

GJENNOMGANG AV PRAKTISERING AV NATURMANGFOLDLOVEN

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

DATO / REVISJON: 30. september 2014 / 01

DOKUMENTKODE: 126226-RIM-RAP-001



Multiconsult

FORORD

Som oppfølging av regjeringens politiske plattform ønsker Klima- og miljødepartementet en gjennomgang av praktiseringen av fire regelverk i naturmangfoldloven. Multiconsult AS har innhentet erfaringer om praktiseringen av reglene om de miljørettslige prinsippene (lovens §§ 8 til 12), prioriterte arter (§§ 23 og 24), utvalgte naturtyper (§§ 52 til 56) og dispensasjoner i verneområder fattet med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Rapporten er utarbeidet av Svein Erik Hårklau (oppdragsleder), Gro Dyrnes, Annbjørg Backer Lied, Ingrid Norén, Vegard Meland og Brian Glover (Bærekraftig Investering AS).

Spørreundersøkelsene og intervjuene i denne erfaringsinnhenting har vært omfattende. Et stort antall aktører på ulike forvaltningsnivåer, i ulike sektorer, interesse- og bransjeorganisasjoner har på tross av knappe tidsfrister brukt mye tid på å svare på spørsmål og dele dokumentasjon. Multiconsult AS retter en stor takk til alle respondentene som har gjort dette arbeidet mulig.

Multiconsult AS og Bærekraftig Investering AS takker Klima- og miljødepartementet ^v/Gudrun Schneider og Ida Sletsjøe for oppdraget.

Oslo, 30. september 2014

RAPPORT

OPPDRAAG	Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven	DOKUMENTKODE	126226-RIM-RAP-001
EMNE	Hovedrapport	TILGJENGELIGHET	Åpen
OPPDRAAGSGIVER	Klima- og miljødepartementet	OPPDRAAGSLEDER	Svein Erik Hårklau
KONTAKTPERSON	Gudrun Schneider og Ida Sletsjøe	UTARBEIDET AV	Svein Erik Hårklau, Gro Dyrnes, Annbjørg Backer Lied, Ingrid Norén, Vegard Meland og Brian Glover
		ANSVARLIG ENHET	1085 Multiconsult AS

REV. 01	DATO 30.09.2014	BESKRIVELSE GJENNOMGANG AV PRAKTISERING AV NATURMANGFOLDLOVEN	UTARBEIDET AV SEH, GRD, ABL, INO, VME, BGL	KONTROLLERT AV BGL	GODKJENT AV GRD

SAMMENDRAG

Klima- og miljødepartementet har engasjert Multiconsult AS i samarbeid med Bærekraftig Investering AS til å innhente erfaringer om praktiseringen av fire regelverk i naturmangfoldloven (nml.). Loven trådte i kraft 1. juli 2009 og erstattet regler i naturvernloven og en rekke andre lover samt introduserte nye regelverk. Praktiseringen av reglene om de miljørettslige prinsippene (§§ 8 til 12), prioriterte arter (§§ 23 og 24), utvalgte naturtyper (§§ 52 til 56) og dispensasjoner i verneområder (§ 48) er behandlet i dette arbeidet.

Formålet med erfaringsinnhenting er både å innhente og sammenstille erfaringer knyttet til bruken av disse fire regelverkene og komme med innspill til forbedringer og forenklinger av praktiseringen.¹

Erfaringsinnhenting er basert på omfattende spørreundersøkelser på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, intervjuer med offentlige myndigheter og interesse- og bransjeorganisasjoner samt noe gjennomgang av saksdokumenter. Erfaringsinnhenting bygger i all hovedsak på erfaringsmateriale fra institusjoner som utøver offentlig myndighet. Omfattende spørreundersøkelser ble sendt til alle landets kommuner og tre avdelinger hos alle fylkesmennene (miljøvernavdeling, landbruksavdeling og juridisk avdeling eller tilsvarende avdeling). Undersøkelsene ble i tillegg sendt til enkelte fylkeskommuner, direktorater og departementer. Det omfattende erfaringsgrunnlaget som er innsamlet har vært basis for å svare på en rekke spørsmål om praktiseringen av regelverkene, inkludert om reglene virker etter sitt formål, hvilke konsekvenser reglene har hatt og om det er rom for forenklinger eller forbedringer i praktiseringen av reglene.

Miljørettslige prinsipper

De miljørettslige prinsippene omfatter naturmangfoldloven § 8 (kunnskapsgrunnlaget), § 9 (føre-var-prinsippet), § 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning), § 11 (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver) og § 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder). Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Dette omfatter, i tillegg til naturmangfoldloven, myndighetsutøvelse etter en rekke sektorlover. Det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert i saken.

Erfaringsinnhenting har blant annet søkt å finne svar på i hvor stor grad prinsippene brukes, hvordan de brukes, om bruk av prinsippene får betydning for sakers utfall, om prinsippene er gode verktøy for å ta vare på natur, om kunnskapen om prinsippene er god nok, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser prinsippene har hatt for myndighetenes behandling av saker, samt hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket som kan gjennomføres.

Majoriteten av forvaltningsmyndighetene som har svart på undersøkelsen opplyser at de vurderer naturmangfold i «alle» eller «over ¾ av sakene» når naturmangfold påvirkes. Det varierer hvorvidt myndighetene vurderer prinsippene samlet eller hver for seg. Det varierer også hvorvidt myndighetene integrerer vurderingene av disse prinsippene i vurderingene etter sektorregelverk, eller om prinsippene vurderes separat fra sektorregelverket. Blant fylkesmennenes miljøvern- og landbruksavdelinger samt kommunene er det relativt vanlig å integrere vurderingene i vurderingene etter sektorregelverket. For fylkeskommunene og direktoratene er dette ikke vanlig. Fylkesmannens landbruksavdelinger er likevel den gruppen som hyppigst vurderer prinsippene separat.

De mest brukte prinsippene er §§ 8 til 10, mens §§ 11 og 12 brukes i mindre grad siden disse vurderes som mindre relevante i en del saker. Mellom 50 og 80 prosent av respondentene i alle gruppene svarte at de har

¹ Denne rapporten og supplerende materiale, inkludert en rekke vedlegg, er tilgjengelig på hjemmesiden til Klima- og miljødepartementet, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Gjennomgang-av-praktisering-av-naturmangfoldloven.html?id=768218.

interne rutiner for å vurdere de miljørettslige prinsippene. Mellom 25 og 54 prosent av respondentene i de ulike gruppene opplyser at rutinene er dokumentert. De miljørettslige prinsippene rapporteres vanligvis å påvirke beslutninger «av og til». Bare Fylkesmannens miljøvernavdelinger oppgir at det vanligste resultatet er at prinsippene «ofte» får betydning for saksutfallet.

Bruken av prinsippene er utfordrende for mange. For samtlige prinsipper rapporterer 60-80 prosent av direktoratene (n = 5) at det er «noen utfordringer» eller «betydelige utfordringer» i å anvende prinsippene. For de andre aktørgruppene er tilsvarende tall 14-67 prosent. Det er minst utfordringer knyttet til §§ 11 og 12, mens §§ 8 og 10 er framhevet som prinsippene med størst utfordringer. Viktige årsaker til utfordringene rapporteres å være «uklar rekkevidde av prinsippet» og tidvis «mangler informasjon om effekter av tiltaket på naturmangfold» og «mangler oppdatert informasjon om naturmangfold».

En betydelig andel av respondentene fant det ikke mulig å anslå hvor mye tid som ble brukt på vurderinger av prinsippene. Det vanligste svaret blant de som anslo tidsbruk var at mellom 1 og 5 prosent av den totale saksbehandlingstiden ble brukt til å vurdere prinsippene. Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) skiller seg ut som de to gruppene med høyest rapportert tidsbruk, henholdsvis 18 og 25 prosent av aktørene i disse gruppene rapporterte at de bruker over 20 prosent av tiden på de miljørettslige prinsippene.

Respondentene ble også spurt om hvor stor tidsmessig merbelastning §§ 8 til 12 representerer sammenlignet med før disse ble tatt i bruk, det vil si sammenlignet med tiden som før ble brukt for å vurdere konsekvenser for natur i henhold til sektorregelverk. Merbelastningen forårsaket av §§ 8 til 12 synes å være begrenset. For aktørene som klarte å anslå merbelastningen, var det mellom 0 og 13 prosent i de ulike gruppene som svarte at §§ 8 til 12 «i svært stor grad» eller «i stor grad» utgjør en merbelastning. Om lag 13-60 prosent av respondentene i ulike grupper svarte «i noe grad» og 30-67 prosent svarte at §§ 8 til 12 «i liten grad» utgjør en merbelastning. I majoriteten av sakene der det ble rapportert en merbelastning medførte ikke merbelastningen forsinkelser i sakene. Over halvparten svarte at forsinkelser skjedde «i mindre enn ¼ av sakene» og rundt 30-35 prosent svarte at det «aldri» skjedde. En betydelig andel av respondentene har likevel vært borti enkeltsaker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre.

Årsaker til forsinkelser som ble oppgitt var blant annet behov for å innhente ekstra kompetanse og gjennomføre befaringer eller kartlegginger. Noen kartlegginger må gjøres på barmark eller til visse tider på året, noe som kan medføre betydelige forsinkelser i enkelte tilfeller der behov for slik kartlegging avdekkes sent i saksforløpet. Respondentene nevnte også årsaker til at vurderinger av §§ 8 til 12 ikke medfører forsinkelser, inkludert at god kunnskap om områder resulterer i tidlige avgrensninger og tilpasninger for å redusere potensielle konflikter med naturverdier, at i mange saker påvirkes naturmangfold i liten grad, at andre hensyn enn miljøhensyn veier tyngre og saker blir derfor ikke utsatt for å gjennomføre eventuelle tilleggsvurderinger, og at vurderingene etter §§ 8 til 12 er integrert i saksutredningen. En betydelig andel av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (39 %, n = 18) opplever at planprosesser etablerer et bedre beslutningsgrunnlag og at flere interesseavklaringer blir gjort tidligere i prosessen. Sett fra miljøvern-avdelingens ståsted betyr dette at bedre opplyste saker kan behandles raskere.

Majoriteten av direktoratene (80 %, n = 5) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (56 %, n = 18) har behandlet saker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre på grunn av §§ 8 til 12. En stor del av fylkeskommunene (75 %, n = 8), Fylkesmannens juridiske avdelinger (69 %, n = 16) og landbruksavdelinger (63 %, n = 16) samt kommunene (45 %, n = 241) svarte «nei» på spørsmålet om de har vært borti saker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre. Begge departementene som har svart på undersøkelsene har behandlet saker der enkeltsaker eller planprosesser har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre.

Det er vesentlig variasjon i oppfatningene om i hvilken grad tidspunktet i saksbehandlingen da vurderingene etter §§ 8 til 12 ble foretatt har betydning for tidsbruk eller forsinkelser. Fylkesmannens miljøvernavdeling mener dette tidspunktet i stor grad har betydning, mens fylkeskommuner og Fylkesmannens landbruksavdeling mener dette tidspunktet i mindre grad har betydning.

De fleste aktørene mener helt klart at det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen. De konkrete forslagene til forbedringer og forenklinger kan deles inn i fem grupper:

- Tydeliggjøring av nivå og omfang på vurderinger.
- Åpning for forenklede vurderinger.
- Klargjøringer av forholdet til sektorlovverk.
- Felles og bedre verktøy for registreringer og kunnskap.
- Andre forslag og kommentarer.

Prioriterte arter (PA)

Det er i dag vedtatt åtte prioriterte arter: fugleartene dverggås med økologisk funksjonsområde og svarthalespove med økologisk funksjonsområde, planteartene rød skogfrue med økologisk funksjonsområde samt dragehode og honningblom, og insektartene elvesandjeger med økologisk funksjonsområde, eremitt og klippeblåvinge med økologisk funksjonsområde. Denne gjennomgangen har blant annet søkt å finne svar på om prioritering av en art har bedret bestandssituasjoner eller hindret ødeleggelse av lokaliteter, hvilken dispensasjonspraksis som er ført, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser prioritering av artene har hatt for myndighetenes behandling av saker, hvilke effekter prioritering har hatt for grunneiere og næringsutøvere samt hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket som kan gjennomføres.

Det er registrert relativt få saker med prioriterte arter siden reglene trådte i kraft i mai 2011. Det er registrert dispensasjonssøknader for tre av de åtte artene: dragehode, klippeblåvinge og svarthalespove. Svarthalespove står for en klar majoritet av dispensasjonssøknadene. Av 30 dispensasjonssøknader etter forskrifter om prioriterte arter ble 29 helt eller delvis innvilget. Én søknad vedrørende dragehode ble ikke innvilget. Det er registrert to anmeldelser (dragehode), en planendring (dragehode) og et 20-talls andre saker med prioriterte arter (oppheving av vedtak, oppheving av reguleringsplan, avsetting av hensynssone i reguleringsplan, m.m.).

Den korte perioden siden forskriftene om prioriterte arter trådte i kraft og mangel på gode overvåkingsdata, gjør at det er svært vanskelig å dokumentere bestandsendringer på ulike lokaliteter. Manglende dokumentasjon på bedringer i tilstand gjennom gode overvåkingsdata betyr ikke at prioritering av artene ikke har hatt positiv effekt. Nær halvparten (44 %) av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om PA, mener tilskuddsordningene og økt skjøtsel for PA har positive effekter. Flere kommuner påpeker det samme. Halvparten av FM MVA mener at PA-status har ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører, for eksempel økt intern bevissthet og grundigere utredninger for prosjekter innen samferdsel og kraftlinjeutbygging. Dette støttes av en betydelig andel av kommunene (28 %, n = 62). To av tre direktorater som har behandlet saker med PA mener at PA-status har ført til positive effekter for en lokalitet med PA på grunn av prioriteringen som PA. Lokaliteter med klippeblåvinge, eremitt, rød skogfrue, dragehode og elvesandjeger er nevnt som eksempler der regelverket har hatt positive effekter for en prioritert art.

Når det gjelder kostnader og tidsbruk har noen respondenter lagt vekt på at økt kunnskap og oppmerksomhet om artene fører til at informasjon om artene kommer tidligere inn i saker og at dette bidrar til bedre framdrift og tidligere avklaringer. Det er samtidig flere eksempler på saker der en prioritert

art har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader. Flere respondenter påpeker at dette er en naturlig konsekvens av at flere samfunnsinteresser skal hensyntas i planlegging og prosjektgjennomføring. Blant Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og kommunene (n = 61) kjenner henholdsvis 28 og 11 prosent til at en PA har gjort en sak vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre. To av tre direktorater har rapportert det samme i forbindelse med drift og vedlikehold av veger og jernbane.

Om lag 22 prosent (n = 22) av miljøvernavdelingene kjenner til saker der PA har ført til negative konsekvenser for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre, mens 7 prosent (n = 61) av kommunene kjenner til slike saker. Majoriteten av de andre respondentene kjenner ikke til slike saker. De negative konsekvensene knytter seg primært til forsinkelser eller økte kostnader, men det framkommer ikke av svarene i hvilken grad det er snakk om vesentlige konsekvenser eller mindre alvorlige konsekvenser. Om lag 27 prosent (n = 15) av miljøvernavdelingene og 10 prosent (n = 48) av kommunene svarte at tidspunktet i saksgangen da påvirkning på en PA blir kjent har betydning for risikoen for forsinkelser. Dess senere i saksgangen dette blir kjent, dess større er risiko for forsinkelser. Tilsvarende, henholdsvis 21 og 10 prosent av miljøvernavdelingene og kommunene mente tidspunktet påvirkning av en PA blir et tema kan påvirke kostnadene. Det rapporteres også om positive konsekvenser som følge av at en art har blitt en PA, for eksempel tilskudd til skjøtsel som både gir inntekter for grunneier, åpner opp områder som er i ferd med å gro igjen og vedlikeholder områder. Om lag 33 prosent (n = 18) av miljøvernavdelingen og 2 prosent (n = 61) av kommunene kjenner til saker der prioritering av en art har hatt positive konsekvenser for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre.

Respondentene ble bedt om å vurdere i hvilken grad ulike aktører har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for PA og kunnskap om tilstanden for de prioriterte artene. Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) ble gjennomgående vurdert å ha god kunnskap om både regelverket for PA og om tilstanden for de prioriterte artene, selv om enkelte påpekte at kan være betydelig forskjell mellom avdelingene hos Fylkesmannen. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap, selv om det framheves at enkelte tiltakshavere har god kunnskap.

Et lite antall saker vedrørende prioriterte arter gjør at mange respondenter har begrenset praktisk erfaring med regelverket. Mange respondenter opplever derfor at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å komme med innspill til forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket. Flere av de som har erfaring har imidlertid kommet med forslag som kan deles inn i fire hovedgrupper:

- Konkrete forslag knyttet til spesifikke arter.
- Behov for mer og bedre kunnskap og informasjon.
- Behov for samordning mellom ulike sektormyndigheter for å forhindre doble beslutningsprosesser og sikre at offentlige myndigheter framstår med en stemme.
- Andre forslag og kommentarer.

Utvalgte naturtyper (UN)

Regelverket om utvalgte naturtyper (naturmangfoldloven §§ 52 til 56) omfatter for tiden fem naturtyper: Hul eik, kalklindeskog, kalksjøer, slåttemark og slåttemyr. Denne gjennomgangen har blant annet søkt å finne svar på om utvelgelsen av en naturtype har bedret tilstanden for naturtypen eller hindret ødeleggelse av lokaliteter, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser utvelgelse av naturtypene har hatt for myndighetenes behandling av saker, hvilke effekter utvelgelsen har hatt for grunneiere og næringsutøvere, i hvor stor grad meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak brukes samt hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket som kan gjennomføres.

Erfaringsinnhenting har avdekket mange flere saker med utvalgte naturtyper enn for prioriterte arter, blant annet mange utbyggingssaker som berører hule eiker. Det er identifisert noen utbyggingssaker som kan berøre slåttemark og til dels slåttemyr, men mange flere tilfeller av skjøtselstiltak for disse naturtypene. Noen få saker er også funnet for kalksjøer, særlig i jordbruks- og skogbrukslandskapet, og et fåtalls saker vedrørende kalklindeskog.

Spørreundersøkelsene viser at vurderinger av hensynskravet i varierende grad gjøres for lokaliteter med utvalgte naturtyper. Meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak synes å bli brukt i liten eller ingen grad i de aller fleste kommuner. Den meget beskjedne bruken av systemet synes dels å skyldes at det er få tiltak som berører forekomster av utvalgte naturtyper, og dels at det er lite, men voksende, kunnskap om regelverket selv der meldepliktsystemet er relevant. I denne erfaringsinnhenting er det bare rapportert om én klage knyttet til meldepliktsystemet.

Som for prioriterte arter har erfaringsinnhenting ikke avdekket overvåkingsdata som er egnet til å vise hvorvidt utvelgelse har medført forbedring i tilstanden siden forskriften om utvalgte naturtyper trådte i kraft i mai 2011. Det er likevel mange klare indikasjoner på at tilstand er bedret eller i ferd med å bli bedret for utvalgte naturtyper, alternativt at forringelse er stoppet eller i ferd med å bli stoppet for en rekke lokaliteter. Blant Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger (n = 18) og kommunene (n = 180) kjenner henholdsvis 78, 50 og 22 prosent til lokaliteter som trolig eller helt sikkert har fått bedre tilstand. Den klart største delen av slike saker gjelder slåttemark og til dels slåttemyr, der det rapporteres at skjøtsel er i ferd med å bedre tilstanden for disse naturtypene. Miljømyndighetene har i mange tilfeller gitt tilskudd til slik skjøtsel. Det er også rapportert om redusert trusselbilde for hule eiker og kalksjøer etter utvelgelse. Mellom 89 og 94 prosent (n = 18) av Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger kjenner til at tilskudd, eller økt skjøtsel eller økt bevissthet trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt. Tilsvarende tall for landbruksavdelingene og kommunene er henholdsvis 63-69 prosent (n = 16) og 29-44 prosent (n = 179).

Som for prioriterte arter nevner enkelte respondenter at økt kunnskap og fokus på de utvalgte naturtypene bidrar til at informasjon om UN kommer tidligere inn i saker, og at dette er positivt for framdrift av saker der det kan bidra til tidligere avklaringer. Flere respondenter nevner eksempler på saker der en utvalgt naturtype har ført til forsinkelser eller ekstra kostnader som følge av behov for ekstra avklaringer, utredninger eller at det må søkes om tillatelse. Mens ingen av landbruksavdelingene har rapportert om saker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende, har henholdsvis 33, 39 og 10 prosent av direktoratene (n = 3), Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger (n = 18) og kommunene (n = 178) oppgitt at de er kjent med slike saker. I noen av disse sakene har tiltakshaver eller planmyndighet valgt å ikke følge opp informasjon om naturverdier gitt tidligere i planprosessen, noe som senere har medført forsinkelser eller ekstra kostnader på et senere tidspunkt. Under ¼ av respondentene mener at tidspunktet det ble klart at en sak kunne påvirke en UN har hatt betydning for tidsbruk eller kostnader. Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger er de som i størst grad mener dette tidspunktet er av betydning, etterfulgt av Fylkesmannens landbruksavdelinger og kommunene.

Over 80 prosent (n = 18) av Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger, 44 prosent (n = 16) av Fylkesmannens landbruksavdelinger og 25 prosent (n = 177) av kommunene kjenner til saker der utvelgelse av en naturtype har ført til positive konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre. Alle disse aktørene framhever at den viktigste årsaken til positive konsekvenser er tilskudd til skjøtsel av slåttemarker som både gir inntekt for grunneier og reduserer gjengroing av kulturlandskapet.

Et klart mindretall av Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger (17 %), landbruksavdelinger (6 %) og kommunene (7 %) kjenner til saker der utvelgelsen av en naturtype har ført til negative konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre. De negative konsekvensene er stort sett knytt til

begrensninger på omsøkte tiltak ønsket av grunneier eller rettighetshaver, inkludert en rekke eksempler der hul eik ikke er tillatt fjernet samt noen tiltak som berører kalksjøer og slåttemark.

Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) ble vurdert å ha god kunnskap om både regelverket for UN og om tilstanden for de utvalgte naturtypene. Flere av miljøvernavdelingene påpekte at kunnskapsnivået varierer betydelig mellom avdelingene hos Fylkesmannen. Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap om regelverket for UN. Tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap om dette, selv om det som for prioriterte arter framheves at enkelte tiltakshavere har god kunnskap. Kommunene og Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger mener i stor grad at de selv har tilstrekkelig kunnskap om hvor utvalgte naturtyper finnes innenfor sitt ansvarsområde. En betydelig mindre andel av kommunene mener de har tilstrekkelig kunnskap om tilstanden til de utvalgte naturtypene og eventuelle behov for tiltak i de aktuelle lokaliteter med en UN.

En betydelig andel av respondentene, særlig Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger, mener det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket. Konkrete innspill kan deles inn i fem grupper:

- Tydeliggjøring av regelverket.
- Flere og bedre skjøtseltiltak.
- Mer kunnskap om de utvalgte naturtypene.
- Større klarhet i hvordan meldeplikten for skogbruks- og jordbrukstiltak skal anvendes.
- Andre forslag og kommentarer.

Dispensasjoner i verneområder

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 gjelder for alle verneområder og i de tilfeller der verneforskriften ikke spesifikt behandler den aktuelle problemstilling. Det er blant annet undersøkt i hvor mange saker og i hvilke tilfeller det gjøres unntak fra verneforskriften med hjemmel i § 48 samt hvor mange dispensasjoner som påklages, hvilke typer saker dette er, hvem som klager og i hvor mange saker klager gis medhold. Forvaltningsmyndigheten for de fleste store verneområder er i perioden 2010-2014 overført fra Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger til interkommunale nasjonalpark-/verneområdestyrer. Dispensasjonspraksis for disse to gruppene forvaltningsmyndigheter ble sammenlignet.

Materialet som er analysert kommer fra 40 nasjonalpark-/verneområdestyrer som totalt forvalter over 150 verneområder. Disse styrene rapporterte totalt 873 dispensasjonssøknader og 781 dispensasjoner. Det er rapportert inn 293 søknader og 263 dispensasjoner fra Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger. Materialet fra fylkesmennene omfatter færre verneområder og dekker i gjennomsnitt kortere forvaltningsperioder enn periodene styrene har hatt forvaltningsansvaret. Dette forklarer i hovedsak forskjellene i totalt antall søknader og dispensasjoner mellom fylkesmennene og styrene.

