vann/jordmasser som kan forventes å inneholde potensielt skadelige organismer. Ved iverksetting av loven må det fastsettes hvilken forvaltningsmyndighet meldingen skal gis til. Meldeplikten gjelder uavhengig av om det dreier seg om en ulovlig eller lovlig utsetting. Det avgjørende er om utsettingen medfører miljøskade eller fare for alvorlig miljøskade. Avslutningsvis inneholder leddet en henvisning til aktuelle bestemmelser i kap IX (håndheving og sanksjoner). Henvisningen utvider ikke tiltakshavers plikter. Dersom det gjelder en melde- eller tiltaksplikt etter annet lovverk, f.eks. akvakul-

turloven eller matloven, gjelder ikke meldeplikten i tredje ledd.

Fjerde ledd gir Kongen en hjemmel til å gi forskrift om krav til nærmere bestemte typer virksomhet eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet, herunder om informasjonsplikt om spredningsfaren og skadepotensialet knyttet til visse typer fremmede organismer. Forskrift kan også gis om varslingsplikten etter tredje ledd. Selv om bestemmelsen er plassert i paragrafen om krav til aktsomhet, er ikke forskriftshjemmelen begrenset til spørsmål om hva som kan regnes som aktsom opptreden. Sammen med annet ledd er denne hjemmelen et sentralt virkemiddel for å motvirke utilsiktede utslipp av fremmede organismer.

Til § 29 (innførsel)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 28, men med en del endringer. Bl.a. er kravet om tillatelse til innførsel utvidet til å gjelde alle organismer, ikke bare viltlevende. Det er imidlertid gitt eksplisitte unntak fra tillatelseskravet for landlevende planter og bestemte husdyr. Tillatelsesordningen er generell og skal bl.a. erstatte viltloven § 47 og lakse- og innlandsfiskloven § 8. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 10.5.

Første ledd fastslår at det kreves tillatelse for å innføre organismer til Norge. Bestemmelsen skiller ikke mellom arter som finnes naturlig i Norge og arter som ikke gjør det. Bestemmelsen omfatter ikke døde eller ikke-levedyktige eksemplarer, jf. definisjonen av organisme i § 3 bokstav k og ordlyden i § 29 første ledd.

Annet ledd retter seg mot de tilfeller som krever tillatelse til innførsel etter første ledd, og der innførselen tar sikte på utsetting i miljøet. I slike tilfeller stilles det krav om at søknaden om tillatelse klarlegger de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet. Det skiller her ikke mellom utsettinger som krever tillatelse etter § 30 og utsettinger som kan skje uten tillatelse, jf. § 31, men dette kan få betydning for hvor omfattende plikten til klarlegging av virkninger vil være. Mulige virkninger av utsettingen for andre land skal også vurderes i søknaden. Omfanget av slike vurderinger vil avhenge av organismenes forventede spredningsevne og utsettingstedets avstand fra landegrense. Ev. helsemessige virkninger av utsettingen forutsettes ivaretatt gjennom annet lovverk, herunder smittevernloven og matloven. For forståelse av begrepet «utsetting» vises til § 3 bokstav n samt merknadene til § 28 ovenfor.

Bestemmelsens *tredje ledd* setter grenser for forvaltningens skjønnsutøvelse ved avgjørelse av om tillatelse etter første ledd skal gis eller ikke. Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen vil medføre «vesentlige uheldige følger» for det biologiske mangfoldet. Vurderingstema vil være forskjellig, avhengig av om innførselen også tar sikte på utsetting, jf. annet ledd, eller om det er tale om innførsel til innesluttet bruk. Ved innførsel uten planlagt utsetting i miljøet vil det først og fremst være spørsmål om hvilken risiko det er for endring av bruk eller faren for rømming, og hvilke konsekvenser dette vil kunne få. Ved innførsel med sikte på utsetting, må spørsmålet om det er «grunn til å anta» at den etterfølgende utsettingen vil medføre «vesentlige uheldige følger» for det biologiske mangfoldet, sml. kommentarene til § 30 tredje ledd. Førre-var-prinsippet tilsier at det ikke stilles et for strengt dokumentasjonskrav når man tolker begrepet «grunn til å anta». Se for øvrig kommentarene til § 30 tredje ledd.

I en tillatelse til innførsel kan det settes vilkår i samsvar med den alminnelige vilkårlæren i forvaltningsretten. Det vil si at det i utgangspunktet kan settes vilkår som er egnet til å fremme formålet med tillatelsesordningen eller til å motvirke skadevirkninger som tillatelsen kan tenkes å medføre. Det må være en saklig sammenheng mellom tillatelsen og vilkårene, og vilkårene må ikke være urimelig tyngende.

Fjerde ledd første punktum gir hjemmel for Kongen til å gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder om krav til søknad og vilkår for tillatelse. Etter *annet punktum* kan Kongen dessuten gi forskrifter om at bestemte arter kan innføres uten tillatelse etter naturmangfoldloven, eller fastsette forbud mot innførsel av bestemte organismer hvis det anses nødvendig for å unngå uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Forskrift om innførsel uten tillatelse kan f.eks. være relevant der erfaring tilsier at en art ikke innebærer noen negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Andre tilfeller der hjemmelen kan være aktuell er i forbindelse med innførsel av bestemte arter til forskning i laboratorier eller andre lukkede systemer. Bestemmelsen kan også brukes for unntak for ilandføring av arter i forbindelse med fiskeriene, jf. § 3 bokstav h. Bestemmelsen må forstås slik at det også kan gis forskrifter som retter seg mot formålet med innførselen, så lenge det dreier seg om bestemte arter.

Hjemmelen for å fastsette regulering av innførsel av bestemte organismer kan også anvendes til å fastsette forbud mot innførsel av visse organismer. Dette kan være relevant for organismer hvor

det foreligger tilstrekkelig kunnskap til å fastslå at innførsel kan innebære en uakseptabel risiko for negative følger for det biologiske mangfoldet. Hjemmelen kan også brukes til å fastsette krav om tillatelse for innførsel av bestemte landlevende planter, jf. det generelle unntaket fra krav om tillatelse for innførsel av landlevende planter i femte ledd. Dette kan være relevant for bestemte landlevende planter som kan påvirke biologisk mangfold negativt og som ikke er regulert gjennom forskrifter etter matloven, f.eks. fordi de ikke kan klassifiseres som «planteskadegjørere» i matlovens forstand.

Femte ledd fastslår at kravet om tillatelse for innførsel ikke gjelder landlevende planter og nærmere bestemte husdyr, med mindre annet er bestemt gjennom forskrift hjemlet i fjerde ledd. Innførsel av planter og husdyr er regulert gjennom matloven med tilhørende forskrifter. Med «nærmere bestemte husdyr» menes etter denne bestemmelsen hund, katt, storfe, sau, geit, gris, hest, tamrein, kultivformer av høns og kjente kultivformer av kalkun, gjess, ender, tamduer og struts. I tillegg inkluderes alle arter papegøyer Psittacidae, kanariirisk (*Serinus canaria*, tidl. kanarifugl), sebrafink (*Poephila guttata*), javaspurv/risfugl (*Padda oryzivora*), Gouldfink (*Chloebia gouldiae*) og følgende pattedyr mus (*Mus musculus*), rotte (*Rattus norvegicus*), marsvin (*Cavia porcellus*), gullhamster (*Mesocricetus auratus*), chinchilla (*Chinchilla laniger*), ørkenrotte (*Meriones unquiculatus*) og kanin (*Oryctolagus cuniculus*). Ytterligere unntak fra krav om tillatelse for innførsel av dyr til bruk i husdyrhold vil kunne fastsettes gjennom forskrift hjemlet i fjerde ledd annet punktum. Dersom slik forskrift fastsettes vil det være naturlig å ta inn i forskriften de husdyrene som er nevnt ovenfor. Hønsfugler som vaktler, fasaner, raphøns etc. omfattes ikke av formuleringen «nærmere bestemte husdyr», og hold av disse artene reguleres etter viltloven med forskrifter.

Det kreves heller ikke tillatelse for innførsel av «biologiske plantevernmidler» som det er gitt tillatelse til innførsel av i eller i medhold av annet lovverk. Andre nytteorganismer som ikke omfattes av begrepet «biologiske plantevernmidler» omfattes imidlertid av § 28 om innførsel.

Ytterligere arter vil kunne unntas fra kravet om tillatelse til innførsel gjennom forskrift fastsatt av Kongen med hjemmel i fjerde ledd annet punktum.

Ved skjønnsutøvingen etter første og fjerde ledd bør det legges vekt på å unngå unødvendige handelshindre. Det må bl.a. tas hensyn til de krav det internasjonale handelsregelverket stiller, jf. omtalen under kap. 4.2.1.8 (WTO) og kap. 4.2.3

(EØS). Hensynet til handelshindre har særlig betydning for bruken av forskriftshjemmelen etter fjerde ledd. Ved vurderinger av hvordan forskriftshjemmelen skal brukes, må det foretas en vurdering av hvilken trussel de aktuelle fremmede organismene kan utgjøre holdt opp mot de hensyn som taler for internasjonal handel med artene, samt av hvilke tiltak som kan iverksettes for å unngå uheldige følger for biologisk mangfold. Det må i denne forbindelse tas utgangspunkt i de internasjonale standarder som er utarbeidet for de aktuelle artene.

Til § 30 (alminnelige regler om utsetting)

Paragrafen er i hovedsak lik NOU 2004: 28 § 29, men med enkelte endringer. Bestemmelsen er generell og skal bl.a. erstatte eksisterende bestemmelser i viltloven § 47, saltvannsfiskeloven § 4 fjerde ledd og lakse- og innlandsfiskeloven § 9. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 10.5.

Første ledd angir i hvilke tilfeller det kreves tillatelse til utsetting i miljøet. Det vises generelt til at tillatelse ikke er nødvendig dersom et av unntakene i § 31 gjelder. Begrepet «sette ut i miljøet» må forstås på samme måte som «utsetting», jf. § 3 bokstav n og merknadene til § 28 første ledd. I samsvar med den alminnelige vilkårlæren kan det settes vilkår i en tillatelse til utsetting, f.eks. om bruk av sterile eller stedegne organismer eller om spesielle sikringstiltak mot rømming fra innhegning. En tillatelse til utsetting vil gjelde den omsøkte organismen på den omsøkte lokaliteten. Avl av organismen på den omsøkte lokaliteten krever derfor ikke ny tillatelse.

Kravet om tillatelse til utsetting omfatter ikke skips utslipp av ballastvann. Dette har sammenheng med at utsetting som skjer som en utilsiktet konsekvens av en aktivitet ikke omfattes av § 30. Slik virksomhet er omfattet av aktsomhetsplikten etter § 28 og ev. forskrifter hjemlet i § 28 siste ledd og/eller annet lovverk.

Etter *første ledd bokstav a* kreves det tillatelse for å sette ut i miljøet organismer av arter og underarter som ikke finnes naturlig i Norge, herunder utenlandske treslag. Utsetting av organismer av arter som finnes naturlig i Norge, krever ikke tillatelse etter dette alternativet. Det samme gjelder ikke «nærmere bestemte husdyr» som hund, katt, storfe, sau, geit, gris, hest, tamrein, kjente kultivformer av tamhøns, kalkun, gjess, ender, tamduer og struts. Hønsfugler som vaktler, fasaner, raphøns, etc. omfattes imidlertid av kravet om tillatelse. Hvorvidt arter som i sin tid er blitt innført til Norge kan regnes som «naturlige», vil bl.a. avhenge av

hvor lenge det er siden innførselen skjedde og i hvilken grad arten eller bestanden kan antas å ha uheldige virkninger for annet biologisk mangfold. Dette er nærmere omtalt i kap. 10.1.3.2. Ytterligere unntak for krav om tillatelse for utsetting av organismer i husdyrhold kan fastsettes gjennom forskrift hjemlet i § 30 første ledd, bokstav d. Dersom slik forskrift fastsettes vil det være naturlig å ta inn i forskriften de husdyrene som er nevnt ovenfor. Bestemmelsene om utsetting etter naturmangfoldloven må ses i sammenheng med viltlovens bestemmelser om hold av vilt og den kommende dyrevelferdsloven (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), se omtale i kap. 10.5.6.2.

Første ledd bokstav b stiller krav om tillatelse for utsetting av vilt av arter, underarter og bestander som ikke fra før forekommer naturlig i distriktet. Som «vilt» forstås «naturlig villlevende pattedyr, fugler, krypdyr og amfibier», jf. § 3 bokstav p. Med formuleringen «som ikke fra før finnes naturlig i distriktet» menes både arter, underarter og bestander som ikke fra før forekommer i distriktet og arter, underarter og bestander som forekommer i distriktet, men som er etablert der gjennom tidligere utsettinger. Med «distrikt» menes også mindre arealer som er naturlig avgrenset fra omgivelsene, f.eks. øyer. Kravet om tillatelse til utsetting gjelder ikke «nærmere bestemte husdyr», jf. presiseringsen i forrige avsnitt.

Første ledd bokstav c krever tillatelse for å sette ut organismer i sjø eller vassdrag. Det skilles ikke mellom ville eller domestiserte organismer. Kravet om tillatelse etter naturmangfoldloven gjelder ikke organismer av stedegen stamme. I dette ligger det at organismene som skal settes ut må ha sitt opphav fra den lokale bestanden i utsettingsområdet. Det geografiske området som kan sies å ha samme stamme vil variere i størrelse mellom ulike organismer.

Det følger av siste del av bokstav c at tillatelse ikke kreves der det foreligger tillatelse etter akvakulturloven. Heller ikke levedelagring av fisk krever tillatelse etter naturmangfoldloven da dette ikke anses som utsetting.

For innlandsfisk er det foreslått innført en tillatelsesordning for utsetting av stedegen stamme, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 37 tredje ledd. Dette forslaget, og andre endringsforslag i lakse- og innlandsfiskloven som ikke har direkte kobling til ny naturmangfoldlov, vurderes separat og inngår ikke i dette lovforslaget. Unntaket i bokstav c vil videre innebære at det ikke er nødvendig med tillatelse etter naturmangfoldloven for å drive kultiveringsvirksomhet når det dreier seg om organismer av stedegen stamme. Kravet om tillatelse etter lakse-

og innlandsfiskloven § 10 for kultiveringstiltak for anadrome laksefisk og innlandsfisk vil imidlertid fortsatt gjelde.

I første ledd bokstav d gis Kongen hjemmel til å gi forskrift om krav til tillatelse for utsetting i miljøet av organismer som ikke fra før forekommer naturlig på stedet. Bestemmelsen retter seg mot organismer som ikke omfattes av kravene om tillatelse i bokstav a til c. Med uttrykket «på stedet» menes der hvor utsettingen skjer. Dette er følgelig et betydelig snevrere begrep enn «distriktet» i bokstav b. Hvor stor omkrets som skal medregnes, må vurderes konkret og vil bl.a. avhenge av i hvilket område organismene antas å ville spre seg.

Etter *annet ledd første punktum* stilles det krav om at en søknad om utsetting etter bestemmelsens første ledd skal klarlegge de virkningene som utsettingen kan ha for det biologiske mangfoldet. Den kunnskapen som kan kreves bør i hovedsak bygge på vitenskapelig kunnskap. Samtidig kan også kunnskap som fremkommer gjennom rapporter og erfaringsbasert kunnskap brukes. Den kunnskapen som brukes skal være tilgjengelig og mest mulig oppdatert, men den kan også omfatte ny kunnskap som ev. må fremskaffes. Dette begrenses imidlertid av hva som er rimelig å be om ut fra tiltakets størrelse, skadepotensialet og kjente virkninger at tiltaket. Det innebærer at der man har gode kunnskaper om virkninger på det biologiske mangfoldet for den arten som søkes satt ut, så vil det ikke stilles særlige krav til dokumentasjon. Annerledes vil dette være dersom det søkes om utsetting av en ny art som man ikke kjenner virkningen av. Men også her må den dokumentasjon som kreves ses i forhold til kostnadene, sakens karakter og mulig skadeomfang. Mulige virkninger av utsettingen for andre land skal også vurderes i søknaden. Omfanget av slike vurderinger vil avhenge av organismenes forventede spredningsevne og utsettingstedets avstand fra landegrense. Det fastslås i *annet punktum* at Kongen kan gi forskrift om krav til søknader. Ev. helsemessige konsekvenser forutsettes ivaretatt gjennom annet lovverk. Bestemmelsen kan bli supplert av mer omfattende krav til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Tredje ledd setter en absolutt skranke for forvaltningens skjønnsutøving. Dersom det er tale om vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet, inntreer skranken selv om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at følgene vil inntre, jf. formuleringen «grunn til å anta». Ev. kunnskapsmangel om virkningene på det biologiske mangfoldet må det tas hensyn til når forvaltningsskjønnet utøves, med en fornuftig praktisering av føre-var-prin-

sippet. Er det grunn til å anta at uheldige, men ikke vesentlige, følger vil inntre, blir også dette et spørsmål om skjønnsutøving, hvor fordelene med utsettingen – og om disse fordelene kan oppnås på en annen måte – må trekkes inn. I slike vurderinger skal vurderinger om fordelene med utsettingen og hvorvidt disse ev. kan oppnås på annen måte innhentes fra relevante sektormyndigheter.

Til § 31 (utsetting uten særskilt tillatelse)

Paragrafen er i hovedsak lik NOU 2004: 28 § 30, men med enkelte endringer. Bestemmelsen må ses i sammenheng med øvrige bestemmelser om fremmede organismer. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 10.5.

Første ledd gjør unntak fra kravet til tillatelse for visse utsettinger dersom aktsomhetsplikten etter § 28 blir overholdt.

Etter *bokstav a* er organismer som er innført med sikte på utsetting med tillatelse etter § 29 første ledd jf. annet ledd, unntatt fra krav om særskilt tillatelse. Virkningene av en utsetting av slike organismer er vurdert i forbindelse med innførselen, og det er derfor ikke behov for en ny behandling.

Det gis i *bokstav b* et unntak for planter i hager, parkanlegg og andre dyrkede områder hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området. I begrepet «planter» inngår, foruten utvokste planter, også frø og annet formeringsmateriale. Med «dyrkede områder» menes særlig dyrket mark i innmark. Dersom plantene ikke kan spre seg, er det liten fare forbundet med en utsetting. Er det imidlertid usikkerhet knyttet til spørsmålet om plantenes spredningspotensial, må hovedregelen om krav til tillatelse gjelde. De vurderinger som gjøres av den eller de som er ansvarlige for utsettingen, må være i samsvar med aktsomhetsplikten etter § 28. Det innebærer at den ansvarlige må sørge for å ha eller innhente tilgjengelig kunnskap om de aktuelle artenes skadeevne og spredningsfare. Det vises også til virksomhetens informasjonsplikt om plantenes evne til å spre seg, jf. merknadene til § 28 annet ledd. Unntak omfatter også «norske treslag», jf. siste setningsledd i bokstav b. Departementet anser Levende Skogs standard for bærekraftig skogbruk og forskrift om bærekraftig skogbruk som hensiktsmessige virkemidler når det gjelder utsetting av norske treslag. En ev. regulering for å hindre uønsket spredning av norske treslag må derfor hjemles i skogbrukslova med forskrifter. Utsetting av utenlandske treslag som før var regulert av skogbrukslova, reguleres av § 30 første ledd bokstav a.

Det følger av *bokstav c* at det er gjort unntak for «biologiske plantevernmidler» som det er gitt tillatelse til utsetting av i eller i medhold av annet lovverk. Andre nytteorganismer som ikke omfattes av begrepet «biologiske plantevernmidler» omfattes imidlertid av § 30 om utsetting.

Det siste unntaket, *bokstav d*, er knyttet til ev. forskrifter om positivlister, det vil si lister med nærmere angitte organismer som myndighetene på forhånd har godkjent for utsetting. Slike lister kan utarbeides på artsnivå eller for artsgrupper. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av forskriftshjemmelen, forutsetter en positivliste at myndighetene har god kjennskap til ev. virkninger som introduksjoner av de aktuelle organismene innebærer. Det er i utgangspunktet bare organismer som man med stor grad av sikkerhet vet ikke gir uheldige virkninger for det biologiske mangfoldet som kan plasseres på en slik liste.

Bestemmelsens *annet ledd* fastslår at utsetting etter første ledd ikke kan skje i strid med forskrift etter § 30 første ledd bokstav d, f.eks. en forskrift som stiller krav om tillatelse for visse plantearter som i utgangspunktet ville være omfattet av unntaket i § 31 første ledd bokstav b. Bestemmelsen i § 30 første ledd bokstav d gir likevel ikke hjemmel for å regulere norske treslag. Ev. regulering av norske treslag kan kun hjemles i skogbrukslova.

Til § 32 (forholdet til andre lover)

Paragrafen er identisk med NOU 2004: 28 § 31. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 10.6.

Paragrafens *første ledd første punktum* fastslår at et krav om tillatelse etter naturmangfoldloven ikke fritar for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk. Bakgrunnen for bestemmelsen er at andre lover ofte vektlegger andre hensyn som ikke nødvendigvis ivaretas av naturmangfoldloven. Er det behov for tillatelse etter flere lover, fremgår det av *annet punktum* at myndighetene skal sørge for samordnet saksbehandling. Slik samordning kan skje ved avtale mellom de relevante myndighetene – enten fra sak til sak, eller på grunnlag av mer generelle retningslinjer. I *tredje punktum* gis Kongen også hjemmel til å gi forskrift om samordnet saksbehandling.

Annet ledd bestemmer at reglene i §§ 28 til 31 ikke gjelder for genmodifiserte organismer som går inn under genteknologiloven. Begrunnelsen er at denne loven har et tilsvarende regelverk som naturmangfoldloven.

I *tredje ledd* slås det fast at vurderinger etter kap. IV ikke skal omfatte hensyn til planter, dyrs

eller menneskers liv og helse, da slike vurderinger ivaretas av smittevernloven og matloven.

Kapittel V Områdevern

Til § 33 (mål for områdevern)

Bestemmelsen følger i hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 32, men det er gjort noen mindre endringer. Det er bl.a. klargjort at kulturhistoriske verdier alene ikke er et selvstendig mål for områdevern. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 11.8.1.1 til 11.8.1.4.

Bestemmelsen har ingen parallell i gjeldende naturvernlov, men mange av målene kommer til uttrykk i forskriftene om de enkelte verneområder. Målene gjenspeiler dessuten nasjonale mål for områdevern.

Første ledd angir både mål for det samlede områdevernet og mål som er aktuelle for det enkelte verneområdet. Oppregningen er ikke uttømmende, men angir de mest sentrale målene. Det forutsettes at et verneområde som opprettes som et minimum bidrar til ett av de nevnte målene, jf. formuleringen «skal bidra til». Målene gjelder uavhengig av vernekategori, men noen mål kan være særlig aktuelle for bestemte kategorier, jf. nedenfor. Som regel vil flere mål være aktuelle. Hovedbegrunnelsen for vernet må ligge innenfor de målene som er nevnt i bestemmelsen, selv om andre hensyn kan komme inn som et tillegg. Andre hensyn kan imidlertid ikke være et selvstendig mål eller hovedbegrunnelsen for vernet.

Uttrykket «skal bidra til» innebærer at vernemyndighetene ved opprettelsen av et verneområde har en plikt til å vurdere hvilke mål man ønsker å oppnå. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen plikt til å opprette verneområder, men innledningen i første ledd kan sies å forutsette at områdevern er et viktig virkemiddel for å nå de nevnte mål.

Av første ledd går det uttrykkelig frem at verneområder kan opprettes både på land og i vann, herunder sjø. Målene for vern kan være de samme uavhengig av hvor vernet finner sted, men noen kan være mer aktuelle for verneområder på land enn i sjø. Bl.a. vil hensynet til kulturlandskap som regel være lite aktuelt i undersjøiske verneområder.

Uttrykket «bevaring» innebærer at naturen skal ivaretas med dens dynamikk og naturlige prosesser. Vernet kan ta sikte på å la naturen «gå sin gang», men målet kan også være å sikre et visst suksesjonstrinn. Vernet kan også innebære at man først restaurerer et område, og deretter ivaretar en naturlig utvikling. Er det tale om å la naturen gå sin gang, vil skjøtsel først og fremst være nødvendig

for å avbøte menneskers påvirkning, f.eks. ved tiltak for å fjerne fremmede arter. Er målet å sikre et visst suksesjonstrinn, må skjøtselen også omfatte tiltak for å hindre visse deler av det som ellers kan kalles en naturlig utvikling, som f.eks. gjengroing. Målet kan i et slikt tilfelle være å sikre et spesielt artssamfunn eller en sjelden naturtype. Også opplevelsesverdien knyttet til visse naturtyper, f.eks. i kulturlandskapet, kan være viktig.

I den enkelte verneforskrift skal det tas utgangspunkt i målene slik de er beskrevet i § 33, men målene med vernet må beskrives mer detaljert enn de generelle formuleringene i § 33. F.eks. vil et mål om «å bevare et stort naturområde tilnærmet fri for tekniske inngrep, for å sikre biologisk mangfold med økosystemer, arter og bestander» der det inngår «å bevare en del av verdens nordligste furuskog, variert vassdragsnatur og gåisåene med et karakteristisk preg, samt geologiske forekomster og kulturminner» kunne være en spesifisering av målene i bokstav a, b, d og e.

Målet i *første ledd bokstav a* er et sentralt mål for områdevern, og er bl.a. et uttrykk for føre-var-prinsippet. Ved å verne variasjonsbredden av natur og landskap, sikrer man seg de naturverdiene som områdene inneholder, selv om ikke alle arter og sammenhenger i økosystemet er kjent på forhånd. Dette målet kan derfor bidra til en operasjonalisering av føre-var-prinsippet. Mye av dagens vernarbeid er lagt opp nettopp med tanke på å sikre et representativt utvalg av naturtyper, jf. f.eks. de tematiske verneplanene for myr og våtmark og verneplanene for skog. Bestemmelsen er videre i tråd med det første av de gjeldende nasjonale resultatmålene for bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, der det heter at et «representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner», jf. St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

Å sikre bredden i naturmangfoldet er også i tråd med internasjonale retningslinjer for vern, særlig nettverkstilnærmingen, se kap. 11.3.4 og 13.3.3. Sikring av variasjonsbredden bidrar også til å sikre opplevelsesverdien.

Med «landskap» menes et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer, jf. den europeiske landskapskonvensjonen, kap. I, art. 1. Rent menneskeskapt landskap omfattes likevel ikke av loven, jf. kap. 6.6.3.

Naturtyper og landskapstyper omfatter ikke bare levende natur, men også f.eks. geologiske formasjoner og biogene forekomster, dvs. forekomster av dødt materiale som har sitt opphav fra

levende biologisk materiale, f.eks. døde (deler av) korallrev. Begrepet «naturtype» er definert i § 3 bokstav j.

Målet i bokstav a er særlig aktuelt for vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområder og naturreservater.

Målet i *første ledd bokstav b* reflekterer at områdevern er et viktig virkemiddel for å bevare arter og genetisk mangfold. Vernet kan være spesifikt rettet mot en bestemt art, og ta sikte på å sikre viktige funksjonsområder for arten. Mange av de internasjonale forpliktelsene om artsvern har bestemmelser om vern av leveområder for en rekke opplistede arter. Vernet kan også være rettet mot naturtyper der visse arter erfaringsvis forekommer, f.eks. visse moser eller sopp, uten at de enkelte individene konkret er påvist i den enkelte lokalitet. Naturtyper kan også vernes for å sikre foreløpig ukjente arter. Er det siste tilfelle, er det delvis sammenfall mellom målene i bokstav a og b.

Målet for vernet trenger ikke å være enkeltarter, men kan også være visse artssamfunn, f.eks. korallrev. Også her er det glidende overganger mellom målene i bokstav a og b.

For å sikre genetisk mangfold kan det være aktuelt å verne områder av hensyn til bestemte bestander. Videre kan det være viktig å verne forskjellige lokaliteter der bestemte arter forekommer, for å ta vare på genetiske variasjoner. Muligheten til å fastsette generelle regler om særskilte forvaltnings- og beskyttelsestiltak er hjemlet i § 25.

Målet i bokstav b er særlig aktuelt for vernekategoriene nasjonalpark, naturreservater og biotopvernområder.

Mens bokstav a bl.a. bygger på en føre-var-betraktning, er målet i *bokstav c* ment å ivareta det som allerede er truet. Med truet natur menes naturtyper eller vegetasjonstyper som er i ferd med å forsvinne, eller som er i sterk nedgang. Truet natur omfatter også truede arter. Slike arter kan allerede være prioritert, og områdevern kan da være et viktig supplement til prioriteringen. Det følger av § 24 om prioriterte arter at det – i tillegg til det direkte artsvernet – som regel skal fastsettes generelle bestemmelser om ivaretagelse av viktige økologiske funksjonsområder for en art som utpekes som prioritert. I tillegg til eller istedenfor slike regler, kan det være behov for et mer spesifikt vern av et eller flere bestemte områder. Dette kommer til uttrykk i målet i bokstav c. Målet i bokstav c er særlig aktuelt for vernekategoriene naturreservater.

Målet i *første ledd bokstav d* er særlig aktuelt for nasjonalparker. Verneområdet må være av en viss

størrelse for å oppnå målet i bokstav d, jf. ordet «større».

Ordet intakt innebærer ikke nødvendigvis at området må være helt uberørt av mennesker. Slike områder finnes det få av i Norge, der mennesker har satt sine spor ved ferdsel, jakt, fangst, beite og religionsutøvelse i flere årtusen. Men det er en forutsetning at økosystemets prosesser og funksjoner er intakte eller kan bli det gjennom aktive restaureringstiltak eller naturlig utvikling, og dermed også at området er relativt lite berørt av tekniske inngrep.

Opplevelsesverdien av slike større, forholdsvis intakte områder er viktig. Etter bokstav d kan det derfor også være et delmål å bidra til at denne naturen kan oppleves, jf. formuleringen «også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv». En forutsetning er at dette skjer på en måte som ikke ødelegger de naturverdiene som ligger til grunn for opplevelsen, eller opplevelsesverdien for andre, noe som kommer til uttrykk gjennom ordet «enkelt» friluftsliv. Et enkelt friluftsliv omfatter naturopplevelser på land, i vann og i sjø. Er et område så sårbart at heller ikke et enkelt friluftsliv bør tillates, vil det normalt være tale om å ivareta andre mål enn målet i bokstav d.

Et videre mål for områdevern etter § 33 er å bevare naturhistoriske verdier jf. *bokstav e*. Naturhistoriske verdier omfatter bl.a. de fenomener og prosesser som viser artenes innvandringshistorie etter istidene og naturens utviklingshistorie. I den grad menneskers tilstedeværelse er et viktig element i denne historien, kan også kulturhistoriske verdier være et delmål med vernet, men dette er ikke nevnt spesifikt. Natur som kun har kulturhistorisk betydning, f.eks. plasser med religiøs betydning, må ivaretas etter kulturminneloven. Målet etter bokstav e er aktuelt for vernekategoriene reservat, landskapsvernområder og nasjonalparker.

Naturverdiene som er et resultat av kulturpåvirkning, er målet etter *bokstav f*. Gammelt jordbrukslandskap, setervoller, slåttemyrer, jakt- og fangstområder og reinbeiteområder er typiske eksempler på natur som er preget av menneskers bruk gjennom tidene. Ordene «gjennom tidene» innebærer at det er tale om generasjoners bruk av naturen. Målet om å ivareta slike naturverdier bygger både på hensynet til opplevelsesverdi, bruksverdi og hensynet til å ivareta naturens mangfold. For at naturverdiene skal kunne ivaretas, er det normalt nødvendig at den bruken som har skapt verdiene fortsetter. Målet er derfor også å legge til rette for slik bruk, f.eks. gjennom avtaler med grunneiere. I forhold til samiske interesser vil det

være viktig at naturgrunnet opprettholdes slik at samisk kultur og næringsutøvelse som bygger opp under verneverdiene kan fortsette og videreutvikles. Bruk av tilskudd kan også bidra til å tilrettelegge for ønsket bruk. Det innebærer imidlertid ikke at det åpnes for særskilt bruk i samiske områder, tilrettelegging i form av nye bygninger eller økt motorferdsel som kan skade verneverdiene. Det er en forutsetning at bruken bidrar til å opprettholde eller gjenoppbygge naturverdiene.

Det følger av bokstav f at kulturhistoriske verdier kan være et delmål med vernet. Vern av slike verdier må derfor komme som et tillegg til vern av naturverdier.

Første ledd bokstav g innebærer at et mål med vernet kan være nettverksbygging, se kap. 11.3.4 og 13.3.3. Nettverksbyggingen innebærer for det første at tilnærmingen til vern bør være systematisk. Videre innebærer det at man skaper økologiske forbindelser mellom verneområder. Slike forbindelser kan igjen være verneområder. Et verneområde kan f.eks. opprettes for å sikre en trekkvei for en art fra et verneområde til et annet. Særlig biotopvernområder kan ha et slikt formål. Ofte vil det imidlertid være aktuelt å bruke andre virkemidler for å bidra til nettverket, f.eks. plan- og bygningsloven eller skogbrukslova. Et eksempel kan være at det mellom to områder som er fredet som reservater, ligger et LNF-område som sikrer at individer fra det ene reservatet kan bevege seg uhindret til det andre reservatet, noe som kan være viktig for å hindre innavl i reservatene. Vern av et større landskap kan ha som mål å binde sammen viktige forekomster av biologisk mangfold.

Ordet sammenhenger i bokstav g refererer ikke bare til de fysiske sammenhengene mellom verneområdene, men også til at man ved vern av områder må se hen til hvordan utvalget av verneområder bidrar til et helhetlig økologisk og landskapsmessig vern. Nettverksbygging innebærer dermed at de områder som vernes samlet sett skal bidra til en helhetlig og tilstrekkelig ivaretagelse av biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold i et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. I disse tilfellene består nettverkene ofte av områder som har mål som uttrykt i bokstav a, b og c. At et slikt verneområde inngår i et nasjonalt eller internasjonalt nettverk vil i tilfelle være et mål for vernet som kommer i tillegg til målet etter bokstav a, b og c, og kan f.eks. ha betydning for hvilken forekomst av en naturtype man velger å verne. Av hensyn til internasjonale forpliktelser kan det være viktig at det går frem av verneforskriften at området er

ment å inngå i et nettverk. Målet i bokstav g er aktuelt for alle vernekategorier.

Første ledd bokstav h nevner opprettelsen av referanseområder som et mål for områdevern. For å kunne vurdere utviklingen i naturen og effekten av forskjellige påvirkningsfaktorer, kan det være hensiktsmessig å sammenligne med den utviklingen som skjer i et område der menneskers påvirkning begrenses til et minimum. Målet kan være aktuelt for en rekke verneområder, særlig naturreservater, ofte som ett blant flere mål.

Enkelte andre lover har bestemmelser om beskyttelse av områder mot negative påvirkninger fra den virksomheten den aktuelle loven regulerer. Etter *annet ledd første punktum* bør myndighetene ved bruk av slike bestemmelser i sektorlovene legge vekt på målene i § 33. Bestemmelsen supplerer med andre ord regler om beskyttelsestiltak i andre lover og skal bidra til at slike tiltak drar i samme retning som naturmangfoldlovens bestemmelse om mål for områdevern, og er samtidig et bidrag til å konkretisere hvordan sektorene kan bidra til at nasjonale miljømål nås. Eksempler på slike hjemler i andre lover er havressurslova § 19 og skogbrukslova §§ 12 og 13. Bestemmelsen vil ikke gjelde ved vedtak om utbygging eller bruk etter annet regelverk. Bestemmelsen vil ikke «gå foran» sektorlovenes egne regler om beskyttelsestiltak.

Å arbeide mot felles mål på tvers av sektorer er særlig viktig der verneområder og områder med annen beskyttelse sammen skal inngå i et nettverk, jf. omtalen av første ledd bokstav g foran. Det kan også være aktuelt at man for et større, sammenhengende område lager en plan som innebærer at det kan være aktuelt med virkemiddelbruk etter forskjellig lovverk for forskjellige soner. Med ordet «plan» siktes det ikke til de planer som omtales i plan- og bygningsloven, men til andre mer uformelle planer som utarbeides av myndighetene, ev. i samarbeid med private. Eksempler på dette kan oppstå i forbindelse med arbeidet med marin verneplan og arbeidet med å ivareta verdifullt kulturlandskap. I arbeidet med marin verneplan vil det f.eks. være aktuelt å anvende bl.a. områdevernbestemmelsene i naturmangfoldloven og beskyttelse av områder etter havressurslova for å gi forskjellige områder et differensiert beskyttelsesnivå. I slike tilfeller kan det være aktuelt at man samordner bl.a. de konkrete verne- eller beskyttelsesformål, forvaltningsplaner, overvåking og saksbehandling etter de forskjellige lover. *Annet ledd annet punktum* inneholder en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om slik samordning.

Til § 34 (forskrifter om verneområder)

Bestemmelsen følger i all hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 33. Paragraf § 34 er delvis en lovfesting av gjeldende praksis. Deler av bestemmelsen avløser gjeldende naturvernlov §§ 4, 6, 10 og 12. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 11.8.2.1 til 11.8.2.4.

Første ledd fastsetter at vedtaksmyndigheten skal være Kongen i statsråd og definerer hvordan forvaltningsloven skal anvendes.

Vernevedtak har betydning for rettigheter og plikter til enhver som vil bruke området, og regnes derfor som forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, noe som uttrykkelig fastslås i § 34 *første ledd første punktum*. Vernevedtakets betydning for bestemte grunneiere eller rettighetshavere innenfor området gjør at det etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b også må regnes som et enkeltvedtak med disse som parter, jf. første ledd *annet punktum*. Miljøorganisasjoner regnes ikke som parter i saken i forhold til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak i første instans, men vil være høringsinstans.

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum at det ikke er klageadgang for vedtak truffet av Kongen i statsråd. I de tilfeller der det unntaksvis gjelder et vedtak som ikke er truffet av Kongen i statsråd og en grunneier eller rettighetshaver påklager vedtaket så er det viktig at forvaltningsorganet lar andre interesser, f.eks. miljø- og friluftinteresser bli hørt, jf. også forvaltningsloven § 33 femte ledd om at «Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Annet ledd bestemmer hva forskriften skal gi regler om. Formålet med opprettelsen av det aktuelle verneområdet skal gå frem av verneforskriften, jf. *annet ledd første punktum*. Det skal angis så konkret som mulig, det vil bl.a. si at det skal gjøres rede for hvilke natur- og kulturverdier som ønskes ivaretatt. Det er ikke nødvendig at alle naturverdiene i det aktuelle området er kjent, jf. omtalen under § 33 første ledd, men vernevedtaket bør i tilfelle angi hva som ligger til grunn for at området er valgt ut. Målet med vernet må i det minste ligge innenfor et eller flere av målene i § 33, men det må angis mer konkret i lys av det enkelte områdes egenskaper og karakter.

Angivelsen av den tilstanden som ønskes oppnådd, kan f.eks. gå ut på at området ønskes beholdt mest mulig urørt, eller at man ønsker å restaurere et område slik at det igjen fremstår som mest mulig naturlig.

Formålet vil ha betydning for utformingen av selve verneforskriften og for tolkningen av direkte plikter etter loven, som f.eks. plikten etter § 36 annet ledd til ikke å endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Det vil videre ha betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse i saker om tillatelse eller dispensasjon til tiltak i verneområdet (jf. § 48 første ledd).

Verneområdets grenser og berørte eiendommer skal fremgå av vernevedtaket. Med berørte eiendommer menes eiendommer som helt eller delvis ligger innenfor verneområdets grenser.

Når det gjelder opprettelsen av verneområder i sjø, kan verneverdiene være knyttet til sjøbunnen, vannsøylen eller overflaten, eller en kombinasjon av disse. Om selve vernet bør avgrenses til en eller noen av dimensjonene, må vurderes ut fra hva som er nødvendig for å ivareta verneverdiene. Etter annet ledd annet punktum skal verneforskriften angi hvilken av disse dimensjonene verneformålet knytter seg til.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at verneområdet skal ha en geografisk avgrensning som samsvarer med verneformålet. Hva som ligger i dette er nærmere definert i annet punktum. De verneverdiene som ligger til grunn for vernet, vil være utgangspunktet for hvordan et verneområde bør avgrenses. Økologiske betingelser for å opprettholde verneverdiene, slik som fuktighet, mat til arter i området og vegetasjon som beskytter mot avrenning eller vind må trekkes med i vurderingen om avgrensning. Slike naturgitte forhold omfattes av formuleringen økologiske funksjoner av betydning for verneformålet.

Et annet forhold som er trukket frem som et moment som bør vektlegges, er økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger. En slik ytre påvirkning kan f.eks. være klimaendringer eller forurensning. Størrelsen på verneområdet kan i en slik sammenheng ha betydning for hvilken effekt påvirkningene har på naturverdiene. Større områder vil derfor kunne være mer robuste mot følgene av klimaendringer. Det kan ut fra dagens kunnskap være vanskelig å si noe sikkert om hvordan områder ut fra slike vurderinger burde avgrenses, men internasjonalt vektlegges dette særlig i forhold til utfordringene knyttet til klimaendringer. Paragraf 34 tredje ledd gir en fleksibilitet til å fange opp ny kunnskap i denne sammenheng.

I tillegg til det som nevnes særskilt i tredje ledd, vil en rekke andre forhold ha betydning for avgrensningen, bl.a. eiendomsgrenser, eiendomsforhold og næringsinteresser.

Eiendomsforhold vil ikke spille inn ved avgrensning av marine verneområder utenfor

grunnlinjen, mens næringsinteresser kan ha betydning. Folkerettslige forpliktelser vil først og fremst ha betydning for spørsmålet om hvilke begrensninger som kan settes for bruken av området, men kan også tenkes å få betydning for avgrensningen av områder.

Hvilke bestemmelser som kan gis om områdets bruk, presiseres nærmere i fjerde og femte ledd.

Fjerde ledd første punktum er lovens generelle hjemmel for å regulere rådigheten i verneområder og avløser de særskilte hjemlene i naturvernloven §§ 4, 6, 10 og 12. I tillegg til å gi hjemmel for generelle forbudsbestemmelser åpner første punktum også for å fastsette tillatelses- og dispensasjonsordninger i forskriften, jf. ordet «regulere».

Bestemmelsen er knyttet opp mot verneformålet ved at Kongen kan forby eller regulere enhver form for virksomhet som «kan være egnet til å motvirke formålet med vernet». Det er altså verneformålet ved det enkelte vernevedtak som konkretiserer rammen for rådighetsreguleringene. Hva som rent konkret anses for å være av en slik karakter at det kan motvirke verneformålet, er det opp til Kongen å vurdere. I denne vurderingen skal føre-var-prinsippet legges til grunn, jf. § 9, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene og oppnåelse av verneformålet. Det vil si at der hvor det er usikkerhet om virkningene som en type tiltak kan få for verneverdiene, bør tiltaket forbys, eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak. Jo større potensial det er for skade på verneverdiene, desto større grunn er det ved slik usikkerhet til å være restriktiv ved utformingen av verneforskriften.

Mens verneformålet konkretiserer grensen for rådighetsreguleringene ved alle vernekategoriene, er det bestemmelsene for den enkelte vernekategori som danner den ytre rammen for rettsvirkningene av et vernevedtak. Forskriftshjemmelen etter fjerde ledd begrenses til «den ramme som gjelder for den enkelte vernekategori» (første punktum). Med «ramme» menes her de grensene som går frem av bestemmelsene for de ulike vernekategoriene.

Bestemmelsene for de enkelte vernekategoriene, særlig nasjonalparker og landskapsvernområder, angir både et minimumskrav og et maksimumskrav til vernebestemmelser. Dermed vil det være knyttet et minstenivå til vern i den enkelte sak, samtidig som loven anviser hva som fortsatt kan skje uhindret av vernet. Det innebærer at verneforskriftene for nasjonalparker som et minimum skal sikre vern mot «varig påvirkning av naturmiljø

eller kulturminner» (§ 35 annet ledd første punktum), og som et maksimum kan ikke ferdsel til fots forbys (§ 35 annet ledd tredje punktum). For landskapsvernområder skal vernet som et minimum forhindre «tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig» (§ 36 annet ledd første punktum), samtidig som pågående virksomhet kan fortsette (§ 36 annet ledd annet punktum). I naturreservater må som et minimum ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet (§ 37 tredje ledd første punktum), og reservatet kan «totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel» (§ 37 tredje ledd annet punktum). Biotopvernområder kan vernes «mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser» (§ 38).