Det er stor variasjon i antall søknader (0-104) og dispensasjoner (0-90) fra verneområde til verneområde. Et fåtall verneområder står for en stor andel av søknadene og dispensasjonene, for eksempel står 3 styrer for 30 prosent av søknadene. Flere styrer har behandlet svært få eller ingen søknader selv om de har hatt forvaltningsansvaret i flere år. Forskjeller i omfanget av bruksinteresser som er knyttet til de ulike verneområdene synes å være en viktig årsak til den store variasjonen.

Fordelingen av søknader og dispensasjoner på ulike typer tiltak er relativt lik for nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger. «Motorferdsel» utgjør den klart største gruppen søknader (54-55 %) og dispensasjoner (55-57 %) for nasjonalpark-/verneområdestyrene og fylkesmennene. «Andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» er den nest største gruppen søknader (12-16 %) og dispensasjoner (11-15 %). «Bygninger» utgjør en nesten like stor gruppe søknader

(9-13 %) og dispensasjoner (8-12 %). «Forskning og undervisning» utgjør 7-11 prosent av søknadene og 8-12 prosent av dispensasjonene, mens «arrangementer» utgjør henholdsvis 1-4 og 2-5 prosent av søknadene og dispensasjonene for både styrene og fylkesmennene.

En høy andel av dispensasjonssøknadene etter § 48 innvilges. Styrene og Fylkesmannen innvilger begge 89-90 prosent av søknadene. Det er for de fleste typer tiltak klare likheter mellom Fylkesmannen og nasjonalpark-/verneområdestyrene når det gjelder i hvor stor grad ulike typer søknader innvilges.

Andelen dispensasjonsvedtak som påklages er begrenset. For vedtakene fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrer ble det klaget på 4,7 prosent av vedtakene (41 klager). For Fylkesmannens miljøvernnavdelinger ble det registrert en noe mindre andel klager på 3,4 prosent av vedtakene (10 klager).

Den klart vanligste klagen hos styrene gjelder dispensasjonsvedtak for «bygninger». Bygninger utgjør nesten halvparten av klagen (49 % av klagen), og det klages hyppigere på vedtak vedrørende «nybygg» (29 % av klagen) enn for «ombygging og tilbygg» (20 %). Det klages i noen grad også på vedtak om «motorferdsel» (24 % av klagen) og «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» (20 %). Blant de få klagen rapportert av Fylkesmannens miljøvernnavdelinger, er det flest klager vedrørende «motorferdsel» etterfulgt av «bygninger» og «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep».

Det er betydelig forskjell i andel vedtak som påklages for ulike typer tiltak. Den høyeste klageandelen gjelder vedtak om dispensasjon for «bygninger» etterfulgt av «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep». Resultatene for Fylkesmannens miljøvernnavdelinger viser samme rekkefølge i hvilke tiltak som påklages oftest, men forskjellene mellom tiltakstypenes klageprosent er mindre. Blant klagen på vedtak av nasjonalpark-/verneområdestyrene var Fylkesmannen den som klaget hyppigst, etterfulgt av «søker» og «naturvern- eller friluftsansettelse». For klagen på dispensasjonsvedtakene fattet av Fylkesmannen var «søker» klager i nesten alle tilfellene.

Om lag 39 prosent av klagen på vedtak fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrer ble gitt medhold i første instans (av styrene selv). Til sammenligning ble det for Fylkesmannens miljøvernnavdelinger gitt medhold i 30 prosent av klagen i første instans (av Fylkesmannen selv).

Både Fylkesmannens miljøvernnavdelinger og nasjonalpark-/verneområdestyrer rapporterer at hovedårsaken til at søknader om dispensasjon må behandles etter lovens § 48 er at verneforskriften ikke regulerer det omsøkte forholdet direkte. Ofte var det omsøkte forholdet ikke vurdert under arbeidet med verneforskriften, for eksempel der tiltak i ettertid er blitt mer aktuelle eller det har oppstått nye behov. Andre ganger hjemler ulike verneforskrifter forskjellige tiltak til tross for at verneområdene er del av et sammenhengende forvaltningsområde der aktiviteter skjer på tvers av grensene til verneområdene. Noen verneforskrifter, særlig eldre forskrifter, har få spesifiserte unntaksbestemmelser, og de fleste dispensasjonssøknadene må derfor behandles etter § 48 i slike verneområder.

Forvaltningsmyndighetene framhever i sine tilbakemeldinger at tiltak oftere kunne og burde vært regulert gjennom verneforskrift heller enn lovens § 48. Spesielt gjelder dette følgende typer tiltak forskning og forskningsrelaterte aktiviteter, transport i forbindelse med godkjente tiltak, motorferdsel i forbindelse med visse typer nærings- eller forvaltningsaktiviteter og enkelte tiltak som er i tråd med et verneområdes forvaltningsplan.

Majoriteten av verneområdeforvalterne (sekretariatet) for nasjonalpark-/verneområdestyrene (74 %) oppgir at de ikke har registrert noen forskjell på sekretariatets og styrets vurderinger etter § 48. Et mindretall (26 %) oppgir at det er forskjell, noe som i hovedsak skyldes at styret i noen tilfeller har gitt dispensasjon i saker der sekretariatet mente det ikke burde gis dispensasjon, for eksempel til fordel for næringsutvikling og tilpasning til andre lokale ønsker. Ofte bestod forskjellen i ulike vurdering av om tiltak vil på virke verneverdiene «nevneverdig». Flere nasjonalpark-/verneområdestyrer understreker at liten

forskjell i vurderinger kan skyldes en kort periode der styret har vært forvaltningsmyndighet, og at det derfor har vært få dispensasjonssaker så langt.

Det var få forslag til forenklinger og forbedringer fra miljøvernavdelingene og nasjonalpark-/verneområdestyrene. Den korte perioden de har forvaltet regelverket og det lave antallet dispensasjonssøknader utgjør et begrenset erfaringsgrunnlag for å foreslå forbedringer eller forenklinger. Samtidig har en betydelig andel av respondentene eksplisitt uttrykt at de synes regelverket fungerer bra. Flere påpeker at det er viktigere å oppdatere eksisterende verneforskrifter enn å forbedre § 48 og praktiseringen av denne. Særlig gjelder dette eldre verneforskrifter som har få spesifikke eller lite tidsmessige dispensasjonsbestemmelser.

SUMMARY

Please see separate document available on: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Gjennomgang-av-praktisering-av-naturmangfoldloven.html?id=768218.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning	17
1.1	Bakgrunn.....	17
1.2	Problemstillinger.....	17
2	Metode	19
2.1	Innledende telefonintervjuer.....	19
2.2	Detaljerte spørreundersøkelser	19
2.3	Gjennomgang av saksdokumenter og intervjuer	25
2.4	Analyse og rapportering	25
2.5	Kvalitet av datagrunnlaget	25
3	Miljørettslige prinsipper	27
3.1	Problemstillinger.....	27
3.2	Resultater	27
3.2.1	Praktiseringen av regelverket	27
3.2.2	Effekter på naturmangfold.....	34
3.2.3	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser	35
3.2.4	Kunnskap om regelverket	41
3.2.5	Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket	43
4	Prioriterte arter	47
4.1	Problemstillinger.....	47
4.2	Resultater	48
4.2.1	Praktiseringen av regelverket	48
4.2.2	Bestandssituasjon og tilstand	49
4.2.3	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av prioritering	51
4.2.4	Kunnskap om regelverket og de prioriterte artene	54
4.2.5	Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket	58
5	Utvalgte naturtyper	61
5.1	Problemstillinger.....	61
5.2	Resultater	62
5.2.1	Praktiseringen av regelverket	62
5.2.2	Bestandssituasjon og tilstand	65
5.2.3	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av utvelgelse	68
5.2.4	Kunnskap om regelverket og de utvalgte naturtypene.....	71
5.2.5	Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket	75
6	Dispensasjoner i verneområder etter naturmangfoldloven § 48.....	79
6.1	Problemstillinger.....	79
6.2	Resultater	80
6.2.1	Unntak fra verneforskrifter	80
6.2.2	Klager på vedtak	84
6.2.3	Utdypende spørsmål om dispensasjoner i verneområder	86
7	Oppsummerende vurderinger	91

Liste over vedlegg (finnes i separat dokument)²

Vedlegg 1	Oppdragsbeskrivelse fra Klima- og miljødepartementet
Vedlegg 2	Oversikt over respondenter som ble intervjuet på telefon
Vedlegg 3	Spørreundersøkelse til kommunene – prioriterte arter, utvalgte naturtyper og miljørettslige prinsipper
Vedlegg 4	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens miljøvernavdelinger – prioriterte arter
Vedlegg 5	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens miljøvernavdelinger – utvalgte naturtyper
Vedlegg 6	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens miljøvernavdelinger – miljørettslige prinsipper
Vedlegg 7	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens landbruksavdelinger – utvalgte naturtyper
Vedlegg 8	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens landbruksavdelinger – miljørettslige prinsipper
Vedlegg 9	Spørreundersøkelse til Fylkesmannens juridiske avdeling eller tilsvarende – miljørettslige prinsipper
Vedlegg 10	Spørreundersøkelse til fylkeskommuner – miljørettslige prinsipper
Vedlegg 11	Spørreundersøkelse til direktorater – prioriterte arter, utvalgte naturtyper og miljørettslige prinsipper
Vedlegg 12	Spørreundersøkelse til departementer – prioriterte arter, utvalgte naturtyper og miljørettslige prinsipper
Vedlegg 13	Spørreundersøkelser til nasjonalpark-/verneområdestyrer og Fylkesmannens miljøvernavdelinger – dispensasjonspraksis etter naturmangfoldloven § 48
Vedlegg 14	Oversikt over hvilke av Fylkesmannens miljøvernavdelinger det ble innhentet tallmateriale fra for dispensasjonspraksis i verneområder etter naturmangfoldloven § 48
Vedlegg 15	Oversikt over hvilke nasjonalpark-/verneområdestyrer det ble innhentet tallmateriale fra for dispensasjonspraksis i verneområder etter naturmangfoldloven § 48
Vedlegg 16	Oversikt over mottakere av spørreundersøkelsene og respondenter intervjuet per telefon.
Vedlegg 17	Beregninger av svarprosenten for kommunene på tvers av størrelsesgrupper og geografisk spredning
Vedlegg 18	Oppsummert tallmateriale fra spørreundersøkelsene
Vedlegg 19	De åtte prioriterte artene etter naturmangfoldloven § 23 per 1. juni 2014
Vedlegg 20	Oversikt over saker vedrørende prioriterte arter
Vedlegg 21	De fem utvalgte naturtypene etter naturmangfoldloven § 52 per 1. juni 2014

² Denne rapporten og supplerende materiale, inkludert et separat dokument med vedleggene, er tilgjengelig på hjemmesiden til Klima- og miljødepartementet, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Giennomgang-av-praktisering-av-naturmangfoldloven.html?id=768218.

Forkortelser

FM	Fylkesmannen
FM JUR	Fylkesmannens juridiske avdeling (eller tilsvarende avdeling)
FM LBA	Fylkesmannens landbruksavdeling
FM MVA	Fylkesmannens miljøvern avdeling
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
JBV	Jernbaneverket
KLD	Klima- og miljødepartementet
KrF	Kristelig Folkeparti
KV	Kystverket
LVO	Landskapsvernområde
MP	Miljørettslige prinsipper
nml.	Naturmangfoldloven
NP	Nasjonalpark
NPS/VOS	Nasjonalpark-/verneområdestyre
NR	Naturresevat
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
PA	Prioritert art
SLF	Statens landbruksforvaltning
SRF	Statens reindriftsforvaltning
SVV	Statens vegvesen Vegdirektoratet
UN	Utvalgt naturtype
V	Venstre

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det framgår av den politiske plattformen til regjeringen Solberg at naturmangfoldloven³ skal ligge fast, men praktiseringen skal gjennomgås.⁴ Det samme slås fast i samarbeidsavtalen mellom partiene H, FrP, KrF og V.⁵ Klima- og miljødepartementet (KLD) har på denne bakgrunn satt i verk en gjennomgang av praktiseringen naturmangfoldloven (nml.). Formålet med gjennomgangen er å legge til rette for en mest mulig effektiv og ensartet praktisering av naturmangfoldloven og å bidra til økt kunnskap om og forståelse for lovens regler.

Som en del av denne gjennomgangen har departementet fått utført innhenting av erfaringsmateriale for fire områder: de miljørettslige prinsippene (§§ 8 til 12), prioriterte arter (§§ 23 og 24), utvalgte naturtyper (§§ 52 til 56) og dispensasjoner i verneområder etter § 48 i loven. Departementet ønsket innhenting og sammenstilling av erfaringsbasert dokumentasjon på om reglene virker etter sitt formål, hvilke konsekvenser reglene har og om det er rom for forenklinger i praktiseringen eller mer effektiv bruk av reglene. Det har vært sentralt for departementet at erfaringer innhentes fra et bredt spekter av ulike aktører, inkludert myndigheter på alle forvaltningsnivåer og andre som berøres av regelverkene.

Klima- og miljødepartementet ønsker at erfaringsinnhenting skal danne grunnlag for videre oppfølging av praktiseringen av reglene, og departementet planlegger å følge opp denne erfaringsinnhenting i samarbeid med andre berørte departementer.

1.2 Problemstillinger

Oppdragsbeskrivelsen angir mer enn 50 problemstillinger og spørsmål som ønskes besvart for de ulike regelverkene. Departementet ønsker blant annet svar på følgende:

De miljørettslige prinsippene:

- I hvor stor grad blir prinsippene brukt, og i hvilke saker brukes prinsippene?
- Er det forskjell på bruken av de forskjellige prinsippene?
- Er det særlige utfordringer knyttet til bruken av de ulike prinsippene?
- I hvilken grad får bruk av prinsippene betydning for sakens utfall? Hvorfor får prinsippene eventuelt ikke betydning?
- Oppfattes prinsippene som et godt verktøy for å ta vare på natur, og er det eventuelt forskjell på de ulike prinsippene i så måte?
- Hvor mye tid brukes på vurdering av de miljørettslige prinsippene? Blir øvrig saksbehandling forsinket i påvente av slike vurderinger? Blir saksbehandlingen påvirket på andre måter?
- Er kunnskapen om prinsippene god nok? Er kunnskapen om natur og øvrige belastninger god nok til å foreta vurderinger etter prinsippene?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

³ LOV 2009-06-19 nr 100: Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) (<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>).

⁴ Se kapittel «13 Miljø og klima» i «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet» (<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf>).

⁵ Se punkt 4) e. i «Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre» (<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf>).

Prioriterte arter:

- I hvor mange saker er det søkt om dispensasjon fra forskriftene om prioriterte arter, og i hvor mange saker er det gitt dispensasjon?
- Har prioritering ført til en bedre bestandssituasjon og/eller en bedre tilstand for artene som er prioritert? Hva har forårsaket eventuelle endringer, alternativt hva er årsakene til manglende forbedringer?
- Har prioritering av en art hindret ødeleggelse av lokaliteter med slike arter?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser har prioritering av artene hatt for myndighetenes behandling av saker? Hvordan og hvorfor har disse konsekvensene oppstått?
- Hvilke effekter (positive og negative) har prioritering hatt for grunneiere og næringsutøvere?
- Er kunnskapen om regelverket god nok? Er kunnskapen om naturmangfold god nok?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

Utvalgte naturtyper:

- Har utvelgelsen ført til en bedre tilstand for naturtypen som er utvalgt? Hva har forårsaket eventuelle endringer, alternativt hva er årsakene til manglende forbedringer?
- I hvor mange saker har det at en naturtype er gitt status som utvalgt hindret ødeleggelse av en lokalitet?
- I hvor stor grad brukes meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak? Og i hvilken grad påklages saker etter meldepliktsystemet?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser har utvelgelsen av naturtypene hatt for myndighetenes behandling av saker? Hvordan og hvorfor har disse konsekvensene oppstått?
- Hvilke effekter (positive og negative) har utvelgelsen hatt for grunneiere og næringsutøvere?
- Er kunnskapen om regelverket god nok? Er kunnskapen om naturmangfold god nok?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

Dispensasjoner i verneområder etter lovens § 48:

- I hvor mange saker og i hvilke tilfeller det gjøres unntak fra verneforskriften for verneområder etter § 48?
- Hvor mange dispensasjoner som påklages, hvilke typer saker dette er, hvem som klager og i hvor mange saker klager gis medhold?

For mer informasjon om oppdragsbeskrivelsen, se vedlegg 1.

2 Metode

Problemstillingene knyttet til de fire regelverkene er i hovedsak belyst gjennom omfattende spørreundersøkelser sendt til et bredt utvalg aktører som utøver myndighet, analyse av enkelte saker hvor ett av de fire regelverkene har vært relevante, intervjuer og gjennomgang av sekundærlitteratur. Erfaringsinnhenting har bestått av fire hovedfaser: innledende telefonintervjuer, detaljerte spørreundersøkelser, gjennomgang av saksdokumenter og intervjuer og analyse og rapportering. Erfaringsinnhenting er utført i perioden april-september 2014.

2.1 Innledende telefonintervjuer

Tidlig i arbeidet ble det gjennomført strukturerte telefonintervjuer med representanter fra Fylkesmannens miljøvernavdelinger, nasjonalpark-/ verneområdestyrer, departementer, direktorater/sektormyndigheter, interesse- og bransjeorganisasjoner og kommuner (se vedlegg 2). Intervjuene var basert på en sjekklister for hvert av de fire regelverkene. Respondentene fikk ikke tilsendt spørsmålene på forhånd og svarte uforberedt per telefon. Formålet med de innledende intervjuene var å få en bedre oversikt over saksomfang og tilfang av relevante saker, hva som fantes av tilgjengelig informasjon om relevante saker, samt å få mer kunnskap om problemstillingene og aktørers erfaringer for deretter å prioritere blant et stort antall problemstillinger og potensielle spørsmål i etterfølgende spørreundersøkelser. For et lite antall aktører, der det viste seg vanskelig å få kontakt med den mest relevante personen i første fase av arbeidet, ble det gjennomført telefonintervjuer på et senere tidspunkt.

De innledende telefonintervjuene indikerte at offentlige myndigheter som anvender lovverket hadde vesentlig mer konkret erfaringsgrunnlag enn de fleste interesse- og bransjeorganisasjoner, og det ville være vanskelig for mange av disse organisasjonene å besvare spørsmålene i de detaljerte spørreundersøkelsene med utgangspunkt i egne konkrete erfaringer. Disse intervjuene indikerte også at det på enkelte områder ville være vanskelig å skaffe god dokumentasjon for å belyse problemstillinger og spørsmål i oppdragsbeskrivelsen. Her ble det enten utviklet alternative spørsmål som kunne gi indirekte svar, eller det ble gjort avgrensninger eller justeringer i prioriteringene av hva som skulle belyses i dette arbeidet. For eksempel ble det raskt klart at det ikke finnes gode overvåkingsdata for bestandsutvikling for prioriterte arter eller tilstand for utvalgte naturtyper. Spørsmålene i undersøkelsene ble derfor rettet inn mot faktorer som påvirker slike arter og naturtyper i positiv eller negativ retning, og som på sikt trolig vil påvirke bestand og tilstand.

Erfaringsinnhenting fra offentlige myndigheter som forvalter naturmangfoldloven fortsatte etter innledende telefonintervjuer gjennom spørreundersøkelser fokusert på erfaringer fra offentlig forvaltning av regelverkene. For interesse- og bransjeorganisasjoner stoppet erfaringsinnhenting i all hovedsak med de innledende telefonintervjuene siden disse ikke utøver offentlig myndighet.

2.2 Detaljerte spørreundersøkelser

Prioriterte arter, utvalgte naturtyper og miljørettslige prinsipper

I neste fase ble det utformet detaljerte spørreundersøkelser rettet mot ulike offentlige myndighetsutøvere. Elektroniske spørreundersøkelser gjennom QuestBack, et program for nettbaserte undersøkelser, ble sendt ut per e-post og omfattet regelverkene for prioriterte arter (PA), utvalgte naturtyper (UN) og miljørettslige prinsipper (MP).

Undersøkelsene om PA og UN dekker perioden fra naturmangfoldloven trådte i kraft (1. juli 2009)⁶ til 31. mars 2014, inkludert pågående saker som ikke er avsluttet og relevante saker påbegynt før naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009, men avsluttet etter at loven trådte i kraft. Undersøkelsen om MP er i hovedsak avgrenset til å gjelde praksisen for nyere saker, det vil si saker som har blitt behandlet i perioden mellom 1. januar 2013 og 31. mars 2014. Denne avgrensningen ble gjort for å redusere tilfang blant et stort antall relevante saker og for å fokusere på nyere saker der informasjon er lettere tilgjengelig og forvaltningsmyndigheter har mer innarbeidede rutiner for å håndtere de miljørettslige prinsippene.

Hensikten med disse spørreundersøkelsene var blant annet å innhente informasjon og dokumentasjon om:

- erfaringer med bruk av naturmangfoldlovens regelverk om PA, UN og MP, inkludert økonomiske og administrative konsekvenser,
- praksis og rutiner for bruk av disse regelverkene,
- kunnskap om regelverkene og aktuelle miljøverdier,
- innspill til mulige forbedringer og forenklinger i praktiseringen av dette regelverket,
- konkrete saker eller planprosesser der PA, UN eller MP har vært en relevant problemstilling.

Gjennom spørreundersøkelsene ble aktørene også bedt om å oversende sakspapirer og annen sentral dokumentasjon for konkrete saker vedrørende PA, UN og MP, for eksempel planutkast, planer, dispensasjonssøknader, uttalelser, innspill, vedtak, klager på vedtak og klagevedtak.

Det er også innhentet dokumentasjon om saker fra Miljøvedtaksregisteret⁷ som ble offentlig tilgjengelig 1. april 2014.

I lys av at spørreundersøkelsene var omfattende og svarfristene korte valgte Multiconsult å sende ut spørreundersøkelsene til et stort antall potensielle respondenter heller enn et mindre utvalg av antatt representative respondenter. Dette ble gjort for å øke sjansen å få tilstrekkelig mange svar på tvers av aktørgrupper, forvaltningsnivå og geografiske områder.

De elektroniske spørreundersøkelsene vedrørende PA, UN og MP ble sendt på e-post til følgende respondenter i offentlig forvaltning:

- Alle landets kommuner (427):
Spørreundersøkelsen dekket PA, UN og MP og ble sendt til kommunenes postmottak basert på en e-postliste anskaffet fra Kommuneforlaget. Oversendelsen til kommunene inneholdt en beskjed om å videresende e-posten til den/de i kommuneadministrasjonen som jobber med miljø/naturmangfold eller planlegging som påvirker naturmangfold. Hele spørreundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 3.
- Alle Fylkesmannens miljøvernavdelinger (18):
Miljøvernavdelingene ved miljøvernseksjonen/-direktøren mottok tre separate spørreundersøkelser som dekket PA,⁸ UN og MP.⁹ Hele spørreundersøkelsene er gjengitt i vedlegg 4, 5 og 6.

⁶ Forskriften om utvalgte naturtyper ble vedtatt 13. mai 2011, og forskriftene om prioriterte arter ble vedtatt 20. mai 2011.

⁷ Miljøvedtaksregisteret er tilgjengelig på <http://www.miljovedtak.no/>.

⁸ Undersøkelsen om PA ble bare sendt til Fylkesmannens miljøvernavdelinger da det var ventet at disse avdelingene, som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om prioriterte arter, har best oversikt over aktuelle saker. Det var forventet at spørreundersøkelser om prioriterte arter til andre avdelinger ville gi relativt lite tilleggsinformasjon.

- Alle Fylkesmannens landbruksavdelinger (18):
Landbruksavdelingene ved landbrukssjefen fikk tilsendt to separate spørreundersøkelser om henholdsvis UN og MP. Hele spørreundersøkelsene er gjengitt i vedlegg 7 og 8.
- Alle Fylkesmannens avdelinger med ansvar for behandling av klagesaker vedrørende kommunal planlegging (18):
Undersøkelsen ble sendt til juridisk avdeling eller tilsvarende avdeling (for eksempel justis- og beredskapsavdelingen eller kommunalavdelingen) ved avdelingsdirektør. Disse avdelingene mottok bare en spørreundersøkelse om MP og ble bedt om å svare i lys av sin behandling av de klagesaker vedrørende kommunal planlegging som avdelingen behandler og der naturmangfold påvirkes. Hele spørreundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 9.
- Fylkeskommuner (11):
Fylkeskommunene i Aust-Agder, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Nord-Trøndelag, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms og Vest-Agder ble valgt fordi de har betydelig akvakulturproduksjon. Fylkeskommunene mottok en spørreundersøkelse som bare omfattet de miljørettslige prinsippene og bruk av disse prinsippene i forbindelse med tildeling av tillatelser etter akvakulturloven.¹⁰ Hele spørreundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 10.
- Direktorat (8):
Avinor, Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard, Fiskeridirektoratet, Jernbaneverket (JBV), Kystverket (KV), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statens landbruksforvaltning (SLF)¹¹ og Statens vegvesen Vegdirektoratet (SVV) mottok en spørreundersøkelse som dekket PA, UN og MP. Hele spørreundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 11.¹²
- Departementer (4):
Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet mottok en spørreundersøkelse som dekket PA, UN og MP. Hele spørreundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 12.