Bestemmelsen vil bl.a. ikke være til hinder for adkomst – også motorferdsel når dette er nødvendig – i forbindelse med vedlikehold av veier, kraftanlegg, luker og dammer anlagt for å sikre kraftforsyningen. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for nødvendig opprusting av slike anlegg. Dette gjelder også eksisterende kraftledninger. Disse rettighetene er normalt nedfelt i de verneforskrifter som er vedtatt før vedtakelse av denne lov. Denne praksis videreføres.

Vernebestemmelsene regulerer bare tiltak innenfor grensene for det enkelte området, ikke tiltak utenfor, selv om de påvirker verneverdiene.

Regelen i § 34 fjerde ledd er utformet som en ren fullmaktsbestemmelse, jf. formuleringen «kan Kongen ... forby». Bestemmelsene i § 35 annet ledd første punktum, § 36 annet ledd første punktum og § 37 tredje ledd første punktum er derimot utformet som direkte forbud og er dermed direkte bindende overfor borgerne.

For vern i sjø, følger det av *annet ledd annet punktum* at verneforskriften skal angi om verneverdiene er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannflaten eller en kombinasjon av disse. Rettsvirkningene kan likevel være knyttet til tiltak i en av de andre vannkategoriene, hvis tiltak der kan skade verneverdiene. F.eks. kan det settes begrensninger på oppdrettsvirksomhet i vannsøylen hvis forurensning fra anlegget kan påvirke verneverdiene på sjøbunnen. Vernet vil da omfatte både sjøbunnen, vannsøylen og overflaten, mens verneverdiene kun er knyttet til sjøbunnen. For marine verneområder vises det særlig til § 39.

Begrepet «virksomhet» i første punktum må oppfattes vidt. Det kan f.eks. omfatte både næringsvirksomhet og fritidsaktiviteter, private så vel som offentlige tiltak, varig virksomhet og engangstiltak. At det kan legges begrensninger på ferdsel, følger uttrykkelig av bestemmelsen. Med ferdsel

menes også opphold, f.eks. telting og idrettsarrangementer. Begrensningene kan bare gjelde fysisk (faktisk) rådighet over området, ikke juridisk rådighet (f.eks. adgang til å avhende eiendom i verneområdet).

I medhold av § 34 fjerde ledd kan det gis bestemmelser om lokking og jaging av vilt i og ut av verneområder. Slike bestemmelser vil kunne være særlig aktuelle i naturreservater og i biotopvernområder (fuglefredningsområder og dyrelivsfredning). Viltloven § 46 vil kunne gi veiledning ved utformingen av ordlyden i en slik bestemmelse. En konkretisering av at lokking og jaging av vilt er forbudt, vil gjøre det lettere for oppsyn og grunneiere å slå ned på slik virksomhet i de områder hvor dette utgjør et problem.

Eksempler på inngrep som normalt vil være forbudt i alle typer verneområder, er oppføring av bygninger, anlegg og andre varige og midlertidige innretninger, veibygging, uttak, oppfylling eller lagring av masse og fremføring av luftledninger.

Kongen kan etter *fjerde ledd annet punktum* fastsette særskilte bestemmelser for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdets funksjon for verneformålet. Bestemmelsen gir uttrykk for at det kan være behov for ulikt restriksjonsnivå innenfor et verneområde, eller at det i en del av området er behov for særskilte regler for å sikre nødvendig beskyttelse av verneverdiene. Slike bestemmelser kan f.eks. være ferdselsrestriksjoner i deler av et verneområde som er særlig sårbart for slik aktivitet eller kanalisering av ferdsel til delområder som er mer robuste mot terrengskader. Slik differensiering finnes det også eksempler på i gjeldende verneforskrifter, selv om det ikke er uttrykkelig hjemlet i naturvernloven.

Femte ledd presiserer at verneforskriften ikke skal være til hinder for bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet i et område. Bestemmelsen understreker den positive betydningen av bruk som innebærer at verneverdier ivaretas aktivt. Dette er et viktig tema i biomangfoldkonvensjonen (jf. bl.a. art. 8 (j)) og bør derfor komme til uttrykk i loven. Hvilken bruk som av myndighetene vurderes å ha denne effekten, bør komme frem i verneforskriften. Det følger allerede av fjerde ledd at bruk som er nøytral i forhold til verneformålet kan tillates. Det er selve bruken som bidrar til å bygge opp under verneverdiene det ikke skal legges begrensninger på. Regulering av andre forhold knyttet til bruken, f.eks. tekniske inngrep osv., vil det være adgang til å regulere i forskriften for å unngå skade på verneverdiene.

Til § 35 (nasjonalparker)

Bestemmelsen følger i hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 34, men med noen mindre endringer. Bl.a. er begrepet tradisjonell bruk tatt ut, og det er tatt inn et nytt tredje ledd om utarbeiding av forvaltningsplaner. Bestemmelsen avløser § 3 i naturvernloven. Bestemmelsen er også omtalt i kap. 11.8.3.1 til 11.8.3.4.

Det første vilkåret for å få opprette en nasjonalpark er etter *første ledd* at området som vernes er et større område. Begrepet «større» er brukt for å angi at målet bør være å verne større, sammenhengende økosystemer. Det er vanskelig å si helt konkret hva som bør være minstemålet for vern som nasjonalpark. Ormtjernkampen nasjonalpark ble på slutten av 60-tallet opprettet som landets minste nasjonalpark på 9 km², jf. forskr. 14. juni 1968 nr. 4267. Nasjonalparker bør ikke være mindre enn dette, og bør normalt ha et betydelig større arealomfang.

Det andre vilkåret er at området fremstår som et naturområde. Dette kan omfatte områder både på land og i en kombinasjon mellom land og sjø. Rene marine nasjonalparker kan bare opprettes i medhold av § 39. For å oppfylle kravet om «naturområde» er det ikke nødvendig at området har vært totalt uberørt av mennesker. Slike områder finnes knapt nok i Norge, der mennesker i større eller mindre grad har satt sine spor i store deler av naturen. Kravet utelukker derfor ikke enhver menneskelig påvirkning, men trekker grensen mot aktiv bearbeiding av naturen, f.eks. jordbrukslandskap. At området har vært brukt til ekstensiv utmarksbruk slik som beite, jakt og fiske og vedhogst, hindrer ikke at området i det vesentlige fremstår som et naturområde. Kravet om naturområde utelukker heller ikke at det er kulturminner i området, jf. annet ledd første punktum. Ut fra arronderingsmessige forhold vil også mindre innmarkspregede arealer kunne tenkes å inngå i en nasjonalpark, f.eks. en setervoll.

Ikke et hvilket som helst naturområde kan vernes som nasjonalpark. Den første kvalifikasjonen er at området inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap. Med særegne menes at området har karaktertrekk som skiller det fra andre områder. F.eks. kan området inneholde forekomster av sjeldne eller truede arter som ikke finnes andre steder, eller landskap som er unike eller spesielt vakre. Områder kan imidlertid også vernes hvis de ikke er særegne, men derimot representative for en bestemt type natur, f.eks. et godt eksempel på høyfjellsområde, breområde, en helhetlig gradient, dvs. en sammenhengende øko-

logisk helhet, fra fjord til fjell med mer. Implisitt i kravet om særegenhet eller representativitet ligger også at området bør ha verneverdier av nasjonal eller internasjonal betydning, jf. betegnelsen «nasjonal»park, selv om dette ikke er et absolutt vilkår etter loven.

En nasjonalpark kan inneholde ett eller flere økosystemer eller landskap. Ved avgrensningen bør det tas hensyn til det som er en naturlig del av økosystemet eller bidrar med viktige økologiske funksjoner (jf. § 34 tredje ledd første punktum). F.eks. vil et skogsbelte nedenfor tregrensen i en nasjonalpark som skal ivareta et fjelløkosystem, kunne være en viktig del av helheten for arter som f.eks. lever i fjellet, men jakter i skogen.

Området skal i tillegg være uten tyngre naturinngrep. Med områder uten tyngre naturinngrep menes bl.a. det som i forvaltningspraksis i dag legges til grunn for såkalte inngrepsfrie områder. Begrepet i lovbestemmelsen er imidlertid ment å være mer skjønnsmessig enn oppregningen nedenfor. Det vil f.eks. være hjemmel til å opprette en nasjonalpark selv om området inneholder en traktorvei i utkanten av området. Det avgjørende må være om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep. Med tyngre tekniske inngrep menes i forvaltningspraksis:

- offentlige veier og jernbanelinjer, unntatt tunneler
- skogsbilveier
- traktorveier, landbruksveier, anleggs- og seter-veier med lengde over 50 m
- gamle ferdselsveier rustet opp for bruk av traktor eller terrenggående kjøretøy
- godkjente barmarksløyper (Finnmark)
- kraftlinjer med spenning på 33 kV eller mer
- magasiner (hele vannkonturen ved høyeste regulerte vannstand), regulerte elver og bekker
- kraftstasjoner, rørgater, kanaler, forbygninger og flomverk.

Nasjonalparker kan etter § 35 første ledd opprettes både på privat grunn og på offentlig grunn.

Bestemmelsen fastslår ikke særskilte mål for nasjonalparkvern. Vilkårene for vern innebærer imidlertid at verneformål for nasjonalparker normalt vil gå inn under bokstav a, b, og d i § 33 første ledd. Verneområder som er særegne eller representative, vil bidra til å bevare «variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer» (bokstav a). Og vilkåret om «større naturområder som inneholder ... økosystemer og landskapsformer uten tyngre tekniske inngrep» gjør at områdene kan bidra

til å bevare «arter og genetisk mangfold» (bokstav b) eller «større intakte økosystemer» (bokstav d). Hensynet til opplevelsesverdien, jf. «å være tilgjengelige for enkelt friluftsliv» (bokstav d) følger av rettsvirkningene i annet ledd.

Også de øvrige formålene i § 33 første ledd kan være aktuelle. På grunn av sin størrelse kan nasjonalparkene f.eks. bidra til å opprettholde økologiske og landskapsmessige sammenhenger (bokstav g). De vil også kunne bidra til bevaring av sjeldne og truede arter og truet natur (bokstav c) og naturhistoriske verdier (bokstav e), samt være et referanseområde (bokstav h).

Annet ledd trekker opp den ytre ramme for rettsvirkningene av å etablere nasjonalpark. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf. § 34, må ligge innenfor rammene av annet ledd. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende for borgerne.

Utgangspunktet etter *første punktum* er at det ikke skal skje noen varig påvirkning, mens en forbigående påvirkning av naturmiljø eller kulturminner ikke nødvendigvis vil være forbudt. Bestemmelsen må heller ikke forstås helt absolutt. Mennesker har ferdes i norsk natur gjennom århundrer og satt sine spor, jf. også at kulturminner kan være en del av verneverdiene i en nasjonalpark. I praksis innebærer dette at all vedvarende virksomhet vil være forbudt i en nasjonalpark, unntatt visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken, og i noen tilfeller slått eller beite. Med skånsom tilrettelegging for turisme menes mindre tiltak som f.eks. merking av stier og ev. omdisponering av eksisterende bygninger. Det skal fortsatt være forbud mot oppføring av nye bygninger og motorferdsel som f.eks. turkjøring til dette formål. Reiselivsanlegg skal ikke ligge inne i nasjonalparkene.

I annet ledd *annet punktum* står det at «forskriften skal verne ... mot». Det innebærer at forskriften skal spesifisere vernet nærmere i forhold til visse typer tiltak. Vernet mot utbygging, anlegg og forurensning medfører et forbud mot bl.a. oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, gravning, utfylling og henlegging av masse, nydyrking, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift, vassdragsregulering og annen industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser og undersøkelser etter og utvinning av petroleum.

«Annen aktivitet» etter annet ledd annet punktum kan f.eks. være jakt og fiske. Hvorvidt uttak av biologiske ressurser skal være forbudt, eller om

det skal åpnes for jakt eller fiske, må avgjøres i vernebestemmelsene for den enkelte nasjonalpark i lys av formålet med vernet, slik det også er tilfellet etter gjeldende naturvernlov.

En nasjonalpark der også sjø inngår kan omfatte sjøbunn, vannsøyle eller vannspeil eller en kombinasjon av disse. Rene marine verneområder må opprettes i medhold av § 39. Omfatter vernet vannsøylen, må det i verneforskriften tas stilling til om og i tilfelle hvilke typer fiske eller redskapsbruk som bør forbys fordi de kan påvirke verneverdiene og verneformålet. Er verneverdiene kun knyttet til sjøbunnen, vil fiske i vannsøylen normalt kunne tillates dersom slikt fiske ikke påvirker livsbetingelsene på bunnen. Dersom beskyttelsen kun skal bestå i regler om fiske i sjø, er det adgang til å regulere dette etter havressurslova alene.

Annet ledd annet punktum sier at verneforskriften skal «sikre en uforstyrret opplevelse av naturen». Dette har sammenheng med at opplevelsesverdien ofte er en viktig verneverdi i nasjonalparker. Til opplevelsesverdien hører ikke bare synsinntrykkene, men også opplevelsen av stillhet og naturens lukter og lyder. Bestemmelsen innebærer bl.a. at virksomhet som medfører støy, f.eks. motorferdsel, bør forbys i den grad den kan redusere opplevelsesverdien. Motorferdselen skal fortsatt reguleres strengt i nasjonalparkene.

Annet ledd *tredje punktum* sier at ferdsel til fots er tillatt i samsvar med friluftslovens regler. Det innebærer at all slik ferdsel i verneområder i utmark kan foregå uhindret av vernet når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet, jf. friluftsloven §§ 2 og 11. Utgangspunktet om fri ferdsel til fots i nasjonalparkene er igjen knyttet opp mot at opplevelsesverdien ofte er et viktig grunnlag for opprettelsen av nasjonalparkene.

Etter annet ledd *fjerde punktum* er det hjemmel til å begrense eller forby ferdsel til fots, men bare dersom dette er nødvendig for å bevare verneverdiene i området. Slik regulering kan f.eks. være aktuell der større grupper i reiselivs- eller annen sammenheng gir eller forventes å gi uheldige slitasjeskader eller forstyrning. Det kan derfor settes krav i verneforskriften om at organisert ferdsel må omsøkes. Da sikrer en at forvaltningsmyndigheten kommer i dialog med utøverne av organisert virksomhet. Dette vil kunne sikre at ferdselen ikke skjer til skade for verneverdiene. Det avgjørende ved behandlingen av slike saker er virkningen av ferdselen på verneverdiene, og ikke om den er kommersiell. Et svært aktuelt alternativ til å begrense eller forby ferdsel til fots kan være gjennom andre tiltak å kanalisere ferdselen til bestemte

delar av verneområdet. Bestemmelsen gir hjemmel til dette.

Fare for terrengslitasje og forstyrrelser av dyrelivet gjør at det er behov for å kunne regulere andre ferdselformer enn ferdsel til fots. All aktivitet som ikke anses som ferdsel til fots kan reguleres, jf. uttrykket «annen aktivitet» dersom verneformålet tilsier det. Eksempler på dette er sykling, ridning og hundekjøring. Også ferdsel som skjer ved bruk av ikke-motorisert teknisk utstyr som f.eks. vindseil (kiting) kan reguleres dersom det kan komme i konflikt med verneformålet. Det er aktivitetens konsekvenser for verneverdiene som må vurderes konkret i denne sammenheng, og ikke om aktiviteten er i samsvar med tradisjonelt friluftsliv.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Slik fremleggelse vil bidra til at forvaltning og nødvendige tiltak iverksettes tilstrekkelig tidlig og på en systematisk måte, samt at forutsigbarheten for grunneiere og rettighetshavere øker. Kravet om at det «skal» legges frem utkast til forvaltningsplan på vernetidspunktet skal ikke forstås absolutt. Der utarbeiding av en slik plan verken er nødvendig eller hensiktsmessig skal det ikke utarbeides slik plan. Videre er det ikke et krav om utkast til forvaltningsplan samtidig med vernevedtaket i de tilfeller der situasjonen tilsier at vernevedtak fattes raskt. Annet punktum sier at dersom det er utarbeidet en skjøtselsplan for området, skal denne inngå i forvaltningsplanen.

Det legges opp til at en forvaltningsplan revideres ca. hvert 5. til 10. år.

Det følger av merknadene til § 41 tredje ledd at Sametinget skal sikres deltakelse i saksbehandlingen i samsvar med konsultasjonsavtalen med Sametinget, jf. kgl.res. 1. juli 2005. Dette gjelder også ved utarbeidelse av forvaltningsplaner, der vernet berører naturressurser av betydning for samisk kultur og næringsutøvelse. I disse tilfellene må derfor Sametinget få tilbud om å delta i utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Tilsvarende må berørte grunneiere, rettighetshavere og kommuner gis anledning til å delta i arbeidet med forvaltningsplaner, jf. § 41 første ledd første punktum.

Til § 36 (landskapsvernområder)

Bestemmelsen følger i hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 35, men med noen mindre endringer. Bl.a. er det tatt inn et nytt fjerde ledd om utarbeiding av forvaltningsplaner. Bestemmelsen avløser naturvernloven § 5. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.4.1 til 11.8.4.4.

Vilkåret for å opprette et landskapsvernområde er for det første at det er et natur- eller kulturlandskap, jf. *første ledd første punktum*. Med landskap menes her den helheten som utgjøres av landskapsformasjoner, vegetasjonstyper i sin vekselvirkning og samspill med hverandre, forekomsten av vann, arrondering slik som steingjerder, grøfter, terrassering og alleer, og forekomsten av holt og større enkeltrær med mer.

Landskapsvernområder kan også omfatte sjø, men det er ikke hjemmel i § 36 til å opprette rene marine landskapsvernområder.

I motsetning til nasjonalparkvern er landskapsvern ikke begrenset til naturlandskap. Som nevnt i merknadene til § 35 finnes det få områder i Norge som er totalt uberørt av mennesker, og det er glidende overganger mellom naturlandskap og kulturlandskap. Kulturlandskapet i denne sammenheng er gjerne gammelt jordbrukslandskap, slik som slåtteenger, havnehager og setervoller, men bestemmelsen er ikke begrenset til dette. Samisk kulturlandskap kan omfattes, og etter omstendighetene f.eks. også et gammelt bergverkslandskap. Videre kan bygninger og andre fysiske anlegg slik som vannføringsanlegg eller slagghauger inngå som en del av kulturlandskapet. Det må her trekkes en grense mot områder med tettbebyggelse og områder som ellers er sterkt preget av større tekniske inngrep slik som veier, annen infrastruktur, eller større anlegg. Det er imidlertid ikke et krav etter § 36 at området er tilnærmet fritt for tyngre tekniske inngrep, slik det er for nasjonalparker.

Hjemmelen for vern som landskapsvernområde begrenser seg dermed til et snevrere utvalg av «landskap» enn den europeiske landskapskonvensjonen gjør. Landskapskonvensjonen art. 2 gjør det uttrykkelig klart at også byområder omfattes av konvensjonens bestemmelser.

Beskyttelse av slike områder må i tilfelle fanges opp av fredning etter kulturminneloven (kulturmiljøfredning etter § 20) eller bevaring etter plan- og bygningsloven.

For det annet må området oppfylle tilleggsvilkår om at landskapet har økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller er identitetsskapende. Med økologisk verdi menes f.eks. at landskapet oppfyller viktige økologiske funksjoner for visse arter eller inneholder representative naturtyper.

Kulturell verdi omfatter både kulturhistoriske verdier og dagens bruk som grunnlag for kulturutviklingen. Kulturhistoriske verdier kan f.eks. være knyttet til tradisjonelle bruksmåter i området som kommer til uttrykk i fysiske forekomster, som arrondering av jordområder (åkerholmer), gam-

mel bebyggelse, steingjerder, osv. I slike tilfeller kan området samtidig sies å være av kulturell verdi. I begrepet «kulturell» ligger også dagens bruk som er verdiskapende for kulturutviklingen både i lokalsamfunn og i samiske samfunn. Slik bruk kan samtidig bidra til å opprettholde naturverdier. Også religiøse verdier knyttet til særskilte steder i landskapet inngår i begrepet kulturell verdi.

Overgangen mellom «kulturell verdi» med tanke på dagens bruk og det som er identitetsskapende, er ikke skarp. Bl.a. landskapskonvensjonen legger stor vekt på den sistnevnte verdien av landskap. Det heter i konvensjonen art. 5 (a) at partene i lovgivning skal erkjenne landskap som et vesentlig element i folks omgivelser, som et uttrykk for mangfoldet i deres felles natur- og kulturarv og et grunnlag for deres identitet.

Landskap kan bidra til lokal eller nasjonal identitet, og det kan gjelde landskap der man bor og har sitt livsgrunnlag eller landskap med andre typer identitet og tilhørighet. Samisk landskap er også et typisk eksempel på landskap som bidrar til samisk identitetsdannelse og kulturutvikling. Flere aspekter av verdier knyttet til landskap eller biologisk mangfold er omtalt i NOU 2004: 28 kap. 6 og 8.

Den opplevelsesmessige verdi vil først og fremst ha tilknytning til friluftslivet. Også her er det imidlertid glidende overganger mot det som er identitetsskapende eller som gir en opplevelse av tilhørighet.

I første ledd *annet punktum* slås fast at kulturminner som bidrar til landskapets egenart, regnes som en del av landskapet. Dette kan f.eks. være en gammel seter på en setervoll, rorbuer i et kystlandskap eller fangstgraver i et fjelllandskap.

Det er som for de andre vernekategoriene ikke lovfestet særskilte mål for landskapsvernområder. Det innebærer at målene må følge av § 33. Særlig aktuelt for landskapsvernområder er målene i § 33 første ledd bokstav a, f og g.

Annet ledd trekker opp den ytre rammen for rettsvirkningene av å etablere landskapsvernområder. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf. § 34, må ligge innenfor rammene av annet ledd. Lovbestemmelsens rettsvirkning er også direkte bindende i forhold til borgerne.

Utgangspunktet etter *første punktum* er at vesentlige påvirkninger er forbudt, mens mer bagatellmessige inngrep normalt vil kunne gjennomføres uhindret av vernet. Hva som anses som «vesentlig» vil kunne variere, og må ses i sammenheng med det konkrete verneformålet. Dessuten må vesentlighetskriteriet ses i forhold til tiltakets

omfang, art og plassering vurdert opp mot landskapets særpreg og karakter.

Vesentlighetskriteriet vil vanligvis innebære et forbud mot oppføring av bygninger og anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking av noe omfang, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift og endringer av betydning i vannføring eller vannstand.

I de tilfeller der det innenfor et landskapsvernområde allerede er bygninger, veier, bruer, gjerder, kraftledninger, jordbruksarealer mv. vil drift og vedlikehold kunne gjennomføres uhindret av vernet, men vernebestemmelsene kan stille krav til fremgangsmåten og andre tiltak i den forbindelse, (f.eks. om transport).

Uttrykket «særpreg» retter seg særlig til det visuelle inntrykket, mens uttrykket «karakter» særlig relaterer seg til natur- og kulturverdier, og om landskapet f.eks. har karakter av å være kystlandskap, havbunn, skog eller seterlandskap. Et kystlandskap kan tenkes å skifte karakter f.eks. hvis man går over fra tradisjonelt kystfiske til oppdrettsvirksomhet, selv om de visuelle endringene ikke er store.

Etter annet ledd *annet punktum* kan pågående virksomhet, f.eks. jordbruk, skogbruk og fiske, fortsette og utvikles innenfor rammene av første punktum. I dette ligger at virksomheten ikke skal motvirke verneformålet. Dette samsvarer stort sett med det som er situasjonen etter gjeldende naturvernlov.

Skogbruksvirksomhet er pågående virksomhet selv om skogen kan ha stått urørt i lang tid som følge av lang omløpsti i skogbruket. Hogst, særlig i større flater, kan påvirke landskapet, og det må derfor i hvert enkelt tilfelle tas stilling til hvilke restriksjoner for skogbruket som er nødvendig for å ivareta bestemmelsen i § 36 annet ledd første punktum. Det kan gis bestemmelser i verneforskriften som begrenser flatestørrelser og gir hjemmel for avgrensning av slike inngrep av hensyn til landskapsverdiene. Ved regulering av skogsdriften gjennom landskapsvernområder bør hovedstrategien være å legge til grunn de samme prinsipper for partnerskap som i «frivillig vern»-konseptet.

Nye tiltak etter *tredje punktum* kan tillates dersom de «tilpasses landskapet» og dermed ikke er i strid med verneformålet og ikke endrer verneverdiene vesentlig.

Fjerde punktum lovfester en plikt for myndigheten til å legge vekt på de samlede virkningene av tiltak i verneområdet. Dette følger også av § 10, men vil være særlig aktuelt for landskapsvernområder

der det normalt vil foregå en del menneskelig aktivitet, og der et hovedformål vil være å bevare landskapets karakter og egenart.

«I forskriften» i *femte punktum* viser tilbake til forskriftshjemmelen i § 34 fjerde ledd. Forskriften kan presisere hva som regnes for å «endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig». Selv om bestemmelsen er en kan-regel, må den ses som et klart signal om å tydeliggjøre i den enkelte verneforskrift hva slags tiltak som er forbudt, hva som kan tillates etter søknad, og hva som kan gjennomføres uhindret av vernet. Ferdsel til fots vil imidlertid ikke kunne begrenses utover frilufslovens regler.

Opprettes det landskapsvernområder der menneskers bruk er en vesentlig forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det på vernetidspunktet foreligge et utkast til plan for området skjøtsel, jf. tredje ledd første punktum. Det skal foreligge en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten tenker å gjennomføre den skjøtsele som er nødvendig for å oppnå verneformålet i de nevnte tilfeller. Den endelige planen fastsettes av forvaltningsmyndigheten etter at vernet er vedtatt ved kongelig resolusjon. At planen er endelig fastsatt er imidlertid ingen forutsetning for å kunne gjennomføre skjøtsel i tråd med § 47.

Å sikre at visse former for bruk fortsetter, vil ofte være avhengig av grunneierens eller rettighetshaverens tillatelse, ev. ekspropriasjon, jf. definisjonen av skjøtsel i § 47, og begrensningen i § 47 annet ledd annet punktum om hva som kan gjennomføres etter paragrafen. I § 36 *tredje ledd* er det derfor presisert at skjøtseleplanen kan inneholde privatrettslig avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer for å sikre verneformålet. Også der grunneiers tillatelse ikke er nødvendig for å gjennomføre skjøtsel, følger det av § 47 første ledd annet punktum at avtale med grunneier skal etterstrebes. «Enkeltelementer» kan f.eks. være særskilte forekomster som åkerholmer eller beker.

Tredje ledd *siste punktum* viser til at det i avtalen kan gis bestemmelser om økonomisk kompensasjon for privates bidrag til området skjøtsel. Bestemmelsen er strengt tatt overflødig, men er tatt med for å understreke at dette kan være en aktuell løsning. Slik kompensasjon bør ses i sammenheng med kompensasjon etter § 50 annet ledd.

I de områder der det er aktuelt skal det også utarbeides en helhetlig forvaltningsplan, jf. *fjerde ledd*. I disse tilfellene vil skjøtseleplanen inngå som en del av forvaltningsplanen. Det vil først og fremst være aktuelt å utarbeide forvaltningsplan i store landskapsvernområder hvor det er flere brukerin-

teresser. Forvaltningsplanen bør utarbeides parallelt med skjøtselsplanen. Det legges opp til at forvaltningsplaner revideres ca. hvert 5 til 10 år.

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Slik fremleggelse vil bidra til at forvaltning og nødvendige tiltak iverksettes tilstrekkelig tidlig og på en systematisk måte, samt at forutsigbarheten for grunneiere og rettighetshavere øker. Kravet om at det «skal» legges frem utkast til forvaltningsplan på vernetidspunktet skal ikke forstås absolutt. Der utarbeiding av en slik plan verken er nødvendig eller hensiktsmessig skal det ikke utarbeides slik plan. Videre er det ikke et krav om utkast til forvaltningsplan samtidig med vernevedtaket i de tilfeller der situasjonen tilsier at vernevedtak fattes raskt.

Annet punktum sier at skjøtselsplan for området skal inngå i forvaltningsplanen.

Det følger av merknadene til § 41 tredje ledd at Sametinget skal sikres deltakelse i saksbehandlingen i samsvar med konsultasjonsavtalen med Sametinget, jf. kongelig resolusjon 1. juli 2005. Dette gjelder også ved utarbeidelse av forvaltningsplaner, der vernet berører naturressurser av betydning for samisk kultur og næringsutøvelse. I disse tilfellene må derfor Sametinget få tilbud om å delta i utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Tilsvarende må berørte grunneiere, rettighetshavere og kommuner gis anledning til å delta i arbeidet med forvaltningsplaner, jf. § 41 første ledd første punktum.

Til § 37 (naturreservater)

Bestemmelsen er i hovedsak identisk med utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 36, men det er gjort justeringer i ordlyden i fjerde ledd. Bestemmelsen avløser naturvernloven § 8. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.5.1 til 11.8.5.4.

I likhet med nasjonalparker kan også naturreservater opprettes både på land og i en kombinasjon mellom land og sjø. Et naturreservat som også omfatter sjø kan omfatte sjøbunn, vannsøyle eller vannspeil eller en kombinasjon av disse. Rene marine verneområder opprettes i medhold av § 39.

Første ledd regner opp en rekke alternativer som vilkår for opprettelsen av et naturreservat. Det er tilstrekkelig at ett av alternativene er oppfylt, men området kan ha kvaliteter som oppfyller flere av kriteriene samtidig.

Truet, sjelden eller sårbar natur kan være arter eller bestander som er truede, sjeldne eller sårbare, eller naturtyper, vegetasjonstyper eller landskaps typer som har en slik tilstand. Når det gjelder arter omfatter «truet, sjelden eller sårbar» den gjeldende

rødlistens kategorier CR (Critically Endangered – Kritisk truet), EN (Endangered – Sterkt truet) og VU (Vulnerable – Sårbar). Kategoriene NT (Near threatened – Nær Truet), DD (Data Deficient – Datamangel) og LC (Least Concern – Livskraftig) vil normalt ikke kunne regnes som «truet, sjelden eller sårbar», men kan falle inn under noen av de andre kriteriene i første ledd, f.eks. *bokstav c*. De naturfaglige kriteriene for hva som anses som truet, sårbar eller sjelden utvikles over tid og tolkingen av disse begrepene i § 37 må derfor tilpasses den faglige utviklingen på feltet.

Når det gjelder naturtyper eller vegetasjonstyper, er det først og fremst gjort et arbeid med kartlegging av truede vegetasjonstyper (Fremstad og Moen 2001). Det arbeides med å utarbeide en rødliste for naturtyper. Opplysninger om forekomster av naturtyper kan også bygge på annen dokumentasjon.

En naturtype eller vegetasjonstype kan sies å være sjelden etter bokstav a når forekomsten er begrenset, enten fra naturens side, eller fordi den er gått tilbake pga. menneskers påvirkning, uten at det nødvendigvis er noen umiddelbar fare for at den forsvinner.

Første ledd *bokstav b* slår fast at et område kan vernes når det representerer en bestemt type natur. Med «bestemt» menes i denne sammenheng at den kan karakteriseres ved bestemte kjennetegn, f.eks. at det er en forekomst av edelløvsskog, rikmyr, men også f.eks. kvartærgeologisk forekomst. Kriteriet samsvarer med målet i § 33 bokstav a.

Områder som på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold (første ledd *bokstav c*) kan f.eks. være områder med hensynskrevende arter, viktige leveområder for vanlig forekommende arter, områder med en generelt rik flora eller fauna, områder som har hatt stabile økologiske forhold over lang tid (kontinuitetsområder) eller områder med viktige landskapsøkologiske funksjoner.

Også geologiske forekomster kan etter *bokstav d* vernes som naturreservat. Bokstav b omfatter alle representative naturforekomster, også de geologiske, mens bokstav d er ment å fange opp geologiske forekomster som er spesielle, dvs. forekomster som skiller seg ut ved sin egenart. Geologiske forekomster omfattes også av bokstav a og e.

Det siste alternative vilkåret for reservatvern er at området har særskilt naturvitenskapelig verdi (*bokstav e*). Vilåret kan delvis falle sammen med andre vilkår i bestemmelsen. Forskjellen er at den vitenskapelige eller forskningsmessige verdien fremheves spesielt i bokstav e. Et aktuelt eksempel

er vern av referanseområder, jf. også målet med vern i § 33 første ledd bokstav h.

Vilkårene i første ledd er av naturfaglig karakter. Dette innebærer at et område ikke kan vernes som naturreservat hvis verneverdiene kun er knyttet til områdets kulturelle, identitetsskapende eller opplevelsesmessige betydning.

Vilkårene i første ledd bokstav a til e er først og fremst knyttet til områdets funksjon for det biologiske mangfoldet. Dette innebærer at også områder som tidligere har vært utsatt for inngrep, kan vernes som reservat hvis den aktuelle funksjonen fremdeles er til stede eller kan restaureres, jf. *annet ledd*. Restaureringen kan skje ved at naturen får utvikle seg fritt etter vernet og selv klarer å «avbøte» tidligere inngrep, jf. formuleringen «fri utvikling». F.eks. kan det være områder der vegetasjonen er slitt etter omfattende ferdsel, men der den tar seg opp igjen når ferdselen avtar eller stanses helt. Ofte kan det imidlertid være nødvendig med aktive gjenoppsettningstiltak (jf. *tredje ledd første punktum*), f.eks. opprensning i vannforekomster eller fjerning av veier eller andre tekniske inngrep. Det kan videre være tale om å skape helt nye biotoper, f.eks. en ny dam.

Formuleringene i første ledd bokstav a til e innebærer at også kulturbetinget biologisk mangfold kan gi grunnlag for reservatvern.

Tredje ledd første punktum trekker opp den ytre rammen for rettsvirkningene av å etablere naturreservater. De vernebestemmelsene som fastsettes i vernevedtaket, jf. § 34, må ligge innenfor rammene av tredje ledd. Lovbestemmelsen er også direkte bindende i forhold til borgerne.

Annet punktum viser – i tråd med gjeldende naturvernlov § 8 annet punktum – at et naturreservat kan totalfredes, slik at vernet omfatter alle deler av naturmiljøet i reservatet og gjelder for alle typer tiltak. På denne måten indikeres det også at naturreservater er en streng verneform. Totalfredning vil etter ordlyden omfatte alle tiltak, bl.a. oppføring av bygninger, anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, ferdsel, høsting, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift, oppdrettsvirksomhet, vassdragsregulering og annen industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser og undersøkelser etter og utvinning av petroleum. Det forhold at området som vernes innehar inngrep som i utgangspunktet ikke er ønskelig i et naturreservat, innebærer ikke at tilsvarende inngrep kan foretas etter at området er vernet. Det vil kunne være behov for et strengt

vern i områder hvor det fra før av eksisterer en del inngrep.

En så omfattende fredning vil ikke alltid være nødvendig. Visse aktiviteter eller tiltak kan normalt fortsette også i reservater, f.eks. sanking av bær og sopp, jakt og fiske i reservater der plantelivet er hovedverneformålet, og vedlikehold av bygninger og anlegg. Det vil være en begrenset adgang til å dispensere fra en totalfredning. Se nærmere om dette i omtalen av § 48.

Bestemmelsen sier ikke at totalfredning må være hovedregelen. Naturreservater opprettes gjerne for å ivareta særskilte verdier og funksjoner, og restriksjonsnivået må tilpasses det konkrete verneformålet, jf. også § 34 fjerde ledd. F.eks. vil det normalt ikke være noe i veien for å tillate jakt i et reservat der formålet er å ivareta skog. Dessuten åpnes det for at kulturbetinget mangfold kan vernes som reservat, noe som forutsetter skjøtselstiltak. Videre kan det i gjenoppsettningreservater (jf. § 37 fjerde ledd) måtte settes i gang aktive, og noen ganger omfattende, tiltak.

Tredje ledd *tredje punktum* klargjør at vernebestemmelsene for naturreservater også kan gi bestemmelser for vern av kulturminner som ligger i reservatet. Bestemmelsen er nødvendig for å klargjøre at det er en slik adgang på lik linje med bestemmelser om andre verdier som kan vernes etter reservatbestemmelsen, siden kulturminnehensyn ikke er angitt blant vilkårene for reservatvern i første ledd.

Opprettes det naturreservater som krever aktive gjenoppsettningstiltak, eller der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det på vernetidspunktet foreligge et utkast til plan for områdets skjøtsel, jf. *fjerde ledd første punktum*. Det er altså ikke noe krav at det foreligger et utkast til fullstendig forvaltningsplan, men til en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten tenker å gjennomføre den skjøtselen som er nødvendig for å oppnå verneformålet. En endelig plan for skjøtsel kan fastsettes av forvaltningsmyndigheten etter at vernet er vedtatt ved kongelig resolusjon. At planen er endelig fastsatt, er imidlertid ingen forutsetning for å kunne gjennomføre skjøtsel i tråd med § 47.

Av § 47 følger at visse skjøtselstiltak ikke kan gjennomføres etter den paragrafen, jf. § 47 annet ledd annet punktum. Dette er tiltak som ofte kan være aktuelle i restaureringsreservater. Er det nødvendig med slike tiltak, må myndighetene skaffe seg et hjemmelsgrunnlag enten gjennom privatrettslig avtale eller gjennom ekspropriasjon til skjøtselsformål.

For fjerde ledd *annet og tredje punktum* vises til merknadene til tilsvarende bestemmelse i § 36 tredje ledd annet og tredje punktum.

Der foreslås som for de andre vernekategoriene ikke lovfestet særskilte mål for naturreservater. Vilkårene for vern er av naturfaglig karakter, og blant målene i § 33 første ledd er det særlig målene i bokstav a, b, c, e, g og h som er aktuelle. Målet i § 33 bokstav f kan være aktuelt med tanke på å bevare kulturbetinget mangfold. Forutsetningen er at ett eller flere av vilkårene i § 37 første ledd er oppfylt.

Innenfor et nettverk, jf. § 33 første ledd bokstav g, kan naturreservatene ofte utgjøre en ryggrad av forholdsvis små områder som er spesielt viktige for det biologiske mangfold. Reservatene kan imidlertid også opprettes for å sikre hensiktsmessige forbindelsesledd mellom verneområder som f.eks. korridorer eller økologiske springbrett (områder som kan danne baser for spredning av en art), og bidra til nettverket på den måten.

Til § 38 (biotopvernområder)

Bestemmelsen følger i all hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 37. Bestemmelsen avløser naturvernloven § 9, viltloven § 7 annet ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 7. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.6.1 til 11.8.6.4.

Vilkåret for biotopvern er at et område har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for nærmere bestemte arter, jf. *første punktum*. Områder med en økologisk funksjon er beite- eller jaktområder, hiområder, myte- eller hårfellingsområder, overnattingsområder, spill- eller parringsområder, trekkveier, yngleområder og leveområder, jf. § 3 bokstav r. Et område kan ha en eller flere økologiske funksjoner for den samme arten. At området skal ha eller kunne få «særskilt betydning» som økologisk funksjonsområde innebærer ikke at ethvert økologisk funksjonsområde skal kunne gi grunnlag for biotopvern. Området skal ha eller kunne få egenskaper som gjør at det er viktig for artens utvikling i forhold til målet i § 5.

Den økologiske funksjonen må gjelde en eller flere nærmere bestemte arter. Det vil si at det må være kjent hvilken art eller hvilke arter området skal bidra til å opprettholde. Gjelder vernet ukjente arter eller plante- eller dyresamfunn, må hjemmelen for naturreservat i § 37 brukes.

Også områder som er sterkt preget av inngrep, kan vernes som biotopvernområde. Er den økologiske funksjonen i behold til tross for inngrepene, kan vernet sikre mot ytterligere påvirkninger. Områder kan også restaureres eller bygges opp til

å bli viktige funksjonsområder for bestemte arter. At biotopvernhjemmelen kan brukes i slike tilfeller, går frem av ordene «kan få» i første punktum. Etter *annet punktum* gjelder § 37 fjerde ledd tilsvarende. Det vil si at det skal foreligge et utkast til skjøtselsplan når det treffes vedtak om biotopvern som krever aktive gjenopprettningstiltak. Det vises til merknadene til § 37 fjerde ledd.

Biotopvernbestemmelsen er en hjemmel for områdevern, dvs. at den ikke kan brukes til å gi generelle regler om funksjonsområder. Området må etter første punktum avgrenses ut fra det som er nødvendig for å bevare eller utvikle den aktuelle økologiske funksjonen, se også § 34 tredje ledd. I formålsbestemmelsen i verneforskriften bør det konkretiseres hvilken eller hvilke funksjoner og arter det er tale om.

Når det gjelder formålet med biotopvern er det § 33 første ledd bokstav b, c eller g som er aktuelle.

Virksomhet eller ferdsel «som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser» kan forbys eller begrenses. Rådighetsreguleringene må fastsettes innenfor rammene av § 34 fjerde ledd om at forbud eller reguleringer skal gjelde bruk som kan «motvirke formålet med vernet». For biotopvern innebærer det at forskriften ikke kan gi bestemmelser utover det som anses nødvendig for å sikre den økologiske funksjonen for den eller de aktuelle artene. Innenfor dette ligger at det kan gis bestemmelser både om uttak eller annen påvirkning av eksemplarer av arten, jf. formuleringen «som kan påvirke eller forstyrre arten», og om bruk som kan påvirke eller forstyrre den aktuelle artens «livsbetingelser».

Med arten menes den eller de artene som er angitt som mål for vernet. Med livsbetingelser menes f.eks. vannhusholdning, forurensning eller arter som er viktige for den økologiske funksjonen for denne arten, f.eks. plantelivet i et beiteområde for en bestemt art.

Rådighetsreguleringene vil variere avhengig av hvilken funksjon vernet skal beskytte. Gjelder det f.eks. et hekkeområde, kan det være nok med ferdselsbegrensninger i en kort periode hvert år. Er verneformålet å bevare et leveområde for stor salamander, vil vernebestemmelsene nødvendigvis måtte være mer omfattende.

Til § 39 (marine verneområder)

Bestemmelsen er endret i forhold til utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 38. Det følger av *første ledd* at det kan «opprettes verneområder i sjø for å bevare marine verneverdier». Bestemmelsen gir hjemmel for å etablere rent marine verneområder i sjø. I til-

legg til å begrunne vernet ut fra marine verneverdier, kan vern etableres for å sikre naturverdier i havet «som er økologiske betingelser for landlevende arter». Vilkår og rettsvirkninger av vern i sjø fremgår av de øvrige bestemmelsene i § 39.

Annet ledd anviser at marine verneområder kan etableres for et bredt spekter av mål, jf. § 33 første ledd bokstavene a til h. Marine verneområder er en generell vernekategori og det er ikke anledning til, slik som på land, å etablere områder som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde.

Tredje ledd angir vilkår for vern av marine områder. Vilkårene samsvarer langt på vei med vilkårene for opprettelse av nasjonalparker, naturreservater og biotopvernområder. Det vises til omtalen av disse vilkårene foran i §§ 35, 37 og 38.

Det følger av *fjerde ledd* at vernet skal angi om verneverdiene og restriksjoner er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse. Rettsvirkningene kan være knyttet til tiltak som ikke direkte berører verneverdiene, hvis tiltaket indirekte kan skade disse og dermed kunne være i strid med verneformålet. F.eks. kan det settes begrensninger på oppdrettsvirksomhet i vannsøylen hvis forurensning fra anlegget kan påvirke verneverdiene på sjøbunnen. Restriksjonene vil da omfatte både sjøbunnen, vannsøylen og overflaten, mens verneverdiene kun er knyttet til sjøbunnen.

Femte ledd trekker opp den ytre ramme for rettsvirkningene av å etablere marine verneområder. De vernebestemmelsene som fastsettes i vernevedtaket, jf. § 34, må ligge innenfor rammene av fjerde ledd. Annet punktum viser at verneområder i sjø kan forby all aktivitet. Så omfattende restriksjoner vil ofte ikke være nødvendig. Det er presisert at slike begrensninger eller forbud må holde seg innenfor det «som følger av folkeretten». Det innebærer at bestemmelsen bl.a. ikke gir hjemmel til å gripe inn i fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet så langt denne er sikret gjennom havrettskonvensjonen. Restriksjonene skal ikke være strengere enn hva som er nødvendig av hensyn til verneformålet. Visse aktiviteter eller tiltak kan derfor normalt fortsette. F.eks. vil det normalt ikke være noe i veien for å tillate fiske i vannsøylen i et verneområde i sjø der formålet er å ivareta sjøbunnen. Tilsvarende vil sjøverts ferdsel som regel ikke ha betydning langt nedover i vannsøylen.

Utnyttelse av villlevende marine ressurser kan foregå i et marint verneområde når det ikke vil skade eller forringe verneverdiene, og dermed ikke er i strid med verneformålet. Det følger av

sjette ledd at slik utnyttelse skal reguleres av havressurslova innenfor rammene av verneforskriften.

I *syvende ledd* vises det til at «Marine områder der beskyttelsen kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova». Bestemmelsen slår fast at når fiskeriene er den eneste typen virksomhet som må reguleres for å oppnå verneformålet, skal dette skje etter havressurslova. Området vil da være et «marint beskyttet område», ikke et verneområde etter naturmangfoldloven kap. V.

Til § 40 (internasjonal status for verneområder)

Bestemmelsen er identisk med utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 39. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men en slik bestemmelse finnes i svalbardmiljøloven § 20. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.8.1 til 11.8.8.4.

Bestemmelsen gir hjemmel for at et verneområde gis en særskilt status etter en internasjonal konvensjon. Ordet verneområde innebærer at det må dreie seg om et konkret område som allerede er vernet, eller som vernes samtidig med tildelingen av den særskilte status. Slik status skal etter *første punktum* tildeles ved forskrift. Slik forskrift kan enten gis samtidig med verneforskriften og være en del av denne, eller den kan gis ved senere forskrift.

Den status det siktes til i første punktum, er en status som følger av den aktuelle konvensjon, og som er nærmere beskrevet der, f.eks. et område etter Ramsarkonvensjonen art. 2 eller etter verdensarvkonvensjonen art. 11.

Den særskilte status vil i seg selv ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving, f.eks. ved spørsmål om å gi tillatelse eller dispensasjon til et tiltak i et verneområde. Av *annet punktum* følger videre at den virkningen som den aktuelle konvensjonen tildeler en slik status, gjelder som norsk rett. Dette betyr f.eks. for Ramsarområdene at vernet kun kan oppheves eller begrenses «på grunn av presserende nasjonale interesser», og at myndighetene bør skape nye reservater som erstatningsområder hvis vernet av et Ramsarområde oppheves (art. 4 (2)).

Et særlig spørsmål oppstår i forhold til vedtak fattet av konvensjonsorganer, som eksempelvis angir anbefalinger eller retningslinjer for hvordan verneområdene skal forvaltes. Slike vedtak vil etter § 40 ikke gjelde direkte som norsk rett. Disse vedtakene må derfor gjennomføres i verneforskriften for å kunne få rettsvirkninger for private parter. Dersom verneforskriften gir forvaltningsmyndigheten anledning til å forvalte området i tråd med

vedtaket, og gjennomføring i verneforskriften følger ikke er nødvendig, bør dette være retningsgivende for forvaltningsmyndigheten når det gjelder hvordan verneområdet med internasjonal status etter § 40 skal forvaltes.

Til § 41 (saksbehandling)

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 40, men er endret på noen punkter. Bl.a. er det tatt inn i første ledd at bestemmelsen skal gjelde ved frivillig vern, og en samordningsbestemmelse om saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, jf. annet ledd. Bestemmelsen er en videreføring av naturvernloven § 18. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.9.1 til 11.8.9.4.

Reglene i § 41 gjelder ved vedtak om områdevern etter kap. V. Paragraf 41 gjelder imidlertid ikke ved vedtak om midlertidig vern etter § 45 første eller annet ledd, jf. § 45 tredje ledd første punktum. I disse tilfellene er det forvaltningslovens regler som fullt ut regulerer saksforberedelsen.

Endringer av vedtak om områdevern kan ha forskjellig karakter, og departementet mener at saksbehandlingen bør tilpasses endringens art. Forvaltningslovens regler vil gjelde i alle tilfelle. Består endringen i en nevneverdig utvidelse av verneområdet, skal saken behandles etter de samme reglene som gjelder for etablering av et helt nytt område, jf. § 41. Det samme bør gjelde hvis endringen består i å endre vernekategori, f.eks. fra landskapsvernområde til nasjonalpark eller naturreservat. En endring som kan karakteriseres som en grensejustering, eller som gjelder de enkelte vernebestemmelsene (enten de gjøres strengere eller mildere), bør kunne skje på grunnlag av en saksbehandling i samsvar med reglene i forvaltningsloven.

For oppheving av et vernevedtak bør dagens strenge forvaltningspraksis videreføres. Vernevedtak kommer i stand etter en omfattende saksbehandling der de forskjellige interessene veies nøye opp mot hverandre, og det er til dels utbetalt erstatning for de reguleringene som vedtaket medfører. Vernevedtaket er ment å gi en langsiktig beskyttelse, noe også internasjonale avtaler legger opp til. Skulle det bli spørsmål om å oppheve helt eller delvis et vedtak om områdevern, må det forutsette at virkningene for de formål som ivaretas ved vernevedtaket, er nøye utredet, eller at det blir klarlagt at vernevedtaket opprinnelig bygde på uriktige opplysninger om verneverdiene. Skyldes et forslag om oppheving at verneverdien er bortfalt, kan grunn-

laget likevel være åpenbart – f.eks. hvis et fredet tre er råtnet.

Er det snakk om en hel eller delvis oppheving, skal saken behandles etter de samme reglene som gjelder for etablering av et helt nytt område, jf. §§ 41 til 43. Der oppheving begrunnes i at verneverdiene helt eller langt på vei er bortfalt, bør opphevingen kunne skje på grunnlag av en saksbehandling i samsvar med reglene i forvaltningsloven.

I første ledd første punktum er grunneiere, rettighetshavere og berørt lokalbefolkning, herunder utøvere av samisk kultur og utøvere av samisk næring, trukket frem sammen med kommunen, fylkeskommunen og Sametinget, i motsetning til gjeldende § 18 første ledd i naturvernloven der kun kommunen og fylkeskommunen omtales. Bestemmelsen er imidlertid langt på vei i samsvar med dagens forvaltningspraksis. Best mulig samarbeid innebærer at myndighetene skal søke å tilrettelegge for en saksbehandling der alle som vil bli berørt får anledning til å delta på best mulig måte for å bringe klarhet i både interessekonflikter og sammenfallende interesser og hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres. Berører forslaget samisk bruk og utnyttelse av naturressurser vil samarbeidet også omfatte samisk reindrift og annen samisk næringsutnyttelse, og utøvere av sjøsamisk kultur i det aktuelle området. Også Sametinget skal i disse tilfellene involveres.

Et arbeid med vern kan sies å starte opp med naturfaglige registreringer av verneverdier. Allerede på dette stadiet bør det – slik praksis i stor grad er i dag – søkes samarbeid med grunneiere, rettighetshavere og lokalbefolkning. Samarbeidet kan være av rent praktisk karakter, f.eks. ved tilrettelegging av tilgang til eiendommene, eller ved at man bidrar med lokalkunnskap.

Grunneiere og rettighetshavere er de som har konkrete rettigheter i det området som vurderes for vern, mens den berørte lokalbefolkningen er en videre krets av dem som bor i området. Første ledd angir minimumsplikter mht. hvem som bør trekkes inn i prosessen. Ønsker myndigheten å trekke inn andre i saksbehandlingen, f.eks. særlig berørte brukere som ikke faller inn under begrepet «representanter for lokalbefolkningen», er det anledning til det. I hvor stor grad brukerne ev. trekkes med i dette arbeidet, bør bero på hvor sterk tilknytningen er til det aktuelle området.

Første ledd annet punktum presiserer at bestemmelsen i første ledd første punktum også gjelder for saksbehandlingen i prosesser som er igangsatt på bakgrunn av frivillig vern. Selv om frivillig vern bygger på at grunneier tar initiativ til

vern skal saksbehandlingsprosedyrene følges slik at det sikres at alle berørte parter også her kommer inn i saksbehandlingen.

Første ledd tredje punktum presiserer at «saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensing av området og følger av vernet». At saksbehandlingen «skal legge til rette for mest mulig klarhet» om de nevnte temaene innebærer ikke nødvendigvis at det er myndighetene selv som må skaffe alle opplysningene. Det som er myndighetenes oppgave, er å sørge for at saksbehandlingen er lagt opp slik at de nødvendige fakta kan komme på bordet, også når disse må komme fra rettighetshavere eller lokalbefolkningen. Særlig kunnskap om hva som er lokal bruk av området og hva lokalbefolkningen vet om verneverdier i området, vil måtte skaffes gjennom f.eks. lokale høringer og møter med lokalbefolkningen.

Hva som er «mest mulig» klarhet kan variere på de forskjellige stadier i verneprosessen. F.eks. vil neppe alle verneverdier og brukerinteressene være kartlagt når arbeidet med vernet starter opp. Også avgrensningen av området justeres normalt underveis, og dermed følgene av vernet. Med «følger av vernet» menes først og fremst hvilke rådgivningsreguleringer som kan være aktuelle, både for den enkelte grunneier eller rettighetshaver og for lokalbefolkningen eller allmennheten mer generelt.

Det følger av fjerde punktum at det som ledd i saksbehandlingen «skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området». Formuleringen er i hovedsak en videreføring av gjeldende forvaltningspraksis som nå blir lovfestet. I dette ligger at myndighetene som ledd i saksbehandlingen skal innhente kunnskap om andre mulige verdier enn naturverdier i det aktuelle området som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som ev. må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap. Den sektoren som berøres av det foreslåtte vernevedtaket skal bidra aktivt til dette. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang.

Annet ledd første punktum slår fast at hovedformålet med den tidlige kontakten med kommuner og fylkeskommuner er å avklare forholdet til pågående eller fremtidig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Videre sier bestemmelsen at «spørsmålet om samtidig oppstart av kommunalt og regionalt planarbeid etter plan- og bygningslo-

ven skal avklares med kommunen og fylkeskommunen.» I dette ligger at det skal vurderes om det er hensiktsmessig å samordne planleggingen etter plan- og bygningsloven og saksforberedelser etter naturmangfoldloven i det konkrete området.

Annet ledd annet punktum, som er ny i forhold til naturvernloven § 18, sier at Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

Til § 42 (kunngjøring av påtenkt verneforslag)

Bestemmelsen er en videreføring av naturvernloven § 18 nr. 1 annet og tredje ledd.

Etter *første punktum* skal kunngjøringen gjøres av vernemyndigheten. Det følger også av første punktum at de viktigste følgene av verneforslaget skal beskrives. Til forskjell fra gjeldende § 18 i naturvernloven er det ikke krav om kunngjøring i mer enn én avis av verneforslaget, og særregelen om vern i sjø er ny. Ved vern i sjø vil berørte interesser som oftest ikke være knyttet til eiendoms- eller bruksrett til grunn, men til en pågående ressursutnytting som f.eks. fiske. Etter bestemmelsen pålegges myndighetene derfor å kunngjøre verneforslaget på en måte som gjør at de berørte interesser kan gjøre seg kjent med det, jf. *annet punktum*. Det kan f.eks. være gjennom publikasjon i aktuell fag- eller næringspresse, eller gjennom kontakt med aktuelle interesseorganisasjoner. Kunngjøring i lokalsamfunnet for en bestemt fiskeflåte kan også være aktuell. Berører verneforslaget undersjøiske naturforekomster som faller inn under lov 21. juni 1963 nr. 12 eller petroleumsforekomster, som staten har retten til (jf. henholdsvis lov om undersjøiske naturforekomster § 2 første ledd og petroleumsloven § 1–1), bør de aktuelle forvaltningsorganene varsles.

Det følger av *tredje punktum* at grunneiere og rettighetshavere skal gis en mulighet til å medvirke ved utformingen av verneforslaget. Disse bør derfor varsles skriftlig, og gis en rimelig frist til å uttale seg. Formuleringen «så vidt mulig» innebærer at det ikke foreligger noen saksbehandlingsfeil dersom man ikke når frem til alle, eller dersom et brev kommer for sent frem.

Det skal så tidlig som mulig, og i god tid før kunngjøringen, tas initiativ til samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i vernesaken, jf. *annet ledd første punktum*. Berører verneforslaget naturressurser av betydning for samisk kultur og næringsutøvelse skal det også samarbeides med samiske organisasjoner.

I annet ledd *annet punktum* er det presisert at utarbeidelse av forskrift skal skje i et nært samarbeid med berørte sentrale myndigheter.

Til § 43 (høring av forslag til verneforskrift)

Første ledd første og annet punktum viser uttrykkelig til forvaltningslovens saksbehandlingsregler om henholdsvis forskrifter og enkeltvedtak.

Første punktum hindrer ikke at myndighetene deler opp høringen i en lokal og en nasjonal høring, slik det normalt gjøres i dag. Ved å vise til høringsreglene i forvaltningsloven § 37 understrekes imidlertid at en felles høring regnes som tilstrekkelig saksbehandling på dette trinn, forutsatt at grunneiere og rettighetshavere varsles særskilt i tråd med reglene i forvaltningsloven § 16, jf. *annet punktum*.

Bestemmelsen viderefører ellers naturvernloven § 18 nr. 2, men med noen endringer. Høringsfristen er etter *annet ledd* satt til minimum to måneder istedenfor seks uker i de ordinære verneplanprosessene. Minimumsfristen kan imidlertid fravikes for mindre endringer i eksisterende forskrifter. Videre følger det av annet ledd at kunngjøringen skal beskrive området som forslaget omfatter, «herunder verneformål og verneverdier, avgrensning av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få.

Formuleringen om at «andre verdier enn naturverdier» skal beskrives, er i hovedsak en videreføring av gjeldende forvaltningspraksis som nå blir lovfestet. I dette ligger at myndighetene som ledd i saksbehandlingen skal innhente kunnskap om andre mulige verdier enn naturverdier i det aktuelle området som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som ev. må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap. Den sektoren som berøres av det forslåtte vernevedtaket skal bidra aktivt til dette. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang.

Videre er det ikke lenger et særskilt krav om foreleggelse for kommunestyret. Denne endringen har imidlertid liten betydning i praksis, siden det forutsettes samarbeid med kommunen allerede ved oppstart av vernearbeidet (jf. § 41 første og annet ledd) og foreleggelse både ved oppstart-kunngjøringen (jf. § 42) og i forbindelse med høringen (jf. § 43 *tredje ledd*). Sametinget nevnes særskilt som organ som skal få forelagt forslaget hvis samiske interesser blir berørt.

Til § 44 (tiltak ved igangsatt saksbehandling)

Bestemmelsen er i hovedsak lik utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 41, men med en unntaksbestemmelse i første ledd tredje punktum og en presisering i tredje ledd om tilskudd som er positiv for verneplanforslaget. Videre er det i femte ledd tatt inn en tidsbegrensning. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men første ledd bygger på en tilsvarende bestemmelse i vannressursloven § 22. Bestemmelsen i § 44 knyttes imidlertid i større grad til en konkret situasjon enn i vannressursloven. Etter første ledd første punktum skal det allerede ha skjedd en kunngjøring av verneforslaget etter § 42, mens tilsvarende bestemmelse i vannressursloven er knyttet opp mot at samlet planlegging er «satt i gang». Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.10.1 til 11.8.10.4.

Første ledd gjelder for tiltak som er avhengig av tillatelse etter regler i denne eller andre lover, f.eks. plan- og bygningsloven. Når vedkommende forvaltningsmyndighet «uten videre» kan avslå en søknad om tillatelse, ligger i dette at begrunnelsen for avgjørelsen kan bestå i en henvisning til det pågående vernearbeidet. *Første punktum* er ikke til hinder for at saken behandles fullt ut, men *annet punktum* hindrer at det gis en tillatelse som går på tvers av vernearbeidet. Etter *første ledd annet punktum* kan det bare gis tillatelse til et tiltak dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneforslaget. Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig for sektormyndigheten å avgjøre hvorvidt et tiltak kan virke inn på verneverdiene. I slike tilfeller bør saken forelegges vernemyndigheten. Dette vil følge av forvaltningens generelle utredningsplikt. Etter *tredje punktum* kan Kongen når vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig likevel gi tillatelse til tiltaket.

En hjemmel for å innføre meldeplikt er i hovedsak begrunnet i at det ikke gjelder noen alminnelig konsesjonsplikt for tiltak på landområder. *Annet ledd* inneholder derfor en hjemmel for å innføre en meldeplikt. Meldeplikten kan gjøres generell eller begrenses til visse tiltak eller områder. Meldeplikten medfører ikke i seg selv noe krav om tillatelse til tiltaket. I så fall må det først treffes vedtak om midlertidig vern etter § 45, noe som kan tenkes å bli aktuelt på grunnlag av meldingen. Det ligger innenfor forskriftshjemmelen i første punktum å gi bestemmelse om at tiltaket ikke kan settes i verk før en viss tid etter at melding er gitt. Meldeplikten vil f.eks. kunne ha betydning i forhold til skogbrukstiltak, slik at man unngår spørsmålet om å innføre meldeplikt etter skogbruksloven § 11 i denne sammenheng.

Tredje ledd er til hinder for at det blir gitt tilskudd til tiltak i et område som er under vurdering for områdevern. Miljøvernmyndigheten kan gjøre unntak fra dette hvis tiltaket er uten nevneverdig betydning eller er positivt for verneforslaget. Er det gitt tilskudd i strid med bestemmelsen, må det kunne kreves tilbake.

Etter *fjerde ledd* kan det bestemmes at reglene i første til tredje ledd skal gjelde tidligere enn tidspunktet for kunngjøring etter § 42. Vilåret for at det kan gjøres, er at saken inngår i en samlet planlegging for områdevern, f.eks. en plan for vern av en bestemt naturtype.

Femte ledd første punktum sier at bestemmelsen kun gjelder i fire år etter igangsatt kunngjøring. Departementet kan forlenge varigheten med ytterligere to år, jf. *annet punktum*. En slik forlengelse kan være aktuelt i store og komplekse saker.

Til § 45 (midlertidig vern)

Bestemmelsen følger i hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 42. Det er imidlertid tatt inn en bestemmelse om at virkningen av et midlertidig vernevedtak tidsbegrenses. Bestemmelsen erstatter gjeldende naturvernlov § 18 nr. 4. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.11.1 til 11.8.11.4.

Paragrafen omhandler to typer midlertidig vern. Etter *første ledd* kan konkrete områder vernes midlertidig, mens det etter *annet ledd* kan gis forskrift om midlertidig vern av en bestemt naturtype. I det siste tilfellet vil vernet gjelde alle lokaliteter av den aktuelle naturtypen, ev. innenfor et nærmere angitt område.

Første ledd første punktum hjemler vedtak om midlertidig vern av konkret angitte områder på land og i sjø. Vedtaket kan treffes for å hindre skade på verneverdier. Dette innebærer at det i det minste må foreligge en viss kunnskap om verneverdiene før vedtak om midlertidig vern kan treffes. Det er imidlertid ikke noe krav at verneverdiene er fullstendig kartlagt. Det er heller ikke noe krav at det er igangsatt en saksbehandling med sikte på endelig vern etter § 41.

Vilåret om at midlertidig vern bare kan vedtas for å hindre skade på verneverdier, innebærer ikke at det må foreligge et konkret inngrep i området. Myndighetene må imidlertid ha indikasjoner på at det er reell fare for slike inngrep, f.eks. gjennom grunneieres egne utsagn, eller ved at f.eks. hogstmaskiner føres til et område med verneverdig barskog. Også en tillatelse etter annet lovverk til å igangsette inngrep kan være en slik indikasjon.

Myndigheten foreslås – som i gjeldende naturvernlov § 18 nr. 4 – lagt til departementet. Delege-

ring kan skje etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Myndigheten er i dag delegert til Direktoratet for naturforvaltning.

Noen naturtyper kan bli så truet eller være så sjeldne, at det kan være grunn til å treffe hastevedtak om vern av alle forekomster inntil det er tatt stilling til om noen eller alle forekomstene bør beskyttes ved områdevern, ev. om reglene om utvalgte naturtyper bør anvendes. *Annet ledd* åpner derfor for midlertidig vern av en bestemt naturtype. Bestemmelsen stiller krav om at den aktuelle typen natur står i fare for å forsvinne. I Fremstad og Moens terminologi (se merknaden til § 34) kan det sies å tilsvare kategoriene «akutt truet» og «sterkt truet» (se merknadene til § 37 første ledd bokstav a). Siden det midlertidige vernet bygger på at naturtypen er svært truet, vil dette normalt tale for at verneinteressene må veie ganske tungt ved avveiningen av om den enkelte forekomst bør gis et varig vern. En grunn til ikke å følge opp det generelle vernet for en bestemt forekomst kan f.eks. være at forekomsten allerede er betydelig påvirket av menneskelig aktivitet og vanskelig å restaurere. Eller en forekomst kan måtte oppgis fordi særskilt viktige samfunnshensyn tilsier det.

Forskriften om midlertidig vern av en bestemt type natur foreslås å kunne inneholde begrensninger og forbud mot alle typer virksomhet og ferdsel som «ytterligere kan true naturtypens fortsatte eksistens». Hvilken type virksomhet det kan være aktuelt å begrense, vil avhenge av den konkrete naturtypens egenskaper og karakter. Myndigheten til å gi forskrift om midlertidig vern av naturtyper er lagt til Kongen.

For vedtak om midlertidig vern gjelder ikke saksbehandlingsreglene i §§ 41 til 43, jf. *tredje ledd første punktum*. Dette skyldes at vedtaket har karakter av et hastevedtak, der en fullstendig behandling etter §§ 41 til 43 ville ta for lang tid og lett føre til at verneverdier går tapt. Vedtak om midlertidig vern vil være en forskrift etter forvaltningsloven. Det kan være adgang til å fravike kravet om høring etter forvaltningsloven § 37 annet ledd med hjemmel i paragrafens fjerde ledd bokstav b. Det presiseres i § 45 *første ledd annet punktum* at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder i forhold til private grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av vedtaket. Dette innebærer bl.a. at disse skal varsles og få anledning til å uttale seg før vedtak treffes (forvaltningsloven § 16 første ledd). Også her kan varsling unnlates hvis den vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres (§ 16 tredje ledd bokstav a).

Tredje ledd annet punktum pålegger vernemyndigheten å fortsette saksbehandlingen uten ugrun-

net opphold. Saksbehandlingen kan enten kunne ut i varig områdevern, annen beskyttelse eller forvaltning etter denne eller andre lover, oppheving av det midlertidige vernet eller at virkningen opphører (se tredje ledd fjerde punktum).

Regelen i *tredje ledd tredje punktum* forutsetter at det må fattes eget vedtak om opphevelse av det midlertidige vernet for at det skal opphøre. Der som det midlertidige vernet avløses av vedtak om permanent vern vil det midlertidige vernet automatisk opphøre. I de tilfeller et midlertidig vern verken oppheves ved et eget vedtak eller avløses av et permanent vernevedtak vil det automatisk opphøre etter fire år etter kunngjøringen. Departementet kan forlenge varigheten med ytterligere to år, jf. *fjerde punktum*. En slik forlengelse vil f.eks. kunne være aktuelt der det midlertidige vernet er del av en stor og kompleks sak.

Til § 46 (grunngiing og kunngjøring av vernevedtak)

Bestemmelsen bygger i hovedsak på utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 43. Det er imidlertid gjort endringer ved at annet ledd annet punktum er utvidet til også å gjelde kommunene. Fjerde ledd er endret, herunder at forholdet til miljøvedtaksregisteret reguleres samlet i en egen bestemmelse, jf. § 68. Annet og tredje ledd avløser gjeldende naturvernlov § 19. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.12.1. til 11.8.12.4.

Første ledd er nytt og må ses i sammenheng med § 34 annet ledd. Nasjonale mål kan være mål etter § 33, men også nasjonale politiske mål, slik de er nedfelt i f.eks. budsjettproposisjoner eller andre offentlige dokumenter. Internasjonale forpliktelser vil si juridisk bindende forpliktelser om områdevern. Også internasjonale retningslinjer kan imidlertid ligge til grunn for vernevedtak, og vedtaket bør gjøre rede for det hvis så er tilfellet. Det særskilte grunngiingskravet i første ledd gjelder ikke for midlertidige vernevedtak etter § 45.

Kunngjøringen etter forvaltningsloven § 38 innebærer kunngjøring i Norsk Lovtidend. *Annet ledd første punktum* stiller i tillegg krav til kunngjøring i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. For verneområder i sjø vil en regel om kunngjøring i én avis som er alminnelig lest på stedet kunne være uklar eller utilstrekkelig, og vernemyndigheten bør derfor stå fritt til å velge en passende kunngjøringsmåte for å gjøre interesser som berøres av vedtaket, kjent med det, jf. *annet ledd annet punktum*.

For grunneiere og rettighetshavere til grunn som ligger innenfor verneområdet grenser, gjelder forvaltningslovens regler om kunngjøring av

enkeltvedtak, jf. *tredje punktum*. Det innebærer bl.a. at underretning normalt gis skriftlig.

Vernevedtak skal etter *tredje ledd* skal tinglyses. De eiendommer som skal tinglyses er de eiendommer som helt eller delvis ligger innenfor verneområdet grenser. Gjelder vedtaket midlertidig vern etter § 45 første ledd, skal de eiendommer som omfattes av det midlertidige vernet tinglyses.

Fjerde ledd er nytt. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med § 68 om miljøvedtaksregister. Uavhengig av § 68 er det et krav etter fjerde ledd at «vernevedtak skal være offentlig tilgjengelig i elektronisk form med tilhørende kart». Bestemmelsen er ment som et virkemiddel for med dagens teknologi å gjøre vernevedtak lett tilgjengelig og lett å plassere geografisk.

Til § 47 (skjøtsel av verneområder)

Bestemmelsen er i hovedsak lik utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 44. Det er imidlertid gjort mindre presiseringer i bestemmelsen. Bestemmelsen avløser naturvernloven §§ 4, 6, 10, 12 og 21. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.13.1 til 11.8.13.4.

Første ledd gir forvaltningsmyndigheten adgang til å foreta skjøtsel, herunder restaurerings- og istandsettingstiltak, samt grensemerking for alle kategorier verneområder etter denne loven. Videre skal forvaltningsmyndigheten, hvis mulig, inngå avtale med grunneier om nærmere bestemte skjøtselstiltak. I begrepet «hvis mulig» ligger både det at grunneier må være villig til dette, at det er avsatt offentlige midler til slik skjøtsel og at grunneier har nødvendig kompetanse til å utføre skjøtsele på en faglig forvarlig måte. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for forvaltningsmyndigheten til å pålegge grunneieren, rettighetshaveren eller andre å gjennomføre en bestemt skjøtsel eller bruk av området. Bestemmelsens tredje punktum sier at man også kan overlate til organisasjoner eller andre interesserte å gjennomføre nærmere bestemte skjøtselstiltak.

Første ledd har først og fremst betydning for privat grunn som inngår i verneområdet, men medfører også at miljøvernmyndigheten kan iverksette skjøtselstiltak på offentlig grunn. Gjelder det statsgrunn kan skjøtselstiltak iverksettes uavhengig av instruks eller samtykke fra det statsorgan som forvalter statens eierrådighet.

Annet ledd første punktum angir, med de begrensninger som følger av annet ledd annet punktum, rammen for hva slags skjøtselstiltak som forvaltningsmyndigheten kan foreta. Som skjøtselstiltak regnes alle tiltak som anses nødvendig

for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet. Det kan f.eks. være opprensning for å hindre gjengroing, hogst og utrydding av fremmed vegetasjon eller opprydding etter tidligere naturinngrep med fjerning av forfalte anlegg. Konstruksjon av nye biotoper eller bygging av anlegg i verneområdet forutsetter derimot et særskilt rettsgrunnlag i form av avtale eller ekspropriasjon. Dersom vernebestemmelsene for et område inneholder bestemmelser om vern av kulturminner, vil annet ledd gi adgang til skjøtsel som er nødvendig for å ta vare på kulturminnet.

Paragrafen gir også adgang til en enkel merking eller anlegg av stier, klopper mv. i verneområdet der det er nødvendig for å kanalisere ferdselen for å beskytte verneverdiene. Anlegg av parkeringsplasser i verneområder forutsetter særskilt rettsgrunnlag.

Forvaltningsmyndighetens rett til å utøve skjøtsel dekker også nødvendig motorferdsel i verneområdet i den forbindelse, slik at det ikke er nødvendig med tillatelse fra grunneier.

Annet ledd annet punktum presiserer at bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å gjennomføre visse skjøtselstiltak. Slike tiltak kan da bare gjennomføres med grunneierens eller rettighetshaverens samtykke, ev. ved ekspropriasjon av retten til å foreta skjøtsel. Dette gjelder hvis skjøtselstiltaket innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 42. Begrepet høsting er definert i § 3 bokstav g. Fjerning av vegetasjon – f.eks. hogst av fremmede treslag – skjer ikke «i friluftsliv og næring» når det foretas i skjøttseløyemed og kan derfor gjøres i medhold av annet ledd første punktum. Det samme gjelder slått. Men det som avvirkes, må i samsvar med § 47 fjerde ledd stilles til rådighet for grunneieren eller rettighetshaveren. Forvaltningsmyndigheten kan ikke sende dyr på beite uten samtykke fra grunneieren.

Spørsmålet om hva som vil være en «vesentlig endring» i naturtilstanden skal vurderes i forhold til tidspunktet «da vernearbeidet tok til», dvs. tidspunktet for kunngjøring av verneforslaget etter § 42 eller tidspunktet for det midlertidige vernevedtaket. Der et midlertidig vernevedtak kom først i tid, er det det tidspunkt som legges til grunn. Kommer kunngjøringen om vern først, legges kunngjøringstidspunktet til grunn.

Fjerning av fremmede treslag og plantefelt vil likevel omfattes av skjøtselshjemmelen selv om trærne er plantet/sådd før vernearbeidet tok til. Områder som tidligere har vært slått, vil kunne

slås i medhold av annet ledd første punktum, selv om området ikke ble regelmessig slått på det tidspunkt vernearbeidet tok til.

I vurderingen av om et tiltak skal anses omfattet av skjøtselshjemmelen, vil også omfanget av skjøtsele ha betydning. F.eks. vil fjerning av store plantefelt og slått av store arealer, ut fra en konkret vurdering kunne kreve grunneiers tillatelse.

Det er forvaltningsmyndigheten som må vurdere hvilke metoder som er nødvendige eller mest hensiktsmessige ved utøvelse av skjøtsel. Det er ikke et krav at det anvendes samme metoder som ved tidligere bruk. F.eks. kan det være aktuelt med maskinell slått selv om dette ikke har vært benyttet tidligere. Ved vurderingen av hvilke metoder som er mest riktig å anvende, må det ses hen til verneformålet og betydningen for grunneieren. Også ressurs hensyn vil det kunne være relevant å legge vekt på.

Skjøtselstiltak kan ikke medføre nye rådighetsreguleringer for grunneieren. Skjøtselstiltakene må respektere den virksomhet som er tillatt gjennom vernebestemmelsene og ev. dispensasjoner. Tilsier behovet for skjøtsel at virksomhet i henhold til en dispensasjon må vike, må det skje ved omgjøring av dispensasjonen.

Berører tiltakene privat eiendom eller rettigheter, stiller *trede ledd* krav om at eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig skal være varslet på forhånd. Reservasjonen «så vidt mulig» tar særlig sikte på tilfeller hvor vedkommende eier eller rettighetshaver ikke har tinglyst sin rett og heller ikke er kjent for miljøvernmyndigheten på annen måte, eller har ukjent adresse. Videre kan det tenkes tilfeller der tiltak haster så mye at det ikke er tid til å varsle grunneier eller rettighetshaver. I slike tilfeller gis varsel underveis i skjøttselarbeidet eller etter at skjøtselstiltaket er gjennomført. Opprydding av avfall omfattes ikke av skjøttselbegrepet og kan gjennomføres uten varsel til eier eller rettighetshaver. Beslutninger om skjøtselstiltak etter § 47 regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Fjerde ledd stiller krav om at ev. økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneier eller rettighetshaver. Må det f.eks. ryddes skog for å opprettholde et åpent landskap, vil den økonomiske verdien av tømmeret tilfalle grunneieren.

Femte ledd stiller krav om at utkast til plan for skjøtsel så langt mulig skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Slik fremleggelse vil øke sikkerheten for at nødvendige tiltak iverksettes tilstrekkelig tidlig og på en planmessig måte, samt at forutsigbarheten for grunneiere og rettighetsha-

vere øker. Skjøtselsplanen kan gjerne inngå i en mer omfattende forvaltningsplan.

Kravet om å legge frem utkast til plan for skjøtsel på vernetidspunktet er ikke absolutt. Reservasjonen «om mulig» tar sikte på tilfeller der utarbeiding av slik plan verken er nødvendig eller hensiktsmessig, samt tilfeller der situasjonen tilsier at vernevedtak fattes så raskt som mulig, uavhengig av om skjøtselsplan er ferdigstilt eller ikke. Gjelder vernet naturverdier der bruk er en forutsetning for bevaring, er det likevel et absolutt krav at utkast til en skjøtselsplan, med aktuelle skjøtselstiltak, foreligger på vernetidspunktet, jf. § 36 tredje ledd første punktum (landskapsvernområder), § 37 fjerde ledd første punktum (naturreservater) og § 38 tredje punktum (biotopvernområder).

Til § 48 (dispensasjon fra vernevedtak)

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 45. Det er imidlertid gjort endringer, bl.a. ved at det er innarbeidet en dispensasjonsadgang for tiltak av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser på visse vilkår. Bestemmelsen avløser naturvernloven § 23. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.14.1 til 11.8.14.4.

Det følger av forvaltningsloven § 40 at det kreves særskilt hjemmel for å dispensere fra en forskrift etter §§ 34 eller 45. I dag er det i tillegg til dispensasjonshjemmelen i naturvernloven § 23 inntatt dispensasjonshjemler i de enkelte verneforskrifter. Disse vil fortsatt gjelde inntil Kongen bestemmer noe annet, jf. § 77.

Første ledd angir de vilkår som normalt må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon fra permanente og midlertidige vernevedtak. I tilfeller der sikkerhetsmessig hensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, kan det gis dispensasjon fra permanente eller midlertidige vernevedtak uavhengig av de øvrige vilkårene i første ledd.

For det første stilles det krav til at tiltaket «ikke strider mot vernevedtakets formål». Hva som anses å være i strid med verneformålet, vil variere fra en vernekategori til en annen og med angivelsen av verneformålet i den enkelte verneforskrift. F.eks. kan praksis være strengere i naturreservater enn i nasjonalparker og særlig landskapsvernområder, og praksis vil også kunne bero på miljøtilstanden i det enkelte verneområdet. Det må dessuten ses i sammenheng med tiltakets omfang, art og plassering vurdert opp mot verneformålet. Tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep vil det som regel ikke være mulig å dispensere for i alle verneområder.

For det andre er det et vilkår at tiltaket ikke «påvirker verneverdiene nevneverdig». Ved at bestemmelsen bruker ordet «nevneverdig» vises at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene. Siktemålet med denne presiseringen er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Bestemmelsen gir også en klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet f.eks. næringsinteresser.

Begge kravene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Men det følger ikke av dette at dispensasjon nødvendigvis skal gis dersom kravene er oppfylt. Ingen har krav på dispensasjon, og andre vurderingsmomenter kan komme inn. Vurderingen er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettlige regler og retningslinjer og instruksjer fra overordnet myndighet. Bl.a. vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, ha betydning. Også de hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen.

Denne dispensasjonsbestemmelsen kan ikke anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Forvaltningsmyndigheten bør særlig vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag. Forvaltningsmyndigheten må således ta i betraktning om en dispensasjon vil kunne gi økt fremtidig press for liknende dispensasjoner. Bestemmelsen gjelder i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene. Grensedragningen vil i noen grad avhenge av verneform. Dersom det er knyttet usikkerhet til hvilke virkninger et tiltak kan ha for naturmiljøet, bør føre-var-prinsippet tillegges stor vekt. Rimelig tvil om virkningene av et foreslått tiltak eller naturinngrep bør f.eks. kunne medføre at en søknad avslås eller at en avgjørelse utsettes inntil spørsmålet er nærmere avklart.

Det følger av lovkap. II at også føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning, jf. §§ 9 og 10, skal legges til grunn ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Det samme gjelder bestemmelsen i § 8 første ledd om vitenskapelig kunnskap som grunnlag for myndighetsutøving.

Vitenskapelige grunner kan begrunne en dispensasjon. Selv om vitenskapelige hensyn ofte vil være et motiv for områdevern, bør imidlertid ikke verneforskriften åpne helt generelt for tiltak til vitenskapelige formål, da slike tiltak kan bety en belastning for det miljø som skal beskyttes og som den vitenskapelige forskning selv er avhengig av. Det vitenskapelige motivet bak vern vil imidlertid begrunne en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis til vitenskapelige formål så lenge det ikke er tale om etablering av faste anlegg (ny infrastruktur) eller terrenginngrep i verneområdene. For øvrig bør det legges vekt på om forskningsprosjektet uten særlig ulempe kan utføres utenfor verneområdet og om det utføres på en måte som ikke medfører unødig belastning for naturmiljøet i verneområdet.

Som regel vil det bli gitt dispensasjon for tiltak som bidrar til å fremme verneverdier. Slik bruk kan betraktes som et ledd i forvaltningen som utøves for å bevare verneverdiene. Ofte vil det også være uproblematisk å tillate bruk som er nøytral i forhold til verneverdiene, dvs. som verken fremmer eller er i strid med disse.

Bestemmelsene i §§ 35 til 39 setter den ytre ramme for hva det kan gis dispensasjon til.

Der sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, vil imidlertid ikke §§ 35 til 39 danne skranker for en dispensasjon, jf. første ledd. I disse tilfellene vil sikkerhetshensyn gi grunnlag for dispensasjon selv om det vil være i strid med verneformålet og påvirker verneverdiene. I slike tilfeller vil en dispensasjon normalt bli gitt på det vilkår at forberedelse og gjennomføring av tiltak skjer i et nært samarbeid mellom den som gjennomfører sikkerhetstiltaket og forvaltningsmyndigheten, slik at hensynet til vernevedtakets formål og vernebestemmelsene for øvrig ivaretas best mulig, jf. § 48 første ledd første alternativ.

Med alternativet «sikkerhetshensyn» siktes det bl.a. til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom. Det må i det enkelte tilfelle vurderes konkret om det er behov for spesielle tiltak av hensyn til sikkerheten for de som bruker et område. Det er ikke ment at bestemmelsen skal føre til at den enkeltes plikt til egen aktsomhet i fjellet svekkes. I enkelte områder som er særlig hyppig besøkt, kan det imidlertid være grunnlag for mindre sikringstiltak som kjetting, sikringstau eller advarselsskilt. Generelt sett gir den ikke grunnlag for å åpne for bruk av to snøscootere når det gis tillatelse til bruk av snøscooter (såkalt følgescooter). Bestemmelsen er heller ikke ment for å gi tillatelse til bygninger i sikringsøyemed. Det

ville i tilfellet stride mot intensjonen med områdevern som er å sikre naturområder mot nye tekniske inngrep.

Utførelse av politi-, oppsyns-, ambulanse- og redningstjeneste skal kunne skje uhindret av vernet. I samsvar med dagens praksis bør dette gå frem av de enkelte forskrifter, slik at det ikke må søkes individuelt i en akutt situasjon. Derimot vil det ikke være grunnlag for øvingskjøring i verneområdene for disse formål.

Også der hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan det gis dispensasjon selv om dette strider mot verneformålet og påvirker verneverdiene, jf. første ledd. *Annet ledd* angir imidlertid hvilke hensyn som er særlig relevante ved vurderingen om en dispensasjon skal gis ut i fra hensynet til «vesentlige samfunnsinteresser». For det første skal det legges vekt på «vernevedtakets betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturverdien og om en tilsvarende naturverdi kan etableres eller utvikles i et annet område». I dette ligger at naturverdien innenfor verneområdet ikke må betraktes isolert, men må ses ut fra hvilken verdi den har sammenlignet med andre kjente forekomster av denne typen naturverdi. For det andre må det legges vekt på om det kan etableres eller utvikles et tilsvarende område et annet sted. Finnes allerede et slikt tilsvarende område innebærer det at området bør vurderes for vern. Der det ikke finnes områder som er av like god kvalitet som den som vurderes å gjøre inngrep i, men som kan utvikles til et område tilsvarende kvalitet, skal det søkes oppnådd.

Formuleringen «særlig legges vekt på» medfører at naturverdiens betydning i et helhetlig perspektiv og muligheten for å skaffe et kompensasjonsområde vil være et viktig argument i spørsmålet om dispensasjon skal gis eller ikke.

Gis det dispensasjon under den forutsetning at det skal skaffes en alternativ forekomst av naturverdien, må det være en forutsetning at de viktigste restaureringstiltak eller andre tiltak for ivaretagelse er gjennomført eller igangsatt før det gjøres inngrep i verneområdet. Med «igangsatt» menes at alternative forekomster er klargjort for restaurering, f.eks. gjennom kjøp eller avtale med grunneier, slik at man ikke støter på formelle hindringer knyttet til tiltak på forekomsten. Videre må det fremgå at det er avsatt midler til restaurering. Det er imidlertid ikke er krav at selve restaureringstiltaket er i gang.

Etter *annet ledd annet punktum* kan tiltakshaveren pålegges å bære kostnader ved å ivareta, opprette eller utvikle et slikt tilsvarende område, som et kompenserende tiltak for at det gis dispensasjon

til inngrep i verneområdet. Det er i samsvar med prinsippet i § 11. Det kreves imidlertid at det foretas en rimelighetsvurdering, jf. formuleringen «rimelige kostnader». Hva som er rimelig må vurderes ut fra tiltakets omfang, hvilken byrde et slikt pålegg vil innebære for tiltakshaveren, tiltakets karakter, f.eks. den konkrete samfunnsnyten av tiltaket, og konsekvensene for naturverdien. En slik rimelighetsvurdering følger også av selve prinsippet i § 11, jf. merknadene til den bestemmelsen.

Tredje ledd angir hvordan prosesser for tiltak innenfor et etablert verneområde kan gjennomføres der det kreves både dispensasjon etter naturmangfoldloven og tillatelse etter sektorlov. *Første punktum* sier at tiltakshaver kan «velge å søke om tillatelse parallelt». Det innebærer at saksbehandlingen kan foregå samtidig. Det følger av *annet punktum* at vedtak skal «i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften», dvs. forskrift etter naturmangfoldloven. En slik vedtaksrekkefølge kan gjøre at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. I saker hvor dispensasjon blir gitt vil det være tidseffektivt med parallell behandling av søknaden etter sektorlov. Tiltakshaver må således selv vurdere hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte i den konkrete saken. I tilfeller hvor saksbehandlingen skjer parallelt skal forvaltningsmyndigheten for verneområder ha nær kontakt med relevante sektormyndigheter om fremdrift, mulige tekniske løsninger osv. Det kan videre gjøres unntak fra den vedtaksrekkefølge som følger av bestemmelsen dersom det følger av verneforskriften, eller forvaltningsmyndigheten samtykker i det.