Multiconsult utformet alle spørreundersøkelsene (også vedrørende dispensasjoner i verneområder etter nml. § 48 som omtales under) med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen. Klima- og miljødepartementet fikk anledning til å kommentere på et utkast til spørreundersøkelsene. Undersøkelsene ble sendt ut av Multiconsult og oppfølging av mottakerne ble utført av Multiconsult. Alle spørreskjemaene inneholdt kontaktinformasjon til Multiconsults prosjektleder og en kontaktperson i KLD i tilfelle respondenter ønsket å kontakte Multiconsult eller departementet om problemstillingene eller undersøkelsen. Multiconsult har svart på et stort antall henvendelser fra respondenter underveis.

⁹ I alle undersøkelsene som ble sendt til ulike avdelinger hos Fylkesmannen ble avdelingen som mottok undersøkelsen bedt om å konsultere andre avdelinger der det var relevant. Utsendelsene av spørreundersøkelsene til de ulike avdelingene ble også kopiert til Fylkesmannens postmottak.

¹⁰ LOV-2005-06-17-79: Lov om akvakultur (akvakulturloven), se <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-79>.

¹¹ Fra 1. juli 2014 er Statens landbruksforvaltning (SLF) lagt ned og samtidig slått sammen med Statens reindriftsforvaltning (SRF) til Landbruksdirektoratet. Spørreundersøkelsen ble sendt til SLF før denne sammenslåingen.

¹² Oljedirektoratet ble kontaktet i gjennomgangen. De fire regelverkene ble oppfattet som lite relevante for direktoratet og spørreundersøkelsen ble derfor ikke sendt til Oljedirektoratet.

Dispensasjoner i verneområder etter § 48

Det ble sendt ut et Excelbasert spørreskjema vedrørende dispensasjonspraksis etter naturmangfoldloven § 48. Dette ble sendt til to grupper forvaltningsmyndigheter: Fylkesmannens miljøvernavdelinger ved miljøvernssjefen/-direktøren og nasjonalpark-/verneområdestyrer ved sekretæren. Spørreskjemaet for hver av de to gruppene, som begge er gjengitt i vedlegg 13, etterspør den samme type informasjon. Formålet med undersøkelsene vedrørende dispensasjonspraksis var å innhente tallmateriale for antall søknader, dispensasjoner og klager og å sammenligne dispensasjonspraksis hos miljøvernavdelingene og nasjonalpark-/verneområdestyrene. For å kunne sammenligne dispensasjonspraksis hos Fylkesmannen og nasjonalpark-/verneområdestyrer, fokuserte erfaringsinnhentingene på verneområder der forvaltningsmyndigheten ble overført fra Fylkesmannen til nasjonalpark-/verneområdestyre etter at naturmangfoldloven trådte i kraft. Undersøkelsen dekket en rekke nasjonalparker (NP), landskapsverneområder (LVO), naturreservater (NR), biotopvernområder og fuglefredningsområder.

Enkelte verneområder ble forvaltet på kommunalt nivå, og ikke Fylkesmannen, før forvaltningsmyndigheten ble overført til nasjonalpark-/verneområdestyrene. Dispensasjonspraksis i perioder der verneområder ble forvaltet på kommunalt nivå ble ikke inkludert i denne erfaringsinnhentingene på grunn av utfordringer med å innhente datamateriale av tilstrekkelig god kvalitet for disse periodene fra en rekke kommuner og deres arkiver. Erfaringsinnhentingene inkluderer likevel tallmateriale for dispensasjonspraksis hos styre som overtok forvaltningen fra kommuner, men bare for perioden styret hadde forvaltningsmyndigheten. Dette gjaldt for eksempel Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane i Rogaland, Aust-Agder og Vest-Agder og Brattefjell-Vindeggen LVO i Telemark.

Ut fra avgrensningene beskrevet over var undersøkelsen relevant for Fylkesmannens miljøvernavdeling i 13 fylker (se vedlegg 14). Følgende fem fylkesmenn ble ikke inkludert:

- Fylkesmannen i Oslo og Akershus siden disse fylkene ikke har nasjonalpark-/verneområdestyrer.
- Fylkesmennene i Aust-Agder, Telemark og Rogaland siden de aktuelle verneområdene ble forvaltet på kommunalt nivå før overføring til nasjonalpark-/verneområdestyrer.
- Det er heller ikke rapportert materiale fra Fylkesmannen i Vestfold siden fylket ikke har noe nasjonalpark-/verneområdestyre som er inkludert i dette arbeidet.

Undersøkelsen ble også sendt til 42 nasjonalpark-/verneområdestyrer (se vedlegg 15). Enkelte andre verneområder ble ikke inkludert av ulike årsaker. For tre verneområder var styrene ennå ikke etablert per 1. mai 2014. Dette gjaldt Hardangervidda nasjonalpark (Buskerud, Hordaland og Telemark), Røstøyan landskapsverneområde/Nykan naturreservat (Nordland) og Øvre Anárjohka nasjonalpark (Finnmark). I tillegg ble nasjonalparkstyret for Færder nasjonalpark (Vestfold) utelatt fra dette arbeidet på grunn av den korte perioden siden oppnevning av styret (desember 2013).

Respondentene ble bedt om å oppgi tallmaterialet for antall søknader, dispensasjoner og klager fordelt på følgende seks hovedkategorier tiltak: «bygninger» fordelt på undergruppene «nybygg» og «ombygging og tilbygg», «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep», «motorferdsel» fordelt på undergruppene «barmarkskjøring», «kjøring på snødekt mark» og «lufttransport», samt kategoriene «arrangementer», «forskning og undervisning» og «annet». Ved siden av tallmaterialet som departementet etterspurte i oppdragsbeskrivelsen inkluderte spørreskjemaene i tillegg henholdsvis fem og seks tilleggsspørsmål for miljøvernavdelingene og nasjonalpark-/verneområdestyrene. Disse spørsmålene ble inkludert for å belyse tallmaterialet ytterligere.

Erfaringsinnhenting ble avgrenset til å omfatte dispensasjonspraksis i perioden fra naturmangfoldloven trådte i kraft (1. juli 2009) til 31. mars 2014.

Svarprosjenter

Spørreundersøkelsene for de fire regelverkene ble besvart i perioden mai – september 2014. Tabell 2.1 og figur 2.1 viser antall mottakere, respondenter og svarprosjenter for spørreundersøkelsene. De som er intervjuet per telefon, men som ikke svarte på spørreundersøkelsene er ikke inkludert i tallene i tabell 2.1 og figur 2.1. Vedlegg 16 viser hvilke mottakere som har svart på undersøkelsene. Omfattende spørreundersøkelser og i utgangspunktet korte svarfrister gjorde det nødvendig med flere runder og betydelig tidsbruk for å purre svar og en del respondenter fikk utsatt svarfrist til etter sommerferien. De relativt høye svarprosjentene som til slutt ble oppnådd viser også at mange respondenter har brukt mye tid på spørreundersøkelsene.

For kommunene ble det til slutt oppnådd en svarprosjent på 60. Svarprosjentene på tvers av åtte kategorier av kommunestørrelse (målt i innbyggertall) ble sjekket for å kontrollere om det var store forskjeller i svarprosjenter mellom størrelsesgruppene. Svarprosjenter per fylke ble også sjekket for å kontrollere for geografiske skeivheter i datamaterialet (se vedlegg 17). Det er ingen store skeivheter i svarprosjentene på tvers av de ulike størrelseskategoriene med unntak av den største kategorien (> 300 000 innbyggere) der det bare er Oslo kommune som ikke har levert et fullstendig svar. Svarprosjentene varierer ellers mellom 51 og 71 prosent for de ulike størrelsesgruppene. Det er heller ingen store skeivheter i de fylkesvise svarprosjentene med unntak av Troms som har en lavere svarprosjent (29 %). For andre fylker er svarprosjentene mellom 47 og 76 prosent.

Blant de elleve fylkeskommunene var det også en høy svarprosjent (73 %) for spørreundersøkelsen om de miljørettslige prinsippene. Svarprosjentene blant de 18 fylkesmennene er høy (89-100 %). Følgende 14 fylkesmenn besvarte alle spørreundersøkelsene (PA, UN og MP) som ble sendt til de tre avdelingene: Aust-Agder, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nord-Trøndelag, Oppland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Vest-Agder, Vestfold og Østfold.

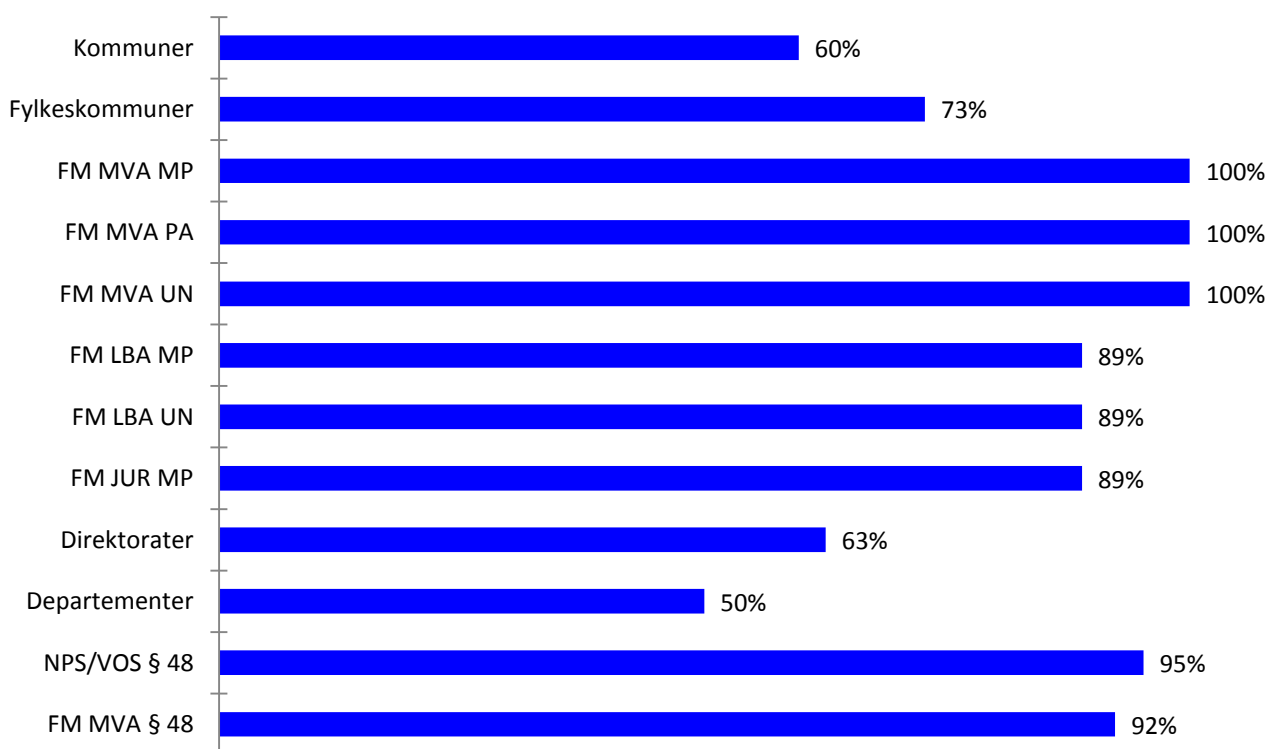
Blant de åtte direktoratene var svarprosjenten også relativt høy (63 %), mens den er noe lavere for de fire departementene (50 %). Enkelte departementer følte at de hadde lite erfaring med behandling av konkrete saker etter naturmangfoldloven da dette ikke er departementenes hovedoppgave, og at deres direktorater hadde et bedre grunnlag for å svare på spørsmålene.

Blant nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger var det høye svarprosjenter for undersøkelsene om dispensasjonspraksis, henholdsvis 95 og 92 prosent. Når det gjelder miljøvernavdelingene skal det bemerkes at ikke alle leverte svar for alle de relevante verneområdene i fylket.

Tabell 2.1 Antall mottakere og antall som svarte i ulike aktørgrupper for spørreundersøkelsene om de miljørettslige prinsippene, prioriterte arter, utvalgte naturtyper og dispensasjonspraksis etter § 48.

Aktør	Regelverk	Antall mottakere	Antall som svarte
Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA)	Miljørettslige prinsipper	18	18
	Prioriterte arter	18	18
	Utvalgte naturtyper	18	18
Fylkesmannens	Miljørettslige prinsipper	18	16

Aktør	Regelverk	Antall mottakere	Antall som svarte
landbruksavdelinger (FM LBA)	Utvalgte naturtyper ¹³	18	16
Fylkesmannens juridiske avdelinger eller tilsvarende	Miljørettslige prinsipper	18	16
Kommuner	Miljørettslige prinsipper, prioriterte arter og utvalgte naturtyper. ¹⁴	427	255
Direktorater	Miljørettslige prinsipper, prioriterte arter og utvalgte naturtyper.	8	5
Departementer	Miljørettslige prinsipper, prioriterte arter og utvalgte naturtyper.	4	2
Fylkeskommuner	Miljørettslige prinsipper	11	8
Nasjonalpark-/verneområdestyrer (NPS/VOS)	Dispensasjoner i verneområder (§ 48)	42	40
Fylkesmannens miljøvern-avdelinger (FM MVA)	Dispensasjoner i verneområder (§ 48)	13	12 ¹⁵



Figur 2.1 Svarprosent for ulike respondentgrupper på de ulike spørreundersøkelsene om de miljørettslige prinsippene (MP), prioriterte arter (PA), utvalgte naturtyper (UN) og dispensasjonspraksis etter § 48 (FM = Fylkesmannen, MVA = miljøvern-avdelinger, LBA = landbruksavdelinger, JUR = juridisk eller tilsvarende avdelinger, NPS/VOS = nasjonalpark-/verneområdestyrer).

¹³ I ett tilfelle har Fylkesmannens miljøvern-avdeling og landbruksavdelingen fylt ut en spørreundersøkelse sammen (utvalgte naturtyper, Hedmark). Her er svarene lagt inn i datagrunnlaget to ganger, en gang for miljøvern-avdelingen og en gang for landbruksavdelingen.

¹⁴ I noen få tilfeller har kommuner felles administrative enheter og disse har valgt å fylle ut en spørreundersøkelse per hele den felles enheten. Her er svarene lagt inn separat i datagrunnlaget for hver kommune som er del av fellesenheten.

¹⁵ Enkelte av fylkesmennene som har svart har levert materiale for noen, men ikke alle de aktuelle verneområder.

2.3 Gjennomgang av saksdokumenter og intervjuer

For å få en dypere forståelse av problemstillingene og for å komplettere og verifisere bildet som framkom gjennom innledende intervjuer og spørreundersøkelser, ble enkelte personer kontaktet per telefon for å få ytterligere informasjon og saksdokumenter for utvalgte saker ble gjennomgått. Dette er ikke rapportert separat i denne rapporten, men er brukt hovedsakelig for å sjekke informasjon framkommet i intervjuer og spørreundersøkelser.

2.4 Analyse og rapportering

Majoriteten av denne rapporten er basert på kvantitative analyser av svarene gjennom de elektroniske spørreundersøkelsene og de Excel-baserte skjemaene for verneområder. Rapportens resultater er supplert med analyser av innspill og kommentarer i spørreundersøkelsenes kommentarfelter samt informasjon fra innledende og senere intervjuer og gjennomgang av utvalgte saksdokumenter.

Det er ikke gjennomført noen vektning av svarene i analysene for å reflektere forskjeller i kommunestørrelser, størrelse på fylker eller lignende.

Materialet som ble samlet inn er for omfattende til å bli gjengitt i sin helhet i hovedteksten. Alle tabeller og tilhørende grafer som viser fordelingene av svar på de ulike spørsmålene er likevel inkludert i vedlegg 18 slik at informasjonen er tilgjengelig. Multiconsult har gjort et utvalg som gjengis i hovedteksten ut fra en vurdering av hvilke resultater som synes mest informative i lys av oppdragsbeskrivelsen og hvilke spørsmål som synes å ha fungert best i undersøkelsene.

Et utkast til rapport ble sendt til Klima- og miljødepartementet i august 2014 for kommentarer. Endelig rapport ble utarbeidet av Multiconsult i løpet av september 2014 basert på supplerende analyser.

2.5 Kvalitet av datagrunnlaget

Det ble gjennomgående oppnådd høye svarprosent for de ulike respondentgruppene. Det er god spredning på ulike regioner i landet, og ulike størrelsesgrupper av kommuner og fylker er godt representert. For fylkeskommunene representerer svarene en god spredning av akvakulturfylker fra Finnmark i nord til Aust-Agder i sør. Fylkesmennene har i svært stor grad svart på undersøkelsene, noe som betyr at det er god dekning på tvers av ulike regioner i landet og også på tvers av sentrale avdelinger hos Fylkesmannen. Når det gjelder direktoratene og departementene har sentrale næringer svart enten på direktoratsnivå eller departementsnivå. Nærings- og fiskeridepartementet har svart, mens det er færre svar på direktoratsnivå. Innen samferdsel har Statens vegvesen og Jernbaneverket svart, og innen landbruk har Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) og 89 prosent av Fylkesmannens landbruksavdelinger samt en rekke landbruksavdelinger på kommunalt nivå vært involvert i å svare.

Det er stor forskjell på antall respondenter i de ulike gruppene. For direktoratene og departementene ble henholdsvis åtte og fire spurt om å svare og henholdsvis fem og to leverte utfylt spørreundersøkelse.¹⁶ Med så få respondenter vil prosentmessig fordeling av svarene lett gi store og til dels tilfeldige utslag. Svarene er derfor i liten grad gjengitt i grafene som viser resultater i kapittel 3-5, særlig for departementene. Svarene er likevel brukt i for å besvare de ulike problemstillingene. Der bare 2-3 direktorater har svart på de aktuelle spørsmål er direktoratene også utelatt fra grafene, mens der 4-5 direktorater har svart er direktoratene ofte i grafer selv om dette introduserer usikkerhet og påvirkninger fra tilfeldigheter i resultatene for direktoratene.

¹⁶ Verken Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet ble bedt om å svare på spørreundersøkelsene.

Det er mange svar vedrørende de miljørettslige prinsippene. Vesentlig færre respondenter har praktisk erfaring fra saker eller planprosesser der prioriterte arter har vært relevant. Noen flere har erfaring fra saker med utvalgte naturtyper. Når det gjelder dispensasjonspraksis etter naturmangfoldloven § 48 er erfaringsgrunnlaget totalt sett omfattende selv om praksis er relativt kort hos enkelte av respondentene. Det har ikke vært mulig alltid å innhente materiale fra både Fylkesmannens miljøvernavdeling og nasjonalpark-/verneområdestyret for det samme verneområdet. Derfor presenteres aggregerte tall for henholdsvis FM MVA og styrene, heller enn sammenligninger per verneområde. Det siste ville også vært sårbart for tilfeldigheter fordi noen verneområder er bare forvaltet av enten FM MVA eller styret i en kort periode i løpet av tidsrommet denne erfaringsinnhenting dekker (01.07.2009–31.03.2014). Det er også verdt å merke seg at enkelte typer dispensasjonssøknader kan være rapportert noe ulike fra ulike respondenter, for eksempel kan det tenkes at mens noen har kategorisert et tiltak basert på formålet (for eksempel «forskning») kan andre ha kategorisert et tiltak basert på aktiviteten knyttet til dette formålet (for eksempel nødvendig «motorferdsel» for å gjennomføre forskningen).

De fleste spørsmålene i spørreundersøkelsene var obligatoriske og måtte derfor besvares før spørreskjema kunne leveres. Noen få spørsmål var ikke obligatoriske og enkelte respondenter har ikke besvart disse. Enkelte spørsmål var ikke relevante for alle respondentene. For eksempel utgikk spørsmål om prioriterte arter dersom en kommune oppgav at det ikke var noen PA innenfor kommunegrensene, eller et direktorat oppgav at det ikke hadde behandlet en sak om en prioritert art. Dette medfører at antall respondenter varierer noe fra spørsmål til spørsmål. Antall respondenter er oppgitt i figurtekster og tabelltekster i resultatdelen av rapporten («n» = antall respondenter).

3 Miljørettslige prinsipper

De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Dette omfatter, i tillegg til naturmangfoldloven, myndighetsutøvelse etter en rekke sektorlover. Eksempler på slike lover er plan- og bygningsloven, forurensningsloven, kulturminneloven, markaloven, havressursloven, energiloven, vannressursloven, mineralloven, jordloven og skogloven. Det skal fremgå av beslutningen hvordan prinsippene er vurdert i saken.

De miljørettslige prinsippene er:

- § 8 kunnskapsgrunnlaget
- § 9 føre-var prinsippet
- § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning
- § 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
- § 12 miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

3.1 Problemstillinger

Innhenting av erfaringer med praktiseringen av de miljørettslige prinsippene har fokusert på følgende problemstillinger:

- I hvor stor grad blir prinsippene brukt, og i hvilke saker brukes prinsippene?
- Er det forskjell på bruken av de forskjellige prinsippene?
- Er det særlige utfordringer knyttet til bruken av de ulike prinsippene?
- I hvilken grad får bruk av prinsippene betydning for sakens utfall? Hvorfor får prinsippene eventuelt ikke betydning?
- Oppfattes prinsippene som et godt verktøy for å ta vare på natur, og er det eventuelt forskjell på de ulike prinsippene i så måte?
- Hvor mye tid brukes på vurdering av de miljørettslige prinsippene? Blir øvrig saksbehandling forsinket i påvente av slike vurderinger? Blir saksbehandlingen påvirket på andre måter?
- Er kunnskapen om prinsippene god nok? Er kunnskapen om natur og øvrige belastninger god nok til å foreta vurderinger etter prinsippene?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

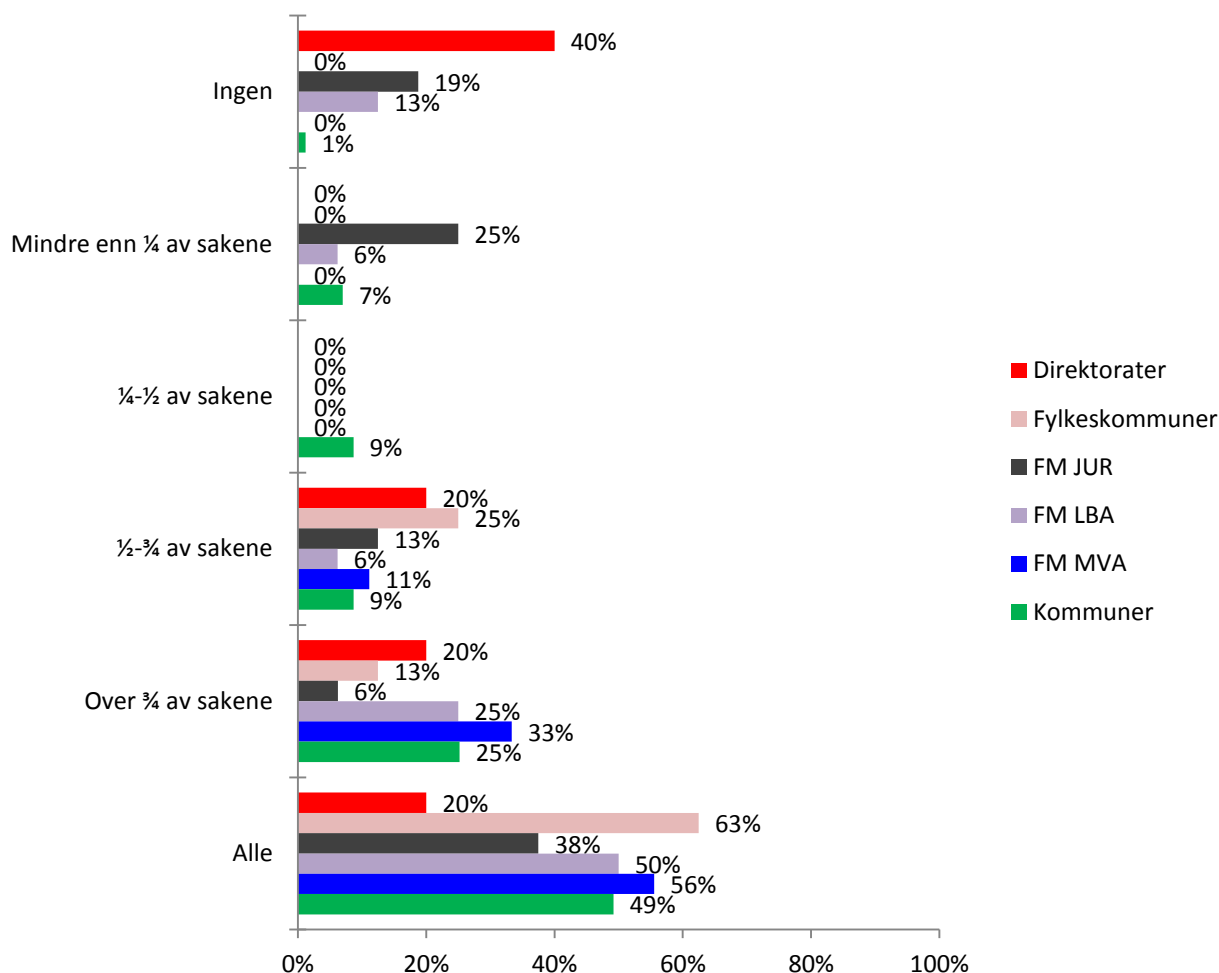
Som beskrevet i kapittel 2.2 ble spørreundersøkelsene om de miljørettslige prinsippene stilt til Fylkesmannens miljøvernavdelinger, landbruksavdelinger og juridiske avdelinger. I tillegg ble kommunene og fylkeskommuner, direktorater og departementer stilt spørsmål gjennom spørreundersøkelser. Alle spørsmålene om §§ 8 til 12 ble ikke vurdert som like relevante for alle aktørgruppene, og spørreundersøkelsene til de ulike gruppene var derfor ikke identiske. Resultatene gjengitt under har derfor ikke tallmateriale for alle gruppene på alle spørsmålene.

3.2 Resultater

3.2.1 Praktiseringen av regelverket

Grovt sett kan man si at majoriteten av forvaltningsmyndighetene i ulike respondentgrupper (40-89 %), opplyser at de vurderer naturmangfoldloven §§ 8 til 12 i «alle» eller «over ¾ av sakene» som

påvirker naturmangfold (se figur 3.1). Det vanligste svaret var i «alle» sakene. Noen av Fylkesmannens juridiske avdelinger oppgir at de ikke vurderer de miljørettslige prinsippene eller i «mindre enn ¼ av sakene». Dette skyldes at i klagesakene som juridisk avdeling vurderer er det andre forhold enn de miljørettslige prinsippene som er påklaget. De to departementene svarer begge at de vurderer de miljørettslige prinsippene i «over ¾ av sakene» som påvirker naturmangfold. Flere av respondentene kommenterer at slike vurderinger også er relevante eller sentrale etter eget sektorlovverk (for eksempel ressursforvaltningslovverk), men at vurderingene ikke alltid uttrykkes eksplisitt og i samme form eller at det ikke nødvendigvis vises til naturmangfoldloven.

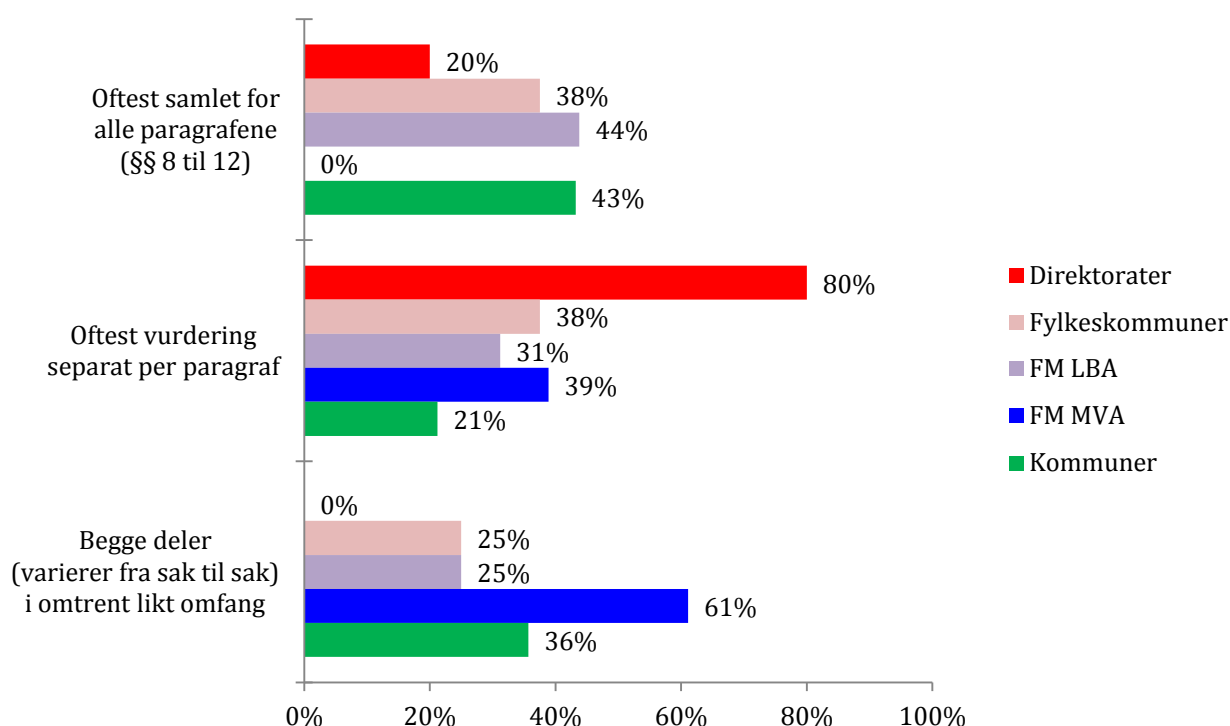


Figur 3.1 Andel av sakene der ulike respondentgrupper vurderer naturmangfoldloven §§ 8 til 12 når naturmangfold påvirkes (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 16; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 242).¹⁷

Respondentene oppgir at de miljørettslige prinsippene benyttes ved utøving av offentlig myndighet etter en rekke lover og regelverk, for eksempel motorferdselloven, jordloven, plan- og bygningsloven, skogbruksloven, naturmangfoldloven, vannressursloven, laks- og innlandsfiskeloven, forurensingsloven, kulturminneloven, energiloven, oreigningslova, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, havne- og farvannsloven, havressursloven og akvakulturloven. I tillegg benyttes prinsippene i forbindelse med en rekke forskrifter til disse lovene og tilskuddsordninger.

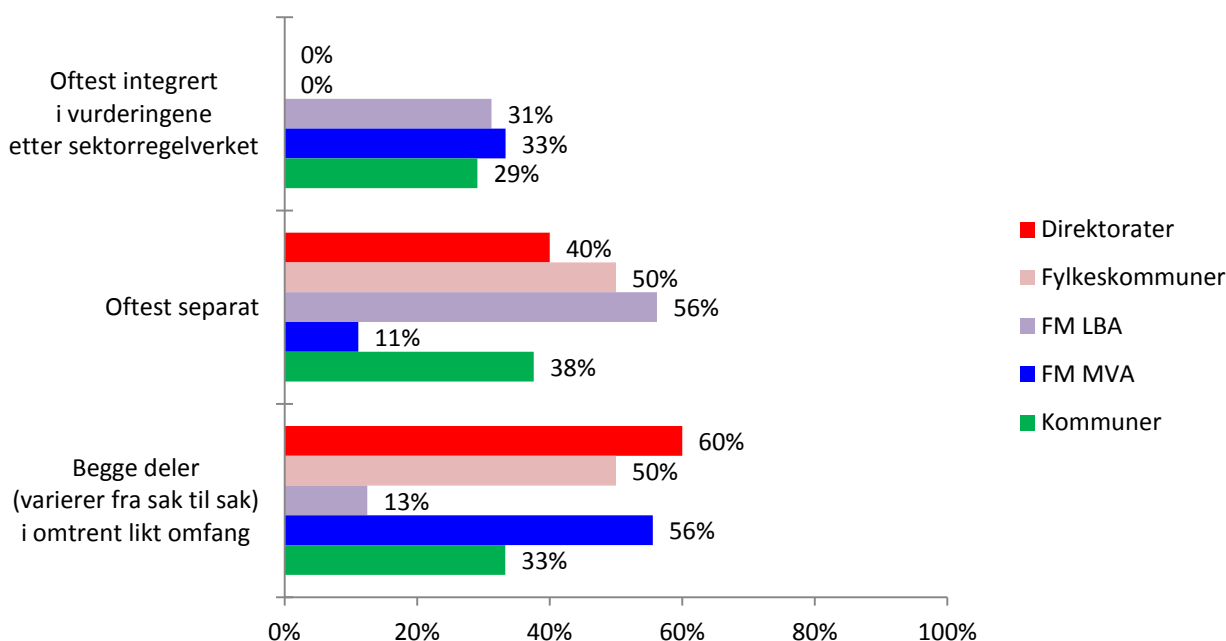
¹⁷ Merk: Svaret «ingen» i figur 3.1 kan også bety at forvaltningsmyndigheten ikke fattet vedtak som påvirket naturmangfold i perioden.

For de fleste respondentene varierer det om man vurderer §§ 8 til 12 samlet, separat per paragraf eller om dette varierer fra sak til sak. Fylkesmannens miljøvernavdelinger er den eneste gruppen der ingen av respondentene vanligvis vurderer prinsippene samlet (n = 18), men det veksles mellom samlet og separat vurdering av prinsippene. Fylkesmannens landbruksavdeling (44 %, n = 16) og kommunene (43 %, n = 241) er gruppene som hyppigst vurderer prinsippene samlet, mens direktoratene er gruppen som hyppigst (80 %, n = 5) vurderer prinsippene hver for seg (se figur 3.2). Begge departementene svarer at §§ 8 til 12 vurderes samlet og separat i omtrent likt omfang.



Figur 3.2 Hvor ofte ulike respondentgrupper vurderer naturmangfoldloven §§ 8 til 12 samlet, separat per paragraf eller gjør begge deler alt etter type sak (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

Når det gjelder integrering av de miljørettslige prinsippene i vurderingene etter sektorregelverket, er det betydelig variasjon både innen og mellom de ulike respondentgruppene. Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) samt kommunene (n = 237) oppgir at det er relativt vanlig å integrere vurderingene av prinsippene i vurderingene etter sektorregelverket. Om lag 29-33 prosent av disse gruppene oppgir dette. Ingen respondenter hos fylkeskommunene (n = 8) og direktoratene (n = 5) svarer at dette er den vanlige måten å utføre vurderingene av prinsippene. Fylkesmannens landbruksavdelinger er den gruppen som hyppigst vurderer prinsippene separat og drøyt halvparten av disse avdelingene (56 %, n = 16) oppgir at å vurdere prinsippene separat er det vanligste. For direktoratene, fylkeskommunene og miljøvernavdelingene er det vanligste (59-67 %) å veksle mellom separat og integrert vurdering i omtrent likt omfang (se figur 3.3). Ett departement svarer at det vanligste er å integrere vurderingene av §§ 8 til 12 i vurderingene etter sektorregelverket, mens det andre svarer at separat og integrert vurdering skjer i omtrent likt omfang.

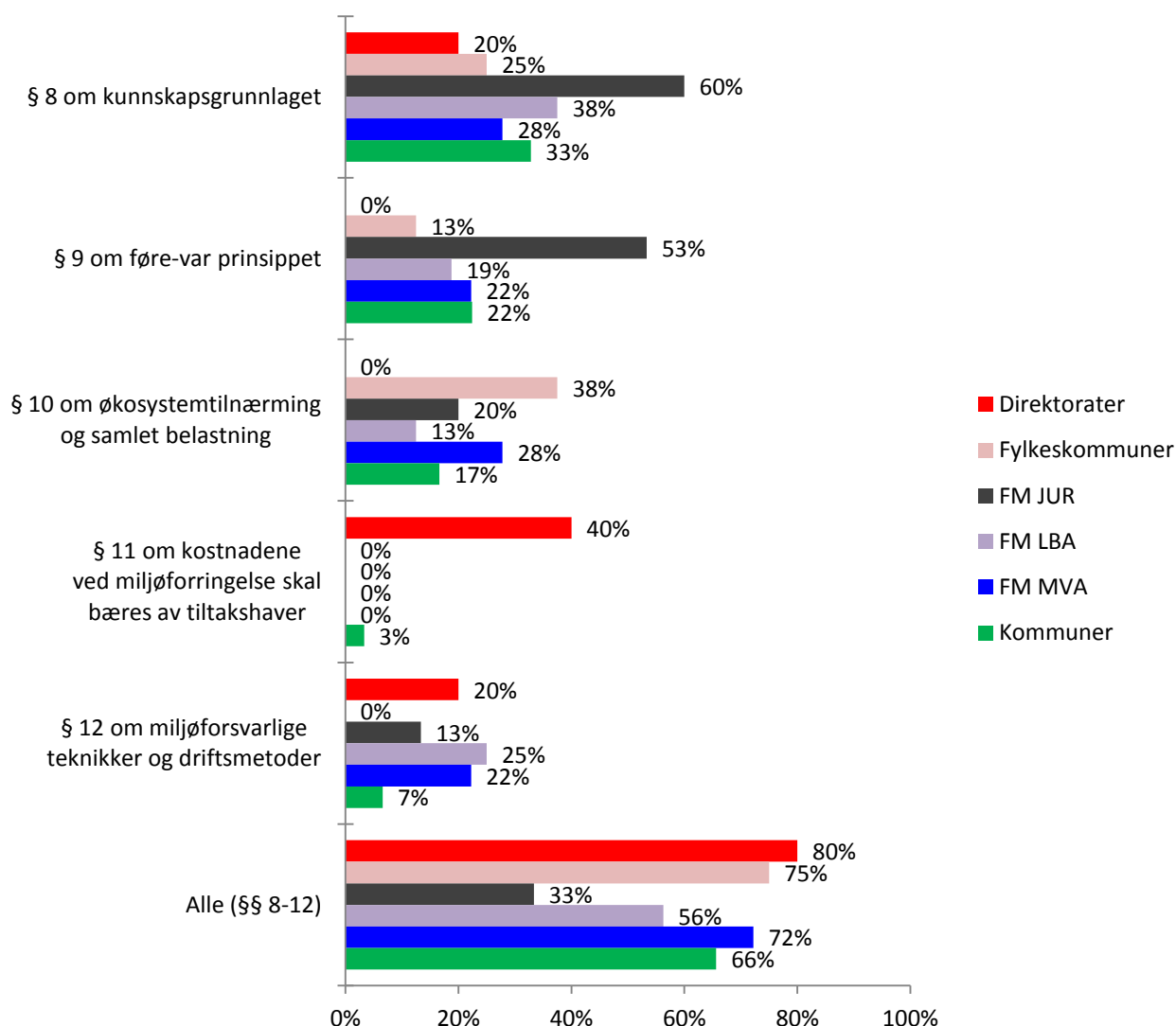


Figur 3.3 Hvor ofte ulike respondentgrupper vurderer naturmangfoldloven §§ 8 til 12 separat, som en integrert del i vurderingene etter sektorregelverket eller gjør begge deler alt etter type sak (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 237).

Som det fremgår av figur 3.4 bruker forvaltningsmyndighetene alle de fem miljørettslige prinsippene når de utøver myndighet. Det vanligste svaret er at «alle» prinsippene brukes. Paragraf 8 er det hyppigst brukte enkeltprinsippet. Totalt sett brukes prinsippene i minst grad hos Fylkesmannens juridiske avdelinger. Paragraf 11 som omhandler at tiltakshaver skal betale kostnadene ved miljøforringelse («forurenseren betaler») skiller seg ut som det klart minst brukte prinsippet samlet sett, selv om en betydelig andel av direktoratene oppgir at dette prinsippet brukes (40 %, n = 5). Paragraf 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder framstår også som lite brukt. Departementenes svar samsvarer med dette mønsteret.

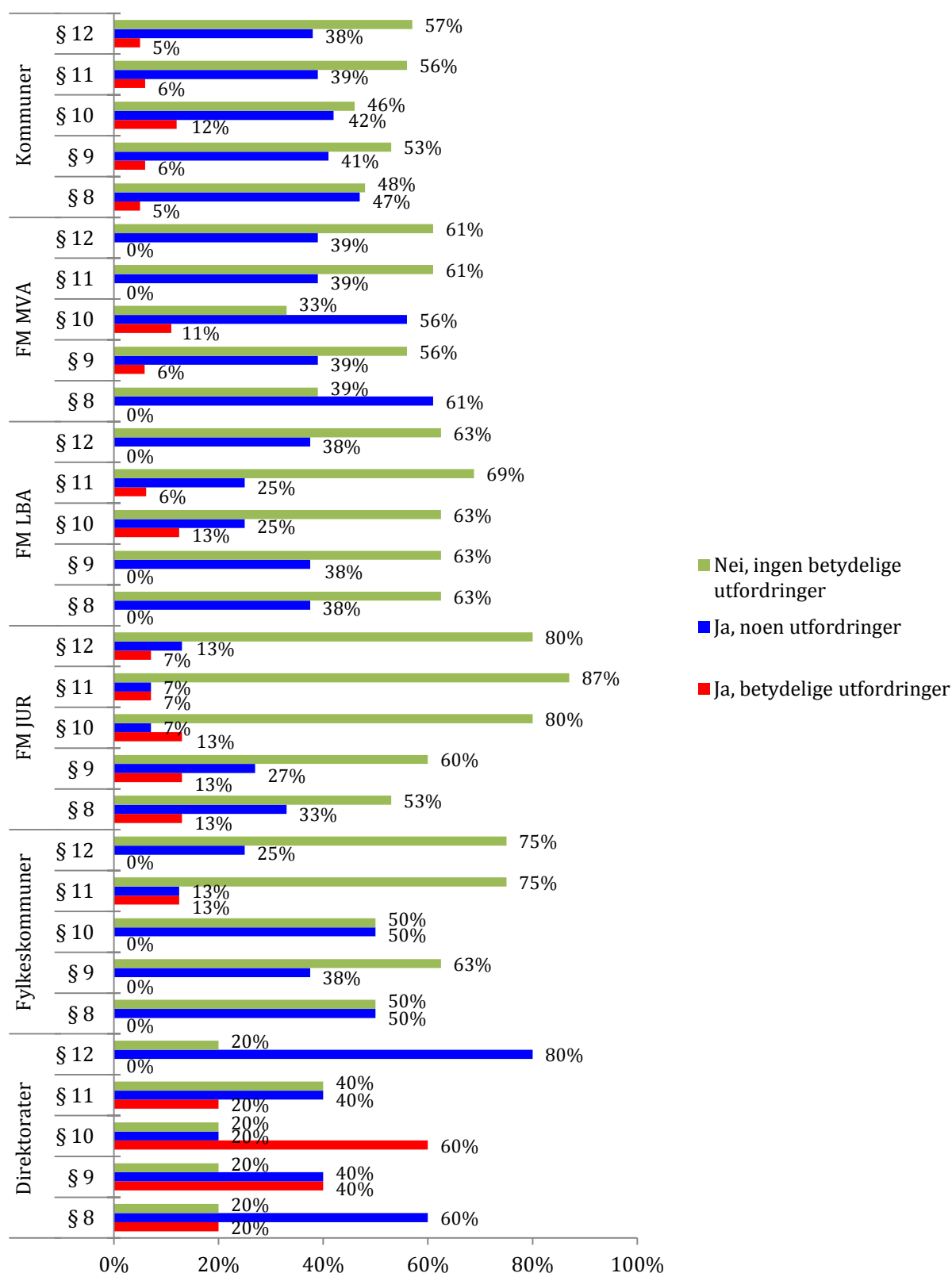
Ifølge tilbakemeldinger fra respondentene er hovedgrunnen til at et prinsipp ikke vurderes at prinsippet ikke er relevant, og hva som er relevant varierer fra sakstype til sakstype og fra sak til sak.

Mange respondenter har gitt uttrykk for at det kan være utfordrende å bruke de miljørettslige prinsippene, men totalt sett er «ingen betydelige utfordringer» det vanligste svaret på tvers av respondentgruppene og prinsippene. Direktoratene (n = 5) er den respondentgruppen som i klart størst grad rapporterer om utfordringer ved anvendelsen av prinsippene. For samtlige prinsipper rapporterer 60-80 prosent av denne gruppen at det er «noen utfordringer» eller «betydelige utfordringer» å anvende prinsippene, og 20-40 prosent rapporterer at det er «ingen betydelige utfordringer» (se figur 3.5). De to departementene rapporterte «noen utfordringer» for §§ 8 og 9, «noen utfordringer» og «betydelige utfordringer» for § 10 og «noen utfordringer» og «ingen betydelige utfordringer» for §§ 11 og 12.



Figur 3.4 Oversikt over de hyppigst brukte miljørettslige prinsippene (naturmangfoldloven §§ 8 til 12) for ulike respondentgrupper (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

For de andre respondentgruppene svarer 0-13 prosent at det er «betydelige utfordringer» å anvende de ulike prinsippene, og 0-61 prosent svarer at det er «noen utfordringer». Om lag 14-67 prosent av respondentene oppgir enten «noen utfordringer» eller «betydelige utfordringer» som svar, mens om lag 33-87 prosent svarer «ingen betydelige utfordringer». Svaret «ingen betydelige utfordringer» var ikke det vanligste svaret for noen av prinsippene i gruppen av direktorater, med unntak av § 11 der «ingen betydelige utfordringer» og «noen utfordringer» var like vanlige svar (40 %). Hos de andre gruppene var «ingen betydelige utfordringer» det vanligste svaret, bortsett fra hos Fylkesmannens miljøvern avdelinger (n = 18) hvor det vanligste svaret var «noen utfordringer» for §§ 8 og 10. Paragrafene §§ 11 og 12 representerer gjennomgående minst utfordringer, og §§ 8 og 10 er framstår som prinsippene med mest utfordringer (se figur 3.5). Flere respondenter kommenterer at §§ 11 og 12 er innarbeidet praksis og derfor ikke medfører store utfordringer.

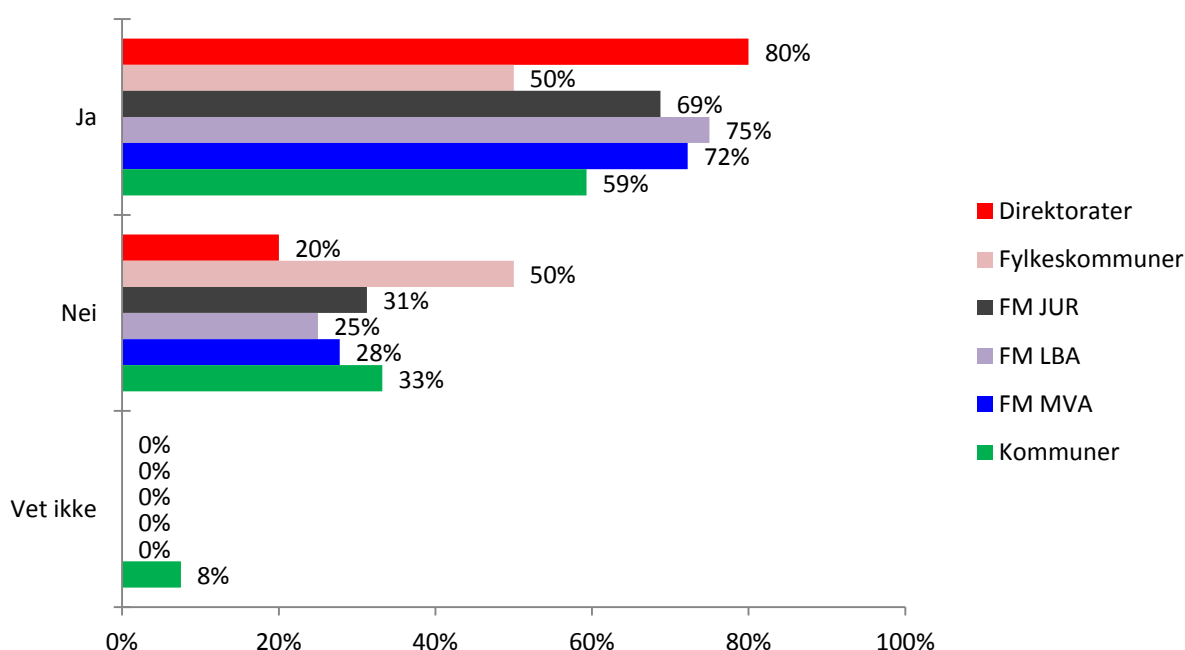


Figur 3.5 I hvor stor grad ulike respondentgrupper har utfordringer knyttet til bruken av de miljørettslige prinsippene (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 239).