Fjerde ledd er nytt i forhold til eksisterende regelverk. Det skal sikre at miljøhensyn blir dokumentert og vurdert i dispensasjonssaker, og forhindre at det utvikler seg en praksis med standardiserte dispensasjoner. Dokumentasjonsplikten tilligger primært søker, mens forvaltningsmyndigheten på sin side har plikt til på selvstendig grunnlag å vurdere den fremlagte dokumentasjon, og supplere denne der det finnes eksisterende og tilgjengelig informasjon. Bestemmelsen innebærer en supplerende av de alminnelige krav til innholdet av begrunnelsen for et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 25.

Til § 49 (utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde)

Bestemmelsen er i hovedsak lik utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 46. Vektleggingsbestemmelsen er imidlertid gjort noe mildere enn det utvalget har

foreslått. I tillegg er det presisert at bestemmelsen kun gjelder virksomhet utenfor verneområdet. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende naturvernlov. Bestemmelsen er omtalt i kap. 11.8.15.1 til 11.8.15.4.

Bestemmelsens *første punktum* gjelder for virksomhet som trenger «tillatelse etter annen lov». I dette ligger at bestemmelsen gjelder ved søknad om tillatelse etter sektorlov eller plan- og bygningsloven. Bestemmelsens første punktum gjelder ikke for virksomhet som ikke trenger tillatelse, f.eks. hogst i forbindelse med skogsdrift.

Videre følger det av første punktum at ved skjønnsutøving etter annen lov skal effekten vedtaket kan ha på verneverdiene i et område vernet etter naturmangfoldloven kap. V, «tillegges vekt». I dette ligger at hensynet til de naturverdiene som følger av verneforskriften skal inngå i den vurdering som gjøres. Det innebærer imidlertid ikke at verneverdiene nødvendigvis blir avgjørende når vedtaket skal fattes. Det vises her til at sektormyndigheten i sin myndighetsutøving må ligge innenfor skjønnsrommet i den enkelte sektorlov eller plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen gjelder kun for tiltak som skjer utenfor verneområdet, men som kan ha negativ effekt på verneverdiene innenfor området, f.eks. gjennom forurensing, endring i vannstand, drenering eller ved retningsendring av vassdrag.

Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse på mulige negative effekter av tiltaket på naturverdier utenfor verneområdet. Men dersom tiltaket innebærer at det kan påvises negative effekter for de i verneforskriften angitte verneverdier inne i verneområdet, skal hensynet til verneverdiene innenfor verneområdet tillegges vekt ved avgjørelsen om det skal gis tillatelse eller om det skal stilles vilkår for tillatelsen.

Også uten en slik særregel kan verneverdiene bli tillagt vekt innenfor det rommet den enkelte lov gir for skjønnsutøvingen. Ved å lovfeste denne retningslinjen spesielt, vil man unngå tvil om at det er legitimt å legge vekt på virkningen tiltak utenfor et verneområde kan ha på verneverdiene i verneområdet, så lenge det skjønnset ligger innenfor skjønnsrommet i den enkelte lov. Bestemmelsen hjemler videre fastsetting av særskilte vilkår som kan begrense skadevirkningene for verneområdet.

Referansen i *annet punktum* til § 6 (generell aktsomhetsplikt) er strengt tatt ikke nødvendig, ettersom de virkninger et tiltak utenfor et verneområde vil ha for verneverdier innenfor et verneområde vil måtte telle med ved vurderingen av om aktsomhetsplikten er oppfylt. Bestemmelsen er tatt med for å fremheve at aktsomhetsplikten sær-

lig spiller en viktig rolle i forbindelse med tiltak utenfor verneområder som ikke krever tillatelse, men som kan ha virkning på områdenes verneverdier.

Til § 50 (erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder)

Paragrafen tilsvarer i hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 47. Paragrafen avløser naturvernloven §§ 20 og 20 b. Det vises til at bestemmelsen også er særskilt omtalt i kap. 12.7.2.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at andre særregler for kompensasjon kan komme til anvendelse der det er særskilt grunnlag for dette.

Bestemmelsen er en felles regel for alle vernekategorier etter lovkap. V, herunder også for marine verneområder. Bestemmelsen om erstatning ved områdevern etter naturmangfoldloven kap. V utgjør en særbestemmelse om erstatning ved rådighetsreguleringer. Det innebærer at bestemmelsen ikke skal komme til anvendelse på andre rådighetsreguleringer som i dag skal vurderes med utgangspunkt i de prinsipper som følger av Grunnloven § 105, analogisk anvendt på rådighetsreguleringer. Det innebærer bl.a. at erstatningsbestemmelsene i naturmangfoldloven ikke gjelder for vedtak om midlertidig vern eller andre former for rådighetsreguleringer fastsatt i medhold av loven, eller områdebeskyttelse/arealdisponering etter annen lovgivning.

Særregler om erstatning for rådighetsreguleringer for vernekategoriene naturreservat og naturminner ble innført i 1985. For noen grunneiere vil båndleggelse gjennom områdevern uavhengig av vernekategori medføre så vidt store restriksjoner på næringsvirksomhet at det er rimelig at økonomisk tap blir erstattet. Departementet foreslår derfor felles erstatningsregler som tar utgangspunkt i restriksjoner på igangværende bruk og skiller ikke mellom vernekategorier. En særskilt erstatningsordning på dette rettsområdet vil også være positivt for samarbeidet med berørte grunneiere og rettighetshavere i prosessen frem mot vernevedtak og i forvaltningen av etablerte verneområder.

Som rettighetshavere regnes bl.a. festere, servitutthavere (beiterett, hogstrett og lignende), rettighetshavere til utvinningstillatelser etter petroleumsloven og minerallovverket, allmenningsberettigede og utøvere av reindrifftsrett. Fiskere kan normalt ikke regnes som rettighetshavere til fisk eller fiskeområder i sjø i denne sammenheng. Saltvannsfiske må i utgangspunktet betraktes som en allemannsrett. En særrettighet vil først kunne opp-

stå hvis f.eks. en mindre krets av fiskere har en festnet, etablert bruk av et konkret sjøområde. Hovedregelen vil m.a.o. være at det skal særlig sterk og eksklusiv tilknytning til et område for at fisket skal kunne betraktes på samme måte som en «tinglig» rett. Vernevedtak som begrenser fiske i sjø vil derfor ikke utløse en erstatningsplikt for staten. Annerledes kan det stille seg hvis utnyttelse av havressurser ligger i landnære/grunne områder som er undergitt privat eiendomsrett. Selskaper som er tildelt utvinningstillatelse for petroleumsvirksomhet anses som «rettighetshavere» iht. bestemmelsen. I forhold til petroleumsvirksomheten skal begrepet «eiendom» i § 50 første ledd første punktum forstås som rettigheter som følger av en tildelt utvinningstillatelse iht. petroleumsloven § 3–3 knyttet til et geografisk avgrenset område.

Bestemmelsen i § 50 gjelder ikke andre former for rådighetsreguleringer fastsatt i medhold av naturmangfoldloven eller for områdebeskyttelse eller arealdisponering etter annen lovgivning, jf. om dette ovenfor. Her må erstatningsspørsmålet avgjøres etter de vanlige ulovfestede regler om erstatning for rådighetsreguleringer, jf. Grunnloven § 105, eller ev. andre særregler om kompensasjon.

Bestemmelsen gjør ikke noe unntak for statens grunn, og en erstatningsplikt vil her bety en budsjettmessig overføring mellom statlige budsjetter. Er det derimot Statskog SF eller annet særskilt rettssubjekt som er eier, gjelder erstatningsplikten på vanlig måte.

Den bruk som blir vanskeliggjort må være igangværende, jf. *første ledd*. Hva som skal regnes som igangværende bruk for virksomhet iht. utvinningstillatelse til petroleumsvirksomhet og bergverkslovgivningen på land fastsettes i egen forskrift, jf. *tredje ledd*. Som igangværende regnes den bruk som faktisk foregår på vernetidspunktet, i motsetning til bruk som er opphørt eller enda ikke er kommet i gang. Tap som skyldes at bruksendring eller omlegging blir forhindret, gir ikke rett til erstatning etter bestemmelsen. Bruk som er midlertidig opphørt for en begrenset periode, f.eks. pga. eierskifte eller sykdom, vil imidlertid ikke være til hinder for erstatning. Det samme gjelder situasjonsbetinget ikke-bruk når man må regne med at bruken vil bli tatt opp igjen. Om ikke-bruken er midlertidig eller kortvaring må vurderes i lys av hvor lenge ikke-bruken har vart, hva som er årsaken til den, og betydningen den alminnelige samfunnsutviklingen har for slik bruk.

På grunn av den lange omløpstiden i et skogbestand, og den store variasjonen i både behovet for kulturtiltak og den faktiske gjennomføringen av

kulturtiltak i løpet av bestandets levealder, vil spørsmålet om skogbruk er en igangværende bruk eller ikke, ofte melde seg. Bl.a. av prosessøkonomiske grunner er departementets syn at så lenge det er påregnelig at det ville ha blitt drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det verneareal dersom fredningen ikke hadde kommet, er kravet til igangværende bruk oppfylt. Når denne lovforståelsen legges til grunn vil erstatningsoppgjørene forenkles, og de fleste vil også finne et slikt resultat rimelig. Bortsett fra det som her er nevnt, må «igangværende» fortolkes etter sin ordlyd.

Det er et vilkår for erstatning at vernevedtaket medfører restriksjoner på igangværende bruk og at disse restriksjonene har en økonomisk betydning for driften. Det kan vanskelig trekkes noen eksakt grense for hva som er en vanskeliggjøring av igangværende bruk. Spørsmålet må avgjøres konkret i den enkelte sak. Når vilkårene for erstatning er til stede, skal hele tapet erstattes.

Det kreves altså årsakssammenheng mellom vedtaket og vanskeliggjøringen. Dersom årsaken ligger et annet sted, f.eks. i vedtak etter annen lovgivning, er ikke dette kravet oppfylt. Må det antas at igangværende bruk uten hensyn til vernevedtaket ville opphørt i nærmeste fremtid, blir det heller ikke noe tap å erstatte. Motsatt hvis igangværende bruk ville kunne fortsette med noen justeringer for å sikre lønnsomhet.

Hva som skal regnes som en selvstendig igangværende bruk, i motsetning til bruk som bare er ledd i annen bruk, må avgjøres konkret. Ved vurderingen må man se på bruksmåten som sådan, og ikke de enkelte ledd i bruken. Ferdsel vil f.eks. ikke i seg selv være en selvstendig bruk, slik at ferdselsrestriksjoner på f.eks. tømmertransport, bare kan gi rett til erstatning der det gjør at selve skogsdriften blir vanskeliggjort. Som særskilte bruksformer må bl.a. regnes skogsdrift, dyrking av korn, grønnsaker o.l. på dyrket mark, husdyrbeite, massetak, jakt og fiske mv.

Første ledd annet punktum klargjør at for bruksendringer som krever offentlige tillatelser, f.eks. etter plan- og bygningsloven § 93, etter jordloven § 12, dispensasjon fra planbestemmelser osv., gjelder retten til erstatning bare i de tilfeller hvor det er gitt slik tillatelse før det kunngjøres oppstart av verneplanarbeidet etter § 42. Kravet om tillatelse må her forstås i vid forstand og omfatter alle tilfeller hvor bruken bare kan skje med støtte i et enkeltvedtak etter en lov eller forskrift, enten det er byggetillatelse, dispensasjon fra arealplan, konsesjon, godkjenning, samtykke eller annet. Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en godkjent

reguleringsplan for et hytteområde hvis det ikke er gitt endelig byggetillatelse i medhold av plan- og bygningsloven – før kunngjøring om start på verneplanarbeidet. Er det gitt byggetillatelse før det nevnte tidspunktet (og byggetillatelsen ikke er utløpt, jf. plan- og bygningsloven § 96), inntreer rett til erstatning selv om bygningen ikke er oppført (men byggekostnadene skal da gå til fradrag). For kraftutbygging vil erstatning kun være aktuelt hvis det foreligger konsesjon ev. endelig tillatelse etter plan- og bygningsloven (for f.eks. småkraftverk) før verneplanarbeidet blir kunngjort. For gruve-drift må det foreligge tillatelser for oppstart av drift både etter bergverkslovgivningen, plan- og bygningsloven (planvedtak og bygningsvedtak) og annet lovverk. For petroleumsvirksomhet vil skjæringspunktet i forhold til første ledd, annet punktum være tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelse iht. petroleumsloven § 3–3. Utvinningstillatelsen gir en eksklusiv rett til leting og utvinning av petroleum. Hvordan retten skal utøves vil i noen grad være påvirket av senere tillatelser og godkjenninger, men retten er ikke betinget av disse. Utvinningstillatelser for petroleumsvirksomhet som er tildelt før kunngjøring av oppstart av vernearbeidet vil således være omfattet av retten til erstatning iht. første punktum, uavhengig av om utøvelsen av rettighetene som følger av utvinningstillatelsen krever særskilt tillatelse iht. sektorregelverk som på kunngjøringstidspunktet ennå ikke er gitt.

Bruksendringer som ikke trenger tillatelse, men som er skjedd etter at forslaget ble sendt på høring etter § 43, gir i samsvar med prinsippet i oreigningsloven § 28 ikke grunnlag for erstatning, jf. prinsippet i Rt.1994 s. 1470 (Vangestadmyra).

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig til å få erstatning at tillatelse til bruksendring er gitt før skjæringspunktet. I tillegg må også de øvrige vilkårene for erstatning være tilstede, herunder at den påberopte bruksendring ville ha latt seg gjennomføre rent faktisk, og at den ville gitt et økonomisk overskudd.

Det forekommer at eieren selv ved en formell beslutning i kraft av eierrådigheten har satt et areal til side for naturvernformål og dermed avstått fra utnytting. Hovedeksemplet på dette er de såkalte administrative fredninger som på statens grunn ble gjort av Direktoratet for statens skoger, og som nå ligger under Statskog SF. Administrative fredninger forekommer også i kommuner. Ved administrative fredninger vil det normalt ikke være noen igangværende bruk, slik at det etter § 50 ikke vil inntre erstatningsplikt for staten om det blir vedtatt områdevern for arealet. Bestemmelsen innebærer således en innstramming av prinsippet i

«Østmarkadommen», Rt 1999 s. 138, men ikke for skog som er administrativt fredet. Som det fremgår foran er kravet til igangværende bruk oppfylt for skog så lenge det er påregnelig at det ville ha blitt drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det vernede areal dersom fredningen ikke hadde kommet.

Dersom andre former for igangværende bruk ikke er i strid med den administrative fredningen, men blir vanskeliggjort ved vernet, kan det også oppstå erstatningsplikt for staten etter lovutkastet.

Når vilkår for erstatning etter første ledd er oppfylt, skal erstatningsutmålingen foretas etter reglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oregning av fast eiendom, jf. *annet ledd*. Som etter naturvernloven skal vernet erstatningsrettslig bedømmes på samme måte som om det ved ekspropriasjon var pålagt negative servitutter med samme innhold. Slike negative servitutter har imidlertid ikke bruksverdi eller omsetningsverdi. Fastsettelse av erstatning må derfor ta utgangspunkt i den reduksjon i hele eiendommens omsetningsverdi som er forårsaket av vernets inngripen, eller reduksjon i eiendommens bruksverdi som følger av vanskeligjøringen av igangværende bruk. At erstatningsutmålingen foretas som ved ekspropriasjon har også den betydning at der er bare interesser som er ekspropriasjonsrettslig beskyttet som er erstatningsmessige. Som fremholdt i kap. 12.7.2, skal det imidlertid ved erstatningsutmålingen ikke ses hen til påregnelige bruksendringer, men tas utgangspunkt i igangværende bruk, jf. § 50 første ledd.

Tapsvurderingen må gjøres pr. tidspunktet for vernevedtaket, jf. andre setning i annet ledd. Siden utbetalingen av erstatning foretas etter vernevedtaket, må det betales en avsavnsrente fra det tidspunkt vernevedtaket trådte i kraft og frem til utbetalingstidspunktet, på tilsvarende måte som forhåndstiltredelse ved ekspropriasjon.

Iht. *tredje ledd* fastsetter Kongen i forskrift hva som skal anses som «igangværende bruk» etter første ledd første punktum og annet ledd for virksomhet iht. utvinningstillatelse gitt i medhold av petroleumsloven og tilsvarende rettigheter etter bergverkslovgivningen på land. Dagens bergverkslov foreslås erstattet av en ny minerallov, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Tillatelser etter bergverksloven vil fortsatt gjelde etter ikrafttredelsen av den nye mineralloven og må derfor omfattes av forskriften. Hva som skal anses som «igangværende bruk» vurderes individuelt etter de forskjellige virksomhetene.

Til § 51 (fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak forslaget i NOU 2004: 28 § 47, men er myket noe opp. Paragrafen avløser naturvernloven §§ 20 og 20 b. Bestemmelsen er omtalt i kap. 12. Når det gjelder *første og andre ledd* i § 51, vises i hovedsak til de alminnelige merknadene i kap. 12.7.3.

Ved underretning og kunngjøring av vernevedtaket til berørte grunneiere og rettighetshavere skal det opplyses om retten til erstatning etter § 50. Likeledes om fristen etter § 51 første ledd, jf. § 46 annet ledd fjerde punktum.

Vernemyndighetene bestemmer hvilket organ anmodningen om et tilbud skal fremsettes for, og hvilket organ som skal fremsette tilbudet, f.eks. Regjeringsadvokaten. Det er ikke noe i veien for at staten innen fristen også kan gi tilbud til andre enn dem som har bedt om det, f.eks. hvis en grunneier allerede før vernevedtaket utvetydig har skrevet at han vil kreve erstatning for det kommende vernevedtaket.

Et tilbud forutsetter en aksept av mottakeren for å bli bindende. Tilbudet regnes ikke som enkeltvedtak etter naturvernloven og kan således ikke påklages. Det er imidlertid ingen ting i veien for å fortsette forhandlingene og be om et nytt og bedre tilbud. Det vises for øvrig til forslaget i kap. 12.6.3 om at staten bør ha en «forhandlingsfullmakt» for kurante saker med oversiktlige og relativt små erstatningsbeløp.

Tredje ledd bestemmer at skjønnes holdes etter de alminnelige regler i skjønnsloven av 1. juni 1917 nr. 1, med de særregler som tredje ledd selv gir. Bestemmelsen innebærer også at den enkelte grunneier eller rettighetshaver ikke kan fremme skjønnsbegjæring, og at en slik skjønnsbegjæring skal avvises. Det er staten som skal reise saken, bl.a. for å legge til rette for samlet behandling av krav mv. Unnlater staten å begjære skjønn innen rimelig tid etter at en grunneier eller rettighetshaver har krevd det i medhold av annet ledd, må vedkommende selv kunne begjære skjønn for tingretten i medhold av skjønnsloven § 4 annet ledd, anvendt analogisk.

Saksomkostningsreglene fremgår av *tredje ledd tredje punktum* flg. Tredje punktum viser her til skjønnsloven § 42 som angir hovedreglen om at staten skal dekke grunneierens eller rettighetshaverens nødvendige omkostninger til skjønnet ved tingrettens behandling. For overskjønn begjært av grunneier er det vist til tvistelovens bestemmelser. Det medfører at en grunneier ved overskjønn vil få dekket sine omkostninger hvis han for lagmanns-

retten oppnår et bedre resultat enn ved underskønnet. Samtidig risikerer han å måtte betale statens omkostninger hvis han taper saken og får et dårligere resultat, jf. dog tvisteloven § 20–2, tredje ledd hvor en part kan fritas fra erstatningsansvar hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig. De foreslåtte saksomkostningsregler skal motvirke overprøving der kostnader ved overprøvingen står i misforhold til det som oppnås.

Ved vurderingen av hva som er «nødvendige omkostninger» skal det tas utgangspunkt i at de saksøkte i størst mulig utstrekning bør samle seg om samme tekniske og juridiske bistand. Dette prinsippet er kommet direkte til uttrykk i skjønnsloven § 54 annet ledd første punktum, men må anses å ha generell rekkevidde slik at det også skal anvendes her. Det skal samtidig legges vekt på at saksøkte som har motstridende interesser i skjønnsaken ikke bør bruke samme bistand, og at bistanden er naturlig fordelt hensett til antall saksøkte og arten av de interesser som er berørt av vernevedtaket. Det vises også til tvistelovens § 20–5 første ledd annet punktum om rimelig forhold mellom sakens betydning og størrelsen på omkostningene.

Kapittel VI Utvalgte naturtyper

Til § 52 (utvalgte naturtyper)

Paragrafen gir hjemmel til å gi visse naturtyper status som utvalgt, og gir kriterier for slik utvelging. Paragrafen svarer til NOU 2004: 28 § 49, men med noen endringer. Bl.a. er det tatt inn som et kriterium for utvelging at naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter, mens kriteriet vesentlig verdi for det biologiske mangfold er tatt ut. Paragrafen er ny i forhold til gjeldende rett. Det vises til kap. 13, særlig 13.7.3 og 13.7.4.

§ 52 første ledd lovfester prinsippet om utvalgte naturtyper. Naturtyper kan utvelges til det særskilte forvaltningsregimet i kap. VI «for å fremme målet i § 4». Å gi en naturtype status som *utvalgt* skal derfor ha som mål å bidra til at «mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype». Samtidig skal tiltak etter loven avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. (se § 14 og merknadene til den bestemmelsen).

Om begrepet «naturtype» se § 3 bokstav j. Begrepet omfatter naturtyper både i vann og på land. Naturtypene kan være av svært forskjellig karakter og ha varierende omfang av forekomstene (jf. NOU 2004: 28 kap. 5.3). Utvalgte naturtyper i skog vil omfatte mindre områder. Dersom

restriksjoner i drift og inngrep er nødvendig for å sikre opprettholdelsen av naturmangfold i større produktive skogområder, er områdevern det aktuelle virkemidlet. Regimet med utvalgte naturtyper vil ikke passe for alle typer naturtyper. I kap. 13.7.3 er det gjort nærmere rede for hvordan utvelgingen er tenkt praktisert.

Utvelging av naturtyper skal skje ved forskrift som vedtas av Kongen i statsråd. Forskriften vil gjelde på tvers av forvaltningssektorene. Den offentligrettslige forvaltningen vil gjennomføres av den enkelte sektormyndighet i forhold til det aktuelle lovverk i det enkelte tilfelle, jf. § 53. Det er derfor naturlig at myndigheten til å vedta forskriften legges til Kongen i statsråd.

Forskriften skal gjelde «bestemte» naturtyper. Det vil si at navnet på naturtypen må angis. Forskriften vil ikke angi juridisk bindende kartfestede områder for den eller de naturtyper som blir utvalgt. Vil man beskytte et bestemt geografisk område med alle naturtyper som finnes der, må det i tilfelle velges områdevern etter kap. V eller andre virkemidler, f.eks. arealplan etter plan- og bygningsloven. Ordningen kan imidlertid få betydning for et nærmere angitt område/eiendom dersom kommunen eller annen sektormyndighet benytter sin myndighet etter §§ 53 – 55.

Forskriften kan gjelde for hele landet eller for deler av landet. Det siste er særlig aktuelt når en bestemt naturtype bare forekommer innenfor en viss biogeografisk region, eller når utformingene i en særskilt region skiller seg fra utforminger i andre regioner. Forskriften kan etter *første ledd annet punktum* angi kvalifiserende kriterier for hvilken type forekomster som omfattes av forskriften. Det kan f.eks. bestemmes at bare forekomster over eller under en viss størrelse omfattes, eller det kan angis kvalitetskrav som må fylles, f.eks. forekomst av visse arter, intakte økologiske prosesser som vannhusholdning, fravær av større inngrep, eller lignende. Det kan ofte være aktuelt å stille slike kvalitetskrav for å unngå at forskriften blir for omfattende, jf. kap 13.7.3.

Forskriften vil ikke inneholde regler om forvaltningen av den enkelte forekomst. Disse følger direkte av loven, jf. §§ 53 til 56, og den aktuelle sektorlov.

I handlingsplanen bør man bl.a. klargjøre hvor mange forekomster av naturtypen det er snakk om, hvor disse befinner seg, størrelsen på forekomsten av naturtypen (totalt sett og enkeltlokalteter), hvilke påvirkninger som er negative eller positive for den, og hvilke forvaltningstiltak eller restriksjonsnivå som anbefales. Dersom det er nødvendig å iverksette særskilte tiltak i en utvalgt

naturtype, skal berørte eier- eller næringsinteresser involveres. Tiltakene bør i størst mulig grad utformes i samarbeid med berørte eier- og næringsorganisasjoner og inngå i handlingsplanen.

Kongen i statsråd kan «fastsette forskrifter» for utvalgte naturtyper. Et slikt forslag til forskrift om utvalgte naturtyper vil bli sendt på bred offentlig høring til interesseorganisasjoner, herunder miljø- og næringsorganisasjoner, fagorganer og vitenskapelige institusjoner, statlige myndigheter som forvalter den aktuelle typen natur, samt til alle fylkeskommuner og kommuner innenfor det geografiske utbredelsesområde for den aktuelle naturtypen. Sametinget skal få forelagt utkastet når det gjelder naturtyper som blir berørt av samisk bruk.

Det er vedtakets karakter og påvirkning på samiske forhold som er avgjørende for om staten er forpliktet til å konsultere Sametinget, jf. prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.

Der det utarbeides handlingsplaner, bør dette i hovedsak skje parallelt med forskriftsarbeidet. Det vil bidra til større forutsigbarhet og at de tiltak som er nødvendig for å følge opp den utvalgte naturtypen, blir klarlagt i forkant av utvelgelsen.

I etterkant av vedtak om utvelgelse og fastsettelse av handlingsplan skal det være et nært samarbeid mellom den myndighet som administrerer handlingsplanen og de myndigheter, organisasjoner (herunder grunneierorganisasjoner) eller grunneiere mv. som skal bidra til å gjennomføre målene og tiltakene i handlingsplanen. Forvaltningsmyndigheten kan inngå avtale med grunneieren om å utføre nærmere bestemte skjøtselstiltak eller former for bruk, jf. § 53 sjette ledd. Det etableres en tilskuddsordning for handlingsplaner til skjøtsel og andre typer tiltak i utvalgte naturtyper. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak. Slike midler skal komme i tillegg til bl.a. landbrukets egne virkemidler.

Som ledd i høringsprosessen bør det også vurderes om ordningen med utvalgte naturtyper er den mest hensiktsmessige ordningen, eller om det er andre virkemidler som heller bør brukes, f.eks. plan- og bygningsloven, områdevern, skogbruksloven eller frivillige løsninger, eller en kombinasjon av disse.

Grunneiere som i vesentlig grad vil kunne bli berørt av forslag om utvelgelse av naturtyper i egen skog eller der utvelgelse i vesentlig grad vil kunne medføre restriksjoner i igangværende virksomhet, kan tilby sitt område for frivillig vern som et alternativ til utvelgelse.

Utvelging innebærer ikke at de aktuelle forekomstene er fredet. Ordningen har karakter av en statlig retningslinje for bærekraftig bruk av utvalgte naturtyper. Det ligger i ordningen etter kap. VI at forekomster kan oppgis etter en avveining av den aktuelle forekomstens kvalitet og betydningen for oppnåelsen av målet i § 4, og ut fra en avveining av andre viktige samfunnsinteresser (§ 14). Gjelder utvelgingen kun forekomster av en viss kvalitet, kan dette likevel være en indikasjon på at det skal noe mer til for å oppgi en lokalitet enn om alle lokaliteter var omfattet av ordningen. Det vil si at jo snevrere forskriften er, desto viktigere vil de forekomstene som omfattes, være i forhold til målet i § 4.

Som det fremgår ovenfor kan enkelte forekomster av en naturtype være så verdifulle at man velger å bruke områdevern som virkemiddel for å ta vare på naturtypen. Områdevern kan også være et nødvendig alternativ hvis restriksjonsnivået bør være så strengt at næringsvirksomhet må opphøre, f.eks. hvis ikke-hogst på et større område er eneste reelle mulige forvaltningstiltak. Blir en forekomst av en utvalgt naturtype vernet etter kap. V, eller den ligger innenfor et eksisterende verneområde, vil reglene om områdevern i kap. V og verneforskriftene gå foran reglene om utvalgte naturtyper. Det vil si at reglene i §§ 49 til 53 ikke gjelder for slike forekomster. Det forutsettes imidlertid at også slike forekomster kartlegges og kartfestes, slik at de kan inngå i den samlede oversikten over naturtypen.

Det vil kunne oppstå tilfeller der det er sammenfall mellom forekomster av en utvalgt naturtype og funksjonsområder for en prioritert art etter § 24 første ledd bokstav b. Er naturtypen utvalgt før arten prioriteres, bør det ved fastsetting av forskriften etter § 24 første ledd bokstav b vurderes om regimet etter lovkap. VI er tilstrekkelig til å ivareta den prioriterte arten. Er det ikke tilfelle, bør det fastsettes strengere regler etter § 24 første ledd bokstav b. Det kan f.eks. være aktuelt å totalfredre noen eller alle dammer med forekomster av stor salamander, selv om «dammer» allerede er en utvalgt naturtype. Er forskrift etter § 24 første ledd bokstav b vedtatt før utvelgingen av naturtypen, vil den gå foran lovkap. VI hvis det er konflikt mellom reglene for forekomster som omfattes av begge regelsett. For øvrig vil regelsettene gjelde side om side.

Annet ledd angir kriterier som skal vektlegges når en naturtype utvelges. Oppregningen er ikke uttømmende, men angir de viktigste momentene, jf. uttrykket «særlig». Kriteriene i bokstav a og b er direkte begrunnet ut fra hensynet til naturmangfol-

det, mens bokstav c og d henviser til internasjonale sammenhenger, enten biologiske (bokstav c) eller rettslige (bokstav d). Også internasjonale forpliktelser vil imidlertid bygge på hensynet til biologisk mangfold eller andre naturverdier, slik at det ofte vil være sammenfall mellom flere kriterier.

Kriteriene er drøftet i kap. 13.7.3. Det første aktuelle kriteriet i *annet ledd bokstav a* tar sikte på naturtyper som står i fare for å forsvinne. Det finnes pr. i dag ingen «rødliste» for naturtyper, men det arbeides med å etablere en slik liste (se kap. 13.7.4.2).

Med «utvikling eller tilstand» siktes både til den kvantitative utbredelsen, det vil si antallet forekomster og deres omfang, samt kvaliteten i forekomstene. Et eksempel på en negativ utvikling i kvalitet kan være at visse arter forsvinner fra naturtypen, f.eks. pga. nedgang i mattilgang, konkurranse fra fremmede arter eller forurensning.

Hva som antas å være årsaken til tilbakegangen, f.eks. om de er utsatt for et omfattende inngrepspress, om endringen skyldes klimaendringer eller f.eks. ikke-bruk, kan ha betydning for om utvelging anses som et hensiktsmessig virkemiddel eller ikke.

I bokstav a er det tale om en utvikling eller tilstand «som strider mot målet i § 4».

Det vil si at naturlige endringer normalt ikke vil falle inn. På den annen side kan en naturlig utvikling føre til at en naturtype blir sjelden i Norge, samtidig som den naturlige utviklingen ikke tilsier at den skulle forsvinne helt. I et slikt tilfelle kan det være grunn til å være varsom med de få forekomstene som fremdeles er naturlige i Norge. At det må være en utvikling som «strider» mot målet, innebærer også at ikke enhver liten endring er tilstrekkelig til å begrunne utvelging. Det skal noe mer til for at det kan sies at utviklingen eller tilstanden «strider mot målet i § 4». Det kan være at naturtypens utbredelse minker vesentlig i omfang eller tempo, eller at inngrepspresset øker vesentlig. Er en naturtype sjelden fra før, vil likevel også mindre omfattende endringer kunne stride mot målet i § 4.

Bokstav b viser til naturtyper «som er viktig for en eller flere prioriterte arter». Noen naturtyper kan være særlig viktig som økologisk funksjonsområde for prioriterte arter. Utvelging av slike naturtyper kan bidra til å sikre at et tilstrekkelig antall av slike funksjonsområder blir beholdt. Om regimet i lovkap. VI er tilstrekkelig, eller om andre virkemidler for å sikre funksjonsområder må tas i bruk, må vurderes når arten prioriteres etter §§ 23 og 24.

Noen naturtyper kan være av vesentlig verdi for det biologiske mangfold selv om de ikke oppfyller noen av kriteriene i bokstavene a til d. Det kan f.eks. være en naturtype som er i randsonen av sitt utbredelsesområde, og som dermed kan ha arter med spesielle genetiske særtrekk, eller der arts sammensetningen er noe annerledes enn i forekomstene i mer sentrale strøk. Det kan også være tale om naturtyper som er sjeldne fra naturens side. Siden oppregningen i annet ledd ikke er uttømmende, kan også slike naturtyper velges ut. Men fordi disse tilfellene ikke er nevnt særskilt, skal det noe mer til for at slike alene kan begrunne utvelging.

Kriteriet i *bokstav c* tar utgangspunkt i naturtyper som har en «vesentlig andel av sitt utbredelsesområde i Norge», og finner sin parallell i et tilsvarende kriterium for arter i § 23. Inn under dette kriteriet faller i hvert fall naturtyper som *bare* finnes i Norge («endemiske naturtyper»), men også naturtyper som i all hovedsak forekommer i Norge. Nyere diskusjoner i internasjonalt arbeid synes å gå i retning av at land har et særskilt ansvar ikke bare for å bevare sine endemiske arter, men også sine endemiske naturtyper. Hva som er en «endemisk» naturtype, avhenger av hvordan man definerer og avgrenser naturtyper. Bruker man meget finstilte kriterier, vil en naturtype i Norge være annerledes enn en lignende naturtype i Sverige. I naturmangfoldloven § 52 er det imidlertid ikke tale om slike nyanserte biologiske kriterier. Naturtypen må være vesensforskjellig fra naturtyper i andre land for å kunne betegnes som «endemisk», eller for å omfattes av kriteriet at den «har en vesentlig del av sitt utbredelsesområde i Norge». Et eksempel på en slik naturtype er kystgranskogen i Midt-Norge, dvs. den boreale regnskogen.

Selv om kriteriet i bokstav c er oppfylt, innebærer dette ikke nødvendigvis at naturtypen bør få status som utvalgt. Her må det, som ved de øvrige kriteriene, ligge en skjønnsmessig vurdering til grunn basert på den konkrete utbredelsen av naturtypen, den økologiske tilstanden av forekomstene og trusselbildet.

Kriteriet i *bokstav d* vil ofte være unødvendig i tillegg til de øvrige kriteriene, jf. «det er internasjonale forpliktelser knyttet til naturtypen». Når visse naturtyper er ført opp på internasjonale lister over naturtyper som krever spesiell oppmerksomhet, beror dette normalt på kriterier som truethet, sårbarhet eller sjeldenhet. Det kan likevel finnes tilfeller der en naturtype som er listet internasjonalt, ikke er spesielt utsatt i Norge. I slike tilfeller kan forpliktelsen tilsi at regimet i kap. VI får anvendelse, samtidig som man ved skjønnsutøving i kon-

krete tilfeller kan ta hensyn til hvordan tilstanden er for naturtypen i Norge.

Bokstav d viser til internasjonale forpliktelser. Dette omfatter folkerettslig bindende regler, ikke veiledende retningslinjer. Faller naturtypene inn under noen av de andre kriteriene i annet ledd, vil imidlertid også retningslinjer være et viktig tilleggsargument for utvelgingen.

Om kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vurderinger etter § 49 annet ledd vises til kap. 13.7.3.2.

§ 52 første ledd overlater til Kongen i statsråd å vurdere om utvelging er et hensiktsmessig virkemiddel. Det er med andre ord ingen automatikk mellom at et eller flere kriterier for utvelging er oppfylt og at naturtypen faktisk blir valgt ut. Dette må også ses i sammenheng med om andre virkemidler enn utvalgte naturtyper er mer aktuelle, jf. omtalen ovenfor.

Tredje ledd fastsetter imidlertid en plikt for myndighetene til å vurdere behovet for «når det foreligger dokumentasjon for at en naturtype etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i § 4». Dette vilkår knytter seg opp mot kriteriet i bokstav a. Det ligger i realiteten i dette at det bør være gode grunner for å avstå fra utvelging i disse tilfellene.

Plikten kan utløses av myndighetene selv, eller av noen med rettslig interesse. Ordene «med rettslig interesse» viser tilbake både til «en organisasjon» og «andre». Kravet om «rettslig interesse» knytter seg til målet om å opprettholde naturtypen. Det vil si at det må dreie seg om organisasjoner eller andre som har særlig interesse i at naturtypen opprettholdes, f.eks. fordi miljøvern er blant organisasjonens formål, eller fordi den representerer en næring som ser utviklingen som en trussel for ressursgrunnlaget.

Det må ligge dokumentasjon og vitenskapelige kriterier til grunn for å utløse plikten etter tredje ledd til å vurdere utvelging. Dette innebærer ikke at naturtypen på vitenskapelig grunnlag har fått status som truet eller sårbar. Men kriteriene som legges til grunn for at utviklingen anses som negativ i forhold til § 4 må være vitenskapelige.

Annen kunnskap, f.eks. brukerkunnskap eller forvaltningens erfaringskunnskap, kan ligge til grunn for beslutninger etter § 52.

Ved vurderingen etter denne bestemmelsen gjelder også bestemmelsene i lovkap. II.

Beslutningen om ikke å gi forskrift etter første ledd er ikke enkeltvedtak, og kan dermed ikke påklages.

Overtredelse av vurderingsplikten etter tredje ledd er ikke straffbelagt, og kan neppe bli grunnlag for et ev. erstatningsansvar.

For de naturtyper der aktiv skjøtsel er en forutsetning for ivaretagelse av lokalitetene, skal staten legge frem en handlingsplan for å sikre slike områder, jf. *fjerde ledd*. Det legges opp til at staten vanligvis skal legge frem et utkast til handlingsplan senest samtidig med utvelgingen. Unntatt fra dette er tilfeller der situasjonen tilsier at vedtak om utvelging fattes så fort som mulig, uavhengig av om handlingsplanen er ferdigstilt eller ikke.

Med «andre typer tiltak» menes bl.a. tilrettelegging, merking og gjenoppretting. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak.

Der det utarbeides handlingsplaner skal det gjennomføres revisjon/evaluering av slike planer i løpet av fem til ti år etter utvelgelsesvedtaket.

Det er viktig med et nært samarbeid med berørte grunneierorganisasjoner og næringsinteresser i utarbeidelse av handlingsplan. Planen skal vanligvis, som nevnt ovenfor, utarbeides parallelt med forskriften for naturtypen slik at utkast til plan kan legges frem samtidig med forskriftsvedtaket. Slik fremleggelse vil bidra til at forvaltning og nødvendige tiltak iverksettes tilstrekkelig tidlig og på en systematisk måte, samt at forutsigbarheten for grunneiere og rettighetshavere øker. Det etableres en tilskuddsordning for handlingsplaner til skjøtsel og andre typer tiltak i utvalgte naturtyper. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak. Slike tilskuddsmidler skal ses i sammenheng med berørte sektorer, herunder landbruksforvaltningens, egne økonomiske virkemidler.

Til § 53 (utvelgingens generelle betydning)

Paragrafen omhandler rettsvirkningene av utvelging. Første til tredje samt femte ledd bygger på NOU 2004: 28 § 51, mens fjerde ledd bygger på utvalgets utk. § 50. Bestemmelsen om kommunens plikter og ansvar er dermed innarbeidet i den generelle bestemmelsen om utvelgingens betydning. Normen er videre gjort generell, det vil si at den gjelder all offentlig myndighetsutøving, herunder forvaltning av fast eiendom, ikke bare myndighetsutøving om nye inngrep eller vesentlige bruksendringer. Til gjengjeld er normen gjort noe mindre absolutt. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett. Den er drøftet generelt i kap. 13.7.4 og 13.7.5, se også 13.7.7.

Første ledd innebærer en konkretisering av den alminnelige aktsomhetsplikten i § 6 for så vidt gjelder utvalgte naturtyper. Plikten forutsetter at enhver etter beste evne gjør seg kjent med hva

som er utvalgte naturtyper, og om de berøres av egne aktiviteter. En forutsetning for dette er at myndighetene gir god nok informasjon om utvalgte naturtyper og hva som kan påvirke dem i negativ retning. Aktsomhetsplikten må vurderes ut fra de krav det er rimelig å stille til den enkelte virksomhetsutøver. Bestemmelsen gjelder hva enten aktivitetene utøves av private eller offentlige aktører. For offentlig myndighetsutøving, herunder forvaltning av fast eiendom, gjelder i tillegg reglene i annet ledd.

Plikten etter første ledd er knyttet til konsekvensene av virksomheten, ikke hvor den finner sted. Jo lengre unna naturtypen virksomheten finner sted, jo mindre krav kan det imidlertid stilles til hva utøveren av virksomheten kan forventes å forutse av konsekvenser. Aktsomhetsplikten vil normalt avta jo fjernere påvirkningen er fra naturtypen.

Som det går frem av § 6 annet punktum, anses aktsomhetsplikten for oppfylt hvis en aktivitet utføres i henhold til en tillatelse gitt av en offentlig myndighet og forutsetningene for tillatelser er fremdeles til stede.

Hva som ligger i «ferringelse» må vurderes ut fra målet i § 4. Begrepet er knyttet opp til naturtypen som sådan, ikke den enkelte forekomst. Ikke enhver mindre nedgang i utbredelse eller kvalitet omfattes. Og begrepet «ferringelse» innebærer at naturlige endringer ikke omfattes.

Om det er tale om «ferringelse» kan være en vanskelig vurdering for den enkelte. Siden tillatelser fra offentlige myndigheter trer istedenfor aktsomhetsplikten, vil aktsomhetsplikten særlig ha sitt virkeområde ved aktiviteter som utføres uten at myndighetene er involvert. Hvis det er utarbeidet veiledningsmateriale for bærekraftig bruk av forekomster av utvalgte naturtyper, vil den enkelte kunne legge dette til grunn for sin håndtering av en forekomst av en utvalgt naturtype. Er det imidlertid tale om at en forekomst blir helt ødelagt, kan det fort være tale om ferringelse hvis det ikke er mange forekomster igjen av naturtypen. For den enkelte vil det imidlertid være vanskelig å vurdere hvilken verdi denne enkeltforekomsten har i forhold til naturtypen totalt sett. Aktsomhetsplikten vil i et slikt tilfelle innebære at man kontakter myndighetene for nærmere veiledning. Ofte vil det imidlertid i slike tilfeller gjelde en eller annen form for tillatelsesordning, slik at spørsmålet ikke kommer på spissen for den enkelte bruker. Det vises også til de særskilte bestemmelser for landbruksvirksomhet i §§ 54 og 55.

På grunn av aktsomhetspliktens generelle karakter og behovet for veiledning til private om

praktiseringen, foreslås at overtredelse av bestemmelsen ikke er straffbelagt.

Ordningen med utvalgte naturtyper forutsettes gjennomført gjennom kommuneplanleggingen og myndighetsutøving innenfor de aktuelle sektorene. Dette fremgår særlig av § 53 *annet ledd første punktum*. Denne bestemmelsen har karakter av en bindende retningslinje for skjønnsutøving etter annet lovverk og for forvaltning av det offentliges egne faste eiendom. Den inneholder ingen selvstendig vedtakshjemmel, men bygger på at det foreligger reguleringshjemler i andre lover, ev. selve naturmangfoldloven (f.eks. §§ 22, 29 eller 30). Særlig aktuell er plan- og bygningsloven – både planbestemmelsene og byggebestemmelsene – men også tillatelsesordninger i andre lover.

Bestemmelsen bygger på at det ved tolkning og skjønnsutøvelse etter disse regelverk er rom for vektlegging av naturverdier. Skulle det oppstå strid mellom dette skjønnsrommet etter annen lov og naturmangfoldloven, vil det bero på alminnelige tolkningsprinsipper anvendt på det konkrete tilfelle, hva som er løsningen. Målet må imidlertid være at denne typen motstrid løses når lover utformes. Det kan også være motstrid mellom forskrifter gitt med hjemmel i annen lov, og naturmangfoldloven. Særlig kan det være regler om tildeling av tilskudd der myndighetene er bundet til å gi tilskudd hvis nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Det er myndighetenes oppgave å finne løsninger ved revisjon av slike regler, slik at regelverket harmonerer.