Den hyppigst oppgitte årsaken til utfordringene i anvendelsen av §§ 8 til 12 er «uklar rekkevidde av prinsippet» etterfulgt av «mangler informasjon om effekter av tiltaket på naturmangfold» og

«mangler oppdatert informasjon om naturmangfold». Det er også kommentert at i enkelte tilfeller er miljømyndighetene uklare eller ikke konsistente i sine krav eller forventninger, for eksempel på tvers av fylker i forbindelse med at tiltak krysser fylkesgrenser.

De ulike respondentgruppene ble spurt om i hvor stor grad de har utviklet interne rutiner for å vurdere de miljørettslige prinsippene i saker som berører naturmangfold. Majoriteten, det vil si mellom 50 og 80 prosent av respondentene i alle gruppene, svarte at slike rutiner var utviklet. Høyeste andel ble rapportert fra direktoratene der 80 prosent (n = 5) har rutiner for slike vurderinger, men også Fylkesmannens landbruksavdelinger (75 %, n = 16), miljøvernavdelinger (72 %, n = 18) og juridiske avdelinger (69 %, n = 16) rapporterer at de i stor grad har slike rutiner (se figur 3.6). For kommunene (n = 241) og fylkeskommunene (n = 8) oppgir henholdsvis 59 og 50 prosent at de har slike rutiner. Blant de to departementene oppgir de ene at det har rutiner, og det andre svarer «vet ikke».



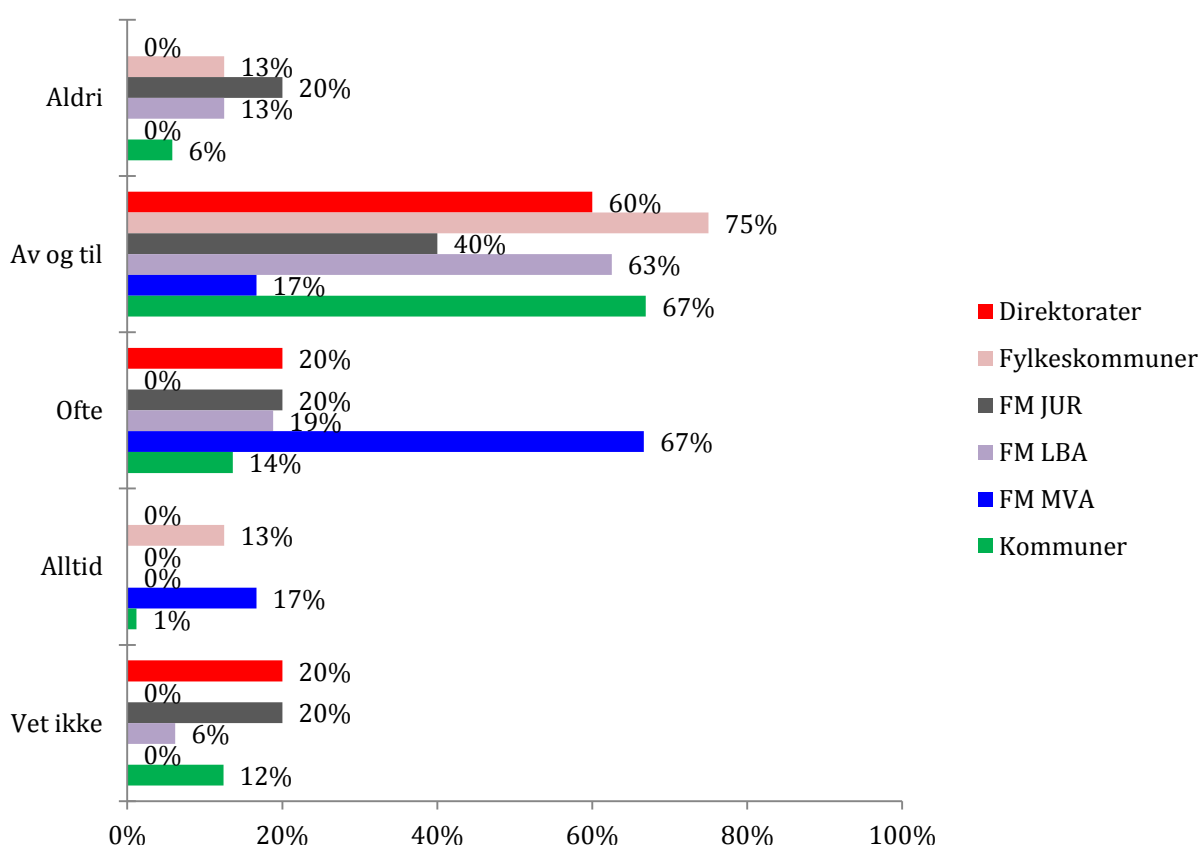
Figur 3.6 Andel av ulike respondentgrupper som har rutiner («ja») for å sikre at naturmangfoldloven §§ 8 til 12 vurderes samt sier noen om hvordan disse vurderingene skal foretas i saksbehandlingen av saker som berører naturmangfold (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 16; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

Mellom 25 og 54 prosent av aktørene i de ulike gruppene opplyser at rutinene er dokumentert, der Fylkesmannens landbruksavdeling har den høyest andelen (54 %, n = 13) og fylkeskommunen den laveste andelen med dokumenterte rutiner (20 %, n = 5). Flere respondenter viser til interne dokumentmaler, rutinebeskrivelser, eksempler fra tidligere saker eller innarbeidet praksis som eksempler på rutiner, mens andre påpeker at håndteringen av prinsippene i betydelig grad avhenger av den enkelte saksbehandler eller hvilken type sak eller sektor det er snakk om. Departementet som hadde rutiner oppgir at disse ikke er dokumenterte.

Få eksempler på slike rutiner har vært tilgjengelige i dette arbeidet. Eksempelene som er mottatt fra respondenter blant kommuner og Fylkesmenn inkluderer sjekklister, veiledning til vurderingene, maler som skisserer hvor og hvordan relevant informasjon kan innhentes og forslag til innhold og eventuelt også konkret tekst som gjør rede for vurderingene etter §§ 8 til 12. Rutinene er tidvis korte og generelle, andre ganger mer omfattende og tilpasset et konkret sektorlovverk.

3.2.2 Effekter på naturmangfold

De ulike aktørene ble spurt om hvor ofte vurderingene av de miljørettslige prinsippene får betydning for resultatet eller vedtak i saker. Den klart vanligste responsen fra de ulike gruppene var at prinsippene får betydning for sakers utfall «av og til». For direktoratene (n = 5), fylkeskommunene (n = 8), Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16) og kommunene (n = 242) oppgav mellom 60 og 67 prosent dette svaret, mens henholdsvis 36 og 18 prosent av Fylkesmannens juridiske avdelinger (n = 15) og miljøvern avdelinger (n = 18) svarte «av og til». Fylkesmannens miljøvern avdeling er den eneste gruppen som rapporterte at det vanligste utfallet er at prinsippene «ofte» får betydning for saksutfallet (65 %). Samlet sett var «ofte» det nest vanligste svaret (se figur 3.7). De to departementene svarte at §§ 8 til 12 «av og til» og «ofte» får betydning for resultatet i saker.



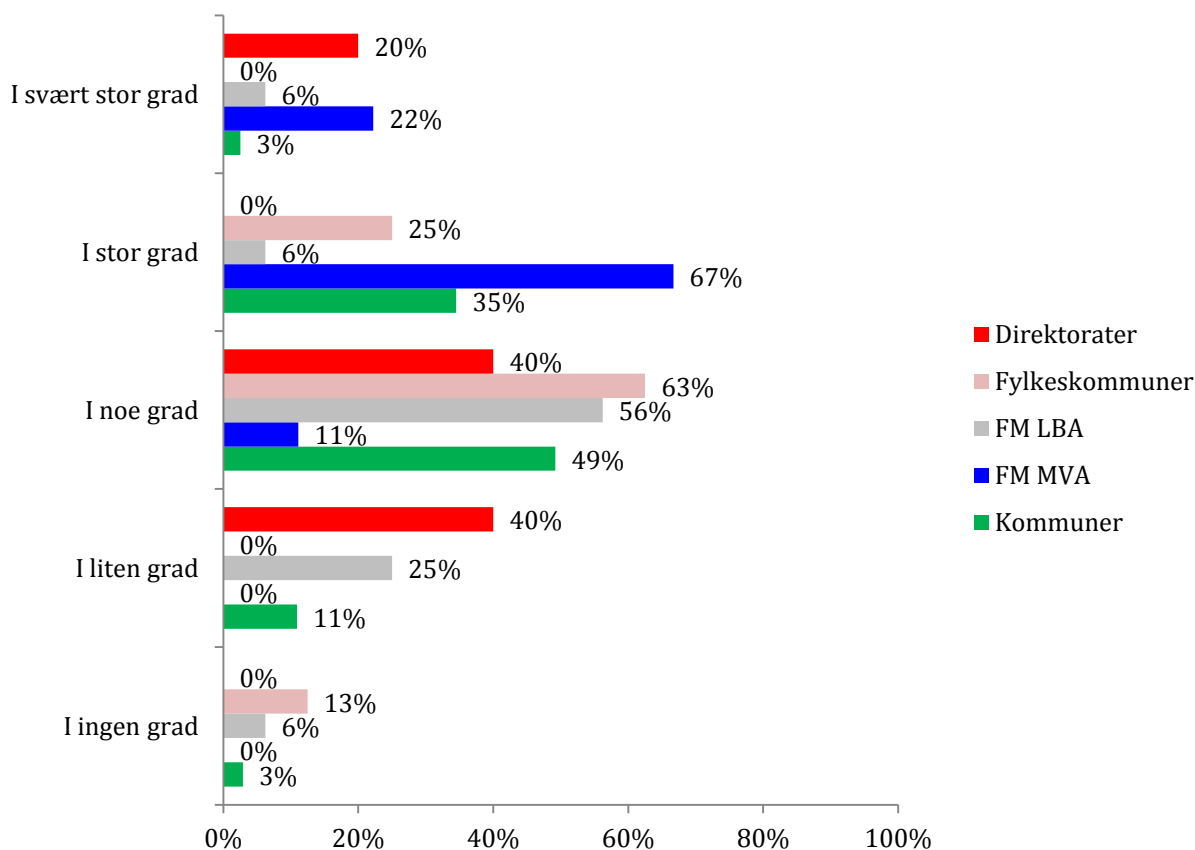
Figur 3.7 Hvor ofte vurderingene etter naturmangfoldloven §§ 8 til 12 får betydning for resultat/vedtak i saker for ulike respondentgrupper (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 242).

Flere kommuner oppgir at vanlige årsaker til at prinsippene ikke får betydning i flere tilfeller er at det ofte ikke er viktig naturmangfold som påvirkes, at tiltaket eller saken har små eller ingen negative konsekvenser for naturmangfold eller andre hensyn ofte veier tyngre. Andre årsaker som nevnes av kommunene er at tiltakshavere unngår å søke om prosjekter som det er urealistisk å få gjennom, omsøkte tiltak er i tråd med arealplaner der naturmangfold allerede er tatt hensyn til, at det gjøres tilpasninger i prosjekt etter dialog med myndighetene, at prinsippene er vanskelige å anvende og at politikere kan endre saksbehandlers innstilling slik at naturmangfold vektlegges mindre. De andre respondentgruppene nevner særlig at tiltak ofte har begrenset effekt på naturmangfold og derfor får ikke prinsippene betydning for resultatet i saker. Selv om ikke hovedresultatet i en sak påvirkes settes av og til betingelser i form av avbøtende tiltak som en følge av vurderinger etter §§ 8 til 12.

Noen respondenter vektlegger også at det ikke alltid er enkelt å skille påvirkningen fra §§ 8 til 12 fra en rekke andre forhold som vurderes og som påvirker utfallet av en sak.

Flere framhever at §§ 8 til 12 får betydning for vedtak i saker fordi prinsippene medfører en større bevisstgjøring rundt naturmangfold og synliggjør naturverdier og vurderingene av disse på en systematisk måte.

Respondentgruppene, særlig Fylkesmannens miljøvernavdelinger, opplever at prinsippene er gode verktøy for å ta vare på naturmangfold. I hvor stor grad respondentene mener dette varierer noe mellom gruppene og de ulike prinsippene. Figur 3.8 under viser i hvor stor grad respondentene opplever at alle prinsippene sett under ett er et godt verktøy for å ta vare på naturmangfold. Om lag 89 prosent (n = 18) av miljøvernavdelingene ser prinsippene som et godt verktøy enten «i svært stor grad» eller «i stor grad». Til sammenligning opplever 38 prosent (n = 238) av kommunene det samme, mens 49 prosent av kommunene mener prinsippene «i noe grad» er et godt verktøy for å ta vare på naturmangfold.



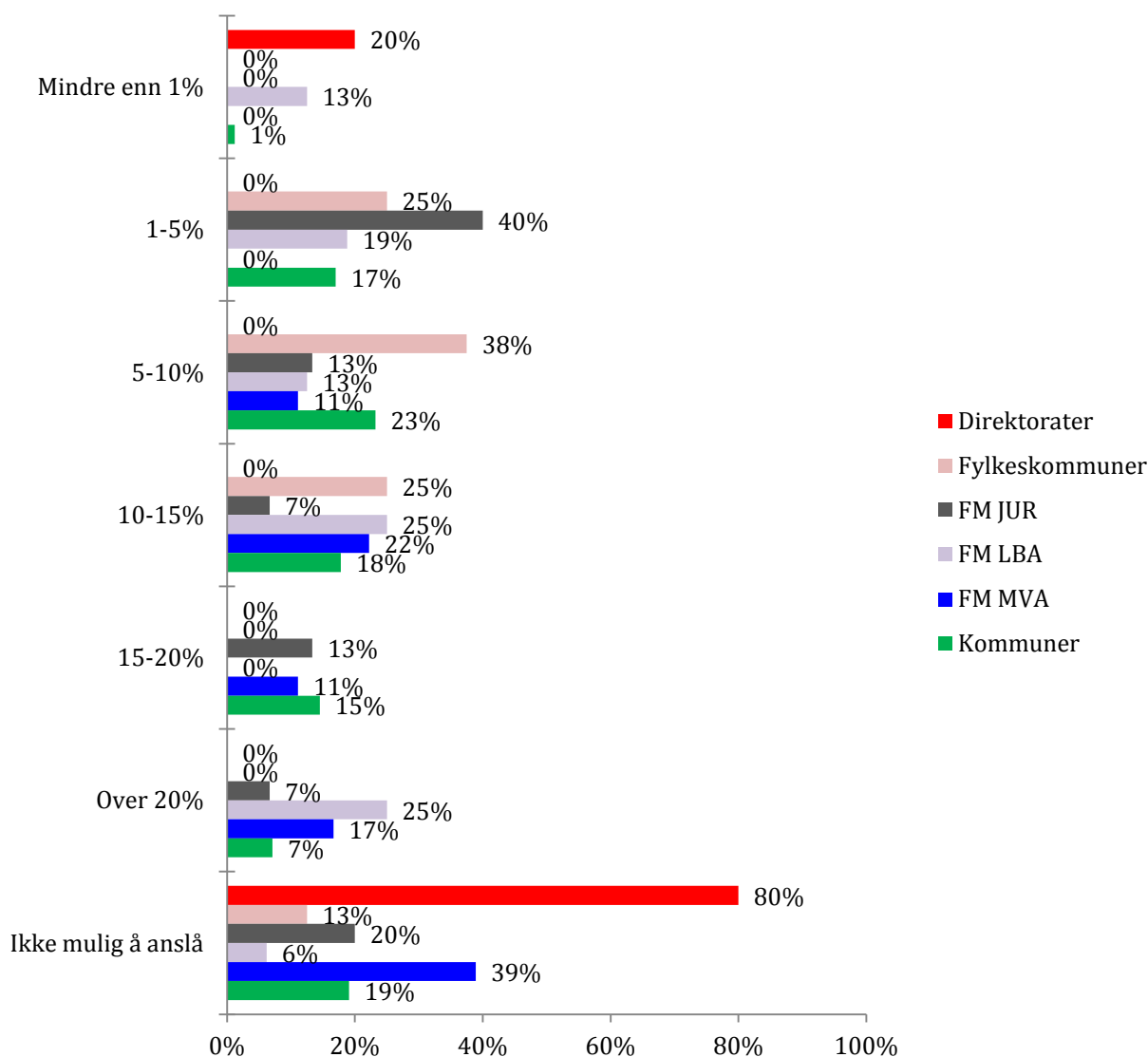
Figur 3.8 Ulike respondentgruppers oppfatning av hvor godt verktøy §§ 8 til 12 er for å ta vare på naturmangfold (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 238).

3.2.3 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser

En sentral problemstilling for flere aktører, er hvor mye tid som brukes på å vurdere de miljørettslige prinsippene og hvorvidt dette påvirker øvrig saksbehandling. Respondentene ble bedt om å anslå hvor mye tid som ble brukt til å vurdere §§ 8 til 12. En betydelig andel fant det ikke mulig å anslå tidsbruken, og dette var det vanligste svaret på tvers av gruppene. Flere av de som ikke kunne anslå tidsbruken kommenterte at den var «lav». Flere respondenter, både blant de som ikke anslo tidsbruk

og de som gjorde dette, rapporterte at tidsbruken kan variere mye fra sak til sak da relevansen av naturmangfold varierer mye fra sak til sak.

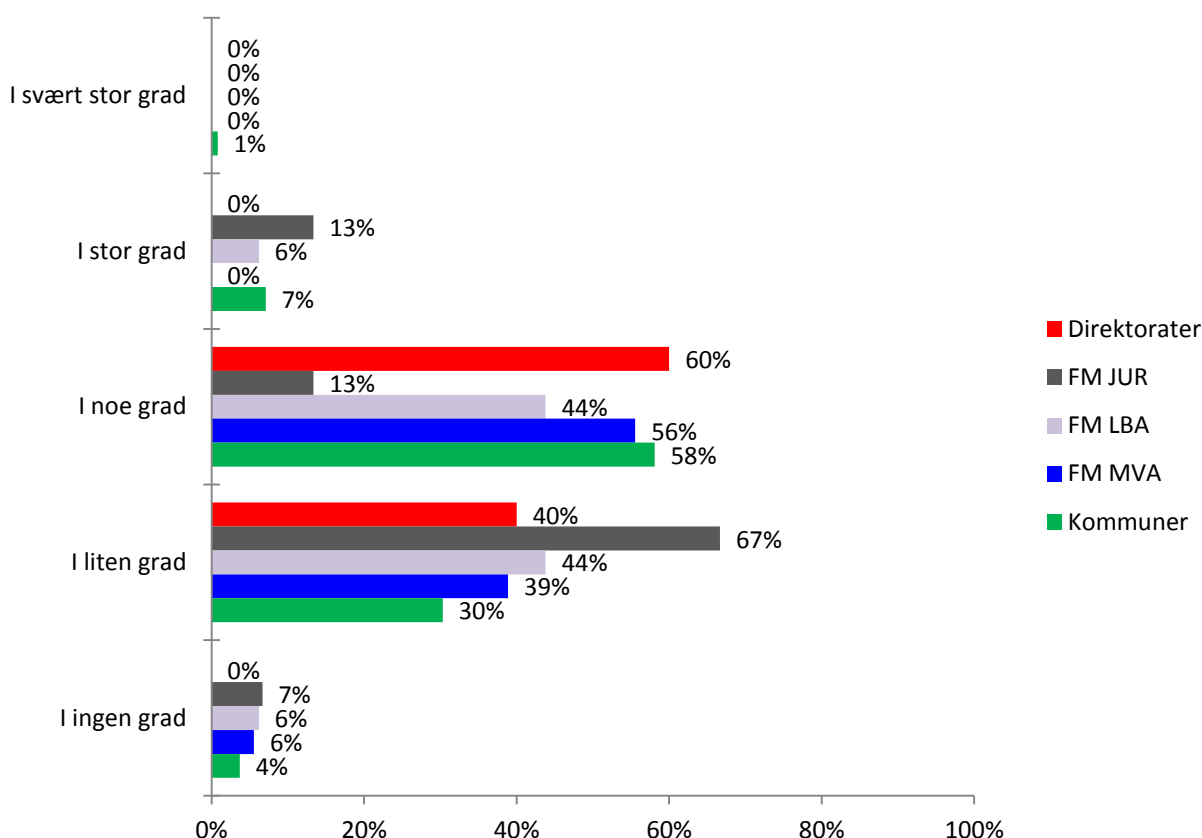
Blant de som anslo tidsbruken var det vanligste svaret mellom 1 og 5 prosent av den totale tiden brukt til behandling av sakene. Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) skiller seg ut som de to gruppene med høyest rapportert tidsbruk, henholdsvis 18 og 25 prosent rapporterte at de bruker over 20 prosent av tiden på de miljørettslige prinsippene (se figur 3.9). Ett av de to departementene svarte at det ikke var mulig å anslå tidsbruken, og det andre svarte «over 20 %».



Figur 3.9 Andel av total tid brukt til saksbehandling som normalt går med til å vurdere naturmangfoldloven §§ 8 til 12 for ulike respondentgrupper (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

Vurderinger av naturmangfold har vært foretatt etter sektorregelverk også før naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009. Respondentene ble derfor spurt om hvor stor (tidsmessig) merbelastning vurderinger av §§ 8 til 12 representerer sammenlignet med tiden som tidligere (før nml.) ble brukt til å vurdere konsekvenser på natur i henhold til sektorregelverk. Svarene tyder på at merbelastningen er begrenset, men merkbar. Bortsett fra 1 prosent av kommunene (n = 241) svarte ingen at

vurderingene «i svært stor grad» utgjør en merbelastning. Mellom 0 og 13 prosent i de ulike respondentgruppene svarte «i stor grad», og mellom 0 og 7 prosent svarte «i ingen grad». De to klart vanligste svarene var «i liten grad» (30-67 %) og «i noe grad» (13-60 %). Kommunene er den gruppen som i størst grad erfarer en merbelastning, mens Fylkesmannens juridiske avdeling (n = 15) i minst grad opplever en merbelastning (se figur 3.10). De to departementene oppgir at de opplever merbelastning i «i stor grad» og «i noe grad».