Bestemmelsen gjelder «ved utøving av offentlig myndighet». Dette omfatter å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak, herunder gi eller nekte tilskudd. Både tilskudd til positive tiltak for den utvalgte naturtypen, som f.eks. skjøtsel, og tilskudd til inngrep i utvalgte naturtyper omfattes. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke utforming av offentlige budsjetter eller avtaler med næringslivet, slik som jordbruksavtalen eller reindriftsavtalen. I slike sammenhenger vil det imidlertid være naturlig at det i utformingen av virkemiddelbruken tas høyde for særskilte miljøutfordringer. Det innebærer at resultatet av slike forhandlinger ikke bør stenge for at tilskuddsordninger senere utformes slik at utvalgte naturtyper kan vektlegges i tråd med reglene i naturmangfoldloven.

Bestemmelsen gjelder også ved det offentliges forvaltning av egen fast eiendom. For omtalen av dette begrepet vises til merknadene til § 7.

At det skal tas «særskilt hensyn» innebærer at hensynet til den utvalgte naturtypen skal veie tungt i skjønnsutøvelse eller i utformingen av regelverket. Dette innebærer imidlertid ikke at det i alle til-

feller skal ha avgjørende betydning. Her kan det oppstå mål- og interessekonflikter som tilsier at enkeltforekomster av en utvalgt naturtype må ofres.

Det «hensynet» som skal tas, er at den beslutningen som den aktuelle myndighet treffer, ikke fører til forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand. Med en naturtypes økologiske tilstand menes status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i en naturtypes lokaliteter sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer, jf. definisjonen i § 3 bokstav s. Etter tredje ledd skal vurderingen bl.a. gjøres i perspektivet av hvor viktig den aktuelle forekomsten er i forhold til totalen av forekomster av naturtypen i Norge, jf. nedenfor.

Av § 52 første ledd følger at ordningen med utvalgte naturtyper er et tiltak for å fremme målet i § 4. Bestemmelsen i § 53 må også leses i lys av § 14, slik at det foretas en avveining mot andre viktige samfunnsinteresser ved beslutninger som berører forekomster av utvalgte naturtyper.

Å ta hensyn innebærer ikke nødvendigvis at tiltak må nektes gjennomført. Det kan ofte være tilstrekkelig at myndighetene setter nærmere vilkår for gjennomføringen av et tiltak.

Om begrepet «forringelse» vises også til omtalen under første ledd.

Bestemmelsen i annet ledd innebærer at det av beslutningen må gå frem hvordan hensynet til naturtypen er vektlagt og ivaretatt, eller hvilke andre hensyn som ev. har veid tyngre.

Av *annet ledd annet punktum* følger at konsekvensene for den utvalgte naturtypen skal klarlegges, hvis det vurderes å gi tillatelse til inngrep i en forekomst av naturtypen. Det siktes her ikke til en ordinær konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, men til en enklere vurdering av konsekvensene for naturtypens utbredelse og tilstand for å kunne gjøre en faglig begrunnet avveining etter første punktum. I tråd med prinsippet i § 11 vil det være tiltakshaveren som har ansvaret for å få utarbeidet analysen, mens den aktuelle myndigheten har ansvar for å sørge for at analysen foreligger når vedtak treffes, og at den inneholder tilstrekkelig med opplysninger for å foreta den vurderingen som kreves. En slik konsekvensanalyse kan etter forholdene gi et grunnlag for å knytte vilkår til tillatelsen. I byggesaker vil plikten til å vurdere konsekvensene etter naturmangfoldloven § 53 annet og tredje ledd følge av forskrift til plan- og bygningsloven §§ 28–8 og 29–10. Slik loven er utformet fremgår alle tiltakshavers plikter av loven selv. Søknaden kan bare avslås under henvisning til regler gitt i eller i medhold av den, jf. § 21–4. Kra-

vene til dokumentasjon og saksbehandling følger likeledes av loven selv. Forvaltningsloven er gjort særskilt gjeldende, jf. § 1–9 første ledd. En særskilt hjemmel for pålegg i naturmangfoldloven vil imidlertid ikke få direkte anvendelse i byggesaken.

For tiltak som konsekvensutredes etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven vil kravene som stilles i § 53 annet ledd annet punktum være oppfylt, forutsatt at konsekvensutredningen omfatter følgene for naturtypen.

Det er konsekvensene for naturtypen som må klarlegges. Viser analysen at et tiltak ikke har nevneverdige konsekvenser for den aktuelle forekomsten, behøver man ikke å gå videre for å se på konsekvensen for naturtypen totalt. Viser den første analysen derimot at forekomsten blir ødelagt eller forringet, blir neste trinn i analysen at man ser på hvilken betydning bortfallet av denne forekomsten har for naturtypen som helhet, jf. også tredje ledd.

Etter *annet ledd tredje punktum* kan Kongen gi nærmere forskrift om konsekvensanalysen. Forskriften kan gjelde både «utføring» og «behandling». Å gi forskrift om «utføring» kan innbære at forskriften konkretiserer hvilke tiltak og hvilke naturtyper det kreves konsekvensanalyse for. Dessuten kan forskriften gi bestemmelser om innholdet i analysen. Forskrift om «behandling» av søknaden kan f.eks. gi bestemmelser om høring, innsyn og andre saksbehandlingsregler. Det vil f.eks. være naturlig at det kreves at saken forelegges for miljømyndighetene på det aktuelle nivå.

Tredje ledd første punktum gir nærmere veiledning om avveiningene ved tiltak som berører en forekomst av en utvalgt naturtype.

For det første klargjøres at den enkelte forekomst ikke må betraktes isolert, men ut fra hvilken verdi forekomsten har i forhold til øvrige forekomster av naturtypen. Gjøres en slik vurdering på kommunalt nivå, kan det f.eks. gjøres et politisk valg slik at en forekomst ofres, samtidig som kommunen går inn for at en eller flere andre bevares. Har kommunen kun en forekomst av naturtypen, må verdien ses i et større regionalt eller nasjonalt perspektiv.

For det andre kan det være avgjørende for vurderingen om det kan etableres eller utvikles en tilsvarende forekomst på et annet sted. Finnes allerede en slik forekomst, vurderes forekomstene opp mot hverandre etter første setningsdel, jf. foran. Det kan imidlertid finnes forekomster som ikke er av like god kvalitet som den som ofres, men som – enten naturlig eller ved hjelp av visse tiltak – kan utvikles til en likeverdig forekomst. Dette kan oftere bli tilfelle enn at en forekomst etableres helt

på nytt. Slik nyetablering kan i praksis være vanskelig å få til, og kan være faglig krevende.

Avveiningene etter tredje ledd skal gå frem av den aktuelle beslutningen.

Satses det på å skaffe en alternativ forekomst, må det være en forutsetning at de viktigste restaureringstiltak, eller andre tiltak for ivaretagelse, er gjennomført eller igangsatt før den andre lokaliteten bygges ut.

For å kunne gjøre vurderingen av inngrep i en forekomst i forhold til naturtypen totalt i Norge, er det nødvendig at data oppdateres og gjøres tilgjengelig. Regler om dette foreslås i § 56.

Etter *tredje ledd annet punktum* kan tiltakshaveren pålegges å bære kostnader ved å ivareta, opprette eller utvikle en forekomst av en utvalgt naturtype, som et kompensierende tiltak for at det tillates å gjøre et vesentlig inngrep i en annen forekomst. Det er i samsvar med prinsippet i § 11. Det kreves imidlertid at det foretas en rimelighetsvurdering, jf. formuleringen «rimelige kostnader». Hva som er rimelig må vurderes ut fra tiltakets omfang, hvilken byrde et slikt pålegg vil innebære for tiltakshaveren, tiltakets karakter, f.eks. den konkrete samfunnsnytt av tiltaket, og konsekvensene for naturtypen. En slik rimelighetsvurdering følger også av selve prinsippet i § 11, jf. merknadene til den bestemmelsen.

Fjerde ledd avklarer forholdet til rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Av § 53 annet ledd første punktum følger at også kommunen i sin myndighetsutøving skal ta «særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås». Kommunen kan likevel komme til at andre hensyn veier tyngre i en konkret sak enn hensynet til en utvalgt naturtype (jf. § 14 om avveining mot andre viktige samfunnshensyn), eller at hensynet til en utvalgt naturtype kan ivaretas innenfor rammen av den planen kommunen vil vedta. Hensynet til den utvalgte naturtypen blir da avklart i planprosessen, der statlige myndigheter forutsettes å være involvert. Også § 53 annet ledd annet punktum og § 53 tredje ledd vil gjelde i planprosessen.

Blir det på en slik måte tatt endelig stilling til arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype, vil planen gi rammene for forvaltningen, ikke lenger første til tredje ledd i § 53. Det innebærer ikke nødvendigvis at planen avklarer hele forvaltningen. Er det f.eks. nødvendig med skjøtsel for å ivareta en forekomst av en utvalgt naturtype, vil det ikke følge noen plikt til dette av en plan etter plan- og bygningsloven. Planen må i så fall suppleres med andre virkemidler. Det følger av formuleringin-

gen i fjerde ledd at planen «går foran reglene i første til tredje ledd» det vil si at det som planen har tatt stilling til, ikke lenger reguleres av første til tredje ledd. For det som planen ikke tar stilling til, f.eks. aktiv forvaltning, gjelder reglene på vanlig måte. Første til tredje ledd kan også komme supplerende inn når tiltak skal gjennomføres i henhold til planen.

Det kreves at planen «avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype». Hvis forekomsten inngår i en større plan av en slik overordnet karakter at det ikke uttrykkelig er tatt stilling til forekomsten av den utvalgte naturtypen, gjelder ikke § 53 fjerde ledd. Bl.a. vil kategorien LNF-område i kommuneplanens arealdel normalt ikke være spesifikk nok.

§ 53 fjerde ledd innebærer ikke at kommunen må lage en slik konkret plan som det der er tale om, men gjøres det ikke, gjelder første til tredje ledd fullt ut.

Dersom det skulle oppstå tilfeller knyttet til skogbruks- eller jordbrukstiltak som vil berøre forekomster av utvalgte naturtyper der en arealplan etter plan- og bygningsloven «avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype», jf. § 53 fjerde ledd, vil det heller ikke gjelde noen meldeplikt etter §§ 54 første ledd og 55 første ledd. Hvis forekomsten inngår i en større plan av en slik overordnet karakter at det ikke uttrykkelig er tatt stilling til forekomsten av den utvalgte naturtypen, gjelder imidlertid ikke § 53 fjerde ledd. Bl.a. vil kategorien LNF-område i kommuneplanens arealdel normalt ikke være spesifikk nok.

I forhold til planer som er vedtatt før en naturtype fikk status som utvalgt, gjelder ikke fjerde ledd. Det vil si at reglene i § 53 første til tredje ledd må følges.

I en del tilfeller vil det foreligge en eldre reguleringsplan som ikke ivaretar hensynet til den utvalgte naturtypen. Skulle det i et slikt tilfelle komme en søknad om f.eks. byggetillatelse som er i samsvar med planen, må kommunen etter normen i § 53 annet ledd vurdere om forekomsten kan oppgis uten at det vil resultere i «forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand». Det kan også være aktuelt å stille nærmere krav til bygningens konkrete plassering. Videre kan det være aktuelt å stille vilkår om erstatningsområde, jf. § 53 tredje ledd. Krav til plassering følger av plan- og bygningsloven § 29–4. Krav til ivaretagelse av utvalgte naturtyper følger ikke direkte av bestemmelsen. Muligheten for kommunen til å vektlegge utvalgte naturtyper ved vurdering av plassering vil følge av forskrift til plan- og bygningsloven, jf. § 29–10. Det kan også være

aktuelt for kommunen å vedta midlertidig dele- og byggeforbud etter § 13–1 i ny plandel i plan- og bygningslov og omregulere området. I et slikt tilfelle kan det oppstå et erstatningskrav for ev. prosjekteringsutgifter fra tiltakshaveren. En mulighet er også at departementet kaller en slik plan tilbake etter § 12–13 i plandelen.

Uansett vil det være en stor fordel om kommunen avklarer arealbruken for forekomster av utvalgte naturtyper i plan, når forskrift om utvalgte naturtyper er vedtatt.

En del kommuner har påpekt at det kan oppstå tvil om forvaltningen av naturtyper som kommunen har kartlagt, men som ikke er valgt ut ved forskrift gitt av Kongen etter § 52. Noen kommuner frykter at forvaltningen av slike vil bli nedprioritert. *Femte ledd* åpner derfor for at kommuner som ønsker det, kan gi regimet med utvalgte naturtyper anvendelse på andre naturtyper som kommunen har kartlagt. En slik forskrift vil altså si noe om hvordan kommunen har tenkt å bruke sin myndighet etter det regelverket kommunen forvalter. Reglene i §§ 53, 54 og 55 vil da i tillegg til de nasjonalt utvalgte naturtypene, også gjelde for de naturtyper som kommunen selv velger ut.

Bestemmelsen åpner ikke for at kommunen kan binde andre myndigheter til å følge regimet i naturmangfoldloven kap. VI for de kommunalt utvalgte naturtypene, jf. formuleringen «kommunens forvaltning». Vil kommunen ha mer bindende regler, bør kommunen avklare arealbruken for konkrete forekomster gjennom planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det utvidete regime vil videre bare gjelde for den aktuelle kommunen.

Saksbehandlingsregelen for en forskrift etter femte ledd vil følge reglene i forvaltningsloven.

Sjette ledd gir en regel om skjøtsel, bl.a. med sikte på truede naturtyper i jordbrukslandskapet som forutsetter skjøtsel for å bli ivaretatt. I disse sakene er det viktig at det etableres et samarbeid mellom det offentlige og den enkelte grunneier. Der det offentlige ser et behov for skjøtselstiltak og grunneier ønsker å utføre skjøtselen, bør det offentlige inngå avtale med grunneier om skjøtsel av den aktuelle forekomsten av naturtypen. Skjøtselen kan også gjennomføres av statlige eller kommunale organer, ev. ved et samarbeid dem imellom, men bare etter avtale med grunneieren. Særlig ved jord- og skogbruksvirksomhet vil et slikt samarbeid kunne inngå i utarbeidelsen av henholdsvis miljøplan og skogbruksplan. Bestemmelsen pålegger verken grunneieren eller det offentlige noen rettsplikt til å foreta skjøtsel, men tjener til å understreke skjøtsel som en oppgave av betydning for å opprettholde utvalgte naturtyper. Skjøt-

sel som innebærer inngrep i grunneierens eller rettighetshaverens rettigheter kan ikke utføres med hjemmel i denne bestemmelsen med mindre grunneieren samtykker. Midler avsatt i handlingsplanen kan benyttes til denne typen skjøtsel.

Til § 54 (meldeplikt for skogbrukstiltak)

Bestemmelsen omhandler rettsvirkningene av utvalgte naturtyper for skogbrukstiltak som ikke er avhengig av tillatelse. Innholdet svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 52, men det innføres ikke en ordning med skogbruksplan, og virkemidlene er knyttet klarere opp til skogbruksloven. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett. Det vises til kap. 13.7.6.

Etter *første punktum* etableres en meldeplikt for skogbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper. Reglene i § 54 gjelder ikke for tiltak som trenger tillatelse etter annet regelverk. Slike tilfeller fanges opp av den aktuelle tillatelsesordning, som anvendes side om side med reglene i naturmangfoldloven § 53 og naturmangfoldlovens generelle bestemmelser om bærekraftig bruk.

Selv om det ikke følger direkte av bestemmelsen, legges det opp til at grunneier og rettighetshaver vil bli underrettet av fylkesmannen eller vedkommende kommune at de har kjente forekomster av utvalgte naturtyper på sin eiendom. Dette for å sikre at grunneier og rettighetshaver får tilstrekkelig kjennskap til ordningen.

Meldeplikten gjelder uavhengig av om det er private eller offentlige eiere som skal forestå virksomheten.

Tiltaket skal meldes til kommunen, som også etter skogbrukslova § 11 er mottaker av meldeplikt når den etableres etter skogbrukslova. Naturmangfoldloven fastsetter ingen frist for kommunens tilbakemelding, men slik frist kan fastsettes når det gis forskrift om en utvalgt naturtype i skog. Normalt vil det av hensyn til næringen være hensiktsmessig at det fastsettes en slik frist, f.eks. på tre uker. Tiltak kan ikke gjennomføres uten tilbakemelding, det vil si at kommunen ikke stilltiende kan la tiltaket gå sin gang, jf. *annet punktum*.

Kommunen skal vurdere tiltaket etter reglene i § 53 annet og tredje ledd. Det vises til omtalen av disse bestemmelsene ovenfor. Kommunens vurdering av meldeplikten er «utøving av myndighet» etter § 53 annet ledd, slik at de vurderingsmomentene som fremgår av § 53 annet og tredje ledd gjelder.

Det følger av *fjerde punktum* at kommunen kan nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres der et tiltak kan medføre

«forringelse» av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand.

Begrepet «forringelse» er knyttet opp til naturtypen som sådan. Det betyr at naturtypenes forekomster totalt sett skal opprettholdes på lang sikt. I tilfeller der en naturtype omfatter flere lokaliteter med god økologisk tilstand, kan det i større grad tillates at en enkelt forekomst får redusert tilstand enn dersom en naturtype har få gjenværende forekomster med økologisk god tilstand, eller få forekomster innenfor et avgrenset område. I sistnevnte tilfelle skal det i mindre grad åpnes for å tillate inngrep/bruk av en enkeltforekomst. Begrepet «forringelse» innebærer at naturlige endringer ikke omfattes.

Foreligger det en forringelse «kan» kommunen nekte tiltaket. Desto mer inngripende tiltak eller bruken er og desto større konsekvensene er for naturtypen, desto større grunn er det for kommunen å nekte tiltaket eller sette nærmere vilkår for tiltaket.

I fjerde punktum siste del fremgår det at vedtak av kommunen skal gjennomføres i samsvar med reglene i skogbrukslova § 6 fjerde ledd eller § 8 annet ledd. Det innebærer at de vedtak kommunen fatter i de tilfeller det foreligger en forringelse av utvalgte naturtyper må ligge innenfor handlingsnormen i skogbrukslova om å nekte eller sette vilkår for «å hindre store negative effekter på miljøverdiane» (§ 6 fjerde ledd) eller som «kan få uheldige verknader for miljøverdiane». Det innebærer at det ikke kan legges opp til et beskyttelsesnivå som vil medføre at eksisterende næringsvirksomhet må opphøre. Men i skog kan det legges foringer for bærekraftig bruk på mindre deler av områder i skog (den utvalgte naturtypen), slik det er hjemmel til i dag etter skogloven. Ordningen vil ikke omfatte større arealer av produktiv skog.

Dersom det er nødvendig med et beskyttelsesnivå for en naturtype på et nivå som innebærer at pågående næringsvirksomhet må opphøre eller blir vesentlig vanskeliggjort, vil områdevern i lovkap. V i naturmangfoldloven være det aktuelle virkemidlet.

Til § 55 (meldeplikt for jordbrukstiltak)

Bestemmelsen omhandler rettsvirkningene av utvalgte naturtyper for jordbrukstiltak som ikke er avhengig av tillatelse. Innholdet svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 53, men rekkefølgen mellom andre og tredje ledd er byttet om. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett. Det vises til kap. 13.7.6.

Etter *første ledd første punktum* etableres en meldeplikt for jordbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper. Reglene i § 55 gjelder ikke for tiltak som trenger tillatelse etter annet regelverk, som f.eks. landbruksvei eller nydyrking. Slike tilfeller fanges opp av den aktuelle tillatelsesordning, som anvendes side om side med reglene i naturmangfoldloven § 53 og naturmangfoldlovens generelle bestemmelser om bærekraftig bruk.

Med «jordbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper» menes i denne sammenheng tiltak som gjennomføres som en del av jordbruksvirksomhet og som er egnet til å endre karakteren eller omfanget av en forekomst av en utvalgt naturtype. Det kan f.eks. være tale om tilsåing, gjødsling, m.m.

Passivitet omfattes ikke. Det vil si at hvis f.eks. jengroing truer en forekomst av en utvalgt naturtype, vil dette måtte fanges opp gjennom andre virkemidler enn reglene i § 55.

Selv om det ikke følger direkte av bestemmelsen legges det opp til at grunneier og rettighetshaver vil bli underrettet av fylkesmannen eller vedkommende kommune at de har kjente forekomster av utvalgte naturtyper på sin eiendom. Dette for å sikre at grunneier og rettighetshaver får tilstrekkelig kjennskap til ordningen.

Meldeplikten gjelder uavhengig av om det er private eller offentlige eiere som står for virksomheten.

Tiltaket skal meldes til kommunen. Naturmangfoldloven fastsetter ingen frist for kommunens tilbakemelding, men slik frist kan fastsettes når det gis forskrift om en utvalgt naturtype i jordbrukets kulturlandskap. Normalt vil det av hensyn til næringen være hensiktsmessig at det fastsettes en slik frist, f.eks. på tre uker. Tiltak kan ikke gjennomføres uten tilbakemelding, det vil si at kommunen ikke stilltiende kan la tiltaket gå sin gang, jf. *annet punktum*.

Kommunen skal vurdere tiltaket etter reglene i § 53 annet og tredje ledd. Det vises til omtalen av disse bestemmelsene ovenfor. Kommunens vurdering av meldeplikten er «utøving av myndighet» etter § 53 annet ledd, slik at de vurderingsmomentene som fremgår av § 53 annet og tredje ledd gjelder.

Det følger av *fjerde punktum* at kommunen kan nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres der et tiltak kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand. Der det foreligger en forringelse er det en forutsetning for vedtaket at det er i samsvar med forskrift etter jordlova § 11 første

ledd. For de vurderinger som skal legges til grunn ved slike vedtak vises det til omtalen av meldeplikt for skogbrukstiltak i § 54.

Ordningen med utvalgte naturtyper bygger generelt på at virkemidlene fra sektorlovene brukes for å sette de nødvendige vilkår, ev. begrensninger til tiltak. Jordlova hjemler forskrifter for å sikre miljøforsvarlig drift av jordbruksareal (§ 11 første ledd). Det er foreslått at hensynet til utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven nevnes uttrykkelig blant de hensyn som kan begrunne forskrift. Det tas sikte på at slik forskrift utarbeides når en naturtype i jordbrukets kulturlandskap får status som utvalgt. Dette vil øke forutsigbarheten for jordbrukere og kan gi mer konkret veiledning for hvordan forekomstene av utvalgte naturtyper skal håndteres innenfor rammene av en bærekraftig drift.

For flere naturtyper i jordbrukets kulturlandskap vil aktiv skjøtsel eller fortsatt hevd av de ulike lokalitetene være en viktig forutsetning for ivaretagelse av naturtypene. I disse tilfellene bør staten sørge for en samordnet virkemiddelbruk som bidrar til å ta vare på naturtypene.

Annet ledd slår fast at eiere eller brukere av jordbrukseieendommer istedenfor å melde det enkelte tiltak kan be kommunen om en spesifikk godkjenning av deres miljøplan. Dette forutsetter nok at det er utarbeidet miljøplan både på trinn I og trinn II. Trinn I er relatert til en kartlegging av eiendommen der det bl.a. pekes ut områder som er viktige for biologisk mangfold (forskr. 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan § 4 første ledd nr. 1) og det lages en plan for tilpasning av tiltak til miljøforholdene (§ 4 første ledd nr. 4). Det andre trinnet er knyttet til særskilte miljøformål i jordbruket, og skal inneholde mål for foretakets miljøinnsats, planer for tiltak som skal fremme særskilte miljøformål og dokumentasjon på gjennomføring av tiltak (§ 4 annet ledd).

For kommunens godkjenning av en miljøplan gjelder reglene i § 53 annet og tredje ledd. Det vil si at kommunen må se til at hensynet til utvalgte naturtyper ivaretas i planen.

Foreligger en slik godkjent plan der hensynet til forekomster av utvalgte naturtyper er innarbeidet, trenger jordbrukeren ikke å melde det enkelte tiltak etter reglene i første ledd.

Til § 56 (kunngjøring og klage)

Bestemmelsen omhandler kunngjøring av beslutninger om inngrep, en saksbehandlingsregel ved klage, og en rapporteringsplikt for kommunene. Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 54, men

forslaget om lovfesting av rapporteringsplikten er ny, og bestemmelsen om miljøvedtaksregisteret er foreslått flyttet til § 68. Det foreslås også at kunngjøring etter annen lov kan være tilstrekkelig. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett. Det vises til kap. 13.7.11

Det er viktig at beslutninger om inngrep i utvalgte naturtyper blir kjent. *Første punktum* lovfester derfor en plikt til kunngjøring av slike vedtak. Plikten påligger den myndighet som har tillatt tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper. En slik kunngjøring og offentliggjøring er i tråd med prinsippene i miljøinformasjonsloven. Følger det et pålegg om kunngjøring av annen lov, kan kunngjøringen skje på den måten den andre loven fastsetter. Men det skal også da fremgå av kunngjøringen at vedtaket innebærer at det tillates tiltak i en forekomst av en utvalgt naturtype.

Av § 68 følger at hvis det opprettes et miljøvedtaksregister, så vil vedtak om å tillate inngrep i forekomster av utvalgte naturtype falle inn under den type vedtak som skal registreres i registeret.

Det forvaltningsorganet som treffer vedtaket, vil enten være kommunen eller forvaltningsmyndigheter etter de aktuelle lovene som setter krav om tillatelse. En ev. klage vil dermed ofte være rettet til overordnet sektormyndighet. Etter *annet ledd* skal klagen forelegges for overordnet miljøvernmyndighet, siden klagebehandlingen normalt vil føre til at det tas endelig standpunkt til hva som skal skje med den aktuelle forekomsten. «Overordnet» miljøvernmyndighet vil si den miljøvernmyndighet som er overordnet den som har vært inne i prosessen i første instans.

Bestemmelsen i annet ledd etablerer ingen ny klageadgang, kun en saksbehandlingsregel i forhold til klagesaker som reguleres etter annet lovverk, jf. formuleringen «etter ellers gjeldende regler».

For å kunne overvåke den totale tilstanden for utvalgte naturtyper i Norge, er det nødvendig å ha en samlet oversikt over vedtak som tillater inngrep. En slik oversikt er også viktig for å kunne vurdere om en forekomst av en utvalgt naturtype innebærer en «forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand». Dette vil avhenge av hvordan den totale utviklingen for naturtypen er. Til dette er det ikke bare viktig at vedtak der det tillates inngrep blir kjent og registreres. En slik registrering vil f.eks. ikke fange opp utviklinger som ikke skyldes negative inngrep. Det er derfor helt sentralt at kommunene rapporterer om forekomstene som sådan, ikke bare om hva som er tillatt eller ikke tillatt i disse.

Det tas sikte på at slik rapportering skjer gjennom de alminnelige rapporteringskanalene mellom stat og kommune, jf. *tredje ledd*. Rapporteringen det her siktes til er bruken av det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA, der kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. Myndighetene etter loven vil måtte gi nærmere veiledning om hvordan slik rapportering skal skje.

Kapittel VII Genetisk materiale

Til § 57 (forvaltning av genetisk materiale)

Paragrafen bygger på forslaget i NOU 2004: 28 § 55, men er endret på flere punkter. Bestemmelsen slår fast at staten har forvalteransvaret for genetisk materiale. Videre synliggjør bestemmelsen hvilke hensyn som skal ivaretas gjennom forvaltningen av genetisk materiale. Bestemmelsen er omtalt i kap. 15.7.

Bestemmelsen slår fast at genetisk materiale tilhører fellesskapet i Norge. Dette fellesskapet utgjør både det norske folket, det samiske folket og andre innbyggere i Norge. Bestemmelsen sier også at det er staten som er ansvarlig for forvaltningen av det genetiske materialet i Norge. Hensikten med å slå fast dette er å tydeliggjøre statens styrings- og håndhevingsrett til genetisk materiale.

Om begrepet «genetisk materiale» vises det til definisjonen i og merknadene til § 3 bokstav f.

Bestemmelsen sier at det genetiske materialet er en felles ressurs som «tilhører fellesskapet i Norge», jf. *første punktum*. Dette er ment å ha samme innhold som utvalgets begrep «felles ressurs». Begrepet «fellesskapet» skal tas i vid betydning og sikter til allmennheten, eller fellesskapet i samfunnet, i et lokalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og til fellesskap på tvers av generasjoner. I henhold til bestemmelsen må følgelig hensyn til fremtidig bruk av det genetiske materialet tillegges betydelig vekt. Begrepet «felles» innebærer også at ingen i utgangspunktet har noen enerett til genetisk materiale ut fra eierskap til det biologiske materiale. Forvaltningen av det genetiske materiale skal i størst mulig utstrekning bidra til at genetisk materiale forblir en felles ressurs også i fremtiden. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det kan søkes om f.eks. patenter eller andre immaterialrettigheter på oppfinnelser som inneholder genetisk materiale.

Det følger av *annet punktum* at utnyttningen av genetisk materiale skal være «til mest mulig gagn for miljø og mennesker». «Utnyttingen» må her forstås i vid forstand, slik at det også omfatter selve uttaket av det genetiske materialet og eventuell etablering av immaterialrettigheter. Det vil være i samsvar med formålet at uttak av genetisk materiale kan bidra til økt kunnskap om det biologiske mangfoldet, og på den måten bidra til vern og bærekraftig bruk, jf. de to første hovedmålene for biomangfoldkonvensjonen og loven § 1.

Med «til mest mulig gagn for miljø og mennesker» siktes det bl.a. til tilrettelegging for utveksling av genetisk materiale som er viktig for matvaresikkerhet, helseformål og tilrettelegging for næringsutvikling og verdiskaping. Det er ikke noe skarpt skille mellom «til gagn for miljø» og «til gagn for mennesker». Bevaring og bærekraftig bruk av biologisk og genetisk mangfold vil også komme mennesker til gode. I en forvaltning «til gagn for miljø og mennesker» ligger dessuten at tradisjonell kunnskap om genetisk materiale som kan bidra til bevaring og bærekraftig bruk, ivaretas og videreføres i størst mulig grad, jf. biomangfoldkonvensjonen art. 8 (j). Samtidig er det et formål å respektere urfolks og lokalbefolkningens tradisjonelle bruk av biologisk materiale.

Hensynet til hensiktsmessig fordeling av fordele ved bruk av genetisk materiale skal også vektlegges i forvaltningen av det genetiske materialet i Norge, jf. *annet punktum*. Prinsippet er sentralt både som det tredje hovedformålet i biomangfoldkonvensjonen og i FAO-traktaten om plantegenetiske ressurser.

Ifølge annet punktum skal utnyttningen også skje på en slik måte at «urfolks og lokalbefolknings interesser ivaretas». Referansen til urfolks og lokalbefolknings interesser reflekterer den stilling disse interessene har i biomangfoldkonvensjonen, jf. særlig art. 8 (j) og 10 (c). Gjenstand for statenes forpliktelser etter konvensjonen art. 8 (j) er å respektere, bevare og opprettholde urfolks og lokalsamfunnenes «kunnskaper, innovasjoner og praksis», også kalt for tradisjonell kunnskap, som er forenlig med bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Kravet innebærer at bruk av urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle kunnskap i forbindelse med uttak og utnyttelse av genetiske materiale, samt etablering og ivaretagelse av immaterielle rettigheter skal skje på en måte som ivaretar urfolks og lokalbefolknings interesser knyttet til tradisjonell kunnskap og bruk. Dette innebærer ingen forpliktelse til å tilgodese spesifikt urfolks og lokalbefolkningens interesser når

disse ikke knytter seg til tradisjonell kunnskap og bruk.

Partsmøtet for biomangfoldkonvensjonen vedtok i 2002 internasjonale retningslinjer, de såkalte Bonn Guidelines, som er frivillige retningslinjer for gjennomføringen av biomangfoldkonvensjonens bestemmelser om tilgang til og fordeling av fordeler fra bruk av genetiske ressurser. I retningslinjene blir det lagt vekt på å involvere urfolk og lokalbefolkning i beslutningsprosesser som gjelder uttak av genetisk materiale og fordeling av fordeler dersom uttaket av det biologiske materialet og utnyttelsen av det genetiske materialet baserer seg på bruk av urfolks og lokalbefolkningens tradisjonelle kunnskap. Det heter i paragraf 48 i Bonn Guidelines at fordelingen av fordeler skal skje likeverdig mellom de som har bidratt til bl.a. å forvalte, utvikle og kommersialisere ressursen, inkludert urbefolkning og lokalsamfunn.

Norge har videre ratifisert ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Etter konvensjonen har urfolk rett til deltakelse i forvaltningen av naturressurser i deres landområder. ILO-konvensjonen legger opp til at urfolk skal gis en reell deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser, f.eks. gjennom å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. I St. meld. nr. 28 (2007–2008) Samepolitikken slås det fast at ILO-konvensjon nr. 169 er et av grunnlagene for regjeringens samepolitikk: «staten er forpliktet til å respektere klart uttrykte ønsker fra urfolk når det skal treffes særlige tiltak som kan berøre den enkelte eller urfolks institusjoner, eiendom, kultur, arbeid og miljø. I samisk sammenheng betyr dette at tiltak som berører de nevnte områdene ikke uten videre kan iverksettes i strid med klart uttrykte ønsker og prioriteringer fra samene. Det vil primært være Sametinget, som samenes folkevalgte organ som kan uttale seg forpliktende på vegne av samene».

Forvaltningen av genetisk materiale skal være til mest mulig gagn for mennesker «i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv». I nasjonalt perspektiv vil det særlig være et formål at loven legger til rette for bruk av genetisk materiale og næringsutvikling på grunnlag av slikt materiale, og at dette skjer på en bærekraftig måte. I et internasjonalt perspektiv må oppmerksomheten særlig være rettet mot å bidra til at andre staters lovgivning om tilgang til genetisk materiale blir overholdt, at vilkår om fordeling av fordeler mellom norske aktører og andre land blir overholdt, samt å legge til rette for utveksling av genetisk materiale mellom land.

Til § 58 (uttak og utnyttelse av genetisk materiale fra naturen)

Denne bestemmelsen skiller seg fra utvalgets forslag til regulering av uttak og utnyttelse av genetisk materiale i NOU 2004: 28 § 58. Departementet går inn for en ordning hvor Kongen kan fastsette at det må foreligge tillatelse for å kunne ta ut genetisk materiale fra naturen. Videre gis det hjemmel for regler om urfolks og lokalbefolknings kunnskap og om fordeling av fordeler ved uttak og utnyttelse av genetisk materiale. Bestemmelsen er omtalt i kap. 15.8.

Hovedregelen fremgår av *første ledd første punktum* som sier at Kongen kan fastsette at dersom noen ønsker å ta ut biologisk materiale fra naturen i den hensikt å utnytte dets iboende genetiske materiale, må det innhentes tillatelse fra departementet. En slik tillatelsesordning vil være generell og gjelde for alle. En tillatelse vil også være nødvendig dersom noen ønsker å utnytte slikt materiale som allerede er tatt ut fra naturen. Et slikt tilfelle kan være at det biologiske materiale er tatt ut fra naturen av andre hensyn enn å utnytte dets genetiske materiale, eksempelvis til prydd. Plikten til å søke om tillatelse kan altså inntre etter at biologisk materiale er tatt ut dersom man ikke på uttakstidspunktet hadde til hensikt å utnytte dets iboende genetiske materiale. I slike tilfeller inntreer en ev. plikt til å søke om tillatelse dersom man på et senere tidspunkt ønsker å utnytte materiale som allerede er tatt ut fra naturen. Tillatelse til uttak eller videre utnyttelse av genetisk materiale gir ikke søkeren eksklusiv enerett. En slik eksklusiv enerett vil ikke være i samsvar med formålet i § 57. Uttak til taksonomiske formål vil ikke være omfattet av en tillatelsesordning fordi det ikke anses som å «utnytte» det genetiske materialet.

Det vises til at det er inntatt hjemler i havressurslova for å gi nærmere regler om uttak og utnyttelse av marine genressurser.

Første ledd annet punktum angir at vilkårene for en ev. tillatelse fortsatt gjelder for den som erverver materialet eller resultatene fra uttaket. Dette gjelder selv om det er gått lang tid fra uttak til utnyttelse og dersom det overføres flere ganger. At ervervelse av resultatene fra uttaket også omfattes, innebærer at f.eks. vilkårene for tillatelsen fortsatt gjelder ved overføring av forskningsresultater basert på det genetiske materialet. Ervervelse skal tolkes i vid forstand, slik at overføring uten vederlag av materiale eller resultater av utnyttelsen av dette også omfattes.

«Fra naturen» må videre forstås slik at en ev. tillatelsesordningen bare gjelder for naturlig viltle-

vende arter. I dette ligger det en avgrensning mot organismer som har vært påvirket av mennesker gjennom kultivering og avl. Det er altså ikke krav om tillatelse for uttak av disse, selv om de kan sies å befinne seg i naturen, f.eks. når de har forvillet seg fra dyrket mark. Dette er presisert i *tredje punktum*, der det fremgår at unntak fra tillatelsesordningen også omfatter uttak til offentlige samlinger. Dette er for å sikre at innsamlingsarbeid til f.eks. Nordisk genbank, arbeid med matvaresikkerhet og tradisjonelt avls- og foredlingsarbeid i jordbruk, skog og fiskeoppdrett ikke blir hindret.

Bestemmelsens *annet ledd* klargjør at en ev. tillatelsesordning etter første ledd ikke innskrenker den rett eier eller annet berettiget har til å nekte tilgang til det biologiske materialet eller til grunnen der det biologiske materialet befinner seg. I dette ligger at tilegnelsen av det biologiske materiale må være lovlig. Dette medfører bl.a. at en grunneier kan nekte tilgang til materialet på sin eiendom eller stille vilkår for denne tilgangen. Et eksempel på «annet berettiget» er innehavere av immaterialrettigheter.

Annet ledd er strengt tatt ikke nødvendig da ev. andre tillatelser og privatrettslige regler gjelder side om side med tillatelsesbestemmelsen første ledd. Likevel har lovgiver valgt å synliggjøre problemstillingen i forhold til grunneiere og andre rettighetshavere.

Tredje ledd gir Kongen hjemmel til å gjøre unntak fra bestemmelsene i kapittel III om artsforvaltning ved søknad om uttak av biologisk materiale med formål om å utnytte det genetiske materiale. Dette innebærer bl.a. at Kongen ved uttak til dette formålet kan gi tillatelse til å ta ut arter som f.eks. ikke er jaktbare eller som tas ut utenfor sesong. Bakgrunnen for det er at hensynene bak bestemmelsene i lovkap. III ikke alltid er like tungt til stede dersom uttaket bare gjelder et eller noen få eksemplarer.

Etter *fjerde ledd første punktum* gis Kongen hjemmel til å gi forskrift om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde. Dette kan f.eks. være hvilken kommune uttaket er planlagt gjort i, naturtypen på stedet og hva slags materiale som skal hentes ut (plantedel eller jordprøve). Videre kan den inneholde opplysninger om hvorvidt lokale eller samiske interesser blir berørt, eller om hvorvidt uttak av genetisk materiale bygger på bruk av urfolks og lokalbefolknings tradisjonelle kunnskap.

I *annet punktum* gis hjemmel til å kunne stille vilkår for tillatelsen etter første ledd. Eksempel på vilkår som kan stilles er at fordeler fra utnyttningen skal tilfalle staten. Andre vilkår som kan tenkes er

tidsbegrensning, antall individ som kan tas ut, uttaksmetoder, opprettende tiltak hvis området det tas ut i blir skadet. Mulige fordeler, både monetære (f.eks. royalties, «milestone»-betalinger) og ikke-monetære (f.eks. forskningssamarbeid, tilgang til forskningsresultater) som stammer fra utnyttelsen av genetisk materiale, fremgår i en ikke uttømmende liste i appendiks II til Bonn Guidelines under konvensjonen om biologisk mangfold (jf. kap. 15.4.1.2). Eksempler kan være forskningssamarbeid og deling av forskningsresultater og ny kunnskap, deltakelse i produktutvikling, tilgang til databaser, kompetanseoppbygging, økonomiske gjenytelser osv.

Det følger av *tredje punktum* at forskriften også skal si hvordan grunneiernes, urfolks og lokalbefolkningens interesser ivaretas på en rimelig måte. I den grad disses interesser blir berørt, skal dette reflekteres i forskriften.

Det kan i forskrift stilles vilkår til videre utnyttning av materiale, jf. *fjerde punktum*. Det vises her til § 57 annet punktum som sier «Utnyttningen skal være til mest mulig gagn for miljø og menneske i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, ...».

En slik hjemmel tar utgangspunkt i den internasjonale rettsutviklingen på området. Partsmøtet for konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) vedtok i 2002 internasjonale retningslinjer, «Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising Out of their Utilization», som er frivillige retningslinjer for gjennomføringen av konvensjonens bestemmelser om tilgang til og fordeling av fordeler fra utnyttelsen av genetiske ressurser. Vilkår knyttet til videre bruk av genetisk materiale er tatt med flere steder i retningslinjene samt i Appendix I «Suggested elements for material transfer agreements». Målsetningen med retningslinjene er bl.a. å veilede landene i utarbeidelsen av nasjonal lovgivning og politikk på feltet.

Verdenstoppmøtet i Johannesburg 2002 om miljø og utvikling besluttet deretter at det skulle utarbeides et internasjonalt regime under CBD, legalt bindende eller ikke, om rettferdig fordeling av fordelene som stammer fra bruken av genressurser, bl.a. basert på Bonn Guidelines. Det 7. partsmøtet for CBD opprettet som en følge av dette en arbeidsgruppe for å utvikle og fremforhandle et internasjonalt regime om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling basert på artiklene 15 og 8j i CBD. Mandatet for arbeidsgruppen er nedfelt i vedtak VII/17 fra det 7. partsmøtet for CBD. Målsettingen er å slutføre forhandlingene i 2010.

Ev. vilkår knyttet til videre utnyttning av genetisk materiale skal konkretiseres gjennom forskrift

når behovet i forhold til de internasjonale prosessene er klarlagt. Hjemmelen skal kun benyttes i tråd med denne forskriften.

Til § 59 (genetisk materiale i offentlige samlinger)

Bestemmelsen svarer i hovedsak til forslaget i NOU 2004: 28 § 59. For å avklare mulige tolknings- tvil, gis det en definisjon av offentlig samling. Dessuten er det foretatt enkelte endringer av bestemmelsen om immaterialrett, og det gis hjemmel til å stille vilkår som nevnt i § 58. Bestemmelsen er omtalt i kap. 15.10.

Paragrafen regulerer uttak av genetisk materiale fra offentlige samlinger. «Samlinger» omfatter enhver oppbevaring av genetisk materiale, uansett formen det er oppbevart i, og uavhengig av om det er oppbevart sammen med data om materialet eller ikke. Det vil f.eks. si in vitro lagring, lagring av eksemplarer av planter i en genbank, eller en samling på et voksested ute. Samlinger kan finnes f.eks. i universiteter, botaniske hager, planteskoler eller rene genbanker.

Første ledd første punktum pålegger den som forvalter samlingene, å forvalte det genetiske materiale i samsvar med hensynene i § 57. Etter *annet punktum* har den som forvalter samlingen, i tillegg plikt til å registrere uttak av genetisk materiale fra samlingen. Opplysninger om slike uttak skal være offentlig tilgjengelig, og allmennheten skal kunne gjøre seg kjent med hva som er tatt ut av en offentlig genbank gjennom det registeret som føres. Å gjøre opplysningene «offentlig tilgjengelig» innebærer altså ingen plikt til aktivt å gjøre opplysningene kjent. Første ledd gjelder for alt materiale i samlingen, uavhengig av om materialet er omfattet av det multilaterale systemet i FAO-traktaten.