Figur 3.10 Grad av tidsmessig merbelastning for ulike respondentgrupper forårsaket av vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8 til 12 sammenlignet med tiden som før naturmangfoldloven trådte i kraft ble brukt for å vurdere konsekvenser for natur i henhold til sektorregelverk (direktorater, n = 5; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

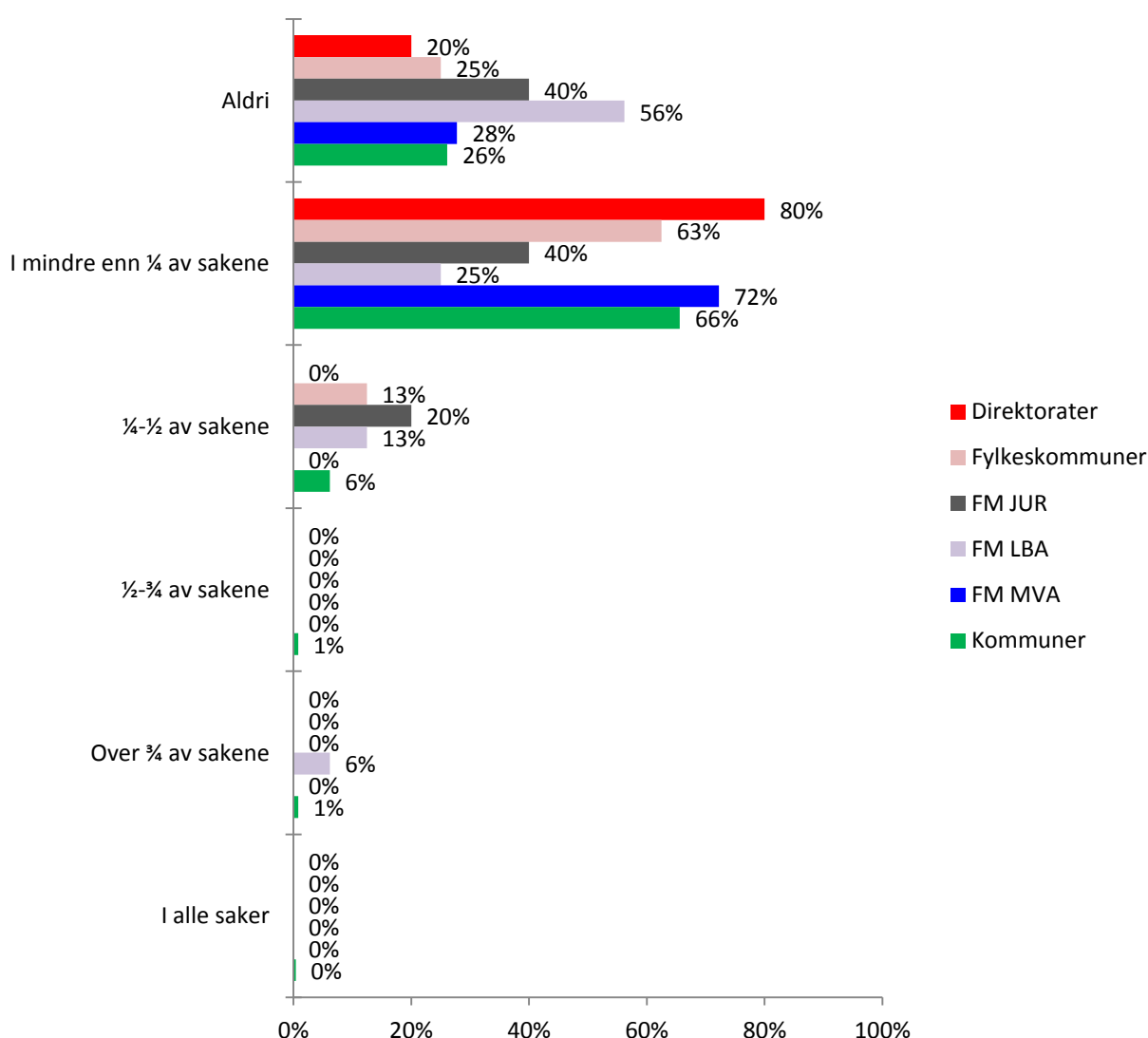
Flere kommuner framhever at merbelastningen er begrenset i plansaker fordi naturmangfold i slike saker også var et tema tidligere. I enkeltsaksbehandling er merbelastningen ofte større, særlig der man må gå inn på kart og databaser som tidligere ikke ble brukt og man må vurdere påvirkningen på naturmangfold grundigere enn før. Andre myndigheter mener at slike vurderinger i større eller mindre allerede gjøres etter andre lover og derfor at merbelastningen blir liten. På den andre siden opplever flere at beskrivelsene av prinsippene tar tid og i tillegg tar uforholdsmessig stor plass i saker der naturmangfoldinteressene er begrenset. Noen framhever at merbelastningen blir mindre etter hvert som man har fått mer erfaring med slike vurderinger og at opplæring hjelper til å redusere merbelastningen. Enkelte kommuner mener merbelastningen er en naturlig konsekvens av at naturmangfold tidligere ikke ble vurdert i tilstrekkelig grad, noe som i større grad skjer nå.

Kommunene som mener det er liten eller ingen merbelastning viser ofte til at vurderinger av påvirkning på miljø og naturmangfold også ble gjort før naturmangfoldloven trådte i kraft. Noen kommuner og fylkesmenn hevder at de mer systematiske og strukturerte vurderingene som

prinsippene legger opp til gjør det mer effektivt og forutsigbart å utføre vurderingene, og at dette veier opp for de mer omfattende vurderingene som nå etterspørres.

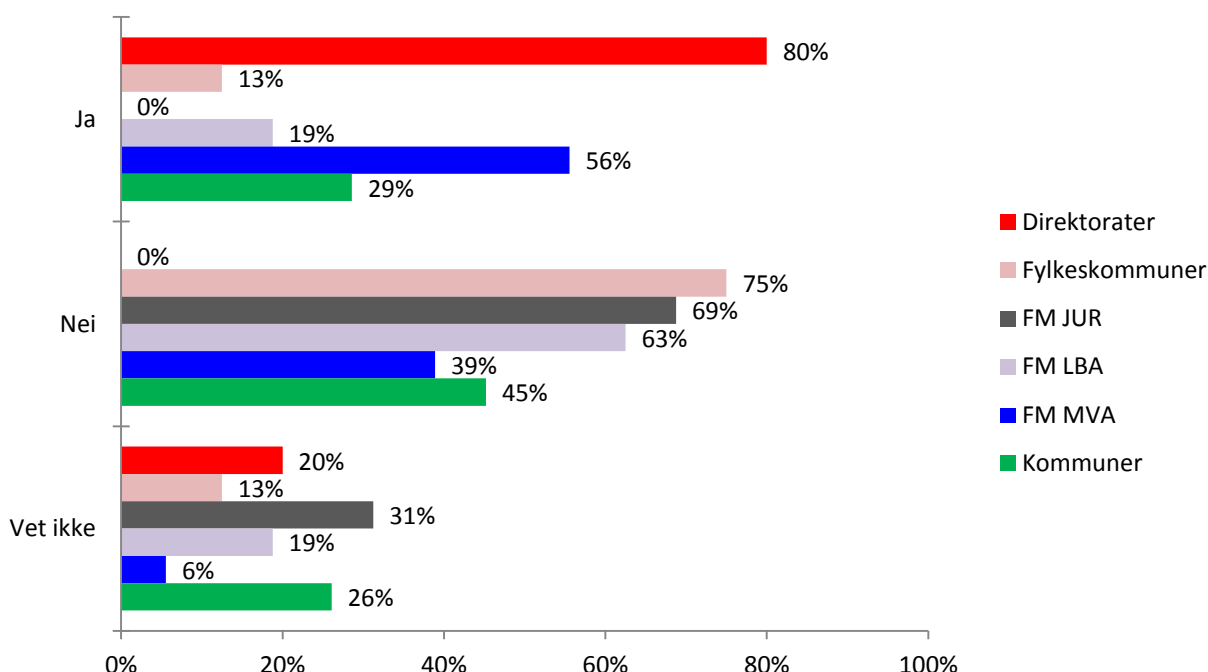
Sektormyndigheter har kommentert at det ofte ikke er selve vurderingene som er en merbelastning, men innhenting av dokumentasjon, synliggjøring av vurderingene og begrunnelsene i saksbehandlingen. Det påpekes at vedtakene kan bli betydelig lengre av denne grunn.

Respondentene ble spurt om hvor ofte vurderinger av de miljørettslige prinsippene forårsaket forsinkelser i saksbehandlingen. En klar majoritet av alle respondentgruppene, departementene inkludert, svarte at dette medførte forsinkelser «i mindre enn ¼ av sakene» eller «aldri» (80-100 %). Svært få indikerte at dette gjaldt over ¼ av sakene (se figur 3.11). Grovt sett svarte i gjennomsnitt 30-35 prosent at øvrig saksbehandling «aldri» ble forsinket. Respondentgruppene som i størst grad rapporterte at øvrig saksbehandling kan bli forsinket var Fylkesmannens juridiske avdelinger, landbruksavdelingene og fylkeskommunene.



Figur 3.11 Ulike respondentgruppers oppfatning av hvor ofte øvrig saksbehandling blir forsinket på grunn av vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8 til 12, for eksempel i påvente av ytterligere kartlegging (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

Aktørene ble også spurt om de har behandlet saker i perioden 1. januar 2013 til 1. april 2014 der vurderinger etter §§ 8 til 12 har ført til at enkeltsaker eller planprosesser har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre. En betydelig andel av respondentene har vært borti slike enkeltsaker. Majoriteten av direktoratene (80 %, n = 5) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (56 %, n = 18) svarte «ja», mens en stor del av fylkeskommunene (75 %, n = 8), Fylkesmannens juridiske avdelinger (69 %, n = 16) og landbruksavdelinger (63 %, n = 16) samt kommunene (45 %, n = 241) svarte «nei» på spørsmålet om de har vært borti saker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre (se figur 3.12). Begge departementene har behandlet saker der enkeltsaker eller planprosesser har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre.



Figur 3.12 Andel av ulike respondentgrupper som har behandlet saker eller planprosesser (mellom 1.1.2013 og 1.4.2014) der vurderinger etter §§ 8 til 12 har ført til at enkeltsaker eller planprosesser har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 16; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 241).

Årsaker til forsinkelser som ble nevnt av de ulike respondentgruppene inkluderer:

- Det må innhentes ekstra kompetanse og gjennomføres befaringer eller kartlegginger og rapportering. Tilleggsutredninger i en sen fase av en prosess øker risikoen for forsinkelser.
- Noen kartlegginger kan ikke gjøres umiddelbart fordi de må gjøres på barmark eller til visse tider på året.
- Mangelfulle søknader eller dårlig opplyste saker fra tiltakshavere.

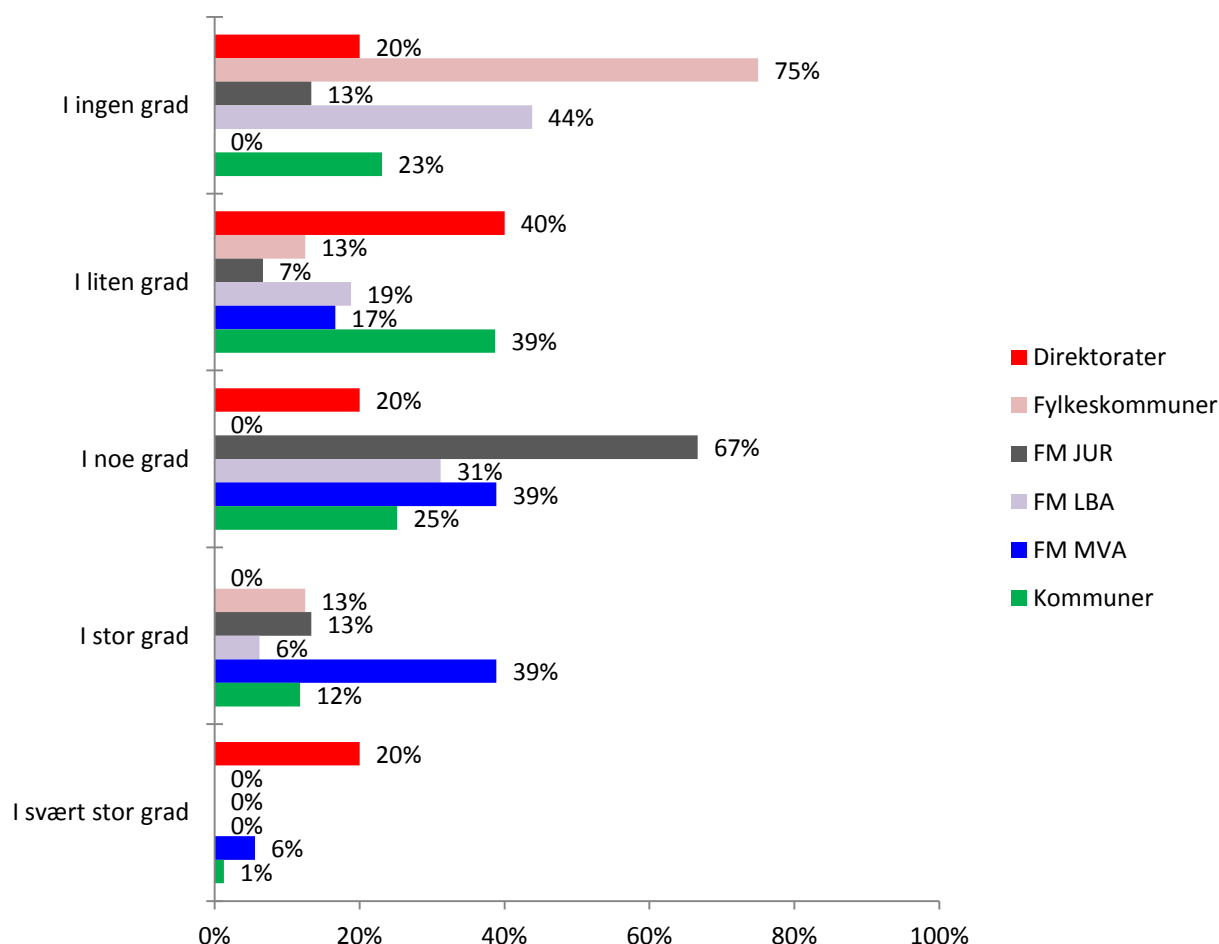
På den andre siden, årsaker til at vurderinger av §§ 8 til 12 ikke medfører forsinkelser inkluderer:

- God kunnskap om områder resulterer i tidlige avgrensninger og tilpasninger for å redusere potensielle konflikter med naturverdier.
- Nyere kartlegginger gjør at kommuner har god oversikt over naturverdier.
- Saker påvirker naturmangfold i liten grad.

- Andre hensyn enn miljøhensyn veier tyngre, og saker blir derfor ikke utsatt for å gjennomføre eventuelle tilleggsvurderinger.
- Vurderingene etter §§ 8 til 12 er integrert i saksutredningen.

På spørsmål om aktørene har behandlet saker der vurderinger etter §§ 8 til 12 har ført til at saker har blitt enklere, billigere eller mindre tidkrevende å gjennomføre, svarte alle gruppene bortsett fra Fylkesmannens miljøvernavdelinger et klart «nei» (60-88 %). Begge departementene svarte «nei» på spørsmålet. En betydelig andel av miljøvernavdelingene (39 %, n = 18) opplever derimot at blant annet kommuneplaner og andre planprosesser (for eksempel vegprosjekter) utarbeider et bedre beslutningsgrunnlag nå enn tidligere, og at disse gjør flere interesseavklaringer på et tidligere tidspunkt gjennom å integrere vurderinger av §§ 8 til 12. Dette gjør at saker er bedre opplyst når de kommer til Fylkesmannens miljøvernavdeling, og dermed kan sakene behandles raskere.

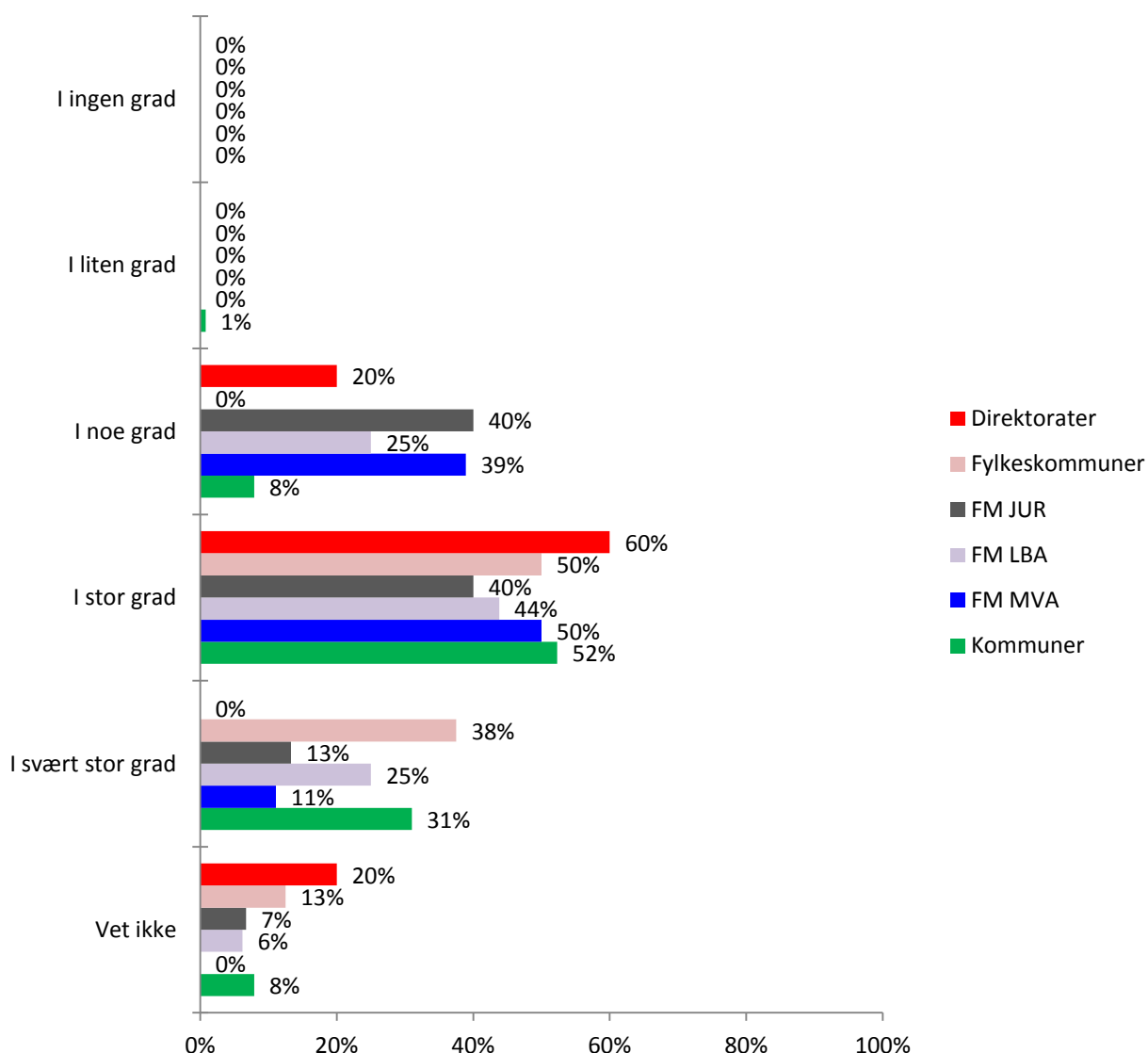
Det er vesentlig variasjon i oppfatningen av i hvilken grad tidspunktet i saksbehandlingen da vurderingene etter §§ 8 til 12 ble foretatt har betydning for tidsbruk eller forsinkelser. Blant Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) mener 78 prosent at dette tidspunktet «i stor grad» eller «i noe grad» har betydning. Blant fylkeskommunene (n = 8), Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16) og direktoratene (n = 5) mener henholdsvis 88, 63 og 60 prosent at tidspunktet «i ingen grad» eller «i liten grad» har betydning (se figur 3.13). De to departementene opplever at tidspunktet «i noe grad» og «i stor grad» har betydning for tidsbruk eller forsinkelser.



Figur 3.13 Andel av ulike respondentgrupper som mener tidsbruk og forsinkelser ble påvirket av hvilket tidspunkt i saksbehandlingen vurderingene etter §§ 8 til 12 ble foretatt (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 238).

3.2.4 Kunnskap om regelverket

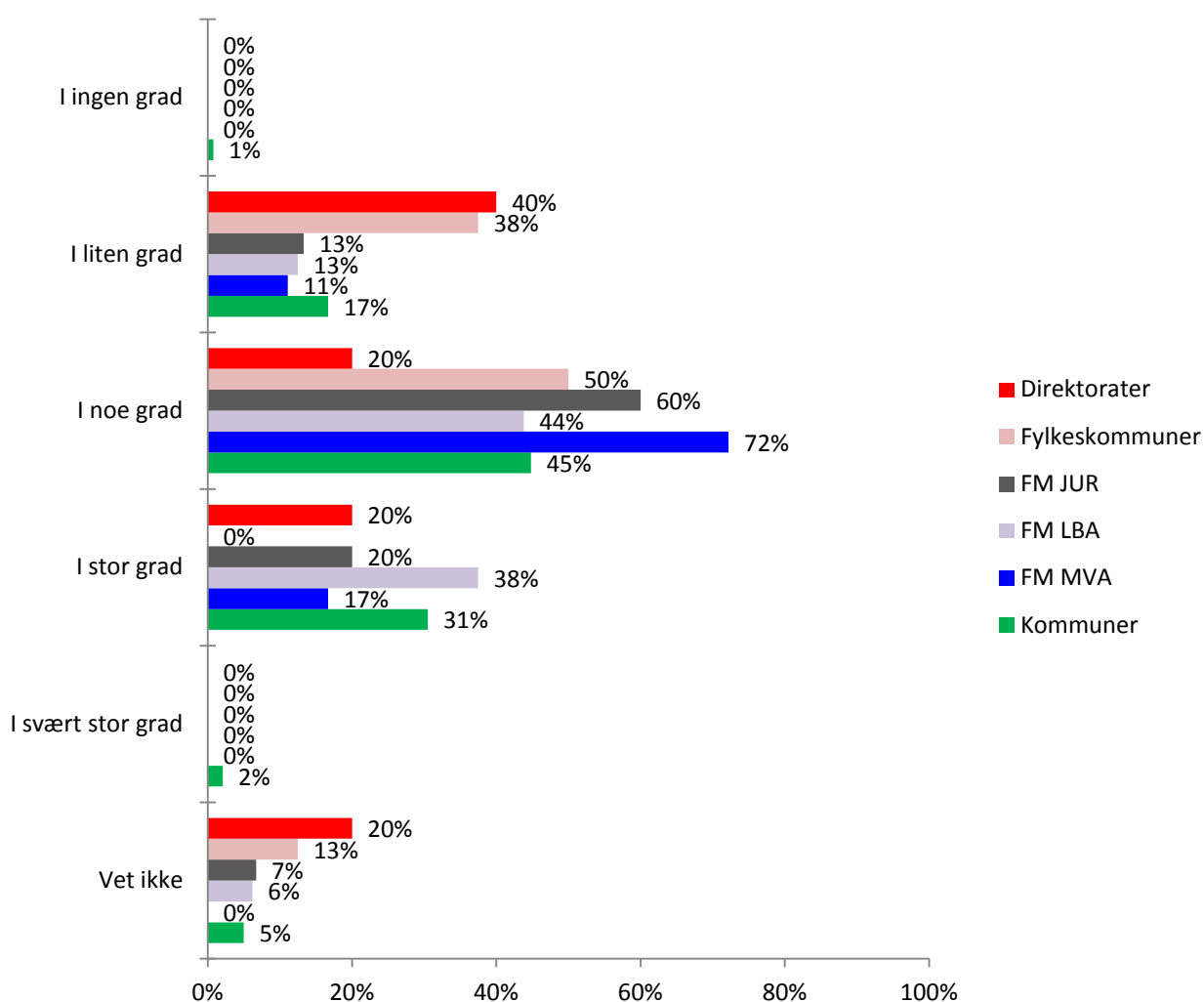
Ulike respondentgrupper ble spurt om i hvilken grad de selv og andre aktører har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for de miljørettslige prinsippene. Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) var den aktøren som i klart størst grad ble vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Om lag 83 prosent av kommunene (n = 239) mente at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om MP-regelverket. Fylkesmannens miljøvernavdelinger mener i noe mindre grad dette er tilfelle da 61 prosent (n = 18) svarte at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap, mens blant landbruksavdelingene svarte totalt 69 prosent (n = 16) enten «i svært stor grad» eller «i stor grad» (se figur 3.14). De direktoratene (n = 5) og departementene (n = 2) som har en oppfatning av Fylkesmannens kunnskapsnivå mener at Fylkesmannen «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap.



Figur 3.14 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for de miljørettslige prinsippene (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 239).

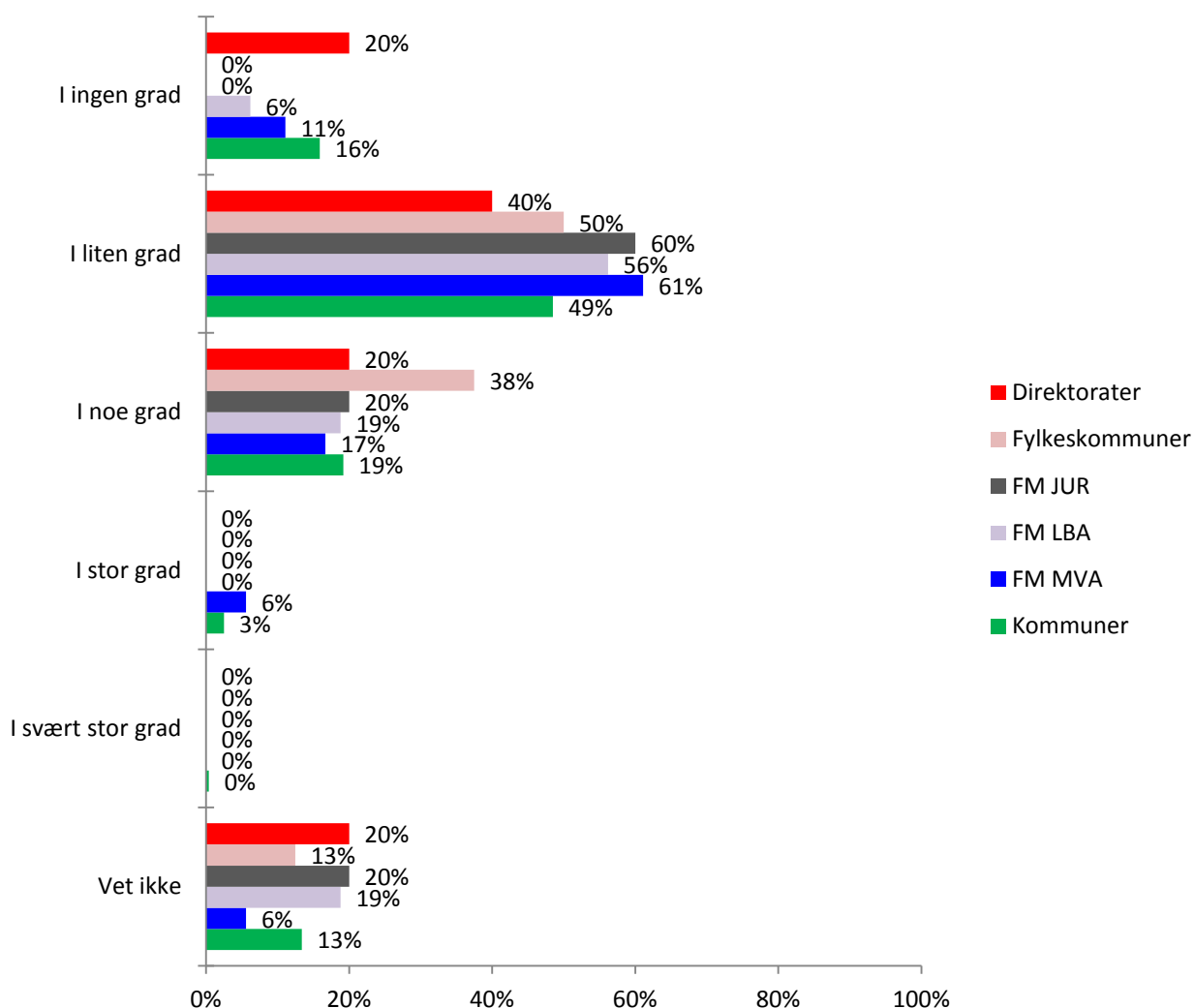
Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Om lag 33 prosent av kommunene (n = 239) mente de «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om regelverket

for de miljørettslige prinsippene. Henholdsvis 17, 38 og 20 prosent av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18), landbruksavdelinger (n = 16) og direktoratene (n = 5) mente det samme (se figur 3.15), mens de to departementene svarte «vet ikke» på spørsmålet.



Figur 3.15 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener kommunene har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for de miljørettslige prinsippene (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 239).

Respondentene mente at tiltakshavere i enda mindre grad har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for de miljørettslige prinsippene. Bare 3 og 6 prosent av henholdsvis kommunene (n = 239) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) svarte at tiltakshavere «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om MP-regelverket (se figur 3.16). Henholdsvis 19 og 17 prosent av kommunene og miljøvernavdelingene mente at tiltakshavere «i noe grad» har tilstrekkelig kunnskap, mens 65 og 72 prosent mente at tiltakshavere «i liten grad» eller «i ingen grad» har tilstrekkelig kunnskap. Det vanligste svaret blant direktoratene var «i liten grad», men ett av to departementer svarte «i noe grad» og det andre «vet ikke».

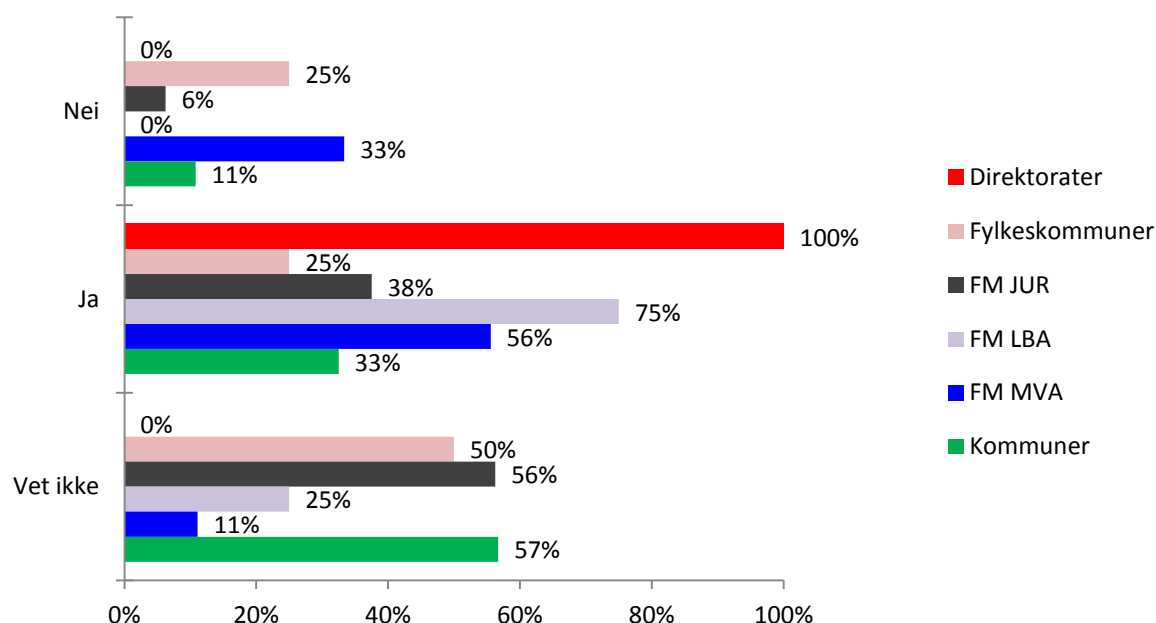


Figur 3.16 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener tiltakshavere har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for de miljørettslige prinsippene (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 15; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 239).

Når det gjelder kunnskap om naturmangfold vurderer de ulike respondentgruppene Fylkesmannen som den aktøren som har klart mest kunnskap. Mange vurderer Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» å ha tilstrekkelig kunnskap om naturmangfoldet. Kommunene vurderes i hovedsak «i noen grad» å ha tilstrekkelig kunnskap, mens tiltakshavere, grunneiere og næringsutøvere i hovedsak vurderes «i liten grad» å ha tilstrekkelig kunnskap. Flere respondenter understreker likevel at det er stor forskjell i kunnskapen mellom ulike tiltakshavere.

3.2.5 Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket

De fleste respondentene mener det er rom for forbedringer eller forenklinger. Blant Fylkesmannens miljøvern avdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) svarer henholdsvis 56 og 75 prosent «ja» på spørsmålet om det er rom for forbedringer eller forenklinger, mens alle direktoratene svarer «ja» (n = 5). Blant Fylkesmannens juridiske avdelinger (n = 16), kommunene (n = 240) og fylkeskommunene (n = 8) svarer derimot over 50 prosent «vet ikke», mens mellom 25 og 38 prosent svarer «ja» (se figur 3.17). Begge departementene mener det er rom for forbedringer eller forenklinger.



Figur 3.17 Ulike respondentgruppers syn på om det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket om de miljørettslige prinsippene (direktorater, n = 5; fylkeskommuner, n = 8; FM JUR, n = 16; FM LBA, n = 16; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 240).

Konkrete innspill til forbedringer og forenklinger i praktiseringen av de miljørettslige prinsippene kan i hovedsak deles inn i fem grupper:

- Tydeliggjøring av nivå og omfang på vurderinger.
- Åpning for forenklede vurderinger.
- Klargjøringer av forholdet til sektorlovverk.
- Felles og bedre verktøy for registreringer og kunnskap.
- Andre forslag og kommentarer.

Tydeliggjøring av nivå og omfang på vurderinger

Mange respondenter på tvers av respondentgruppene peker på et behov for å tydeliggjøre og presisere hva som er nødvendig å gjøre av vurderinger. Ulike myndigheter og aktører har ulik forståelse av prinsippene og kravene. Flere miljøvernavdelinger viser til at man er blitt flinkere til å justere bruken av §§ 8 til 12 ut fra sakens omfang og kompleksitet, men noen har fortsatt et potensial for bedre praksis slik at vurderingene som kreves i står bedre i forhold til omfang og karakteren av tiltak. Andre peker på at loven fortsatt er relativt ung, og det er naturlig at gjennomføringen av et nytt lovverk «går seg til» og blir bedre over tid, så også med naturmangfoldloven.

Mange respondenter etterspør mer opplæring, veiledning, rutiner og retningslinjer for å tydeliggjøre nivå og omfang av vurderinger. Dette inkluderer blant annet saksbehandlertkurs for kommunalt ansatte og veiledning av tiltakshavere og grunneiere. Flere respondenter etterspør flere konkrete og praktiske eksempler som kan være nyttige i ulike sammenhenger, for ulike målgrupper og i ulike typer saker eller innen ulike sektorer. Slike eksempler kan inkluderes i veiledere, retningslinjer eller

sjekklister. Flere mener dagens veileder¹⁸ legger opp til for omfattende vurderinger som ikke er tilpasset den store variasjonen av saker i samfunnet. Flere av Fylkesmannens landbruksavdelinger og andre respondenter etterlyser opplegg for forenklete vurderinger når naturmangfold er en mindre sentral eller lite relevant problemstilling.

Særlig §§ 8, 9 og 10 blir framhevet av flere som utfordrende og tidvis «frustrerende» å følge opp. Disse bør konkretiseres og presiseres da det kan være vanskelig å forstå hvordan de skal praktiseres. NVE framhever § 10 som særlig vanskelig og ressurskrevende for lange lineære inngrep, for eksempel kraftledninger, og det er svært krevende å vurdere økosystemers tålegrenser. En totalvurdering av inngrepets påvirkninger på økosystemet, i en situasjon der kraftledninger kan passere en rekke økosystemer, kan bli svært tidkrevende og kostbar.

På den andre siden synes enkelte fra kommunalt hold at lovverket ikke er strengt nok, eller håndheves strengt nok, da næringsinteresser for ofte fremmes foran miljøverdiene. Det hevdes at man burde kunne gjøre vedtak etter loven for å sikre disse verdiene.

Åpning for forenklet vurderinger

Flere av Fylkesmannens landbruksavdelinger og kommuner foreslår at vurderinger etter §§ 8 til 12 ikke skal være obligatoriske, og at virkeområdet kan innskrenkes uten at det går på bekostning av formålet med loven. Landbruksavdelingene mener naturmangfoldloven ikke bør slå inn i saker der dette ikke oppleves som relevant å vurdere. Flere kommuner foreslår forenklete vurderinger der det er få eller ingen konsekvenser for naturmangfold. Noen kommuner mener at byggesaker innenfor et ferdig regulert område er unødvendig å vurdere opp mot §§ 8 til 12 når naturmangfold og de miljørettslige prinsippene er vurdert i planprosessen.

Noen kommuner mener at ved enkle grensejusteringer der jorddeling på grunn av krav etter matrikkelen må behandles etter jordloven, bør være mulig å få dispensasjon fra vurderingene etter naturmangfoldloven. Det samme gjelder når arealer etter jordloven skal opprettholde status, men kun endrer hjemmelsforhold (for eksempel all jord og skog til en landbrukseiendom deles fra og selges/tillegges andre landbrukseiendommer som tilleggsjord/-skog). I slike saker kan naturmangfoldloven oppleves som «merbyråkrati». En annen type saker noen kommuner mener kan gjennomgå forenklet behandling er mindre LNFR-arealer som fradeles som små tilleggsarealer for å få gjeldende bebyggelser inn på en samlet boligtomt, og fradelinger av festetomter. De fleste byggesaker kommer som et resultat av enten en planprosess eller en deling, der naturmangfoldloven er vurdert.

Klargjøringer av forholdet til sektorlovverk

Flere sektormyndigheter etterspør en omforent oppfatning av praktiseringen mellom miljømyndighetene og sektormyndigheter. Blant annet ønsker Kystverket og fylkeskommuner en klargjøring av forholdet mellom naturmangfoldloven og akvakultursaker etter sektorregelverk. Kystverket ønsker også at kunnskapsgrunnlaget og vurderinger av naturmangfold samordnes bedre der flere myndigheter skal gi tillatelser til samme tiltak.

NVE stiller spørsmål ved om naturmangfoldloven §§ 8 til 12 bidrar til at det fattes bedre vedtak (i den forstand at hensynet til naturmangfold blir bedre ivaretatt). Dette gjelder særlig i konsesjonssakene, hvor vurderingen stor sett er som tidligere, men man må nå også relatere vurderingene til de enkelte bestemmelsene i loven. NVE mener også at i saker som gjelder godkjenning av detaljplaner for vassdragsanlegg og miljø-, transport- og anleggsplaner (MTA) for energianlegg fremstår kravet i § 7

¹⁸ Miljøverndepartementet, 2012. *Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring*. Veileder. Miljøverndepartementet, Oslo.

om at vurdering/vektlegging av §§ 8 til 12 skal fremgå av beslutningen i alle saker som overflødig når vurderinger allerede er gjort på konsesjonsnivå.

Felles og bedre verktøy for registreringer og kunnskap

Flere aktører har foreslått å samle ny kunnskap, vedtak, ny dokumentasjon, registreringer (også der det ikke er gjort funn) i databaser eller lignende. Blant andre NVE etterlyser en sentral eller nasjonal database med relevant informasjon slik at dette er lett tilgjengelig for andre. NVE viser til de omfattende utredningene av naturmangfold som gjøres i forbindelse med et stort antall utbyggingssaker, men der informasjonen om naturmangfold i liten grad er samlet og lett tilgjengelig på et felles format.

Flere oppfatter det som et paradoks at § 8 om kunnskapsgrunnlaget er vanskelig å tolke og rekkevidden er uklar på samme tid som kvaliteten på databaser (Naturbase m.fl.) er dårlig med registreringer som upresise, feil eller ikke oppdatert. Noen har ikke tilstrekkelig klarhet i forskjellene mellom Naturbasen og Artsdatabasen og vil ha én base av høy kvalitet.

I tillegg til bedre kunnskapsgrunnlag om status for naturmangfold trengs mer kunnskap om effekter på naturmangfold, avbøtende tiltak og overvåking. Dette kan også samles i en database.

Andre forslag og kommentarer

Mange representanter fra Fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger og kommuner mener naturmangfoldloven fungerer godt, eller svært godt, og er et viktig verktøy når det brukes «fornuftig». Loven sikrer at natur blir vurdert i saksbehandlingen, og her har §§ 8 til 12 bidratt til et mer systematisk og kunnskapsbasert kunnskapsgrunnlag og vurdering av konsekvenser for naturmangfold når vedtak fattes. Noen mener loven har fått ufortjent dårlig rykte da det er skapt et bilde av at den setter sterke begrensninger og er en «nei»-lov, mens loven på dette punktet kun er en oppskrift for saksbehandling.

Både Fylkesmenn og kommuner vektlegger at fem års praktisering er kort tid. Regelverket må gå seg til og praktiseringen blir bedre og bedre på samme tid som flere får både mer erfaring og oppdatert veiledning. Fra kommunalt hold framheves det også at stadige endringer i regelverket vil være uheldig.

Flere har kommentert at de miljørettslige prinsippene i noen grad medfører økt tidsbruk hos kommunene, men sikrer at allmennhetens tilgang på verdifulle naturverdier ivaretas på en hensiktsmessig måte. Denne merkostnaden må kommuner, stat og tiltakshavere akseptere. Et langsiktig fokus på ivaretagelse av viktige naturverdier og vurderinger rundt avbøtende tiltak og alternative løsninger bør ha et større fokus enn maksimal profitt til tiltakshavere som går på bekostning av større tap av naturmangfold og samfunn.

Både avdelinger hos Fylkesmannen og kommuner har kommentert at §§ 8 til 12 kan være vanskelige å håndtere og kommunene sitter på for lite kompetanse og andre ressurser til å gjøre dette på en god måte.

4 Prioriterte arter

Naturmangfoldloven innførte et nytt regelverk gjennom bestemmelsene §§ 23 og 24 om prioriterte arter (PA).¹⁹ Dette kan blant annet anvendes for en art som har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som tilsier at arten står i fare for ikke å ha en levedyktig bestand på sikt, en art som har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge, eller en art det er knyttet internasjonale forpliktelser til (§ 23). Hver prioritert art har sin egen forskrift. En art kan også gis et økologisk funksjonsområde.

Det er i dag vedtatt åtte prioriterte arter: fugleartene dverggås med økologisk funksjonsområde og svarthalespove med økologisk funksjonsområde, planteartene rød skogfrue med økologisk funksjonsområde samt dragehode og honningblom, og insektartene elvesandjeger med økologisk funksjonsområde, eremitt og klippeblåvinge med økologisk funksjonsområde (se vedlegg 19 for mer informasjon om artene).

En forskrift om prioriterte arter kan fastsette forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestanden av den. For prioriterte arter med økologisk funksjonsområde er det også regler om ivaretagelse av funksjonsområdene gjennom bærekraftig bruk. Dette er områder som arten er særlig avhengig av, for eksempel hekkeområder og rasteområder for fugl. I slike områder er enkelte særlig skadelige og ødeleggende tiltak og handlinger forbudt. I de tilfellene der aktiv skjøtsel er en forutsetning for å ivareta forekomstene skal det utarbeides handlingsplaner. Det er også etablert en egen tilskuddsordning for støtte til aktiv skjøtsel og andre tiltak som grunneiere, rettighetshavere, kommuner og organisasjoner kan søke om hos Fylkesmannen. Det eksisterer en veileder til forskrifter om prioriterte arter,²⁰ og det er utviklet handlingsplaner for artene (se vedlegg 19).

4.1 Problemstillinger

Erfaringsinnhenting for regelverket om prioriterte arter har fokusert på følgende problemstillinger:

- I hvor mange saker er det søkt om dispensasjon fra forskriftene om prioriterte arter, og i hvor mange saker er det gitt dispensasjon?
- Har prioritering ført til en bedre bestandssituasjon og/eller en bedre tilstand for artene som er prioritert? Hva har forårsaket eventuelle endringer, alternativt hva er årsakene til manglende forbedringer?
- Har prioritering av en art hindret ødeleggelse av lokaliteter med slike arter?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser har prioritering av artene hatt for myndighetenes behandling av saker? Hvordan og hvorfor har disse konsekvensene oppstått?
- Hvilke effekter (positive og negative) har prioritering hatt for grunneiere og næringsutøvere?
- Er kunnskapen om regelverket god nok? Er kunnskapen om naturmangfold god nok?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

¹⁹ Begrepet "en prioritert art" brukes i ulike sammenhenger og gis tidvis ulikt innhold, for eksempel når i enkelte sammenhenger vises til den norske rødlista eller til norsk ansvarsarter. I denne rapporten brukes "prioritert art" utelukkende om arter omtalt i forskrifter av 20. mai 2011: FOR-2011-05-20-517 (dragehode), FOR-2011-05-20-518 (dverggås), FOR-2011-05-20-519 (elvesandjeger), FOR-2011-05-20-520 (eremitt), FOR-2011-05-20-521 (honningblom), FOR-2011-05-20-522 (klippeblåvinge), FOR-2011-05-20-523 (rød skogfrue) og FOR-2011-05-20-524 (svarthalespove), se www.lovdata.no.

²⁰ Miljødirektoratet, 2013. *Veileder til forskrifter om prioriterte arter. Veileder M24-2013*. Miljødirektoratet, Trondheim. Tidligere hadde Direktoratet for naturforvaltning laget en veileder i 2012 (DN-håndbok 2-2012).

Som nevnt i kapittel 2.2 ble spørreundersøkelsene om prioriterte arter sendt til Fylkesmannens miljøvernavdelinger som forvaltningsmyndighet for PA-forskriftene. I tillegg inneholdt spørreundersøkelsene til kommunene, direktoratene og departementene spørsmål om prioriterte arter. Totalt 66 kommuner har oppgitt at det finnes én eller flere prioriterte arter i kommunen, og det er bare disse kommunene som har svart på spørsmål om PA. Tre av direktoratene har behandlet saker der en PA har vært relevant (JBV, NVE og SVV). Grafene i kapittel 3.2 inkluderer i flere tilfeller ikke direktoratenes svar da antall svar på flere av spørsmålene er så få, men svar og innspill fra direktoratene er omtalt i teksten. Ingen av de to departementene som har svart på spørreundersøkelsen har behandlet slike saker og spørsmålene om PA er derfor ikke besvart av departementene med unntak av spørsmålene som vedgår kunnskapsnivå og potensielle forbedringer i praktiseringen av regelverket.

4.2 Resultater

4.2.1 Praktiseringen av regelverket

Det har vært relativt få saker med prioriterte arter i perioden fra forskriftene trådte i kraft i mai 2011 til 31. mars 2014. Tabell 4.1 oppsummerer antallet saker som er identifisert i denne gjennomgangen (se vedlegg 20 for mer informasjon om sakene). De fleste sakene gjelder dispensasjonssøknader. Søknader vedrørende svarthalespove dominerer tallmessig, og samtlige 24 søknader om dispensasjon fra ulike grunneiere og bønder fra forbudet mot slått i hekkeområder for svarthalespove er innvilget. For dragehode er det søkt om fire dispensasjoner til samferdselstiltak og boligbygging og tre av disse er innvilget. For klippeblåvinge er begge dispensasjonssøknadene knyttet til hytteutbygging innvilget.. For de fem andre artene (dverggås, elvesandjeger, eremitt, honningblom og rød skogfrue) er det ikke funnet dispensasjonssøknader. Informasjon om alle dispensasjonssakene ligger per september 2014 i Miljøvedtaksregisteret (www.miljovedtak.no).

Tabell 4.1 Oversikt over antall dispensasjonssaker som er identifisert for prioriterte arter.

Prioritert art	Søknader om dispensasjon	Dispensasjoner gitt	Anmeldelser	Endring i prosjekt eller plan	Annet
Dragehode	4	3 ²¹	2	1	5
Dverggås	0	0	0	0	2
Elvesandjeger	0	0	0	0	2
Eremitt	0	0	0	0	1
Honningblom	0	0	0	0	2 ²²
Klippeblåvinge	2	2	0	0	3
Rød skogfrue	0	0	0	0	1
Svarthalespove	24	24 ²³	0	0	1
PA ikke spesifisert	0	0	0	0	6
Sum	30	29	2	1	23

²¹ I en av sakene ble det gitt dispensasjon, men denne dekket kun for en del av søknaden (kantslått), mens en annen del av søknaden ble avslått (grøfterens og grøfting).

²² Sakene vedrørende honningblom gjelder dispensasjoner for forskningsaktivitet inne i to verneområder. Dispensasjonssøknadene ble behandlet etter verneforskriftene til de to verneområdene, ikke etter PA-forskriften, da verneforskriftene er mer spesifikke og tydelige på hvilken beskyttelse arten har. Begge dispensasjonssøknadene ble innvilget.

²³ 24 dispensasjonssøknader/dispensasjoner fordelt på 8 dispensasjoner gitt samlet i et vedtak i 2012 uten foreliggende søknad, 6 dispensasjoner gitt samlet i et vedtak i 2013 og 10 dispensasjoner gitt i tre vedtak i 2014 (i mai 2014).

I tillegg til dispensasjonssakene etter forskriftene har arbeidet også identifisert enkelte andre saker som angår prioriterte arter. For dragehode er det registrert to anmeldelser. Jernbaneverket og underentreprenører ble i 2013 ilagt bøter på totalt to millioner kroner av ØKOKRIM for sprøyting av dragehodelokaliteter med et kjemisk bekjempningsmiddel langs jernbanelinja mellom Hamar og Lillehammer sommeren 2012. Dette medførte at minst halve dragehodebestanden i dette området i Ringsaker kommune døde. Den andre saken gjelder Statens vegvesen (SVV) og kantrydding utført av en entreprenør på vegne av SVV langs fylkesveg 1 i Ringsaker kommune. Statens vegvesen fikk i 2011 dispensasjon fra forskrift om dragehode fra Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) til å gjennomføre kantslått i slåttesesongene 2012 til 2016 under visse betingelser. Det er i denne forbindelse utført kartlegginger og overvåking av forekomster av dragehode langs den aktuelle vegstrekningen på oppdrag for Statens vegvesen. Fylkesmannen i Hedmark anmeldte Statens vegvesen i august 2013 for potensielt å ha brutt betingelsene i dispensasjonen ved å utføre slått av et område med dragehode som det ikke var adgang for å slå slik dette ble gjennomført av SVVs entreprenør. Denne saken er (per september 2014) fortsatt under etterforskning. Statens vegvesen mener dispensasjonen ikke er brutt på en slik måte at det kan straffeforfølges.