Bestemmelsen omfatter bare «offentlige» samlinger. I *annet ledd* er det definert som «en samling av genetisk materiale som forvaltes av eller på vegne av staten og der enhver gis tilgang på nærmere bestemte vilkår». Hvilke samlinger som er «offentlige» må avgjøres etter en konkret vurdering av den enkelte samlings organisasjonsform. F.eks. vil samlinger av offentlig tilgjengelig materiale eiet av universiteter falle innenfor, fordi universitetene må anses som en del av statsforvaltningen i vid forstand. Også ellers der offentlige institusjoner fra flere land går sammen om å eie og forvalte samlingene, vil disse være å anse som offentlige. Svalbard globale frøhvelv faller imidlertid utenfor begrepet «offentlig samling». Frøhvelvet er et tilbud til alle verdens land om at de der kan ha et sikringslager av frø som allerede er lagret i en lokal

eller regional genbank, og at hvert land skal ha eier- og disposisjonsrett over sitt innleverte frø. Departementet vurderer det slik at sikringslageret av frø på Svalbard ikke vil være en offentlig samling som faller inn under § 59, men kun et lager for oppbevaring av frø.

Reglene i kap. VII gjelder i utgangspunktet kun for uttak fra de deler av samlingene som befinner seg innenfor lovens stedlige virkeområde, jf. § 2 første ledd og annet ledd og ev. forskrift etter § 2 tredje og fjerde ledd. Samlinger eid av heleide statlige selskaper vil også omfattes av begrepet «offentlige samlinger». Materiale som en offentlig institusjon eier, men som de ikke gir enhver tilgang til på nærmere bestemte vilkår, anses ikke å være i offentlig samling.

Tredje ledd omhandler spørsmålet om immaterielle rettigheter på materiale tatt ut fra en offentlig samling. Bestemmelsen er en gjennomføring og klargjøring i norsk rett av FAO-traktaten art. 12 (3) (d), men er ikke begrenset til å gjelde materiale som er omfattet av det multilaterale systemet, se kap. 15.10. Bestemmelsen fastslår en plikt for den som har tatt ut genetisk materiale fra en norsk offentlig samling, til å avstå fra å kreve en immaterialrett på materialet, hvis en slik rett begrenser den allmenne tilgangen til materialet. Plikten gjelder ikke bare den som selv har mottatt materialet fra samlingen, men også den som senere erverver materialet, jf. formuleringen «stammer fra». Plikten gjelder både i Norge og i utlandet. Alternativet «annen rettighet» er tatt med for å klargjøre at plikten gjelder enhver rettighet med funksjoner som nevnt, uten hensyn til om den i tradisjonell juridisk språkbruk vil bli betegnet som en immaterialrett.

Bestemmelsen innebærer at det må ha skjedd en bearbeiding av materialet som har medført at det er vesentlig endret, før det kan søkes om en immaterialrettighet. Et eksempel på dette kan være at en gensekvens fra materialet fra samlingen er overført til en annen organisme, slik at det er oppstått en genmodifisert organisme. Den genmodifiserte organismen vil i tilfelle kunne patenteres. Har en slik bearbeiding som nevnt ikke skjedd, skal det ifølge tredje ledd ikke søkes om en immaterialrett som vil begrense bruken av det aktuelle genetiske materialet for mat eller landbruk. Dette gjelder selv om det genetiske materialet er isolert og beskrevet, og det er påvist en kommersiell anvendelse. Det skal heller ikke søkes om immaterialrettigheter til fremgangsmåter for bruk av det genetiske materialet i slike tilfeller.

I avtalen mellom den offentlige samlingen og den som får tilgang til det genetiske materialet, bør det gjøres klart hvilke begrensninger som skal

gjelde for etablering av immaterialrettigheter. Dette vil bidra til gjennomføring av regelen i fjerde ledd.

Etter *fjerde ledd* pålegges myndighetene å vurdere tiltak ved brudd på plikten etter tredje ledd. Andre vilkår som måtte være satt for et uttak av genetisk materiale fra en offentlig samling, gjelder i utgangspunktet bare mellom den som forvalter samlingen og den som tar ut materialet. *Femte ledd* bestemmer imidlertid at «enhver» kan påberope seg både vilkåret i tredje ledd og ev. andre vilkår som er satt for uttaket, hvis de blir møtt med håndheving av en immaterialrett som strider mot vilkårene. Bestemmelsen gir en trygghet for at genetisk materiale fortsatt kan brukes for matproduksjon eller landbruk, selv om noen har tatt ut materialet fra en offentlig samling og innvilget en immaterialrett på det.

Sjette ledd gir en hjemmel for Kongen til å fastsette nærmere forskrift om uttak fra samlinger, og herunder stille vilkår som nevnt i § 58 fjerde ledd første punktum.

Sjuende ledd viser til standardvilkår som omfattes av Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk (FAO-traktaten) eller annen mellomstatlig avtale. Under FAO-traktaten er det utviklet en standardavtale for utveksling av genetisk materiale som er omfattet av traktatens multilaterale system. Denne standardavtalen er statene forpliktet til å ta i bruk ved utveksling av genetisk materiale som faller inn under det multinasjonale systemet, det vil si materiale av planteslekter som er spesifikt angitt i vedlegget til traktaten. Den som forvalter samlingen, kan velge å anvende FAO-traktatens standardavtale for hele samlingen, eller lage egne privatrettslige avtaler for det materialet i samlingen som faller utenfor det multinasjonale systemet. En slik avtale kan imidlertid ikke være i strid med regelen i § 60 femte ledd.

Til § 60 (genetisk materiale fra andre land)

Paragrafen svarer i hovedsak til forslaget i NOU 2004: 28 § 60. Det er imidlertid tatt inn en presisering knyttet til Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk (FAO-traktaten). Bestemmelsen er omtalt i kap. 15.11.

Bestemmelsen gjelder import av genetisk materiale fra andre land og bruk av dette materialet i Norge.

Første ledd første punktum setter vilkår for innførsel av genetisk materiale for å sikre at norske aktører etterlever reguleringer av uttak i andre

land. Når genetisk materiale er tatt ut fra land som krever samtykke for utførsel etter sin nasjonale rett, må den som innfører materialet til Norge kunne dokumentere at slikt samtykke er innhentet, for at innførselen skal være lovlig. Den som innfører materiale eller senere erverver det, har plikt etter norsk rett til å følge vilkårene som leverandørlandet har satt for samtykke, jf. *annet punktum*. Etter *tredje punktum* kan den norske staten håndheve vilkårene ved søksmål eller på annen måte til fordel for den som har satt dem, enten dette er vedkommende utenlandske stat eller en privatperson i henhold til den utenlandske lovgivning.

Genetisk materiale omfattes ikke av begrepet «organisme» i § 3 bokstav k. Følgelig omfattes ikke innførsel av rent genetisk materiale av lovkap. IV om fremmede organismer. Men der det er biologisk materiale som innføres for senere uttak av genetisk materiale må slik innførsel følge reglene om fremmede organismer i lovkap. IV.

Den som utnytter utenlandsk genetisk materiale i Norge, må kunne opplyse hvor materialet kommer fra (leverandørlandet). Krever leverandørlandet samtykke til uttak, må det kunne dokumenteres at slikt samtykke er innhentet, jf. *annet ledd*. Bestemmelsen etablerer en generell regel om slik dokumentasjonsplikt, noe som etter patentloven § 8 b første ledd allerede gjelder for søknader om patent for oppfinnelser som gjelder eller anvender biologisk materiale.

Med «leverandørland» menes det landet som har skaffet til veie det genetiske materialet, fra en in situ-kilde eller fra en samling, enten materialet har sin opprinnelse i vedkommende land eller ikke (jf. biomangfoldkonvensjonen art. 2).

Tredje ledd har en tilsvarende regel som patentloven § 8 b annet ledd, og fastsetter at opprinnelseslandet skal angis, hvis dette er kjent. Opprinnelseslandet er det eller de land der det aktuelle genetiske materiale ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser. At det kan være flere land, skyldes at det materialet som tas ut, kan være en krysning fra materiale hentet in situ fra flere land.

Etter *fjerde ledd* kan Kongen gi forskrift om at også opplysninger om bruk av tradisjonell kunnskap fra urfolk eller lokalbefolkning skal følge materialet. Forskriften kan klargjøre hvilken type opplysninger det er tale om, f.eks. opplysninger om fra hvilken kilde kunnskapen stammer og hvilken tidligere anvendelse av materialet som bygger på kunnskapen. Det vil være naturlig at kravene i en slik forskrift blir fastsatt i lys av det som det måtte bli enighet om internasjonalt under forhandlinger i WIPO (Verdensorganisasjonen for immaterialrett) eller under biomangfoldkonvensjonen.

I *femte ledd* presiseres det at for materiale som omfattes av Den Internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk skal det når dette materialet utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed, følge med opplysninger om at materialet er ervervet i tråd med Standardavtalen under traktaten. For disse tilfellene vil det være tilstrekkelig at det foreligger en Standard Material Transfer Agreement (SMTA) og det vil ikke være krav om angivelse av opprinnelsesland, jf. § 60 andre og tredje ledd.

Til § 61 (gjennomføringen av Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk)

Bestemmelsen er ny.

Paragraf 61 er en generell forskriftshjemmel for å regulere gjennomføringen av Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk. I St.prp. nr. 51 (2003–2004) om ratifisering av traktaten ble det konkludert med at gjennomføringen av traktaten i norsk rett ikke krever lovendring. Departementet er likevel kommet til at det kan være et behov for å vedta en forskrift om gjennomføring av traktaten av hensyn til tilgjengelighet overfor borgerne.

Kapittel VIII Myndighet etter loven, tilsyn mv.

Til § 62 (myndighet etter loven)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 61, men er endret på noen punkter. Annet ledd annet punktum og tredje og fjerde ledd er nye i forhold til utvalgets utkast. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 16.

Etter *første ledd* er Kongen øverste myndighet etter loven. Kongens myndighet kan etter vanlige forvaltningsrettslige regler delegeres til underordnede organer som departement, direktorat og fylkesmann. For de fleste bestemmelsene vil miljøvernmyndighetene være aktuell myndighet, men det kan også bli aktuelt å gi myndighet til andre departementer og deres underordnede organer. Ved iverksettingen av loven vil det i utgangspunktet være nødvendig å gi nærmere bestemmelser om hvilke forvaltningsorganer som skal utøve myndighet etter loven. I forhold til mange av bestemmelsene vil dette bety å utpeke hvem som skal være «myndighet etter loven». Av § 77 følger imidlertid at gjeldende delegeringsvedtak står ved lag, slik at myndigheten etter en rekke bestemmelser vil følge av slike eksisterende delegeringsvedtak.

Annet ledd første punktum åpner for at myndighet kan delegeres til kommunen. En slik delegering

ring må knyttes til bestemte bestemmelser i loven eller forskrift med hjemmel i loven. Første punktum gir klar hjemmel for å fortsette og ev. utvide praksis med å delegere myndighet for å forvalte verneområder etter naturvernloven til noen kommuner, jf. de forsøk med lokal forvaltning som er gjennomført av Direktoratet for naturforvaltning.

Annet ledd annet punktum klargjør at staten i forbindelse med delegasjon av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommuner som frivillig ønsker slik myndighet, som vilkår for delegasjonen kan gis instruksjon om saksbehandling og lovtolkning samt gi generelle retningslinjer for hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. Det kan også gis instruks om skjønnsutøvelsen i konkrete tilfeller. Departementet presiserer at annet ledd annet punktum ikke har betydning for adgangen til å omgjøre vedtak foretatt av kommunen etter forvaltningsloven § 35 (og de ulovfestede forvaltningsrettslige regler om omgjøring). Det kan også gis føringer for hvordan oppgaver knyttet til verneområder skal utføres. Etter bestemmelsen kan det også gis føringer for hvordan kommunen utfører andre oppgaver etter loven. Deler av denne myndigheten forutsettes delegert til fylkesmannen. Det følger av dette at det er anledning til å stille vilkår om oppgaver knyttet til myndighetsutøving, herunder om tillatelser og dispensasjoner er i tråd med de aktuelle bestemmelser i loven og de retningslinjer som er gitt. Det kan også stilles kompetansekrav som vilkår for delegasjon. Instruksjonen kan også omfatte oppgaver som utføres som ledd i myndighetsutøving, f.eks. skjøtsel i et verneområde, eller som er del av det å være forvaltningsmyndighet for et verneområde, f.eks. utarbeidelse av forslag til forvaltnings- og skjøtselplaner. For delegasjon av myndighet etter andre kapitler i naturmangfoldloven og dersom det blir aktuelt med en generell overføring av forvaltningsmyndighet for verneområder til alle kommuner etter lovkap. V, skal ev. instruksjoner vedtas som forskrift etter fjerde ledd.

Annet ledd tredje punktum åpner for at forvaltningsmyndigheten for et verneområde legges til et særskilt oppnevnt forvaltningsorgan som f.eks. er satt sammen av representanter fra berørte kommuner, fylkeskommuner og andre berørte parter. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan det også opprettes forvaltningsorganer hvor samiske interesser er representert. Slike representanter oppnevnes av Sametinget. Samisk representasjon vil være aktuelt der verneområdet direkte berører samisk bruk og utnyttelse av naturressursene.

Tredje ledd første punktum fastslår at Direktoratet for naturforvaltning normalt er klageinstans

når myndighet etter loven er lagt til kommunen. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 16.3.2.1. Regelen gjelder kun når kommunen utøver myndighet etter naturmangfoldloven, ikke når kommunen utøver myndighet etter annen lov, men samtidig anvender mål, prinsipper og retningslinjer i naturmangfoldloven.

Unntatt fra første punktum er når kommunen utøver myndighet etter § 62 fjerde ledd og fylkesmannen angis som klageinstans. Videre kan det angis en annen klageinstans i vedtaket om delegasjon av myndighet til kommunen, jf. ordlyden i bestemmelsen «med mindre annet er bestemt».

Av *tredje ledd annet punktum* følger at fylkesmannen har klagerett for vedtak som kommunen treffer i medhold av naturmangfoldloven. Bestemmelsen etablerer altså ikke en ny klagerett etter andre lover. Bestemmelsen er omtalt i kap. 16.3.2.1.

Fjerde ledd fastslår at Kongen gjennom forskrift kan gi regler om utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven, som kommunen utøver etter delegasjon. En lignende bestemmelse finnes i vannressursloven § 64 (vassdragsmyndigheten). Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette en generell instruksadgang og retter seg mot kommuner som utøver myndighet eller oppgaver etter loven.

Til § 63 (tilsyn)

Paragrafen viderefører NOU 2004: 28 § 62, men med en del tilføyelser. Bl.a. er det klargjort en tilsynsplikt og at tilsynsmyndigheten avgjør på hvilke områder og i hvilket omfang det skal føres tilsyn. Lignende bestemmelser om tilsyn (kontroll) finnes i lakse- og innlandsfiskloven § 42, havressurslova § 45, forurensningsloven § 48, vannressursloven § 53 og svalbardmiljøloven § 87. Bestemmelsen omhandler myndighetenes tilsyn med at loven overholdes. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 17.

Første ledd første punktum angir den alminnelige regel om at departementet skal føre tilsyn med den genrelle tilstanden i naturen. Tilsynet skal også forebygge og ev. avdekke overtredelser av naturmangfoldloven med forskrifter. Tilsyn i form av oppsyn vil i hovedsak bli utført av Statens naturoppsyn og Kystvakten (for marine områder), men det kan også utføres av andre instanser etter bestemmelse av Kongen eller departementet. Myndigheter som har til oppgave å utføre tilsyn, betegnes som tilsynsmyndigheten, jf. §§ 64 og 65.

Overvåking inngår i begrepet tilsyn og bør ses i sammenheng med andre bestemmelser i lovutkastet som gir myndigheten kompetanse til å aktivt

treffe tiltak for å vedlikeholde eller forebygge forringelse av miljøverdier, jf. f.eks. kap. V om opprettelse av verneområder og særlig § 47 om skjøtsel av verneområder, § 23 om prioriterte arter og § 52 om utvalgte naturtyper. Bestemmelsen sikter også til den mer generelle miljøovervåkingen, uavhengig av om det foreligger særskilte miljøverdier. Det vises her til at bestemmelsene i forurensningsloven, vannressursloven og svalbardmiljøloven også omfatter overvåking.

Selv om § 63 *første ledd* ikke etablerer uttrykkelig plikt for myndighetene til å fremskaffe informasjon om miljøtilstanden og om miljøbelastninger, forutsetter bestemmelsen at det foregår en viss overvåking. En mer direkte plikt til å skaffe miljøinformasjon følger av miljøinformasjonsloven § 8 første ledd, som bestemmer at forvaltningsorganer «på et overordnet nivå» skal ha miljøinformasjon «som er relevant i forhold til deres egne ansvarsområder og funksjoner». Denne bestemmelsen er av mer overordnet karakter enn § 63, siden § 63 bare knytter seg til bestemmelsene i naturmangfoldloven.

Hovedansvaret for miljøovervåking vil ligge hos miljøvernmyndighetene. For andre myndigheter vil det særlig være aktuelt å overvåke effekten av den næringsvirksomhet som de har forvaltningsansvar for. At overvåking er en oppgave for offentlige myndigheter, forhindrer ikke at myndighetene helt eller delvis bygger på opplysninger innhentet fra privat næringsvirksomhet, f.eks. som et ledd i oppfølging av konsesjonsvilkår.

Opplysninger myndighetene har om miljøtilstanden skal i utgangspunktet være tilgjengelige for enhver, jf. Grunnloven § 110 b annet punktum og miljøinformasjonsloven § 10. Unntak fra denne retten til informasjon kan forekomme f.eks. dersom spredning av opplysninger kan innebære en fare for truede bestander (miljøinformasjonsloven § 11).

Første ledd annet punktum angir videre hovedprinsippet for hvordan tilsynet skal utføres. Det er opp til tilsynsmyndigheten å velge ut hvilke saklige områder det skal føres tilsyn på. *Tredje punktum* angir på hvilket nivå det skal føres tilsyn. Dette nivået er formulert i form av en plikt, dvs. at det skal føres kontroll i et slikt omfang at tilsynsmyndigheten kan avdekke regelbrudd. Denne plikten skal utføres på en så effektiv måte som mulig, jf. annet ledd tredje punktum. Plikten gjelder ikke overvåking. Omfanget av tilsyn over dette minstenivået som plikten angir må bero på en vurdering av det reelle behov og en intern prioritering. Det tilsyn som faktisk utøves, skal gjøres så effektivt

som mulig med vekt på at det skal belaste miljøet så lite som mulig.

Etter *annet ledd første punktum* skal den som blir kontrollert eller den ansvarlige for virksomheten gi nødvendig bistand og opplysninger til de som utøver tilsynet. Hva som skal anses som nødvendig bistand og opplysninger må vurderes konkret ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Generelt må kreves at bistanden og informasjonen må være nødvendig for at tilsynet kan settes i stand til å utføre kontroll med at loven blir overholdt. Denne bestemmelsen er generell, og må ses i lys av reglene om granskning i § 64 og reglene om opplysningsplikt i § 65.

Annet ledd annet punktum sier at tilsynsmyndigheten kan stanse personer, fartøyer og motorkjøretøy for undersøkelse dersom dette er nødvendig for utøvelsen av tilsynet. Lakse- og innlandsfiskloven har en lignende formulering i § 42 annet ledd. Stansing av personer, fartøy og motorkjøretøyer utgjør et nødvendig virkemiddel ved tilsynets utføring av kontrolloppgaver etter naturmangfoldloven. Stansing skiller seg fra straffeprosesslovens regler om pågripelse og ransaking som må utføres av politiet eller av den som er tildelt begrenset politimyndighet med hjemmel i politiloven § 20. Stansingsretten er begrenset til de tilfellene der det er «nødvendig for utøvelsen av tilsynet», noe som må vurderes konkret av den som skal utføre tilsynet. I praksis vil stansing være den eneste praktiske muligheten for den som utfører tilsynet til f.eks. å foreta en kontroll av legitimasjon eller innhente nødvendige opplysninger. I tillegg vil det kunne være nødvendig å stoppe personer, fartøy eller motorkjøretøy under tilsynets utførelse av arbeidet med å gi dem som ferdes ute råd og veiledning, jf. § 63 siste ledd. Bestemmelsen vil spesielt være av praktisk betydning ved kontroll av motorkjøretøyer i utmark og vassdrag.

I motsetning til lakse- og innlandsfiskloven § 42 åpner naturmangfoldloven § 63 for stansing av personer til fots, uten at dette må antas å innebære noen realitetsforskjell i praksis. Også lakse- og innlandsfiskloven § 42 nødvendiggjør stansing av personer for å be om informasjon og legitimasjon, og uansett om de beveger seg til fots eller i båt. At det fremgår av lovteksten at også personer kan stanses, vil derfor være bedre tilpasset tilsynets aktuelle oppgaver.

Som det fremgår ovenfor, gir ikke bestemmelsen grunnlag for tvangsinngrep, men overtredelse av plikten til å stanse for kontroll er belagt med trussel om straff, jf. § 75.

Tredje ledd fastslår at myndighetene som en del av sine tilsynsoppgaver har en viktig rolle ved å

bruke informasjon og rådgivning som middel til å fremme lovens formål. Informasjon, rådgivning eller veiledning er bl.a. viktige oppgaver for Statens naturoppsyn, jf. naturoppsynsloven § 2 annet ledd. Departementet antar at en påpeking av plikt til å overholde lover, forskrifter og enkeltvedtak ofte vil være en aktuell form for «veiledning» etter tredje ledd. Denne reaksjonsformen går ut på at tilsynsmyndigheten påpeker at tilsynsobjektet har overtrådt det tilsynsmyndigheten anser for å være klare plikter i lov, forskrift eller enkeltvedtak. En slik påpeking av plikt, f. eks. overtredelse av bestemmelsen om aktsomhetsplikt i § 6, antas ikke å være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, se for øvrig Lovavdelingens uttalelse 1998/554 E.

Til § 64 (granskning)

Paragrafen er identisk med NOU 2004: 28 § 63. Lignende bestemmelser finnes bl.a. i lakse- og innlandsfiskloven § 42, havressurslova § 45, forurensningsloven § 50 og svalbardmiljøloven § 90. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 17.

Første punktum gjelder tilsynsmyndighetens eller politiets adgang til privat eiendom for å utføre gjøremål etter loven. Med «eiendom» menes her grunn- og vannarealer og bygninger, konstruksjoner og anlegg. Bestemmelsen vil særlig ha betydning i forhold til innmark og private veier. Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten eller politiet som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, f.eks. tidspunkt og ev. transportmiddel. Men dette må skje i samsvar med hovedprinsippet for utførelse av tilsyn etter § 63 første ledd og med rimelig hensyn til eieren og § 63 annet ledd tredje punktum med vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet. Bestemmelsen åpner ikke for at tilsynsmyndigheten kan undersøke private hjem med formål å avdekke ev. straffbare forhold. Slik undersøkelse kan bare foretas av politiet med hjemmel i straffeprosesslovens regler om husransakelse, jf. straffeprosessloven § 192.

Adgangen er begrenset til det som er «nødvendig» for å utføre gjøremål etter loven. Dette kan også innebære at informasjonen i noen tilfeller bør skaffes på annen måte hvis det lar seg gjøre uten uforholdsmessig stor byrde for tilsynsmyndigheten. I noen tilfeller kan den private part overbringe informasjonen, uten at myndighetene trenger å få adgang til eiendommen, eller det kan gjelde opplysninger som er lett tilgjengelige på annen måte. I andre tilfeller vil myndighetene ha behov for ved selvsyn å konstatere og foreta en selvstendig vurdering av faktagrunnlaget, f.eks. fordi det kreves

særskilt kompetanse, eller – i mer spesielle tilfeller – for å unngå at informasjon blir holdt tilbake.

Det er videre en forutsetning at det på en eiendom «foregår virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet» eller at naturmangfoldet på stedet «kan antas å være påvirket». Bestemmelsen hjemler dermed adgang til eiendom selv om det ennå ikke har oppstått miljøskade på eiendommen. Tilsynsmyndighetens kontroll kan dermed være av forebyggende karakter, og f.eks. ta sikte på å kontrollere om vilkår for en tillatelse blir overholdt. Bestemmelsen gir også hjemmel for adgang til andre eiendommer dersom dette er nødvendig for å komme frem til den eiendom som skal granskes. Kriteriet «kan» innebærer at det må være opp til forvaltningens skjønn dersom tilsynsmyndigheten f.eks. skal kunne kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale etter § 64 annet punktum. Dette innebærer at det er et krav om saklig grunn for å iverksette granskning.

Annet punktum gir tilsynsmyndigheten rett til innsyn i dokumenter og annet materiale dersom det kan ha betydning for gjøremål etter loven. Dokumentene kan være papirbasert eller elektronisk lagret. Med «annet materiale» menes i tillegg til annet elektronisk materiale også film, billedmateriale, prøver m.v.

Om fremgangsmåten ved granskning, bl.a. om tjenestemannens plikt til å legitimere seg, gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

Hjemlen i § 64 må kun benyttes der dette er nødvendig. I de tilfeller der overholdelse av bestemmelsene i forvaltningsloven § 15 første og annet ledd ikke kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med granskningen settes i fare, jf. § 15 tredje ledd, må det likevel utøves god forvaltningsskikk og kravene følges så langt råd er. Etter § 15 første ledd er det et krav til granskning som ikke blir utført på offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested at den som leder forretningen skal legitimere seg, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelen for den. Dette gjelder likevel ikke når den som forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det.

Etter § 15 annet ledd følger det at den som forretningen angår, skal ha rett til å ha et vitne til stede. Han skal gjøres oppmerksom på denne rett, med mindre det finnes åpenbart hensiktsløst. Navnet på de personer som er til stede, undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres.

Den som forretningen angår, har rett til å klage over beslutning om å fremme forretningen, jf. § 15 fjerde ledd.

Til § 65 (opplysningsplikt)

Paragrafen bygger på NOU 2004: 28 § 64. Annet ledd er imidlertid gjort generell. Lignende bestemmelser finnes bl.a. i forurensningsloven § 49, gen-teknologiloven § 19 og svalbardmiljøloven § 89. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 17.

Første ledd gir tilsynsmyndigheten adgang til å kreve informasjon fra enhver som har foretatt eller som foretar seg noe som kan påvirke naturmangfoldet. Opplysningsplikten gjelder bare for informasjon som tilsynsmyndigheten trenger for å utføre sine gjøremål etter loven. Hva som er nødvendig må vurderes konkret, ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Opplysningsplikten må da som regel anses å omfatte navn, stilling og bopel til privatpersoner. Dette vil f.eks. ha betydning i forbindelse med kontroll av ferdselsbestemmelser i verneområder. Departementet legger til grunn at f.eks. ferdsel med motorkjøretøy i verneområder eller funksjonsområder for prioriterte arter kan være å anse som en miljøpåvirkning etter bestemmelsen og at opplysningsplikten derved gjelder alle førere av og passasjerer på slike kjøretøy.

Det er tilsynsmyndigheten som fastsetter hvilke opplysninger den trenger. Det er vanskelig å si generelt hvor langt tilsynsmyndigheten kan gå i å kreve opplysninger som ikke finnes lett tilgjengelig, ev. opplysninger som må produseres. Enkel sammenstilling av informasjon må i alle fall kunne kreves. På den annen side vil det i de fleste tilfeller ligge utenfor opplysningsplikten i denne bestemmelsen å pålegge større kartleggingsoppgaver. I forhold til virksomheter bør tilsynsmyndigheten henvende seg til virksomhetens ledelse. En slik fremgangsmåte er viktig for å sikre et effektivt tilsyn, samtidig som tillitsforholdet mellom tilsynsmyndighet og virksomhet ivaretas best mulig. I enkelte tilfeller kan det likevel være nødvendig å hente informasjon fra den enkelte arbeidstaker, særlig i forskningsvirksomhet.

Opplysninger gitt under kontroll kan danne grunnlag for forvaltningsmessige reaksjoner så som tvangsmulkt, jf. § 73 eller miljøerstatning jf. § 74. Om virksomheten også bør anmeldes til politiet som overtredelse av straffebestemmelsene i § 75 må avhenge av en konkret vurdering. Departementet vil understreke at tilsynsmyndigheten, i de tilfeller der den utøver begrenset politimyndighet, er underlagt politiet. Vurdering av om det skal reises påtale foretas av politiet.

God forvaltningsskikk må utvises og rettsgrunnlaget presiseres for tilsynsobjektet i den konkrete situasjonen. Departementet viser til forvaltningsloven § 14 som gir klagerett over pålegget

bare dersom den som pålegget retter seg mot mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Ettersom tilsynsmyndigheten har tilsynet med en rekke regelverk, jf. lov om statlig naturoppsyn § 2, må det klargjøres hvilket regelverk opplysningene innhentes på grunnlag av. Om tilsynsmyndigheten oppdager ulovligheter etter annet regelverk som det er tilsynsmyndighet etter, antar departementet at dette må vurderes som oppdagelse av enhver annen ulovlighet som kan gi grunnlag for administrative reaksjoner etter den aktuelle særloven. En overtredelse kan bl.a. føre til tilsynsmyndighetens påpeking av plikt til å overholde regelverket, til at rette forvaltningsmyndighet trekker en tillatelse tilbake fordi innehaveren av tillatelsen ikke lenger fyller vilkårene, eller en omgjøring av tillatelsen slik at det blir stilt strengere vilkår. Oppstår det under kontroll begrunnet mistanke om straffbare forhold må det i hvert enkelt tilfelle vurderes når de straffeprosessuelle regler skal komme til anvendelse og politiet skal overta saken.

Uttrykket «enhver som har eller foretar seg noe» tjener til å avgrense hvem som kan pålegges å gi opplysninger etter bestemmelsen. Pålegg skal normalt rettes mot den ansvarlige person, tiltakshaver eller dennes stedlige representant. Unntaksvise kan pålegg gis til arbeidstakere eller oppdragsmottakere. Avgrensningen skal ikke forstås slik at den er til hinder for å kreve opplysninger i planleggingsfasen kort før iverksetting eller i rimelig tid etter at vedkommende har opphørt med å ha eller foreta seg noe som kan påvirke miljøet.

Det er uttrykkelig fastsatt at opplysningsplikten går foran eventuell taushetsplikt, jf. formuleringen «uten hinder av taushetsplikt». Dette kan være viktig der informasjon som regnes som forretningshemmeligheter er blant de opplysninger tilsynsmyndigheten trenger, f.eks. ved utsetting eller utslipp av fremmede organismer. Det er en forutsetning at opplysningene ikke anvendes utover det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal utføre sine gjøremål etter loven, jf. forvaltningsorganets taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, jf. § 13 b. Reglene i miljøinformasjonsloven kap. 3 om adgang til miljøinformasjon som det offentlige sitter inne med, kan innebære at også andre vil kunne kreve innsyn i informasjonen, men ikke de deler av informasjonen som er belagt med taushetsplikt.

Pålegg kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. Dersom det gis konkrete pålegg i det enkelte tilfelle vil dette være å anse som et enkeltvedtak. Forvaltningslovens bestemmelser i kap IV-VI kommer dermed til anvendelse. Der det er aktuelt å gi pålegg i en oppsynssituasjon må også for-

valtningslovens rammer respekteres av tilsynsmyndigheten. I siste fall gjelder forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage. Unnlattelse av å etterkomme plikten til å gi informasjon kan etter omstendighetene medføre forvaltningsssanksjoner eller straffeansvar (§ 75).

Annet ledd fastsetter en plikt for den ansvarlige til umiddelbart å melde fra til myndigheten etter loven dersom det «oppstår skade på naturmangfoldet» eller «fare for alvorlig slik skade» som følge av aktiviteter som reguleres av naturmangfoldloven. Det kan ikke her legges til grunn at varslingsplikten inntreffer først ved skade eller fare for skade på det samlede naturmangfoldet. Det er tilstrekkelig at det oppstår skade på en art, naturtype eller område som reguleres av naturmangfoldloven. Hvorvidt skaden i det enkelte tilfelle er av en slik art og av et slikt omfang at varslingsplikt er inntrådt, vil måtte vurderes konkret. Av betydning vil f.eks. kunne være om prioriterte arter, utvalgte naturtyper eller verneområder blir berørt, om rask varsling vil kunne hindre skadens omfang, eller om den ansvarlige selv er i stand til fullt ut å gjenopprette eller begrense skadeområdet.

Varslingsplikt vil særlig kunne være aktuelt ved høsting av arter eller tiltak i verneområder der det oppstår uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet. Eksempler på situasjoner som utløser varslingsplikt kan være knyttet til mindre tiltak innenfor et verneområde som man har fått tillatelse til. Dersom det i slike tilfeller oppstår større kjøreskader på terrenget enn det som var forutsatt i tillatelsen, eller der man ved et uhell slipper ut forurensende stoffer i grunnen, plikter man å varsle myndigheten. Ved iverksetting av loven må det fastsettes hvilken forvaltningsmyndighet meldingen skal gis til. Meldeplikten gjelder uavhengig av om det dreier seg om et ulovlig eller lovlig tiltak etter naturmangfoldloven. Det avgjørende er om tiltaket medfører skade eller fare for alvorlig skade på naturmangfoldet. Dersom faren er avverget eller skaden gjenopprettet bortfaller varslingsplikten.

Til § 66 (internkontroll)

Paragrafen er identisk med NOU 2004: 28 § 64. Tilsvarende bestemmelser finnes bl.a. i forurensningsloven § 52 b, genteknologiloven § 16 annet ledd og vannressursloven § 54 annet punktum. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kap. 17.

Det er gitt en felles forskrift om internkontroll (forskr. 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)) som er hjemlet i de

foran nevnte og flere andre lover. Internkontroll defineres i forskriften § 3 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». Innføres det plikt til internkontroll etter naturmangfoldloven, vil det være naturlig at loven føyes til i nevnte forskrift.

Til § 67 (endring og omgjøring av tillatelser)

Bestemmelsen skiller seg fra utvalgets forslag ved at omgjøringsadgangen etter § 67 er begrenset til tillatelser gitt i medhold av naturmangfoldloven, og ikke bare knyttet opp mot brudd på kvalitetsnormene fastsatt i medhold av § 13. Departementet er blitt stående ved at det bør være den enkelte lov som tar stilling til hvorvidt det er behov for eller ønskelig med en omgjøringsadgang av tillatelser uavhengig av om det er fastsatt miljøkvalitetsmål eller ikke. Lignende omgjøringsregler finnes i forurensningsloven § 18 og svalbardmiljøloven § 63.

Endrings- eller omgjøringsadgangen etter § 67 gjelder enkeltvedtak truffet i medhold av naturmangfoldloven, enten direkte i medhold av loven eller på grunnlag av en forskrift gitt etter loven. Dette vil bl.a. omfatte tillatelser gitt i medhold av § 24 siste ledd om å gi unntak fra forskrift om prioriterte arter, §§ 29 og 30 om innførsel og utsetting av fremmede organismer og § 48 første ledd om dispensasjon fra et vernevedtak. I en del tilfeller vil tillatelsene som nevnt gjelde enkelttiltak som ikke lar seg omgjøre etter at tiltaket er gjennomført og tillatelsen brukt. Viser det seg at det tillatte og utførte tiltaket er uheldig og har uforutsette følger, vil det kunne reises spørsmål om tiltakshaver bør treffe avbøtende tiltak. Dette reguleres imidlertid av § 70.

Første ledd gir adgang til oppheving, endring eller tilbakekalling av vedtak når det foreligger en særskilt omgjøringsgrunn som nevnt i bokstav a-f. Bestemmelsen gjelder for alle enkeltvedtak gitt med hjemmel i naturmangfoldloven eller forskrift i medhold av loven. Omgjøringen kan bestå i helt eller delvis tilbakekalling av tillatelsen, i supplerende tilleggsvilkår av større eller mindre omfang, og i at vilkår frafaller. Omfanget av omgjøringen må bero på omgjøringsgrunnen i det enkelte tilfelle.

Bokstav a gir adgang til omgjøring for å unngå vesentlige skadevirkninger på naturmangfoldet som ikke ble forutsett da tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen gjør altså at en tillatelse ikke fritar

tiltakshaveren for risikoen for uforutsette skader på naturmangfoldet.

Bokstav b gir adgang til omgjøring når skadevirkningene på naturmangfoldet kan minskes uten urimelig kostnad for tiltakshaveren. I realiteten betyr dette at det må ha skjedd endringer på kostnadssiden etter at tillatelsen ble gitt. Ved vurderingen av hva som skal anses for «urimelig», må det legges vekt på både hvilken reduksjon i ulemper for naturmangfoldet som kan oppnås og på kostnadenes størrelse, både absolutt og i forhold til de tidligere kostnader og på de totale investeringer i tiltaket. Hensynet til tiltakshaverens økonomi kan bare spille inn ved den skjønsmessige vurdering av om omgjøringsadgangen bør brukes.

Bokstav c må ses i sammenheng med prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i § 12, og gir adgang til å pålegge bruk av ny teknologi, eller stille krav som forutsetter introduksjon av ny teknologi, dersom dette kan redusere ulemper for naturmangfoldet vesentlig.

Bokstav d må ses i sammenheng med kvalitetsnormen fastsatt i § 13, og gir adgang til omgjøring eller endring når det er nødvendig for å nå fastsatte kvalitetsnormer.

Bokstav e hjemler en omgjøringsadgang der tiltakshaveren overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Bestemmelsen kommer kun til anvendelse på de mer graverende overtredelser av loven, jf. ordet «betydelig» eller ved gjentatte eller vedvarende overtredelser.

Bokstav f viser til at de alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler, supplerer bestemmelsen.

Annet ledd første punktum gir en generell omgjøringsadgang når det er gått ti år siden vedtaket. Ved beregning av tiårsfristen er det uten betydning hvor lang tid som er gått siden virksomheten ble operativ. Men i vurderingen av om omgjøringsadgangen skal brukes, vil det etter omstendighetene være grunn til å legge vekt på inntjeningsstiden.

Annet ledd annet punktum gir en generell adgang til å lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse innenfor rammen av tillatelsen. Dette må skje i lys av føre-var-prinsippet i § 9. Men det kan forekomme at man på grunn av dette prinsippet har satt begrensninger eller vilkår i tillatelsen som erfaringen så viser ikke er nødvendige for å unngå skader på naturmangfoldet. I så fall gir annet punktum grunnlag for omgjøring.

Tredje ledd sier at det skal tas hensyn til det tap som endringen eller omgjøringen vil medføre for tiltakshaveren. Bestemmelsen viser til at det må foretas en vurdering av kostnadene en omgjøring

vil innebære for tiltakshaver opp mot de fordeler og ulemper en endring eller omgjøring ellers vil medføre. Dette har også betydning for saksforberedelsen i endrings- og omgjøringssaker. Men store kostnader vil ikke være til hinder for endring eller omgjøring dersom de i tilstrekkelig grad oppveies av de samlede fordelene. I slike tilfeller skjerpes imidlertid kravene til begrunnelse for et vedtak om omgjøring.

Til § 68 (miljøvedtaksregister)

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag i NOU 2004: 28 §§ 43 fjerde ledd, 45 tredje ledd og 54, men er en del endret. Bestemmelsen samler flere enkeltbestemmelser i en felles bestemmelse. I tillegg er den endret slik at et miljøvedtaksregister ikke følger direkte av loven, men må fastsettes i forskrift. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett.

Dersom det opprettes et miljøvedtaksregister vil bestemmelsen innebære en plikt for miljøvernmyndigheten til å sikre allmennheten tilgang til informasjon om vedtak etter loven. Registeret vil omfatte vedtak etter § 24 femte ledd (dispensasjon fra regler om prioriterte arter), § 34 første ledd (vedtak om områdevern), § 45 første og annet ledd (midlertidig vern), § 48 første ledd (dispensasjoner fra områdevern) og vedtak som nevnt i § 56 første ledd første punktum (tillatelse til tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper).

Bestemmelsen innebærer en supplerings av miljøinformasjonsloven § 8 om det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon.

Kapittel IX Håndheving og sanksjoner

Til § 69 (retting og avbøtende tiltak)

Bestemmelsen svarer til NOU 2004: 28 § 66. Det vises til kap. 18. Bestemmelsen er ny, men lignende bestemmelser finnes i flere miljø- og ressurslover.

Første ledd er en hjemmel for myndigheten etter loven til å pålegge retting av forhold som er i strid med loven. Stansing er en form for retting, som for å unngå misforståelser er nevnt uttrykkelig. Det stilles ikke noe vilkår om at overtredelsen allerede har medført skade på naturmangfoldet, eller at det er fare for dette. Ofte vil imidlertid slik forringelse, eller i hvert fall fare for slik forringelse, foreligge. Dette fordi reglene i naturmangfoldloven og vilkår i den enkelte tillatelse er satt nettopp for å unngå slik forringelse. Når disse overtres, vil dette dermed ofte innebære en risiko for forringelse. I pålegget kan det bestemmes hvordan

retting skal skje, og hvilke utbedrings- og gjenopp rettingstiltak som skal gjennomføres etter første ledd.

Pålegget må rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, skal pålegg normalt rettes mot arbeidsgiveren, særlig ved utbedrings- og gjenopp rettingstiltak. Er det flere som må regnes som ansvarlige, vil etter alminnelig erstatningsrett skadevolderne være solidarisk ansvarlig. Myndighetene kan også pålegge den enkelte forskjellig ansvar.

I pålegget kan det settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, beror det på en tolking av pålegget i lys av forholdene når det må være etterkommet, men utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

Annet ledd første punktum fastsetter en generell regel om at den som ulovlig har forårsaket fare for forringelse på naturmangfoldet, skal treffe tiltak for å forhindre at slik forringelse skjer. Hvilke tiltak som er aktuelle, vil variere etter hva slags forringelse det er snakk om. Bestemmelsen vil etter omstendighetene kunne medføre en plikt til å stanse virksomheten som kan volde forringelse.

Annet ledd annet punktum angir at dersom overtredelse av loven allerede har medført forringelse av naturmangfoldet, gjelder plikten etter første punktum hindring av ytterligere forringelse – og om mulig – gjenopp retting av den tidligere miljøtilstand. Bestemmelsen angir eksempler på aktuelle tiltak – oppsamling, rydding, fjerning og planering – uten at oppregningen er uttømmende, jf. også fjerde ledd. Det avgjørende for valg av tiltak er om det er egnet til å motvirke ytterligere forringelse og ev. gjenopprette tidligere tilstand for mangfoldet. Ikke alle miljøforringelser lar seg gjenopprette, og i så fall gjelder plikten kun å unngå ytterligere forringelse.

Bestemmelsen inneholder ingen kvalifisering av forringelse, som f.eks. «vesentlig» forringelse. Dette må ses i lys av at det er tale om ulovlige forhold, som bør bringes til opphør, uten at den enkelte skal vurdere om det her er tale om vesentlig naturforringelse eller ikke. Til forskjell er det etter § 70, der det er tale om uforutsette konsekvenser av lovlige forhold, tatt inn en slik begrensning. Hvis tiltaket om å gjenopprette eller forhindre forringelsen etter § 69 annet ledd ville være svært byrdefyllt, og forringelsen er liten, vil det for øvrig følge av tredje ledd at plikten ikke gjelder.

Annet ledd tredje punktum gjelder utbedrings- og gjenopp rettingstiltak som i seg selv kan påvirke miljøet nevneverdig. Slike tiltak kan bare iverkset-

tes etter samtykke eller pålegg av myndigheten etter loven. Kravet til samtykke gjelder ikke dersom det dreier seg om en nødrettssituasjon. Når tiltak som selv volder en viss miljøforringelse, bidrar til å avverge desto større forringelser, bør det ikke stilles for strenge krav for å anse tiltaket berettiget ut fra nødrettssynspunkter. Etter alminnelig forvaltningsrettslige regler kan det i forbindelse med et samtykke etter denne bestemmelse settes vilkår (for eks. om overvåkning), og det vil være adgang til å endre vedtaket eller gi supplerende pålegg når miljøhensyn krever det.

Tredje ledd innbærer en viss begrensning i plikten til forebygging, utbedring og gjenoppretting i annet ledd, slik at kostnadene som pålegges må stå i rimelig forhold til nytten for samfunnet. Om tiltaksplikten vil virke særlig urimelig, vil bero på en samlet vurdering der skadevirkningene av overtredelsen, den effekt som de aktuelle tiltak kan antas å ha, kostnadene ved dem og overtrederens skyld er de viktigste momentene. Det kan også tas hensyn til overtrederens økonomiske stilling. Det kan også bli tatt hensyn til tiltakshaverens forutsetninger for å treffe forebygging, utbedrings- og gjenopprettingstiltak, og om den som driver en løpende virksomhet (som bærer en viss miljørisiko i seg) kan forventes å ha bedre forutsetninger enn andre.

Fjerde ledd klargjør for tydelighets skyld at avliving og tilbakeføring er eksempler på tiltak som etter både første og annet ledd kan være aktuelle når det gjelder fremmede organismer.

Der naturmangfoldloven og sektorlover har samme sanksjonsmiddel vil det som utgangspunkt være sektorlovens sanksjonsregler som skal anvendes, med mindre de tar sikte på forskjellige sider av det sanksjonerte forholdet. I den grad sektorlover mangler regler om retting og avbøtende tiltak vil retting og avbøtende tiltak i naturmangfoldloven kunne komme til anvendelse.

Til § 70 (uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet)

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 67, men er innskrenket noe. Det vises til kap. 18. Bestemmelsen er ny, men tilsvarende bestemmelse finnes i genteknologiloven § 21, forureningsloven § 7 annet ledd og vannressursloven § 59 annet ledd.

Første ledd fastslår en plikt for den ansvarlige til å treffe tiltak for å avverge eller begrense skader eller ulemper, dersom aktiviteter i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet. Det kan f.eks. være tale om lovlig

utsetting av fremmede organismer som viser seg å medføre langt hurtigere spredning enn forventet, eller en etablering i norsk natur av organismer man regnet med ikke ville overleve. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for å pålegge skadebegrensende tiltak ved vesentlig uforutsette miljøkonsekvenser der disse var kjent på forhånd.

Plikten til å treffe tiltak er begrenset, idet det bare kreves gjennomført «rimelige» tiltak, og idet den bare gjelder ved «vesentlige» konsekvenser. Begrensningen har sammenheng med at virksomheten som forårsaker skade er lovlig, og at heller ikke myndigheten har forutsett muligheten for skade. I vurderingen av hva som kan regnes som rimelige tiltak, bør det bl.a. ses hen til hvor alvorlige konsekvenser det dreier seg om, hvor omfattende tiltak som er nødvendig, hva tiltakene vil koste og den ansvarliges økonomiske stilling.

Andre ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak innen en fastsatt frist. Begrensningen i første ledd gjelder også her. Myndighetene kan pålegge gjenopprettende tiltak når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige. Hva som er «særlig ulempe» må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Her kan det være tale om både økonomisk ulempe, men også hvilken arbeidsbyrde eller annen ulempe tiltakene vil medføre. Mener myndighetene at det av hensyn til miljøet er nødvendig med gjenopprettende tiltak utover dette, må myndighetene vurdere å gjennomføre slike tiltak selv, ev. i samarbeid med den som ville vært ansvarlig etter § 70.

Til § 71 (direkte gjennomføring)

Bestemmelsen svarer til NOU 2004: 28 § 68. Det vises til kap. 18. Den er ny, men lignende bestemmelser finnes i en rekke miljø- og ressurslover.

Første ledd første punktum gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltak dersom pålegg etter §§ 69 eller 70 ikke blir etterkommet av den ansvarlige. Tiltak som den ansvarlige har en lovbestemt plikt til å utføre i henhold til § 69 annet ledd, kan i utgangspunktet ikke gjennomføres direkte. Det fremgår imidlertid av *første ledd annet punktum* at myndigheten etter loven likevel kan iverksette tiltak dersom dette haster av hensyn til miljøet, eller det ikke kan påvises en ansvarlig. Det siste alternativet kan f.eks. være aktuelt der det er utført et ulovlig inngrep i et verneområde og myndigheten ikke har klart å finne ut hvem som har utført inngrepet. Hvis det er aktuelt å iverksette tiltak mot fremmede organismer som ved egen hjelp har kommet inn i norsk natur, og som innebærer en trussel mot det biologiske

mangfold, må det i tilfelle skje i medhold av §§ 18 siste ledd, 20 første ledd eller 21 annet ledd. Der- som den tiltaket skal iverksettes overfor, fysisk motsetter seg tiltaket eller fortsetter med den virksomheten som det er kommet pålegg om å stanse, kan myndighetene etter loven ikke selv gripe fysisk inn. I slike situasjoner må myndighetene be om assistanse fra naturoppsynet så langt dette har politimyndighet, eller fra politiet.

Etter *annet ledd* kan utgiftene til tiltak utført etter første ledd kreves dekket av den ansvarlige. Dette omfatter også utgifter til erstatning for nødvendig bruk av annen eiendom etter § 72 annet ledd. Krav om utgiftsdekning regnes ikke som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfyllbyrdelsesloven 26. juni 1992 nr 86 § 7–2 bokstav e.

Til § 72 (bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak)

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 69. Det vises til kap. 18. Det er i midlertid presisert at bestemmelsen gir hjemmel for nødvendig motorisert ferdsel på andres eiendom utenfor verneområder for å kunne gjennomføre skjøtselstiltak innenfor verneområdet. Bestemmelsen er omtalt i kap. 18. Den er ny, men lignende bestemmelser finnes i flere miljø- og ressurslover.

Første ledd første punktum slår fast at det ved gjennomføring av tiltak etter §§ 69, 70 og 71 kan gjøres bruk av den ansvarliges eiendom eller andres faste eiendom. Bruken må være «nødvendig» for å kunne gjennomføre tiltakene etter de nevnte bestemmelsene. Kravet om nødvendighet gjentas foran «andres faste eiendom», for å angi at det fortrinnsvis er den ansvarliges eiendom som bør brukes for å få gjennomført tiltaket. Det kan imidlertid være tilfeller der dette ikke er tilstrekkelig, f.eks. der skaden har spredd seg til annen eiendom, eller der det er nødvendig med atkomst over annen eiendom.

Retten til å gjøre bruk av den ansvarliges eiendom gjelder både løsøre og fast eiendom. Bruk av den ansvarliges faste eiendom er aktuell der det som forårsaker miljøskaden, eller faren for skade, befinner seg. Løsøre som kan være aktuelt å bruke er f.eks. redskap eller verktøy for opprydding som den ansvarlige disponerer. Når det gjelder bruk av andres eiendom, er det bare tale om fast eiendom. Med fast eiendom menes grunn- og vannarealer og bygninger. Det kan f.eks. være nødvendig å skaffe seg atkomst via annens faste eiendom til stedet der miljøskaden har opptrådt eller kan opptre. Det kan også være nødvendig å samle inn fremmede orga-

nismer på annen eiendom. Tilgangen til annen eiendom vil i slike tilfeller for myndighetens del for øvrig også følge av §§ 18 siste ledd, 20 første ledd eller 21 annet ledd.

Retten til å gjøre bruk av den ansvarliges eiendom gjelder tilfeller der myndigheten etter loven sørger for iverksetting av tiltak etter § 71. Bruk av andres eiendom kan være aktuelt både der den ansvarlige gjennomfører tiltak etter § 69 eller § 70 og der myndigheten sørger for iverksetting av tiltak etter § 71.

Andre ledd første punktum pålegger den ansvarlige en plikt til å betale erstatning for tap som skyldes skade eller ulempe som påføres andre gjennom bruk som nevnt i første ledd av vedkommen- des faste eiendom. Den ansvarliges erstatningsplikt gjelder både der det er myndighe- ten som har tatt i bruk andres eiendom og der den ansvarlige selv gjør dette. Etter *annet punktum* innestår staten for beløpet. Dette innebærer at tredjeperson som må tåle å få sin eiendom brukt, kan velge å rette erstatningskravet direkte mot sta- ten. Staten vil da ha regress mot den ansvarlige.

Det følger av *tredje ledd* at det er hjemmel for nødvendig motorisert ferdsel på fast eiendom som ikke inngår i verneområdet for å kunne gjennom- føre skjøtselstiltak innenfor verneområdet etter § 47. Dette gjelder både for forvaltningsmyndighe- ten for verneområdet eller for den forvaltnings- myndigheten gir slikt oppdrag. Ferdselen på fast eiendom utenfor verneområdet må være «nødven- dig» for å kunne gjennomføre skjøtselstiltak innen- for verneområdet. Dersom tilgangen til verneom- rådet kan skje på annen måte uten altfor store ulemper er det ikke hjemmel for motorisert ferdsel i skjøttelsøyemed.

Til § 73 (tvangsmulkt)

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til NOU 2004: 28 § 70. Bestemmelsen er omtalt i kap. 18. Den er ny, men lignende bestemmelser finnes i flere miljø- og ressurslover.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangs- mulkt.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkt kan fastsettes og når den i tilfelle tar til å løpe. Utgangs- punktet i *første punktum* er at tvangsmulkten først fastsettes når en overtredelse er oppdaget, det vil si at den allerede har funnet sted. I vedtaket om tvangsmulkt settes det da en frist for å rette forholdet som mulkten pålegges for.

Er det særlig viktig å sikre at en plikt blir over- holdt, og mener myndighetene på forhånd allerede at denne plikten pga. særlige forhold bør sikres

ved tvangsmulkt, kan mulkten fastsettes tidligere. Det kan være aktuelt at den fastsettes i selve tillatelsen til virksomheten, men også senere, f.eks. hvis det ved en granskning av virksomheten viser at det er konkret fare for lovovertrødelse. Tvangsmulkten loper i slike tilfeller fra en eventuell overtrødelse tar til, jf. *tredje punktum*.

Tvangsmulkten loper enten så lenge overtrødelsen varer, f.eks. ved et fast beløp pr. dag, eller den forfaller for hver overtrødelse, jf. *fjerde punktum*. Hvilken form for tvangsmulkt myndighetene velger, vil avhenge av de konkrete forhold. Er det f.eks. tale om en ulovlig oppført bygning som man er pålagt å rive, vil tvangsmulkt normalt påløpe så lenge bygningen står. Det samme gjelder for andre ulovlige forhold som har karakter av en tilstand. Gjelder overtrødelsen aktiviteter som gjentas, f.eks. gjentatte ulovlige utslipp av fremmede organismer, vil det mest aktuelle kunne være en enkeltmulkt for hver overtrødelse.

Tvangsmulkten loper etter *femte punktum* ikke dersom etterlevelse er umulig pga. forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Et eksempel kan være at det er pålagt oppryddingstiltak som ennå ikke lar seg gjennomføre på grunn av ekstreme værforhold.

Det presiseres i *sjettem punktum* at tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Vanligvis bør det fastsettes løpende mulkt, men det er grunn til å benytte den formen som antas å være mest effektiv i det enkelte tilfellet. Formålet med tvangsmulkt skal være å sikre etterlevelse. En tvangsmulkt må fastsettes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå den ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Tredje ledd første punktum fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtrødelsen. I selskapsforhold m.v. skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske person, ikke mot enkeltpersonen som har stått for overtrødelsen, jf. *annet punktum*. I *tredje punktum* fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan inndrives hos det selskap som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel, idet manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndriving. Det følger av tvangsfullbyrdsloven § 7–2 bokstav d at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette er derfor ikke gjentatt i § 73. Påløpt tvangsmulkt kan dermed inndrives uten søksmål og dom.

Fjerde ledd første punktum gir departementet hjemmel til å frafalle en påløpt tvangsmulkt. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget

selv som må avgjøre om tvangsmulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets bevilgende myndighet. I *annet punktum* slås fast at en avgjørelse om å frafalle eller la være ikke er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og derfor ikke kan påklages.

Der naturmangfoldloven og sektorlover har samme sanksjonsmiddel vil det som utgangspunkt være sektorlovens sanksjonsregler som skal anvendes, med mindre de tar sikte på forskjellige sider av det sanksjonerte forholdet. I den grad sektorlover mangler regler om tvangsmulkt vil tvangsmulkt i naturmangfoldloven kunne komme til anvendelse.

Ilagt tvangsmulkt er ikke straff, og kan derfor komme i tillegg til ilagt overtrødelsesgebyr eller annen straffesaksjon.

Til § 74 (miljøerstatning)

Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 71. Den er omtalt i kap. 18. Bestemmelsen er ny, men en lignende bestemmelse finnes i svalbardmiljøloven § 95 tredje og fjerde ledd.

Første ledd gir hjemmelen for miljøerstatning. Den innebærer en regel om objektivt erstatningsansvar etter særskilt pålegg fra myndigheten etter loven. Forutsetningene er at den erstatningspliktige har overtrødt en bestemmelse som er gitt i naturmangfoldloven eller i medhold av den, eller som er fastsatt i annen lovgivning der bestemmelsen tjener til å gjennomføre mål og prinsipper i naturmangfoldloven. Erstatningsansvarlig kan være enkeltpersoner, offentlige eller private virksomheter eller organisasjoner, samt også ansvarlige representanter for disse såfremt disse selv kan sies å ha overtrødt loven. Kravet må rettes mot arbeidsgiver dersom arbeidstaker har begått overtrødelsen som ledd i sin tjeneste. Dersom flere må anses som erstatningsansvarlige, vil disse etter alminnelige erstatningsregler kunne være solidarisk ansvarlige.

Pålegget gis med hjemmel i naturmangfoldloven § 74 av en nærmere bestemt myndighet etter loven, og erstatningsbeløpet går til staten.

Miljøerstatning kan pålegges selv om overtrødelsen faktisk ikke har voldt noen økologisk skade. Men hvorvidt skade er voldt, kan ha stor betydning for om pålegg bør gis. Miljøerstatning bør normalt ikke pålegges for rene formalovertrødelse.

Annem ledd første punktum gir nærmere retningslinjer for når miljøerstatning bør pålegges og for erstatningens størrelse. En bred helhetsvurdering er avgjørende, men de momenter som er uttrykkelig nevnt i annem ledd, vil ha særlig betyd-

ning ved vurderingen. Det skal legges vekt på betydningen av de miljøverdier som er eller kunne bli berørt av overtredelsen, f.eks. om det gjelder sjeldne eller sårbare arter. Det bør legges stor vekt på om det faktisk er inntrådt miljøskade og hvor omfattende og varig den er. Det samme gjelder om overtrederen blir møtt med andre sanksjoner, idet det bør tilstrebes at den samlede reaksjon blir rimelig.

Det vil derfor tale mot erstatningen eller for å redusere den at vedkommende straffes for overtredelsen. Men det er ikke utelukket å kombinere straff og miljøerstatning. Siden miljøerstatning må regnes som en sivilrettslig reaksjon i forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon, kan den ilegges uten hinder av forbudet mot dobbelt straffefølgning i konvensjonens protokoll 7 art. 4, uansett om pålegget om miljøerstatning vedtas før eller etter at straffesaken er avgjort.

Særlig med sikte på mindre og mer standardpregete overtredelser bestemmer *annet ledd annet punktum* at Kongen kan gi forskrift om såkalt forenklet pålegg om erstatning etter faste satser for overtredelsen. Ordningen kan sies å være en parallell til forenklet forelegg i straffesaker. Adgangen til å gi forenklet erstatningspålegg kan f.eks. delegeres til Statens naturoppsyn.

For å skape klarhet fremgår det av bestemmelsens *tredje ledd* at et pålegg om miljøerstatning er å anse som et enkeltvedtak, og derfor kan påklages etter forvaltningslovens regler.

Etter *fjerde ledd første punktum* er pålegg om miljøerstatning tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak, jf. *annet punktum*. Men den erstatningspliktige kan klage over pålegget på vanlig måte, eller bringe pålegget inn for retten ved vanlig sivilt søksmål, klage over utleggsforretning etter tvangsfullbyrdelsesloven § 5–16, eller i en straffesak dersom det blir reist tiltale mot overtrederen. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. I alle tilfelle vil retten etter *tredje punktum* – til forskjell fra alminnelige forvaltningsrettslige regler om prøving av forvaltningsvedtak – kunne prøve erstatningspålegget fullt ut, både om vilkårene for pålegg er til stede, om det bør kreves erstatning og med hvilket beløp. *Fjerde punktum* skal sikre at den erstatningspliktige får underretning om de særskilte regler om overprøving av pålegget. Loven setter ingen egen frist for når slik overprøving kan kreves.

Femte ledd svarer til § 73 fjerde ledd for tvangsmulkt, og fastsetter at departementet kan frafalle pålagt erstatning helt eller delvis. Også her slås fast at en avgjørelse om å frafalle eller la være å frafalle et krav på miljøerstatning ikke er å regne som

enkeltvedtak etter forvaltningsloven og derfor ikke kan påklages.

Også genteknologiloven og forurensningsloven har bestemmelser om miljøerstatning. Slik § 74 første ledd er utformet vil pålegg om miljøerstatning etter naturmangfoldloven unntaksvis også kunne blitt ilagt ved overtredelse av genteknologiloven og forurensningsloven. Bestemmelsens *sjette ledd* er tatt inn for å hindre at den erstatningspliktige blir pålagt erstatning for samme forhold to ganger.

At noen er ilagt miljøerstatning, er ikke til hinder for at de også blir ilagt sanksjoner som f.eks. overtredelsesgebyr. Dette fremgår av bestemmelsens siste ledd.

Der naturmangfoldloven og sektorlover har samme sanksjonsmiddel vil det som utgangspunkt være sektorlovens sanksjonsregler som skal anvendes, med mindre de tar sikte på forskjellige sider av det sanksjonerte forholdet. I den grad sektorlover mangler regler om miljøerstatning vil miljøerstatning i naturmangfoldloven kunne komme til anvendelse.

Pålagt miljøerstatning er ikke straff, og kan derfor komme i tillegg til ilagt overtredelsesgebyr eller annen straffesanksjon.

Til § 75 (straff)

Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 73, men er endret ved at også vanlig uaktsom overtredelse er straffbelagt. En annen endring er at aktsomhetsplikten i §§ 6 og 27 ikke omfattes av bestemmelsen. Det vises til kap. 18. Bestemmelsen avløser naturvernloven § 24, som også rammer uaktsomme og forsettlig overtredelser. Lignende straffebestemmelser finnes bl.a. i viltloven § 56 og lakse- og innlandsfiskloven § 49.

Straff kan bare ilegges for overtredelse av de bestemmelsene som konkret er angitt i § 75, jf. *første ledd*. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Strafferammen ved ordinære overtredelser er bøter eller fengsel i inntil ett år.

Etter *annet ledd*, dvs. ved grove overtredelser, er straffen satt til bot eller fengsel inntil tre år. Hva som skal til for at en overtredelse skal anses for å være grov, må vurderes konkret. Ordlyden i annet ledd oppgir en rekke momenter til bruk ved vurdering av om overtredelsen er grov. Bl.a. vises til momenter som miljøskadens betydning og omfang, om den er uopprettelig, om overtrederen har forsøkt å forebygge eller avbøte skaden, graden av overtreders skyld m.m. I tillegg kan det være grunn til å legge særlig vekt på om overtredelsen er brudd på bestemmelser i loven som særlig tar

sikte på å verne eller ivareta spesielt sårbare eller truede arter eller naturtyper, eller som innebærer alvorlige inngrep i verneområder. Som eksempler på andre grove overtredelser kan også tenkes ulovlig innførsel og ikke minst utsetting av fremmede organismer uten tillatelse.

For de alvorligste tilfellene gjelder også generalklausulen for miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b, der strafferammen er inntil ti år. I forslag til ny straffelov har § 240 om alvorlig miljøkriminalitet en strafferamme på 15 år, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak (selskap, sammenslutning, stiftelse, enkeltpersonforetak, bo eller offentlig virksomhet) kan selve foretaket straffes med bøter etter straffeloven §§ 48 a og 48 b. I ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28, som ennå ikke er trådt i kraft, er foretaksstraff hjemlet i §§ 27 og 28.

Departementet har sett det som viktig at også uaktsomme overtredelser av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres, da et slikt skyldkrav avspeiler alvoret bak lovens formål om bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Inndragning etter straffeloven – av utbytte eller av gjenstander – forutsetter at det foreligger en straffbar handling, og kan derfor bare skje når overtredelsen er gjort med forsett eller uaktsomhet.

Forsøk på overtredelse av de nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven er straffbart, jf. straffeloven § 49 (§ 16 i ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28). Medvirkning er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. Etter ny straffelov av 20. mai 2005 nr. 28 § 15 vil imidlertid den som medvirker til overtredelsen bli rammet av straffebudet.

I en del tilfeller vil et forhold falle inn under gjerningsbeskrivelsen i både naturmangfoldloven og i en sektorlov. Det vil da som utgangspunkt være sektorlovens straffebud som skal anvendes, med mindre budene tar sikte på forskjellige sider av det straffbare forholdet, jf. *tredje ledd*.

Forbudet mot dobbeltstraff etter den europeiske menneskerettskonvensjonens protokoll 7 art. 4 hindrer gjentatt strafforfølgning. Det innebærer at en overtredelse som allerede er straffet ikke kan straffes på nytt etter samme eller tilsvarende straffebud. Dersom straffebudene tar sikte på å verne forskjellige interesser, vil samme forhold kunne straffes etter flere straffebud i idealkonkurrens. Hvilke interesser det enkelte straffebud tar sikte på å verne, må vurderes konkret på bakgrunn av ordlyd og forarbeider.

Dersom en sektorlov har grov uaktsomhet eller forsett som skyldkrav, vil en uaktsom overtredelse

bare kunne straffes etter naturmangfoldloven som i § 75 også hjemler straff ved uaktsomme overtredelser.

Som eksempel kan nevnes et tilfelle der en handling innebærer overtredelse av reglene i både naturmangfoldloven og akvakulturloven av 17. juni 2005. Dersom handlingen må anses for å være grovt uaktsom etter begge lover, vil straffebestemmelsen i akvakulturloven § 31 gjelde som sektorlov. Dersom handlingen kun kan betraktes som en uaktsom overtredelse, vil straff bare kunne ilegges med hjemmel i naturmangfoldloven § 75 som har uaktsomhet som skyldkrav. Ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 kan ilegges også ved uaktsom overtredelse, og vil derfor kunne stenge for straff etter naturmangfoldloven.

Kapittel X Avsluttende bestemmelser

Til § 76 (ikrafttreden)

Bestemmelsen er identisk med NOU 2004: 28 § 74. Det vises til kap. 19.

Etter *første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Store deler av loven vil kunne tre i kraft uten at det utarbeides nærmere forskrifter. For noen deler av loven kan det imidlertid være aktuelt å utarbeide forskrifter eller endre eksisterende forskrifter før bestemmelsene i naturmangfoldloven trer i kraft. *Annet punktum* gir hjemmel for delt ikraftsetting, både for forskjellige bestemmelser og for forskjellige organismegrupper dersom det skulle vise seg aktuelt.

Til § 77 (overgangsbestemmelser)

Bestemmelsen bygger på NOU 2004: 28 § 75, men er endret noe med hensyn til dispensasjonsbestemmelsen i § 48 og reglene om erstatning i §§ 50 og 51. Det vises til kap. 19.

Hjemmelsgrunnlaget for en rekke forskrifter, enkeltvedtak eller beslutninger om delegering av myndighet etter gjeldende naturvernlov, viltlov og lakse- og innlandsfisklov vil etter naturmangfoldlovens ikrafttreden ligge i denne loven. Forskriftene, enkeltvedtakene og delegeringene vil etter *første punktum* stå ved lag, inntil annet blir bestemt av Kongen.

For det første gjelder dette alle verneområder opprettet med hjemmel i naturvernloven (eller tidligere naturvernlover). Det vil neppe være noe umiddelbart behov for å gjennomgå eksisterende verneforskrifter med tanke på tilpassing til naturmangfoldloven, siden naturmangfoldloven i stor grad viderefører områdevernbestemmelsene i naturvernloven. For noen få verneområder kan det

likevel være aktuelt å vurdere f.eks. vernekategorien på nytt sett i lys av den nye kategoriinndelingen.

For det annet vil forskrifter om jakt, fangst, fiske, annet uttak og erstatning for rovviltskader i utgangspunktet bli videreført. Det vil imidlertid være nødvendig å innarbeide naturmangfoldlovens vilkår for høsting, annet uttak og utsetting i de aktuelle forskriftene.

Forskrifter om artsfredning etter naturvernloven vil bli videreført. Disse bør imidlertid gjøres om til forskrifter om prioritering av arter.

Det følger av *annet punktum* at dispensasjonsbestemmelsen i § 48 gjøres gjeldende også for vernevedtak fattet etter naturvernlovene av 1970, 1954 og 1910. Dispensasjonsbestemmelsen er langt på vei en kodifisering av gjeldende rett og forvaltningspraksis.

I *tredje punktum* slås det fast at alle grunneiere og rettighetshavere som har fått sine områder vernet som nasjonalparker eller landskapsvernområder etter naturvernloven, og der «den ordinære fristen» for å fremsette krav om erstatning etter naturvernloven ikke har gått ut 1. januar 2002 omfattes av erstatningsreglene i §§ 50 og 51. Dette gjelder likevel ikke for grunneiere/rettighetshavere som, til tross for at de har fått fristutsettelse, har tatt ut skjønnsbegjæring før naturmangfoldlovens ikrafttredelse.

Etter *siste punktum* vil Kongen kunne gi overgangsregler om ovennevnte og i andre spørsmål.

Til § 78 (endringer i andre lover)

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

Bestemmelsen vil gi en begrenset adgang til ekspropriasjon av rett til skjøtsels- eller restaureringstiltak, jf. kap. 11.8.13.4. Den gir ikke noen alminnelig rett til å ekspropriere privat eiendom som ønskes vernet etter naturmangfoldloven. Eierne vil følgelig beholde de beføyelser over eiendommen som ikke er forbudt etter vernevedtaket og som ikke er til hinder for gjennomføring av skjøtselen.

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

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) har privatrettslige regler om rettsforholdet mellom naboer. Grannelova § 3 har regler om eierens adgang til å ha stående trær på eiendommen som er til skade eller særlig ulempe for naboen. Slike trær kan ikke stå nærmere hus,

hage, tun eller dyrket jord på naboeiendommen enn en tredjedel av trehøyden, med mindre det har nevneverdig betydning for eieren at treet står. Dersom vilkårene i § 3 er oppfylt, kan naboen kreve treet felt, jf. § 10 første ledd. Paragrafen har fått større betydning i tettbygde strøk som følge av fortetting. Retten til å kreve treet felt kan virke negativt inn på det lokale naturmangfoldet og overhodet på leveforholdene for arter som er avhengige av slike trær.

Biomangfoldlovutvalget foreslo i NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven) en tilføyelse til § 3 som også gjør naturmangfoldet på stedet til et kriterium som må veies med i vurderingen om treet kan stå. Det var ikke innvendinger til forslaget under høringen av NOU 2004: 28. Departementet slutter seg i samråd med Justisdepartementet til utvalgets forslag og har bare gjort enkelte språklige endringer.

Biomangfoldlovutvalget foreslo også endringer i grannelova § 10 om retting av lovstridige forhold. Etter samråd med Justisdepartementet er departementet kommet til at denne delen av Biomangfoldlovutvalgets forslag ikke bør følges opp, men at hensynet til naturmangfoldet i stedet bør trekkes inn i de alminnelige reglene i grannelova, slik Biomangfoldlovutvalget foreslo når det gjaldt grannelova § 3. Ettersom spørsmål om trefelling eller andre biotopendringer i naboforhold også kan bli å bedømme etter den alminnelige tålegrensen i grannelova § 2, foreslår departementet i samråd med Justisdepartementet en tilføyelse om at det ved rimelighetsvurderingen om tålegrensen i naboforhold også skal tas hensyn til naturmangfoldet på stedet.

Endringen i grannelova § 3 innebærer at hensynet til naturens mangfold kommer inn ved vurdering av om trær kan kreves felt i henhold til grannelova § 3, jf. § 10. Hva som anses å ha nevneverdig betydning for naturmangfoldet på stedet, må avgjøres konkret i den enkelte sak. Det kan f.eks. være treet i seg selv som er spesielt i forhold til de artene eller eksemplarene som ellers forekommer i området, eller treet kan ha en viktig funksjon for annet biologisk liv i området, f.eks. slik tretopper har for måltrost, eller som reirplass for en sjelden fugleart. Også hensynet til naturmangfoldet i kulturlandskapet vil være sentralt.

Hensynet til naturmangfoldet kan påberopes av grunneieren selv, men fordi det er en allmenn interesse, kan retten legge vekt på naturmangfoldet uten at det er påberopt særskilt av partene i saken. Retten kan også innhente bevis og opplysninger av betydning for vurderingen.

Endringen i grannelova § 2 gjør at hensynet til naturmangfoldet hører med i vurderingen av hva som er urimelig eller unødig til skade eller ulempe på naboeiendommen. Etter forholdene kan det likevel være urimelig om en eier får ha stående et tre som utgjør en aktuell fare for en nærstående bygning på naboeiendommen, særlig dersom treet ikke utgjorde noen slik fare da bygningen ble reist.

3. Lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter

Opplysningsplikten etter patentloven § 8 b utvides til å også omfatte opplysninger om leverandørland og opprinnelsesland (dersom dette er et annet enn leverandørlandet) for urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap som oppfinnelsen gjelder eller anvender. Departementet sine alminnelige merknader fremgår av kap. 15.11.3.

Det foreligger ingen formelt internasjonalt anerkjent definisjon av tradisjonell kunnskap i en immaterialrettslig sammenheng. I den mellomstatlige komiteen i Verdens immaterialrettsorganisasjon som arbeider med forholdet mellom immaterialrett, genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap og folklore har man brukt en arbeidsdefinisjon der tradisjonell kunnskap referer

«to the content or substance of knowledge that is the result of intellectual activity and insight in a traditional context, and includes the know-how, skills, innovations, practices and learning that form part of traditional knowledge systems, and knowledge that is embodied in the traditional lifestyle of a community or people, or is contained in codified knowledge systems passed between generations. It is not limited to any specific technical field, and may include agricultural, environmental and medicinal knowledge, and knowledge associated with genetic resources.»

Denne definisjonen skal legges til grunn for hva som omfattes av opplysningsplikten for tradisjonell kunnskap etter patentloven § 8 b. For at det skal være opplysningsplikt må den tradisjonelle kunnskapen kunne knyttes til et lokalsamfunn eller et urfolk. Kunnskap der opphavet og utviklingen ikke kan knyttes til et nærmere avgrenset lokalsamfunn eller urfolk, vil ikke være omfattet av opplysningsplikten. Det fremgår av definisjonen at kunnskapen må være av teknisk eller praktisk art. Dette innebærer f.eks. at lokalsamfunns og urfolks tradisjonelle kulturuttrykk i form av sanger, dikt og dans mv. ikke vil være omfattet av opplysningsplikten.

Opplysningsplikten inntre etter *første ledd første punktum* når det søkes patent på en oppfinnelse som gjelder eller anvender tradisjonell kunnskap.

Opplysningsplikten vil kunne inntre uavhengig av om søknaden gjelder et produktpatent eller et fremgangsmåtepatent. Selve de produkter eller fremgangsmåter som den tradisjonelle kunnskapen uttrykker, vil det ikke kunne søkes patent på, fordi kravet om nyhet og oppfinnelseshøyde vil være til hinder for det. Opplysningsplikten vil dermed ha sitt virkeområde i situasjoner der oppfinneren har gjort seg kjent med tradisjonell kunnskap og videreutviklet et produkt eller en fremgangsmåte som den tradisjonelle kunnskapen uttrykker til et nytt produkt eller fremgangsmåte som kan patenteres. Dersom sammenhengen mellom den tradisjonelle kunnskapen og oppfinnelsen blir for fjern vil det ikke foreligge noen opplysningsplikt. Det er ikke tilstrekkelig for at det skal foreligge opplysningsplikt at oppfinneren har latt seg inspirere av tradisjonell kunnskap dersom oppfinnelsen ikke eller bare i minimal grad kan sies å bygge på kunnskapen. Dersom oppfinneren ikke hadde kjennskap til den aktuelle tradisjonelle kunnskapen vil det ikke foreligge opplysningsplikt.

Når vilkåret om at oppfinnelsen gjelder eller anvender tradisjonell kunnskap er oppfylt, skal det i patentsøknaden opplyses om hvilket land kunnskapen ble mottatt eller hentet fra (leverandørlandet). Dersom nasjonal rett i dette landet krever at det innhentes samtykke for bruk av tradisjonell kunnskap, skal det etter første ledd *annet punktum* opplyses om slikt samtykke er innhentet. Bestemmelsen regulerer altså ikke hvorvidt det kreves samtykke og hvem som eventuelt skal gi samtykke. Dette er det opp til det enkelte landet å bestemme. Poenget med opplysningsplikten er å gjøre det enklere å håndheve regler om samtykke og utbyttefordeling i de tilfeller hvor tradisjonell kunnskap er hentet fra land som har lovgivning om dette.

Dersom leverandørlandet er et annet enn opprinnelseslandet for den tradisjonelle kunnskapen, skal også opprinnelseslandet oppgis i patentsøknaden, jf. *annet ledd første punktum*. Denne bestemmelsen vil komme inn der kunnskapen er mottatt fra eller hentet fra et annet land enn der lokalsamfunnet eller urfolket som har utviklet kunnskapen befinner seg, jf. annet ledd *annet punktum*. Dersom nasjonal rett i opprinnelseslandet krever at det innhentes samtykke for bruk av tradisjonell kunnskap, skal patentsøknaden opplyse om slikt samtykke er innhentet, jf. annet ledd *tredje punktum*. I enkelte situasjoner kan det dermed være plikt til å oppgi både leverandørland og opprinnelsesland, samt om eventuelle samtykkekrav i nasjonal rett i begge land er oppfylt. Dersom patentsøkeren ikke kjenner til opprinnelseslandet, skal det i så fall opp-

lyses om dette i søknaden, jf. annet ledd *fjerde punktum*.

Etter *tredje ledd nytt tredje punktum* skal det for biologisk materiale som oppfinnelsen gjelder eller anvender og som er ervervet i samsvar med artikkel 12 nr. 2 og 3 i den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser, i stedet for opplysninger etter første og annet ledd (om leverandørland, opprinnelsesland og samtykke), legges ved patent-søknaden kopi av standard materialoverdragelsesavtale som nevnt i artikkel 12 nr. 4 i traktaten. I disse tilfellene vil dermed opplysningsplikten for biologisk materiale være oppfylt ved at kopien av avtalen er vedlagt, og det er ikke nødvendig å gi ytterligere opplysninger etter første og annet ledd. Opplysningsplikten kan i disse tilfellene heller ikke oppfylles på annen måte enn ved å legge ved kopi av standardavtalen. Dersom oppfinnelsen dels gjelder eller anvender materiale som er omfattet av en slik standardavtale og dels annet materiale, vil reglene i første og annet ledd gjelde på vanlig måte for det materialet som ikke er omfattet av standardavtalen.

Brudd på opplysningsplikten er straffbart så langt det følger av straffeloven § 166, men berører ikke behandlingen av patentsøknaden eller gyldigheten av patentet, jf. *fjerde ledd*.

4. Lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom

Bestemmelsen i § 2 fastsetter i dag at verken eieren eller servitutthaveren må bruke sin rådgighet over eiendommen slik at det urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe for andre. Etter forslaget til endringer i *annet ledd* vil hensynet til det biologiske mangfoldet på stedet være blant de momentene som skal vektlegges ved rimelighetsvurderingen. Det vil også komme naturlig inn ved vurdering av om noe er «unødig» etter første ledd. Å «fremje» det biologiske mangfold på stedet må tolkes med utgangspunkt i bl.a. naturmangfoldlovens bestemmelser, særlig formålsbestemmelsen i § 1 og målene for naturtyper, økosystemer og arter i §§ 4 og 5. I en rettstvist skal retten legge vekt på hensynet til det biologiske mangfold også om det ikke er særskilt påberopt av partene, og retten kan i det øyemed innhente bevis og opplysninger som måtte trenge til vurderingen.

5. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern

Naturvernloven oppheves i sin helhet. Det vises til kap. 11 og 12, samt §§ 33 til 51.

6. Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Kulturminneloven § 2 *tredje og fjerde ledd* følger i all hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 76 nr. 7. Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.5.2.

Innholdet i endringene samsvarer med utvalgets forslag. Departementet finner det imidlertid mer hensiktsmessig og bedre rent lovteknisk å ta tilføyelsen inn som et nytt *tredje ledd*. Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder «så langt de passer». Dette er tatt med for å synliggjøre at reglene i kulturminneloven er utformet med tanke på ikke-levende fysiske spor etter mennesker. Det vil særlig gjelde automatisk fredete kulturminner, idet reglene som etablerer vern ut fra rene alderskriterier vanskelig kan anvendes.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* åpner for at naturverdier kan få betydning for skjønnsutøvelsen når man vurderer om et kulturminne eller et kulturmiljø skal fredes. Naturverdiene vil imidlertid ikke kunne være avgjørende for avgrensingen av området/anlegget som skal fredes. Naturverdiene alene vil heller ikke kunne føre til vern etter kulturminneloven. De kan imidlertid innebære en viktig tilleggsverdi som f.eks. kan være utslagsgivende ved valget mellom vern av to kulturminner eller kulturmiljøer der de kulturhistoriske verdiene anses for å være like store.

Kulturminneloven § 15 *annet ledd* følger i all hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 76 nr. 7. Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.5.3.

Kulturminneloven § 20 *første ledd* følger i all hovedsak utvalgets forslag i NOU 2004: 28 § 76 nr. 7. Bestemmelsen er omtalt i kap. 14.5.4.

7. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet

Det vises til kap. 10. De alminnelige prinsippene for artsforvaltning, herunder viltforvaltningen, foreslås regulert i naturmangfoldloven.

Henvisningen til naturmangfoldloven i endringen av § 1 tar særlig sikte på bestemmelsene i lovkap. I, II og III.

Viltloven § 3 inneholder i dag fredningsprinsippet for virveldyr. Bestemmelsen foreslås erstattet av naturmangfoldloven §§ 5 første ledd, 6, og 15 til 18, jf. kap. 8.4 og 9.4 til 9.6.

Endringen i kapitteloverskriften til viltloven *kap. III* og § 7 er en konsekvens av at biotopvernbestemmelsen foreslås overført til naturmangfoldloven og gjort generell for alle arter, jf. § 37, samtidig som gjeldende § 3 første ledd tredje punktum om å holde i fangenskap ikke overføres til naturmangfoldloven. Denne bestemmelsen foreslås i stedet plassert i viltloven § 7. Den eksisterende for-

skriftshjemmelen i § 26 nr. 8 bør da naturlig plasseres som § 7 *annet ledd*.

Viltloven § 8 foreslås opphevet, idet bestemmelsen overføres til naturmangfoldloven § 22.

Som følge av at avlivingsreglene i §§ 11 til 14 a overføres til naturmangfoldloven, jf. §§ 17 til 19, må også overskriften til viltloven kap. IV endres.

Endringene i §§ 24 og 25 er en konsekvens av opphevelsen av § 3 og opprettholder den regel som etter gjeldende lov følger av § 3 annet ledd tredje punktum.

Forskriftshjemmelen i § 26 nr. 8 er tatt inn i § 7 annet ledd, og hjemmelen i nr. 9 blir erstattet av den generelle regelen for alle arter i naturmangfoldloven § 26.

Viltloven § 47 regulerer i dag innførsel og utsetting av viltarter eller -underarter som ikke fra før forekommer i distriktet. Dette vil bli dekket opp av naturmangfoldloven §§ 29 og 30.

Viltloven § 48 første ledd siste punktum er endret fordi viltloven §§ 12 og 14 a overføres til naturmangfoldloven, jf. §§ 17 og 18.

I viltloven § 48 annet ledd er tilføyd et nytt siste punktum som skal dekke det som i dag reguleres av viltloven § 13 første ledd annet og tredje punktum.

8. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Lakse- og innlandsfiskloven § 4 inneholder i dag fredningsprinsippet for anadrome laksefisk og for fisk som går i lakseførende vassdrag eller vassdragsstrekning. Bestemmelsen tas opp i naturmangfoldloven §§ 5, 15 til 18.

Om endringen i § 7 vises til kap. 11.8.6.4. Biotopvernbestemmelsen foreslås overført til naturmangfoldloven, og gjort generell for alle arter. Endringen i *nytt fjerde ledd* er en språklig forenkling i forhold til gjeldende lov.

For opphevingen av §§ 8 og 9 vises til kap. 10.5. Innførsels- og utsettingsreguleringen foreslås overført til naturmangfoldloven, jf. §§ 28 til 30. Reglene i naturmangfoldloven er imidlertid noe lempeligere enn dagens lakse- og innlandsfisklov §§ 8 og 9 ved at utsetting av stedegen stamme ikke lenger er avhengig av tillatelse. Iverksetting av kultiveringstiltak vil likevel fortsatt kreve tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven § 10 første ledd. Det vises for øvrig til merknadene til § 30.

Bestemmelsene i §§ 33 og 34 er omredigert for å tilpasse teksten til naturmangfoldloven, jf. §§ 5, 15 til 18. Lakse- og innlandsfiskloven § 34 er ved forskr. 18. desember 1992 nr. 1177 gjort gjeldende for alle ferskvannsorganismer. Det betyr at også

naturmangfoldloven §§ 20 og 21 kommer til anvendelse.

9. Lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett

Det innføres nye regler i § 4 *tredje ledd annet og tredje punktum* om plikt til å gi opplysninger om opprinnelse for plantemateriale som ligger til grunn for den nye sorten og tradisjonell kunnskap som er brukt ved foredlingen. Departementet sine alminnelige merknader fremgår av kap. 15.11.3.

Opplysningsplikt etter *annet punktum* for opprinnelsen til plantemateriale som ligger til grunn for sorten vil foreligge dersom materialet er brukt i foredlingen som førte frem til en ny sort. Henvisningen til patentloven § 8 b første til tredje ledd skal forstås slik at reglene der om opplysningsplikt for biologisk materiale som oppfinnelsen gjelder, gjelder tilsvarende for opplysningsplikten for plantemateriale som ligger til grunn for sorten. Det innebærer blant at det skal gis opplysninger om leverandørland og også om opprinnelsesland dersom det er et annet enn leverandørlandet, samt om eventuelle samtykkekrav er oppfylt. Dersom materialet er ervervet i samsvar med artikkel 12 nr. 2 og 3 i den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser 3. november 2001, skal det, i stedet for opplysninger om opprinnelsesland mv., legges ved søknaden om planteforedlerrett kopi av standard materialoverdragelsesavtale som nevnt i traktaten artikkel 12 nr. 4.

Opplysningsplikt for opprinnelsen for tradisjonell kunnskap som er brukt ved foredlingen, vil foreligge der metoder eller ingredienser som er et uttrykk for tradisjonell kunnskap er brukt ved foredlingen. Bestemmelsene om opplysningsplikt for tradisjonell kunnskap som en oppfinnelse gjelder eller anvender i patentloven § 8 b, gjelder tilsvarende for opplysningsplikten for tradisjonell kunnskap som er brukt ved foredlingen. Det innebærer at det skal gis opplysninger om leverandørland og også om opprinnelsesland dersom det er et annet enn leverandørlandet, samt om eventuelle samtykkekrav er oppfylt. Det vises for øvrig til merkna-dene til patentloven § 8 b ovenfor.

Det følger av *tredje punktum* at brudd på opplysningsplikten etter annet punktum er straffbart så langt det følger av straffeloven § 166, men at opplysningsplikten ikke berører behandlingen av søknaden eller gyldigheten av planteforedlerretten. Dette svarer til patentloven § 8 b fjerde ledd.

10. Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova):

Det vises til omtalen i kap. 13.7.6.

11. Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn

Paragrafen er tilnærmet identisk med forslaget i NOU 2004: 28. Endringene i *første ledd* er av lovteknisk karakter og omfatter henvisning til naturmangfoldloven i stedet for naturvernloven. *Annet ledd* vil gi hjemmel for å la naturoppsynet også få oppgaver som gjelder håndheving av plan- og bygningsloven av hensyn til utvalgte naturtyper. Det nye *femte ledd* gir naturoppsynet klar hjemmel for nødvendig motorferdsel for utføring av oppsynsoppgavene, også i forhold til grunneiere som måtte motsette seg dette, jf. formuleringen «rett til» motorferdsel. Det fremheves i *annet punktum* at motorferdselen skal begrenses så langt det praktisk lar seg gjøre og at den skal skje skånsomt, jf. også motorferdselloven § 8. Departementet understreker at eventuell motorferdsel i medhold av den nye bestemmelsen i lov om statens naturoppsyn § 2 femte ledd fremdeles må tolkes på bakgrunn av motorferdselloven § 8 om at motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker. Regelen i forslaget § 2 femte ledd om at motorferdsel skal skje så skånsomt og begrenset som forholdene tillater må derfor oppfattes som en presisering av denne normen. Spesielt er det ekstra viktig å begrense motorferdselen på privat eiendom til det høyst nødvendige når grunneieren har lagt ned et generelt forbud mot motorferdsel.

12. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven)

Naturvernloven oppheves i sin helhet, og henvisningen i kystvaktloven § 11 til naturvernloven erstattes med en henvisning til naturmangfoldloven. Det vises til kap. 17.6.5.

13. Lov 24. november 2000 nr. 81 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Om endringen i § 18 vises til kap.13.7.7.4. Tilføyelsen skal sikre at det kan etableres meldeplikt for vassdragstiltak i områder med forekomster av utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 52. Det kan gjøres i et konkret avgrenset geografisk område, jf. «angitte områder», eller generelt i bestemte naturtyper, jf. «typer områder».

14. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

Endringsforslaget innebærer at henvisningen til naturvernloven erstattes med en henvisning til naturmangfoldloven i akvakulturloven § 15 *første ledd bokstav b*).

15. Lov 6. juni 2008 nr. 37 om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova)

Paragraf 7 *tredje ledd* er en videreføring av forbudet mot utsetting av fremmede organismer i saltvannsfiskekloven § 4 siste ledd. I territorialfarvannet vil bestemmelsen gjelde sammen med bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel IV. Havressurslovens saklige virkeområde omfatter ikke anadrome laksefisk, jf. havressurslova § 3 første ledd siste punktum.

Miljøverndepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Kapittel I Formål og virkeområde mv.

§ 1 (*lovens formål*)

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

§ 2 (*stedlig virkeområde*)

Loven gjelder på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag, og i Norges territorialfarvann.

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

På kontinentalsokkelen og i jurisdiksjonsområder opprettet i medhold av lov 16. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) gjelder §§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 så langt de passer.

§ 3 (*definisjoner*)

I denne lov forstås med

- a) art: etter biologiske kriterier bestemte grupper av levende organismer;
- b) bestand: en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid;
- c) biologisk mangfold: mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene;
- d) dyr: pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk og virvelløse dyr;
- e) fremmed organisme: en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet;
- f) genetisk materiale: gener og annet arvemateriale i ethvert biologisk materiale, som kan overføres til andre organismer med eller uten hjelp

av teknologi, likevel ikke genetisk materiale fra mennesker;

- g) høsting: jakt, fangst, fiske og innsamling av planter eller plantedeler (medregnet bær og frukter) og sopp, i friluftsliv og næring;
- h) innførsel: kryssing av grense på land mot nabo- stat eller ilandføring fra områder utenfor lovens virkeområde;
- i) naturmangfold: biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning;
- j) naturtype: ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster;
- k) organisme: enkeltindivid av planter, dyr, sopp og mikroorganismer, inkludert alle deler som er i stand til å formere seg eller overføre genetisk materiale;
- l) planter: karplanter, moser og alger;
- m) sopp: sopp og lav;
- n) utsetting: utsetting, bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet, eller i et innesluttet system der rømming ikke er utelukket;
- o) uttak: enhver form for avliving eller fjerning av hele eller deler av organismer fra naturen uansett formål;
- p) vilt: naturlig viltlevende landpattedyr, fugler, krypdyr og amfibier;
- q) virvelløse dyr: dyr uten ryggsøyle;
- r) økologisk funksjonsområde: område – med avgrensing som kan endre seg over tid – som oppfyller en økologisk funksjon for en art, slik som gyteområde, oppvekstområde, larvedriftsområde, vandrings- og trekkruter, beiteområde, hiområde, myte- eller hårfellingsområde, overnattingsområde, spill- eller parringsområde, trekkvei, yngleområde, overvintringsområde og leveområde;
- s) økologisk tilstand: status og utvikling for funksjoner, struktur og produktivitet i en naturtypes lokaliteter sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer;

t) økosystem: et mer eller mindre velavgrænset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet.

Kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

§ 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 anses 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 mangfold innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

§ 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.

§ 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.

§ 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 naturmangfoldet.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 13 (kvalitetsnormer for naturmangfold)

Kongen kan fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet, bl.a. om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype.

Grenseverdier for forurensning eller kvalitetsmål for vassdrag fastsettes etter reglene i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) eller lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Blir en kvalitet fastsatt i en norm etter denne loven ikke nådd, eller er det fare for dette, bør myndigheten etter denne lov i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Planen kan bl.a.

gå ut på at det fastsettes nærmere forskrifter med hjemmel i denne eller andre lover.

§ 14 (*vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser*)

Tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Ved vedtak i eller i medhold av loven som berører samiske interesser direkte, skal det innenfor rammen som gjelder for den enkelte bestemmelse legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur.

Kapittel III Artsforvaltning

§ 15 (*forvaltningsprinsipp*)

Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås.

Høsting og annet uttak av viltlevende planter og sopp er tillatt så langt det ikke truer overlevelsen av den aktuelle bestanden eller begrenses ved lov eller vedtak med hjemmel i lov.

Bestemmelsene i første og annet ledd er ikke til hinder for lovlig ferdsel, landbruksvirksomhet eller annen virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6.

Høsting og annen utnyttelse av marine organismer reguleres av lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova).

§ 16 (*høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk*)

Vedtak om å tillate høsting av vilt treffes med hjemmel i lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).

Vedtak om å tillate høsting av lakse- og innlandsfisk treffes med hjemmel i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. (lakse- og innlandsfiskloven).

Høsting kan bare tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd.

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

Tredje og fjerde ledd gjelder ikke ved vedtak om høsting av fremmede organismer.

§ 17 (*alminnelige regler om annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk*)

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

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

Avliving for å hindre at et dyr lider unødige er tillatt i samsvar med lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (dyrevernlova). Det samme gjelder avliving for å bekjempe smittsom sykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser i samsvar med lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

§ 18 (*annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk etter vurdering av myndighetene*)

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak tillate uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk

- a) for å beskytte naturlig forekommende planter, dyr og økosystemer,
- b) for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom,
- c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning,
- d) for innfangning til gjenoppbygging av bestander,
- e) for innfangning til lovlig oppdrettsvirksomhet,
- f) for forskning, undervisning eller taksonomisk virksomhet, eller
- g) som er fremmede organismer.

Vedtaket etter første ledd bokstav a til f kan bare treffes hvis uttaket ikke truer bestandens overlevelse og formålet ikke kan nås på annen tilfredsstillende måte.

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

Kommunen kan gi tillatelse til uttak av hjortevilt og bever for å avverge skade etter § 18 første ledd bokstav b, samt til å fjerne beverbolig eller dam for å hindre vesentlig skade ved oversvømmelse. Tillatelser gitt av kommunen kan påklages til fylkesmannen.

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

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

§ 20 (*uttak av virvelløse dyr*)

Med mindre annet er bestemt, er det tillatt å

- a) avlive virvelløse dyr som er til plage eller skade,
- b) avlive fremmede virvelløse dyr,
- c) utta virvelløse dyr når det ikke truer bestanden i området.

Når myndigheten etter loven treffer tiltak etter første ledd bokstav a eller b, kan dette om nødvendig skje på andres faste eiendom.

Kongen kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om høsting og annet uttak av landlevende virvelløse dyr.

Høsting og annen utnyttelse av marine viltlevende virvelløse dyr reguleres av havressurslova.

§ 21 (*uttak av planter og sopp*)

§ 15 annet ledd er ikke til hinder for at planter og sopp fjernes for å avverge skade på menneskers eller dyrs helse, på avling, skog eller annen eiendom, for å fjerne fremmede organismer, eller for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Myndigheten etter loven kan på andres eiendom iverksette tiltak for å avverge skade som nevnt i første ledd, og uttak for å beskytte naturlige forekommende arter og økosystemer.

Kongen kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om høsting og annet uttak av planter og sopp som ikke reguleres av regler i eller med hjemmel i annen lov.

Høsting og annen utnyttelse av marine viltlevende plante- og sopparter reguleres av havressurslova.

§ 22 (*ferdselsregulering i utmark*)

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

§ 23 (*prioriterte arter*)

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

- a) arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot målet i § 5 første ledd,
- b) arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge, eller
- c) det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten.

I sjø anvendes bestemmelsen i første ledd bokstav b bare i særlige tilfeller.

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

Departementet kan ved forskrift avgjøre at en prioritering etter første ledd bokstav a faller bort når bestandsmålet i § 5 første ledd er nådd.

§ 24 (*beskyttelsens innhold*)

En forskrift om prioriterte arter etter § 23 første ledd kan

- a) fastsette forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den, og at reglene i §§ 15 til 22 bare gjelder så langt det følger av forskriften,
- b) gi regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom summen av hensyn i etterkant av vedtaket gir restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter kapittel V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter femte ledd. Bestemmelsen gjelder ikke i sjø,
- c) sette krav om å klarlegge følgene for arten av planlagte inngrep i dens funksjonsområder, herunder klarlegging av alternative funksjonsområder som kan bidra til å sikre bevaring av arten i samsvar med § 5 første ledd.

Forskriften kan gi regler om skjøtselstiltak i samsvar med § 47 når dette er nødvendig for å sikre bevaring av arten. Offentlige tilskuddsordninger skal så langt mulig bidra til å sikre bevaring av en prioritert art.

Gis det regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder for prioriterte arter etter første ledd bokstav b, der aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak er en forutsetning for ivaretagelse av funksjonsområdet, skal staten legge frem

en handlingsplan for å sikre slike områder. Det offentlige kan inngå nærmere avtale med grunneier eller rettighetshaver om skjøtsel av et økologisk funksjonsområde for prioriterte arter.

Samtidig med forskrift etter § 23 første ledd skal myndigheten vurdere om det for å bevare arten og dens genetiske mangfold er nødvendig å treffe ytterligere vedtak om økologiske funksjonsområder etter denne eller andre lover.

Myndigheten etter loven kan gjøre unntak fra forskrift etter § 23 dersom det ikke forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling, eller dersom vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.

§ 25 (*bevaring av særskilte bestander*)

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

§ 26 (*handel mv.*)

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

§ 27 (*bevaringstiltak utenom leveområdet og for domestiserte arter*)

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

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

Kapittel IV Fremmede organismer

§ 28 (*krav til aktsomhet*)

Den som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal opptre aktsomt, og så langt som mulig søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfold. Utføres en utsetting i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

Den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av

levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, skal i rimelig utstrekning treffe tiltak for å hindre dette.

Dersom det oppstår skade på biologisk mangfold eller fare for alvorlig skade på biologisk mangfold som følge av utsetting eller utilsiktet utslipp av fremmede organismer, skal den ansvarlige umiddelbart varsle myndigheten etter loven her, og treffe tiltak i samsvar med §§ 69 og 70, med mindre slik melde- og tiltakspålegg følger av annen lov.

Kongen kan gi forskrift om virksomheter eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet, og om varslingsplikten etter tredje ledd.

§ 29 (*innførsel*)

Levende eller levedyktige organismer kan bare innføres til Norge med tillatelse fra myndigheten etter denne loven.

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

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

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder om krav til søknad og vilkår for tillatelsen. Kongen kan også gi forskrift om at bestemte organismer kan innføres uten tillatelse etter denne paragraf, eller fastsette forbud mot innførsel av bestemte organismer hvis det anses nødvendig for å unngå vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Med mindre annet er bestemt ved forskrift gitt av Kongen, kreves ikke tillatelse etter denne loven til innførsel av landlevende planter og nærmere bestemte husdyr. Det kreves heller ikke tillatelse for innførsel av biologiske plantevernmidler som det er gitt tillatelse til innførsel av i eller i medhold av annet lovverk.

§ 30 (*alminnelige regler om utsetting*)

Ingen må uten hjemmel i § 31 eller tillatelse fra myndigheten etter denne loven sette ut

- a) organismer av arter og underarter som ikke finnes naturlig i Norge, herunder utenlandske treslag,
- b) vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet,
- c) sette ut i sjø eller vassdrag organismer, unntatt av stedege stamme, med mindre det foreligger tillatelse etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven),

d) organismer som ikke fra før forekommer naturlig på stedet, dersom Kongen i forskrift har stilt krav om tillatelse til dette.

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

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

§ 31 (utsetting uten særskilt tillatelse)

Utsetting kan skje dersom aktsomhetsplikten etter § 28 blir overholdt, av

- a) organismer som er innført med tillatelse etter § 29 første ledd, jf. annet ledd med sikte på utsetting,
- b) planter i hager, parkanlegg og andre dyrkede områder, hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området, samt norske treslag,
- c) biologiske plantevernmidler som det er gitt tillatelse til utsetting av i eller i medhold av annet lovverk,
- d) nærmere angitte organismer dersom Kongen har gitt forskrift om det.

Utsetting etter første ledd kan ikke skje i strid med forskrift etter § 30 første ledd bokstav d. Dette gjelder ikke norske treslag.

§ 32 (forholdet til andre lover)

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

Reglene i §§ 28 til 31 gjelder ikke for genmodifiserte organismer som går inn under lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven).

Vurderinger etter dette kapitlet skal ikke omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse som ivaretas av lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) og matloven.

Kapittel V Områdevern

§ 33 (mål for områdevern)

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

- a) variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- b) arter og genetisk mangfold,

c) truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,

d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,

e) områder med særskilte naturhistoriske verdier,

f) natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,

g) økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller

h) referanseområder for å følge utviklingen i naturen.

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

§ 34 (forskrifter om verneområder)

Kongen i statsråd fastsetter det enkelte verneområde, jf. §§ 35 til 39, ved forskrift. Overfor grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

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

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

Innenfor den rammen som gjelder for den enkelte vernekategori, kan Kongen i forskriften forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan motvirke formålet med vernet. Det kan fastsettes særskilte regler for forskjellige deler av området når det er forenlig med delområdet funksjon for verneformålet.

Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet i et område.

§ 35 (*nasjonalparker*)

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

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det også er aktuelt med skjøtselsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

§ 36 (*landskapsvernområder*)

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

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

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

Utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med vernevedtaket. Der det også er aktuelt med skjøtselsplan, skal den inngå i forvaltningsplanen.

§ 37 (*naturreservater*)

Som naturreservat kan vernes områder som

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

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

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

Treffes vedtak om reservat som krever aktive gjenopprettingstiltak, eller vedtak om reservat der bruk er en forutsetning for å ivareta verneformålet, skal det samtidig med vernevedtaket legges frem et utkast til plan for skjøtsel for å sikre verneformålet. Planen kan omfatte avtale om bruk av arealer, enkeltelementer og driftsformer. Planen eller avtalen kan inneholde bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til private som bidrar til området skjøtsel.

§ 38 (*biotopvernområder*)

Som biotopvernområde kan vernes et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter. Det kan fastsettes forbud mot virksomhet og ferdsel som kan påvirke eller forstyrre arten eller dens livsbetingelser. § 37 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 39 (*marine verneområder*)

Det kan opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Som marine verneområder kan vernes områder som

- a) inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep,
- b) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,
- c) representerer en bestemt type natur,
- d) på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,
- e) utgjør en spesiell geologisk forekomst,
- f) har særskilt naturvitenskapelig verdi, eller
- g) har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.

Verneområder i sjø kan opprettes for å oppfylle ett eller flere av målene i § 33 første ledd.

Verneområdet i sjø må angi om verneformålet og restriksjoner gjelder bunn, vannsøyle, overflate eller en kombinasjon av disse. For øvrig gjelder §§ 33, 34 og §§ 40 til 51 tilsvarende så langt de passer.

I et verneområde i sjø må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et verneområde i sjø kan vernes mot all virksomhet, forurensning, tiltak og bruk, med de begrensninger som følger av folkeretten. Restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet.

Høsting og annen utnytting av villlevende marine ressurser reguleres etter havressurslova innenfor rammene av verneforskriften.

Marine områder der beskyttelsen kun består av nærmere bestemte regler om utøving av fiske, fastsettes etter havressurslova.

§ 40 (*internasjonal status for verneområder*)

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

§ 41 (*saksbehandling*)

Når et arbeid med vern etter dette kapitlet tar til, skal det innenfor rammene av annet til tredje ledd samt §§ 42 og 43 legges til rette for en saksbehandling med best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder utøvere av samisk kultur og utøvere av samisk næring, kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter. Det samme gjelder når grunneier eller rettighetshaver selv tilbyr områder for vern. Saksbehandlingen skal legges til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Som ledd i saksbehandlingen skal det også innhentes kunnskap om andre mulige verdier i området.

Forholdet til spørsmålet om samtidig oppstart av kommunalt og regionalt planarbeid etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter denne lov.

§ 42 (*kunngjøring av påtenkt verneforslag*)

Vernemyndigheten skal kunngjøre verneforslaget, med de viktigste følger det antas å få, i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Forslag til verneområder i sjø skal kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget. Grunneiere og rettighetshavere skal så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes.

På et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, og i god tid før kunngjøringen, skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i tiltaket. Utarbeidelse av forskrift skal skje i et samarbeid med berørte sentrale myndigheter.

§ 43 (*høring av forslag til verneforskrift*)

Forslaget til forskrift skal sendes på høring etter reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted og kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet.

Høringsforslaget skal beskrive området som forslaget omfatter, herunder verneformål og verneverdier, avgrensning av området og andre verdier enn naturverdier, samt de følgene forslaget antas å få, og gi en frist på minst to måneder for uttalelse.

Forslaget legges frem til uttalelse for kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagorganer, og for Sametinget hvis verneforslaget berører samiske interesser.

§ 44 (*tiltak ved igangsatt saksbehandling*)

Når det er foretatt kunngjøring etter § 42 kan et forvaltningsorgan uten videre avslå en søknad om tillatelse mv. til et tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget. Når vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket.

Samtidig med, eller etter en kunngjøring som nevnt i § 42, kan departementet for hele eller deler av det foreslåtte verneområdet fastsette meldeplikt for tiltak som ikke trenger tillatelse etter annen lov. Meldeplikten kunngjøres på samme måte som verneforslaget. Høring etter forvaltningsloven § 37 første ledd gjennomføres etter at meldeplikten er bestemt, for å avgjøre om meldeplikten bør opprettholdes og om det bør fastsettes nærmere regler for meldeplikten.

Når det er foretatt kunngjøring etter § 42 kan offentlig myndighet ikke gi tilskudd til tiltak i et område som inngår i verneforslaget. Vernemyndigheten kan gjøre unntak fra dette dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning eller er positivt for forslaget.

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

Virkningene av første til fjerde ledd er begrenset til fire år etter at forslaget er kunngjort. Departementet kan forlenge virkningene med inntil to år.

§ 45 (*midlertidig vern*)

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

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

For vedtak om midlertidig vern etter første og annet ledd gjelder ikke §§ 41 til 43. Når det treffes vedtak om midlertidig vern, skal saksbehandlingen fortsette uten ugrunnet opphold. Virkningen av vedtak om midlertidig vern er begrenset til fire år etter at vedtaket ble kunngjort. Departementet kan forlenge virkningen av det midlertidige vernevedtaket med inntil to år.

§ 46 (*grunning og kunngjøring av vernevedtak*)

I vedtak etter § 34 skal begrunnelsen gjøre rede for hvilket naturmangfold og andre verdier som er vernet i og med vernevedtaket, og hvordan det bidrar til å oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Vedtaket etter §§ 34 og 45 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38 og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet. Vedtak om verneområder i sjø bør kunngjøres på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med vedtaket. Vedtaket skal meddeles grunneiere, rettighetshavere og kommuner i verneområdet etter reglene i forvaltningsloven § 27. Kunngjøringen og meddelelsen skal gjøre oppmerksom på retten til erstatning etter § 50 og fristen etter § 51 første ledd.

Vernevedtaket skal tinglyses.

Vernevedtak skal være offentlig tilgjengelig i elektronisk form med tilhørende kart.

§ 47 (*skjøtsel av verneområder*)

I verneområder etter dette kapitlet kan forvaltningsmyndigheten foreta skjøtsel og grensemerking av verneområdet. Forvaltningsmyndigheten skal, hvis mulig, inngå avtale med grunneieren om at denne utfører nærmere bestemte skjøtselstiltak. Forvaltningsmyndigheten kan også inngå avtale med interesserte organisasjoner eller andre om at disse utfører slike skjøtselstiltak.

Som skjøtsel kan foretas tiltak for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder tiltak for å kanalisere ferdsel, fjerning av vegetasjon eller fremmede treslag og restaurering etter naturinngrep. Skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturlige ressurser eller en vesentlig endring i naturtilstanden slik den var da vernearbeidet tok til, jf. § 42 eller § 45 første ledd, kan ikke skje etter denne paragraf.

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

Økonomiske fordeler ved gjennomføring av skjøtselstiltak tilfaller grunneieren eller rettighetshaveren.

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

§ 48 (*dispensasjon fra vernevedtak*)

Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av et slikt tilsvarende område.

Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.

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

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

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

§ 50 (*erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder*)

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 42.

Når vilkårene etter første ledd er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap i igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunktet for vernevedtaket som skal legges til grunn.

Kongen fastsetter ved forskrift hva som regnes som igangværende bruk for virksomhet i henhold til

- a) utvinningstillatelse etter lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven),
- b) utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven),
- c) mineralloven.

§ 51 (*fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning*)

Staten skal senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet, gi tilbud om erstatning etter § 50 til en eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder fra vernevedtaket. Departementet kan forlenge fristen og kan også gi oppfriskning for oversittelse av fristen. Bestemmelser i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) om oppfriskning gjelder så langt de passer.

Blir tilbudet ikke akseptert, kan eier eller rettighetshaver senest seks måneder etter at det ble gitt, sette frem krav for fylkesmannen om at staten begjærer rettslig skjønn for tingretten til fastsetting av erstatning etter § 50.

Skjønnnet holdes etter reglene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) og reglene i dette ledd. Tingretten kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen i annet ledd etter reglene i tvisteloven. For saksomkostninger ved underskjønn gjelder skjønnsprosessloven § 42. Ved overskjønn begjært av staten skal staten dekke grunneierens nødvendige omkostninger. Ved overskjønn begjært av grunneieren får reglene i tvisteloven kapittel 20 anvendelse.

Kapittel VI Utvalgte naturtyper

§ 52 (*utvalgte naturtyper*)

For å fremme målet i § 4 kan Kongen i statsråd fastsette forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte i hele eller deler av landet. Det kan i forskriften angis nærmere kriterier for hvilken type forekomster av naturtypen som omfattes av reglene i dette kapittel.

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

- a) naturtypen har en utvikling eller tilstand som strider mot målet i § 4,
- b) naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter,
- c) naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller
- d) det er internasjonale forpliktelser knyttet til naturtypen.

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

Ved utvelging av en naturtype der aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak er en forutsetning for ivaretagelse av naturtypen, skal staten legge frem en handlingsplan for å sikre naturtypen.

§ 53 (*utvelgingens generelle betydning*)

Ved utøving av aktsomhetsplikten etter § 6 skal det tas særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand.

Ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved

forvaltning av fast eiendom skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås. Før det treffes en beslutning om å gjøre inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, må konsekvensene for den utvalgte naturtypen klarlegges. Kongen kan gi forskrift om utføring og behandling av en slik konsekvensanalyse.

Ved vurderingen av om den utvalgte naturtypes utbredelse eller økologiske tilstand forringes, skal det legges vekt på forekomstens betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen og om en tilsvarende forekomst kan etableres eller utvikles på et annet sted. Tiltakshaveren kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelsen, opprettelsen eller utviklingen av en slik forekomst.

Rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd.

Kommunen kan ved forskrift bestemme at reglene i §§ 53 til 56 også skal gjelde for kommunens forvaltning av forekomster av andre nærmere bestemte naturtyper i kommunen.

Det offentlige kan inngå nærmere avtale med grunneier eller rettighetshaver om skjøtsel av en forekomst av en utvalgt naturtype.

§ 54 (*meldeplikt for skogbrukstiltak*)

Skogbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper og som ikke krever tillatelse, skal meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres. Kommunen skal vurdere tiltaket etter reglene i § 53 annet og tredje ledd. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres i samsvar med reglene i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) § 6 fjerde ledd eller § 8 annet ledd. Frist for tilbakemelding kan fastsettes i forskrift etter § 52 første ledd.

§ 55 (*meldeplikt for jordbrukstiltak*)

Jordbrukstiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper og som ikke krever tillatelse, skal meldes til kommunen før tiltaket iverksettes. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres. Kommunen skal vurdere tiltaket etter reglene i § 53 annet og tredje ledd. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økolo-

giske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres i samsvar med forskrift etter lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 11 første ledd.

Eiere eller brukere av jordbruks eiendommer som inneholder forekomster av utvalgte naturtyper, kan søke kommunen om godkjenning av miljøplan. Slik godkjenning innebærer at meldeplikten etter første ledd ikke gjelder for jordbrukstiltak som utføres i samsvar med planen.

§ 56 (*kunngjøring og klage*)

Tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet eller på den måten som følger av den enkelte lov. Ved utvalgte naturtyper i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med tillatelsen.

Blir en tillatelse eller avslag på en tillatelse til tiltak i en forekomst av en utvalgt naturtype påklaget etter ellers gjeldende regler, skal overordnet miljøvernmyndighet få uttale seg til klagen.

Kommunen rapporterer om forekomster av utvalgte naturtyper gjennom de alminnelige rapporteringsrutinene mellom kommune og statlige myndigheter.

Kapittel VII Tilgang til genetisk materiale

§ 57 (*forvaltning av genetisk materiale*)

Genetisk materiale fra naturen er en felles ressurs som tilhører fellesskapet i Norge og forvaltes av staten. Utnyttningen skal være til mest mulig gagn for miljø og mennesker i både nasjonalt og internasjonalt perspektiv, der det også legges vekt på en hensiktsmessig fordeling av fordelene ved utnyttning av genetisk materiale og slik at urfolks og lokalbefolknings interesser ivaretas.

§ 58 (*uttak og utnyttelse av genetisk materiale fra naturen*)

Kongen kan fastsette at uttak fra naturen av biologisk materiale med formål om å utnytte det genetiske materiale eller utnyttning av slikt materiale, krever tillatelse av departementet. Foreligger en tillatelse til uttak, kreves ikke ny tillatelse for senere utnyttning, men vilkårene for tillatelsen gjelder tilsvarende for erververen av materialet eller resultatene fra uttaket. Uttak til offentlige samlinger og til bruk og videreforedling i jord- og skogbruk krever ikke tillatelse.

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

- a) til det biologiske materialet, eller
b) til grunnen
som det genetiske materialet hentes fra.

Myndigheten kan ved tillatelsen etter første ledd gjøre unntak fra bestemmelsene i kapittel III.

Kongen kan gi forskrift om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde, herunder om opplysninger om bruk av urfolks eller lokalbefolknings kunnskap. I forskriften kan det også gis nærmere regler om hvilke vilkår som kan stilles, bl.a. kan det stilles vilkår om at fordeler fra utnytting av genetisk materiale tatt ut fra naturen innenfor norsk jurisdiksjon, skal tilfalle staten. Forskriften kan også angi hvordan grunneiernes, urfolks og lokalbefolkningens interesser ivaretas på en rimelig måte. Det kan stilles vilkår til videre utnytting av materiale som er nødvendige for å sikre at formålet i § 57 blir ivaretatt.

§ 59 (*genetisk materiale i offentlige samlinger*)

Offentlige samlinger skal forvaltes i samsvar med prinsippene i § 57. Den som forvalter samlingen, har plikt til å registrere og gjøre offentlig tilgjengelig hvilket genetisk materiale som tas ut av samlingen.

Med offentlig samling menes en samling av genetisk materiale som forvaltes av eller på vegne av staten og der enhver gis tilgang på nærmere bestemte vilkår.

Den som mottar genetisk materiale som stammer fra en offentlig samling, skal avstå fra i Norge eller i utlandet å kreve noen immaterialrett eller annen rettighet som begrenser bruken av materialet, herunder for bruk til mat- eller landbruksformål, med mindre det har skjedd en bearbeiding som har medført en vesentlig endring av materialet.

Dersom det etableres immaterialrettigheter på genetisk materiale i strid med tredje ledd, skal myndighetene etter loven vurdere å iverksette tiltak, eventuelt reise søksmål, for å sikre at formålet i § 57 blir ivaretatt.

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

Kongen kan gi nærmere forskrift om uttak fra samlinger, herunder stille vilkår som nevnt i § 58 fjerde ledd siste punktum.

For uttak av genetisk materiale som omfattes av traktat 3. november 2001 om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk eller av annen mellomstatlig avtale, gjelder de standardvilkår som er fastsatt etter avtalen.

§ 60 (*genetisk materiale fra andre land*)

Innførsel for utnytting i Norge av genetisk materiale fra en stat som krever samtykke for uttak eller utførsel, kan bare skje i samsvar med slikt samtykke. Den som rår over materialet, er bundet av de vilkår som er satt for samtykket. Staten kan håndheve vilkårene ved søksmål til fordel for den som har satt dem.

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

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

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

For materiale som omfattes av traktat 3. november 2001 om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk skal det, når dette materialet utnyttes i Norge i forsknings- eller næringsøyemed, følge med opplysninger om at materialet er ervervet i tråd med Standardavtalen under traktaten.

§ 61 (*gjennomføringen av Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk*)

Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av traktat 3. november 2001 om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk i norsk rett. Forskriften kan gi nærmere presiseringer og unntak fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Kapittel VIII Myndighet etter loven, tilsyn mv.

§ 62 (*myndighet etter loven*)

Kongen er øverste myndighet etter denne loven.

Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Kongen kan instruere kommunene om utøvelsen av delegert myndighet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av kapittel V.

Kongen kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kapittel V.

Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter denne loven, med mindre annet er bestemt. Fylkesmannen har klagerett over vedtak truffet av kommunen etter delegasjon.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven.

§ 63 (tilsyn)

Departementet fører tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt. Tilsynsmyndigheten avgjør på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal utøve kontroll i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

Under utøvelse av tilsynet skal den som blir kontrollert eller den ansvarlige for virksomheten gi tilsynsmyndigheten nødvendig bistand og opplysninger. Tilsynsmyndigheten kan stanse personer, fartøyer og motorkjøretøyer dersom dette er nødvendig for utøvelsen av tilsynet. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet.

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

§ 64 (gransking)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal tilsynsmyndigheten eller politiet ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke naturmangfoldet, eller der naturmangfoldet kan antas å være påvirket. Tilsynsmyndigheten kan også kreve å få lagt frem og granske dokumenter eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

§ 65 (opplysningsplikt)

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

Dersom det oppstår skade på naturmangfoldet eller fare for alvorlig slik skade som følge av aktiviteter som reguleres etter denne loven, skal den ansvarlige så fort som mulig varsle myndigheten etter loven, med mindre faren allerede er avverget eller skaden gjenopprettet.

§ 66 (internkontroll)

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

§ 67 (endring og omgjøring av tillatelser)

Myndigheten etter denne loven kan oppheve eller endre vilkårene i en tillatelse gitt i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake hvis

- a) det er nødvendig for å hindre uforutsette vesentlige skadevirkninger for naturmangfoldet,
- b) skadevirkningene kan minskes uten urimelig kostnad for tiltakshaveren,
- c) ny teknologi gjør det mulig å redusere ulemper for naturmangfoldet vesentlig,
- d) omgjøring eller endring er nødvendig for å nå kvalitetsnormer fastsatt etter § 13,
- e) tiltakshaveren overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og overtredelsen er betydelig, gjentar seg eller vedvarer, eller
- f) det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det er gått ti år etter at den ble gitt. Myndigheten kan lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse dersom erfaring viser at det kan skje uten skadevirkninger av betydning for naturmangfoldet.

Ved avgjørelser etter første og annet ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil medføre for tiltakshaveren og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

§ 68 (miljøvedtaksregister)

Kongen kan gi forskrift om opprettelse av et miljøvedtaksregister og plikt til å føre inn vedtak i registeret. Registeret skal bl.a. omfatte vedtak etter §§ 24 femte ledd, 34 første ledd, 45 første og annet ledd, 48 første ledd og vedtak som nevnt i 56 første ledd første punktum.

Kapittel IX Håndheving og sanksjoner

§ 69 (retting og avbøtende tiltak)

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

Den som ved å overtre loven eller vedtak med hjemmel i loven forårsaker fare for forringelse av naturmangfoldet, skal sette i verk tiltak for å forhindre at slik forringelse skjer. Har forringelsen allerede inntrådt, gjelder plikten hindring av ytter-

ligere forringelse og – om mulig – gjenoppretting av den tidligere tilstand for mangfoldet ved oppsamling, rydding, fjerning, planering eller andre egnede tiltak. Tiltak som i seg selv kan medføre miljøforringelse av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke av myndigheten etter loven eller pålegg etter første ledd.

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

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

§ 70 (*uforutsette miljøkonsekvenser av lovlig virksomhet*)

Dersom det viser seg at tiltak i samsvar med loven eller vedtak i medhold av loven medfører vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet, skal den ansvarlige treffe rimelige tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper. Når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige, kan myndighetene gi pålegg om gjenoppretting av den tidligere tilstand for mangfoldet.

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å utføre tiltak som nevnt i første ledd. Når det kan skje uten særlig ulempe for den ansvarlige, kan myndigheten gi pålegg om gjenoppretting av den tidligere tilstand for mangfoldet.

§ 71 (*direkte gjennomføring*)

Blir et pålegg som inneholder krav som nevnt i § 69 første ledd eller § 70 annet ledd ikke etterkommet av den ansvarlige, kan myndigheten etter loven sørge for iverksetting av tiltakene. Myndigheten etter loven kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom disse haster av hensyn til naturmangfoldet, eller det ikke kan påvises en ansvarlig.

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

§ 72 (*bruk av andres eiendom ved gjennomføring av tiltak*)

Er det nødvendig for gjennomføring av tiltak etter §§ 69, 70 eller 71, kan det gjøres bruk av den ansvarliges eiendom eller – om nødvendig – andres faste eiendom.

Blir det etter første ledd gjort bruk av andres faste eiendom, skal vedkommende ha erstatning

av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Staten innestår for beløpet.

Er det nødvendig for å gjennomføre skjøtselstiltak etter § 47 kan myndighetene etter loven benytte motorferdsel på fast eiendom som ikke inngår i verneområdet.

§ 73 (*tvangsmulkt*)

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

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

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap.

Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 74 (*miljøerstatning*)

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

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

Pålegg om miljøerstatning regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Pålegg om miljøerstatning er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. Blir erstatningskravet brakt inn for retten i straffesak, sivil søksmål eller ved klage over

utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Underretning om pålegget skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Departementet kan frafalle kravet på miljøerstatning. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Miljøerstatning etter denne loven ilegges ikke hvis det ilegges erstatning etter genteknologiloven eller forurensningsloven.

At noen er ilagt miljøerstatning, er ikke til hinder for ileggelse av sanksjoner som f.eks. overtredelsesgebyr.

§ 75 (straff)

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av §§ 15 til 18, §§ 20 til 22, § 24 første ledd bokstav a og b, § 25, § 26, § 28 annet til fjerde ledd, §§ 29 til 31, §§ 34 til 39, §§ 45, 54, 55, §§ 58 til 61, § 63 annet ledd første punktum, §§ 64 til 69 eller pålegg etter § 70.

Grov overtredelse av første ledd straffes med bot eller fengsel inntil tre år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden på naturmangfoldet må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.

Dersom en overtredelse av en eller flere av bestemmelsene som nevnt i første ledd samtidig innebærer overtredelse av andre lovers regler, gjelder naturmangfoldlovens regler om straff bare i den utstrekning tilsvarende straff ikke er hjemlet i vedkommende lov.

Kapittel X Avsluttende bestemmelser

§ 76 (ikrafttreden)

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette at loven skal tre i kraft til forskjellig tid for forskjellige bestemmelser eller forskjellige grupper av organismer.

§ 77 (overgangsbestemmelser)

Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. § 48 gjelder også for eldre vernevedtak. For en eier eller rettighetshaver som har fått områder vernet som nasjonalpark eller landskapsvernområde og der den ordinære fristen for å fremsette krav om erstatning ikke har gått ut 1. januar 2002, reguleres spørsmålet om erstatning av §§ 50 og 51

i denne lov. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

§ 78 (endringer i andre lover)

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

§ 2 første ledd nytt nr. 55 skal lyde:

55. Skjøtsel og istandsetjing til naturvernformål.

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

§ 2 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det skal jamvel takast omsyn til naturmangfaldet på staden.

§ 3 første ledd første punktum skal lyde:

Er det ikkje nemndande om å gjera for eigaren eller for naturmangfaldet på staden, må eigaren ikkje ha tre som er til skade eller serleg ulempe for grannen, nærare hus, hage, tun eller dyrka jord på granneeigedomen enn tredjeparten av trehøgda.

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

§ 8 b skal lyde:

Dersom en oppfinnelse gjelder eller anvender biologisk materiale *eller tradisjonell kunnskap*, skal det i patentsøknaden oppgis hvilket land oppfinneren mottok eller hentet materialet *eller kunnskapen* fra (leverandørland). Hvis nasjonal rett i leverandørlandet krever at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale *eller bruk av tradisjonell kunnskap*, skal det opplyses i søknaden om slikt samtykke er innhentet.

Hvis leverandørlandet er et annet land enn opprinnelseslandet for det biologiske materialet *eller den tradisjonelle kunnskapen*, skal også opprinnelseslandet oppgis. Med opprinnelsesland menes *for biologisk materiale* det landet der materialet ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser *og for tradisjonell kunnskap* det landet der kunnskapen ble utviklet. Hvis nasjonal rett i opprinnelseslandet krever at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale *eller bruk av tradisjonell kunnskap*, skal det opplyses i søknaden om slikt samtykke er innhentet. Hvis opplysningene etter dette leddet ikke er kjent, skal søkeren opplyse om dette.

Opplysningsplikten *for biologisk materiale* etter første og annet ledd gjelder selv om oppfinnere har endret strukturen i det mottatte materialet.

Opplysningsplikten gjelder ikke for biologisk materiale fra mennesker. *Når biologisk materiale er ervervet i samsvar med artikkel 12 nr. 2 og 3 i den internasjonale traktat om plantegenetiske ressurser for mat og jordbruk 3. november 2001, skal det i stedet for opplysninger som nevnt i første og annet ledd legges ved patentsøknaden kopi av standard materialoverdragelsesavtale som nevnt i artikkel 12 nr. 4 i traktaten.*

Brudd på opplysningsplikten er straffbart så langt det følger av straffeloven § 166. Opplysningsplikten berører ikke behandlingen av patentsøknaden eller gyldigheten av patentet.

4. Lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom endres slik:

§ 2 annet ledd skal lyde:

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

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

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

§ 2 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til.

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

§ 15 annet ledd skal lyde:

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

§ 20 første ledd skal lyde:

Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare området kulturhistoriske verdi. *Fredningen kan omfatte naturelementer når de bidrar til å skape området egenart.*

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

Lovens tittel skal lyde:

Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven)

§ 1 skal lyde:

§ 1. (lovens formål)

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

Innenfor denne ramme kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv.

§ 3 oppheves.

Overskriften i kapittel III skal lyde:

Kapittel III. Vilt i fangenskap

§ 7 skal lyde:

§ 7. (forbud mot vilt i fangenskap)

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

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

§ 8 oppheves.

Overskriften i kapittel IV skal lyde:

Kapittel IV. Jaktbare arter og jakttider

§§ 11–14 a oppheves.

§ 24 første ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 25 første ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 26 nr. 8 og 9 oppheves.

§ 47 oppheves.

§ 48 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av naturmangfoldloven §§ 16 og 18.

§ 48 annet ledd tredje punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder når hjortevilt eller bever er felt med tillatelse av kommunen etter naturmangfoldloven.

§ 51 annet ledd skal lyde:

Vederlag for felling i henhold til *naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b* kan fastsettes av departementet.

§ 56 første ledd skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som overtrer regler gitt i eller i medhold av denne lov dersom ikke forholdet rammes av strengere straffebud. Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes. *Gjelder overtredelsen også naturmangfoldloven, skal straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 anvendes.*

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

§ 1 første punktum skal lyde:

Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes *i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares.*

§ 4 oppheves.

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

Femte ledd blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Annet ledd gjelder ikke for kraftutbyggingstiltak som krever konsesjon etter lov 14. desember 1916 nr. 16 om vassdragsreguleringer eller vannressursloven, og heller ikke for andre tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven, med mindre formålet med tiltaket er å øke fangsten av fisk på stedet, forskyve fangsten av fisk i vassdraget, eller for andre én eller flere arters produksjon, bestandsstørrelse eller utbredelse.

§§ 8 og 9 oppheves.

§ 33 første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 34 skal lyde:

Kongen gir forskrift om regulering av fiske etter innlandsfisk i samsvar med naturmangfoldloven,

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

§ 49 første ledd skal lyde:

Den som forsetlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller opprettholdt ved loven eller vilkår fastsatt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes. *Gjelder overtredelsen også naturmangfoldloven, skal straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 anvendes.*

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

§ 4 tredje ledd skal lyde:

I søknaden skal det opplyses om tidligere utnyttelse av sorten som etter § 2 første ledd bokstav d kan være til hinder for meddelelse av planteforedlerrett, eller det skal opplyses at sorten ikke er utnyttet på en slik måte. *I søknaden skal det dessuten opplyses om opprinnelsen for plantematerialet som ligger til grunn for sorten og tradisjonell kunnskap som er brukt ved foredlingen i samsvar med lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter § 8 b første til tredje ledd. Brudd på opplysningsplikten etter annet punktum er straffbart så langt det følger av straffeloven § 166, men opplysningsplikten berører ikke behandlingen av søknaden eller gyldigheten av planteforedlerretten.*

10. Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) endres slik:

§ 11 først ledd annet punktum skal lyde:

Føresegnene kan mellom anna ta sikte på å hindre erosjon og regulera bruk og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjon, *samt å ta omsyn til særlige naturverdiar.*

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

§ 2 første ledd skal lyde:

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

- lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,

- lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
- lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- *lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, i den utstrekning departementet bestemmer,*
- lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,
- lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v., og
- *lov ... om forvaltning av naturens mangfold blir overholdt.*

Departementet kan gi forskrift om at oppsynet skal føre kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven så langt disse er gitt for å gjennomføre naturmangfoldloven kapittel VI (utvalgte naturtyper).

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

Nytt sjetten ledd skal lyde:

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

12. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) endres slik:

§ 11 første ledd skal lyde:

Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av følgende lover blir overholdt

- a. lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) kapittel 5.
- b. lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
- c. *lov ... om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven),*
- d. lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- e. lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven),
- f. lov av 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt,

- g. lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

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

§ 18 første punktum skal lyde:

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

§ 33 første ledd bokstav b skal lyde:

b) bestemmelser i vedtak etter *naturmangfoldloven kapittel V*, eller

§ 33 annet ledd første punktum skal lyde:

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

14. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) endres slik:

§ 15 første ledd litra b) skal lyde:

vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov ... om forvaltning av naturens mangfold

15. Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villevandende marine ressursar (havressurslova) endres slik:

§ 7 nytt 3 ledd skal lyde:

Det er forbode å setje ut organismar og levande rogn utan løyve frå departementet. Departementet kan i forskrift eller enkeltvedtak gjere unntak frå forbodet i første punktum.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Gruppen AS - 03/2009