Det er registrert én sak der det er utført endring i prosjekt eller plan. Dette gjelder reguleringsplanen for Fornebu område 14 og 15 – Lilleøya (gravlund) i Bærum kommune. Fylkesmannen i Oslo og Akershus varslet innsigelse til planforslaget på grunn av konflikt med en hovedforekomst av dragehode. Planforslaget ble justert slik at hele hovedpopulasjonen av dragehode ble liggende innenfor et område regulert til naturvernområde.

Saker som inngår i kategorien «annet» i tabell 4.1 dekker alle de prioriterte artene, men for de fem artene erfaringsinnhentingene ikke har registrert noen dispensasjonssøknad (dverggås, elvesandjeger, eremitt, honningblom og rød skogfrue) er det bare identifisert 1-2 saker per art. Kategorien «annet» gjelder oppheving av vedtak, oppheving av reguleringsplan, utsatt saksbehandling i påvente av handlingsplan for PA, samt saker der PA er gitt ekstra fokus ved igangsatt kartlegging, utredning eller avsatt hensynssone i reguleringsplan. I kategorien inngår også PA-saker som er identifisert, men som ikke er nærmere undersøkt. Sakstypene gjelder i hovedsak reguleringsendringer, men også enkelte byggesaker og dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel (for eksempel vedr. dragehode og rød skogfrue). Videre er det tre saker som gjelder kraftledningskonsesjoner (dverggås og svarthalespove) og en vurdering av konsesjonsplikt ved grusuttak (elvesandjeger).

For honningblom, der dagens kjente forekomster utelukkende finnes i verneområder, er det gitt to dispensasjonstillatelser knyttet til forskning på arten (en dispensasjon etter nml. § 48 gitt av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og en dispensasjon fra verneforskrift i Skipstadsand naturreservat gitt av Fylkesmannen i Østfold). Honningblom hadde her et strengere og mer spesifiserte vern gjennom nasjonalparken og naturreservatet, og den forskningsundersøkelsene ble ikke vurdert å komme i konflikt med forskriften om honningblom.

En kommune peker på at selv om det har vært få dispensasjonssaker så langt vil det trolig komme flere i tiden framover da det økologiske funksjonsområdet for en art omfatter arealer som er av interesse som bolig- og hyttetomter.

4.2.2 Bestandssituasjon og tilstand

Dokumentasjon av bestandsendringer

En hovedhensikt med prioritering av en art er å bedre bestandssituasjonen eller på andre måter bedre tilstanden for den aktuelle arten. Erfaringsinnhentingene har ikke avdekket tallmateriale fra lokaliteter, for eksempel overvåkingsdata, som tydelig dokumenterer bestandsendringer som kan

knyttet til prioritering som PA. Flere respondenter har vektlagt at det er for kort tid siden forskriftene trådte i kraft til at man kan forvente god dokumentasjon av bedret bestandssituasjon. Noen respondenter har også påpekt at bestandsutviklingen for enkelte av artene er negativ på tross av PA forskriftene, og at dette gjør prioritering og økt fokus enda viktigere. Det vil ta lengre tid å dokumentere bestandsendringer gjennom overvåking. Overvåking pågår i noen få tilfeller (for eksempel klippeblåvinge i Aust-Agder og overvåking av dragehode som betingelse til dispensasjon i forbindelse med samferdselstiltak) og kan i framtiden gi klarere indikasjoner på bestandsmessige effekter av prioritering av en art som en PA.

Manglende dokumentasjon på bedringer i tilstand gjennom gode overvåkingsdata betyr ikke at prioritering av artene ikke har hatt positiv effekt. Nær halvparten (44 %, n = 18) av FM MVA, som er forvaltningsmyndighet for forskriftene om PA, mener tilskuddsordningene og økt skjøtsel for PA har positive effekter og enkelte kommuner mener det samme (se tabell 4.2 under). Halvparten av FM MVA mener at når en art får status som PA har det ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører, for eksempel økt intern bevissthet og grundigere utredninger i forbindelse med prosjekter innen samferdsel og kraftlinjeutbygging. Dette støttes av en del av kommunene som har svart på spørsmål om PA (24 %, n = 62), mens om lag en dobbelt så stor andel av kommunene har svart at de ikke kjenner til en slik effekt (48 %, n = 62). To av tre direktorater som har behandlet saker med PA mener at PA-status har ført til positive effekter for en lokalitet med PA på grunn av prioriteringen som PA. Det er også verdt å merke seg at en betydelig andel av respondentene har svart «vet ikke» på mange av spørsmålene siden de har hatt få eller ingen saker om prioriterte arter.

Tabell 4.2 Fylkesmannens miljøvernavingdelingers vurderinger av ulike årsaker som kan ha bidratt til at prioritering av en art trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt (bestandsøkning/bedre tilstand/forhindret skader) for en lokalitet med en PA i fylket (n = 18).

Årsaker til positiv effekt	Nei	Ja	Vet ikke
Bruk av tilskuddsordning for en PA	33 %	44 %	22 %
Økt bruk av andre økonomiske virkemidler til fordel for en PA	44 %	17 %	39 %
Økt skjøtsel av en PA	39 %	44 %	17 %
Økt bevissthet og aktsomhet knyttet til en PA	17 %	50 %	33 %
Positive effekter som følge av handlingsplan for en PA	22 %	39 %	39 %
Ev. andre måter prioriterting gjennom forskriftene om PA har hatt en positiv effekt for en PA	33 %	11 %	61 %

Flere svar fra Fylkesmannens miljøvernavingdelinger og kommunene har gitt eksempler på enkeltlokaliteter som helt sikkert eller trolig har fått en bedre tilstand eller unngått ødeleggelse som en konsekvens av prioritering av en art som PA. Fylkesmannens miljøvernavingdeling i Aust-Agder rapporterte at status som PA for klippeblåvinge har medført økonomiske midler til kartlegging og skjøtselstiltak i funksjonsområder. Et område som var i ferd med å gro igjen er betydelig forbedret som leveområde for klippeblåvinge på grunn av skjøtsel. Resultatene fra årlige kartlegginger av arten varierer og kan så langt ikke gi god dokumentasjon på bestandsendringer.

Fylkesmannens miljøvernavingdeling i Vestfold og Tønsberg kommune viser til en lokalitet med eremitt i Tønsberg som er blitt undersøkt ekstra grundig i forbindelse med ombygging av et veikryss, og der man dermed forsikret seg om at utbyggingen ikke ville forårsake skade på den prioriterte arten. FM MVA i Sør-Trøndelag framhever at prioritering som PA har resultert i økt kunnskap om elvesandjeger

som følge av midler til kartlegging, og at dette har økt bevisstheten rundt arten når det gjelder å unngå ødeleggelse av leveområdene (for eksempel i forbindelse med ny E6 i Melhus kommune og bevaring av elvekanter). Flere kommuner har også gitt eksempler knyttet til skjøtsel og kunnskapsinnhenting for arter som rød skogfrue (Kongsberg) og dragehode (for eksempel Gjøvik, Gran, Lillehammer, Modum, Ringsaker, Sel og Ås).

Hindring av ødeleggelse av lokaliteter

Det er vanskelig å tallfeste antall lokaliteter der prioritering av en art som PA har hindret ødeleggelse av en lokalitet. Fylkesmannens miljøvernavdelinger og kommuner har blant annet nevnt:

- Lokalitet med klippeblåvinge på grunn av krav ved PBL-saker i Torpbukta, Halden kommune.
- Forslag til reguleringsplaner i områder med dragehodelokaliteter på Fornebu i Bærum kommune ble justert for å ta vare på viktige forekomster av dragehode.
- Dragehodelokaliteter i Ringerike kommune i saker vedrørende riving, bruksendring og nybygg og reguleringsplan (Ringerike kommune).
- Område med rød skogfrue i Drammen kommune der videre planprosess for etablering av tekniske innretninger/klatrepark inntil videre er stoppet i et skogområde/LNF-område.
- I forbindelse med en dispensasjon for kantslått i regi av Statens vegvesen i fylkene Oppland, Hedmark, Oslo, Akershus og Østfold har SVV fått utført omfattende kartlegginger av dragehodelokaliteter som har bedret kunnskapsgrunnlaget om arten. Dispensasjonen er også gitt med krav om overvåking. Økt kunnskap og oppmerksomhet om disse lokalitetene og forekomstene vil med stor sannsynlighet bidra til at færre av disse lokalitetene blir ødelagt. Kantslått i områder med gjengroing og fremmede arter vil trolig kunne bedre tilstanden til dragehode. Videre fikk SVV ikke dispensasjon til å gjennomføre grøfterens og grøfting.
- I en sak som gjaldt NVEs vurdering av konsesjonsplikt for grusuttak på egen eiendom ble det gjort funn av elvesandjeger. Uten funnet av en PA i området ville ikke tiltaket bli ansett som konsesjonspliktig, og uttak kunne skjedd uten ytterligere behandling etter vannressursloven. På grunn av dette ble det ikke tatt ut grus og potensiell ødeleggelse av lokaliteten ble unngått.

4.2.3 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av prioritering

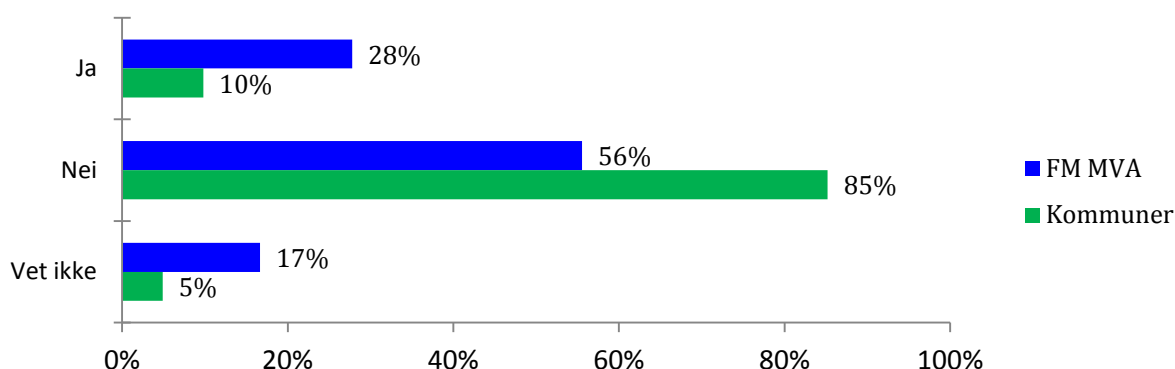
Kostnader og tidsbruk i saker

Det er identifisert få saker der prioritering av arter har ført til at tiltak er lettere, billigere eller raskere å gjennomføre, og henholdsvis 6 og 2 prosent av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og kommunene (n = 61) rapporterer at dette har skjedd. Årsakene er økt kunnskap og fokus på artene som bidrar at informasjon kommer tidlig inn i saker, noe som er positivt for framdriften av sakene fordi det kan sikre tidligere avklaringer. Disse svarene fra respondentene er ikke entydige på om dette faktisk har medført raskere behandling av sakene totalt sett.

En relatert og mer konkret illustrasjon av en nyttig effekt av tidlige avklaringer²⁴ ble gitt av Fylkesmannens miljøvernavdeling i Østfold der tidlig avklaring rundt forekomst av en øyenstikkerlokalitet med rødlistede arter (ikke PA, men en truet øyenstikker) førte til en betydelig tidsbesparelse i planleggingen. Dette skyldes at Statens vegvesen og planmyndigheten som følge av denne informasjonen raskt kunne utelukke to av tre alternativ (som ellers var relativt likeverdige) og dermed hoppe over kommunedelplan og gå direkte på reguleringsplan for et vegprosjekt.

²⁴ Dette eksemplet kom opp i en diskusjon omkring prioriterte arter, men kan tjene som illustrasjon på nytten av tidlige avklaringer også for andre regelverk som de miljørettslige prinsippene eller utvalgte naturtyper.

På den andre siden er det flere respondenter som nevner eksempler på saker der en prioritert art har ført til forsinkelser og/eller ekstra kostnader, enten informasjonen er kommet fram tidlig eller sent i prosessen. Blant miljøvernavdelingene og kommunene er det henholdsvis 28 og 10 prosent som kjenner til at en PA har gjort en sak vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre (se figur 4.1). Tre av fem direktorater har behandlet saker med PA og to av disse har erfart at drift og vedlikehold av veger og jernbane er blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende.



Figur 4.1 Andel av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA) og kommunene som kjenner til saker eller planprosesser der prioritering av en art har ført til at saker eller planprosesser har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende å gjennomføre (FM MVA, n = 18; kommuner, n = 61).

Eksempler på saker som er blitt dyrere eller forsinket er:

- Forekomst av klippeblåvinge med økologisk funksjonsområde forsinket utbygging av Sørlandsleia hyttefelt i Tvedestrand kommune der det måtte søkes om dispensasjon fra forskrift om PA. Søknaden ble senere trukket da tiltakshaver justerte utbyggingsplanene.
- Forekomster av dragehode på Fornebu i Bærum kommune har, som en av flere faktorer, forsinket reguleringsplaner på grunn av behov for å søke om dispensasjon, en søknad som ble avslått, og senere endre planene for å unngå negative konsekvenser for lokaliteten.
- I Gran kommune ble en reguleringsplanprosess forsinket og fordyret fordi en svært gammel registrering av dragehode gjorde at det måtte leies inn en konsulent for å bekrefte/avkrefte at denne fortsatt vokste her, noe den viste seg ikke å gjøre. Kommunen påpeker at det også var flere andre forhold som bidro til forsinkelser i prosessen, og at det er vanskelig å skille effektene fra ulike faktorer. Kommunen konstaterer også at hadde PA blitt et tema tidligere i prosessen kunne registreringene blitt gjort en feltsesong tidligere, noe som ville redusert bidraget til forsinkelsen fra den prioriterte arten. Ringerike kommune har også gitt eksempler på planprosesser som har blitt pålagt ekstra krav og ressursbruk som følge av en prioritert art.
- Fylkesmannens miljøvernavdeling i Buskerud framhever at stadig nye funn av dragehode kan komplisere planprosesser, noe som understreker viktigheten av et godt kunnskapsgrunnlag og tilgjengelighet av informasjon for relevante parter.
- Forekomster av PA kan bety at det må søkes om dispensasjon fra PA-forskrift, og en eventuell dispensasjon vil kunne stille betingelser som øker kostnader ved prosjektgjennomføring. Vegdirektoratet og Jernbaneverket nevner at PA medfører ekstra driftskostnader, for eksempel ved at det er dyrere å skjytte kantvegetasjon langs anlegg uten bruk av plantevernmidler ettersom arbeidet må gjøres maskinelt eller manuelt.

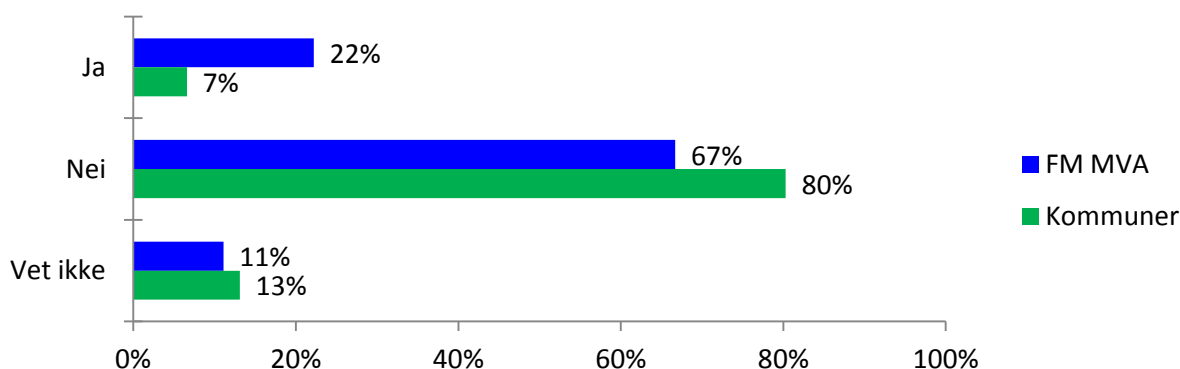
I forbindelse med spørsmålene om kostnader og tidsbruk påpeker flere respondenter blant fylkesmennene og kommunene også at å droppe alle andre hensyn, det være seg naturmangfold

eller andre samfunnshensyn, og utelukkende prioritere det aktuelle utbyggingshensynet stort sett vil være den billigste og raskeste måte å realisere et prosjekt. Dette betyr imidlertid ikke at det er ønskelig å se bort fra andre hensyn.

Majoriteten av miljøvernavingdelingene (n = 15) og kommunene (n = 48), henholdsvis 67 og 63 prosent, svarte at tidspunktet i saksgangen når det ble kjent at tiltaket kunne påvirke en PA ikke hadde betydning for tidsbruken i saken. Henholdsvis 27 og 10 prosent av miljøvernavingdelingene og kommunene svarte at tidspunktet hadde betydning og da fortrinnsvis at dersom påvirkning på en PA blir kjent sent i saksgangen så øker sjansen for ekstra tidsbruk og forsinkelser. Tilsvarende tall for at tidspunktet ikke har betydning for kostnader i en sak var 64 og 63 prosent for henholdsvis miljøvernavingdelingene og kommunene, og henholdsvis 21 og 7 prosent svarte at tidspunktet har betydning for kostnadene og primært at kostnader øker dersom påvirkning på en PA blir kjent sent i prosessen. Resten av respondentene i disse gruppene svarte «vet ikke». Fra et direktorat i samferdselssektoren ble det påpekt at påvirkning på en PA kan komme opp i driftsfasen av et prosjekt, etter at saksgangen for et utbyggingsprosjekt ifølge plan- og bygningsloven er gjennomført.

Effekter for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre

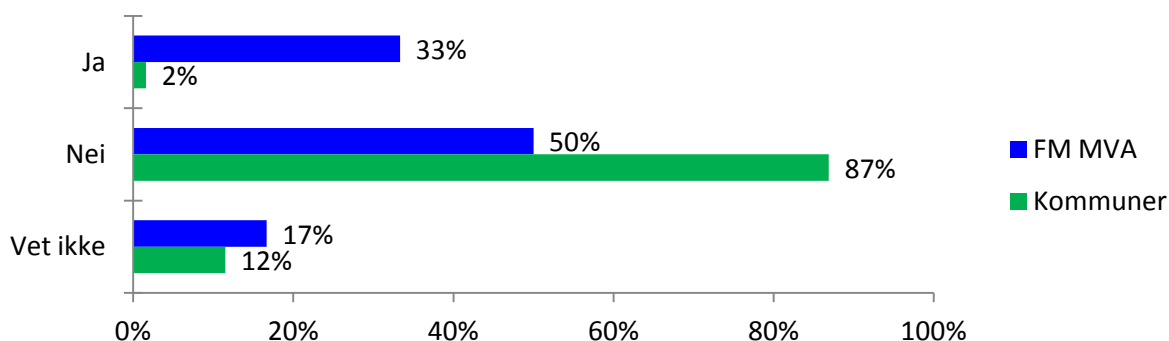
Om lag 22 prosent av miljøvernavingdelingene (n = 18) kjenner til saker der PA har ført til negative konsekvenser for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre, mens 7 prosent av kommunene (n = 61) kjenner til slike saker. De negative konsekvensene knytter seg primært til forsinkelser eller økte kostnader, men svarene beskriver ikke i hvor stor grad det er vesentlige eller mindre alvorlige konsekvenser. Majoriteten av respondenter som har svart på spørsmålene om PA kjenner ikke til saker med slike negative konsekvenser, henholdsvis 67 og 80 prosent av miljøvernavingdelingene og kommunene (se figur 4.2).



Figur 4.2 Andel av Fylkesmannens miljøvernavingdelinger (FM MVA) og kommunene som kjenner til saker eller planprosesser der prioritering av en art har ført til negative konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre (FM MVA, n = 18; kommuner, n = 61).

Om lag 33 prosent av miljøvernavingdelingene (n = 18) og 2 prosent av kommunene (n = 61) kjenner til saker der prioritering av en art har hatt positive konsekvenser for grunneiere, næringsutøvere, kommuner eller andre (se figur 4.3). Tilskudd til skjøtsel framheves av flere som positivt for enkelte grunneiere og deres inntekter. Skjøtsel som åpner opp områder som er i ferd med å gro igjen, eller vedlikeholder områder, nevnes som en annen positiv effekt for grunneiere og næringsutøvere. Det gis også eksempler på positive effekter ved at en PA (dragehode, Ringerike kommune) har ført til at en grunneier som ikke ønsket at eiendommen inngikk i et planområde trolig slipper dette, og at en annen grunneier fikk offentlig hjelp til å bli kvitt sjenerende og ulovlig motorferdsel i nærområdet på

grunn av en PA (elvesandjeger, Alta kommune). Flere fremhever også at enkelte grunneiere og næringsutøvere er stolte av å ha sjeldne arter på sine eiendommer.



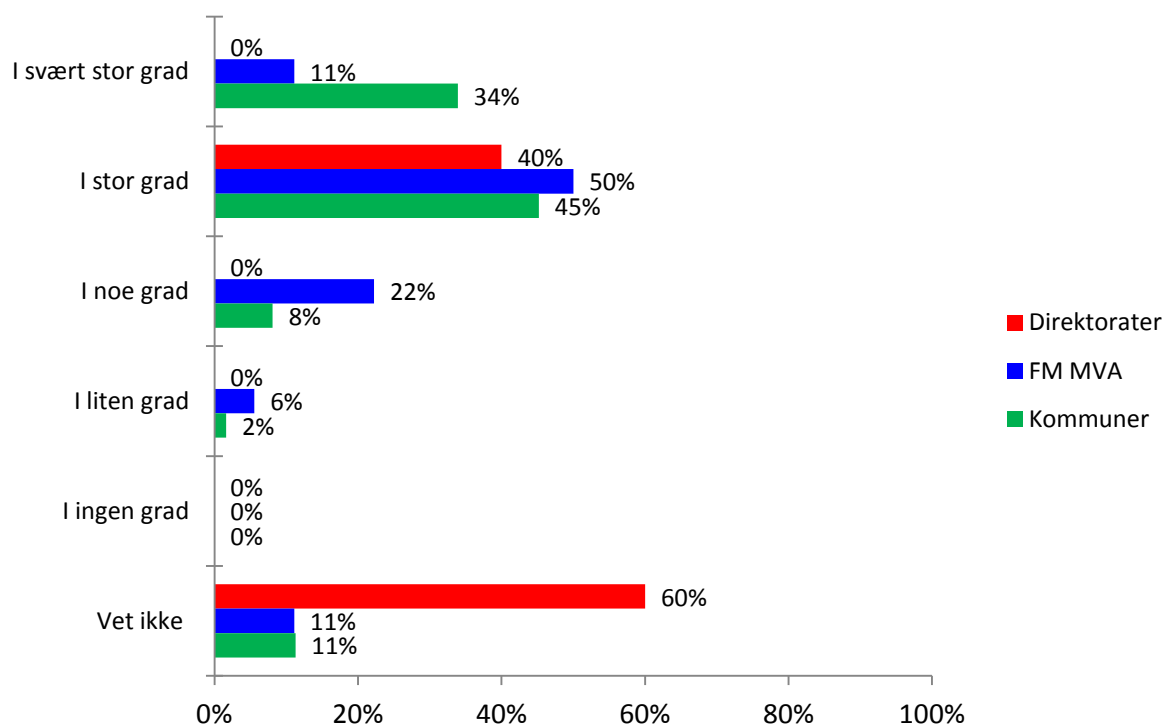
Figur 4.3 Andel av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA) og kommunene som kjenner til saker eller planprosesser der prioritering av en art har ført til positive konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre (FM MVA, n = 18; kommuner, n = 61).

Som vist i figur 4.2 og 4.3 har en stor del av respondentene (50-87 %) svart «nei» på spørsmålene om de kjenner til saker der prioritering av en art har ført til positive eller negative konsekvenser. Dette skyldes blant annet at det er få prioriterte arter og en begrenset andel lokalitetene med en PA ligger i områder som er aktuelle for utbygginger, noe som påpekes av både kommuner og FM MVA.

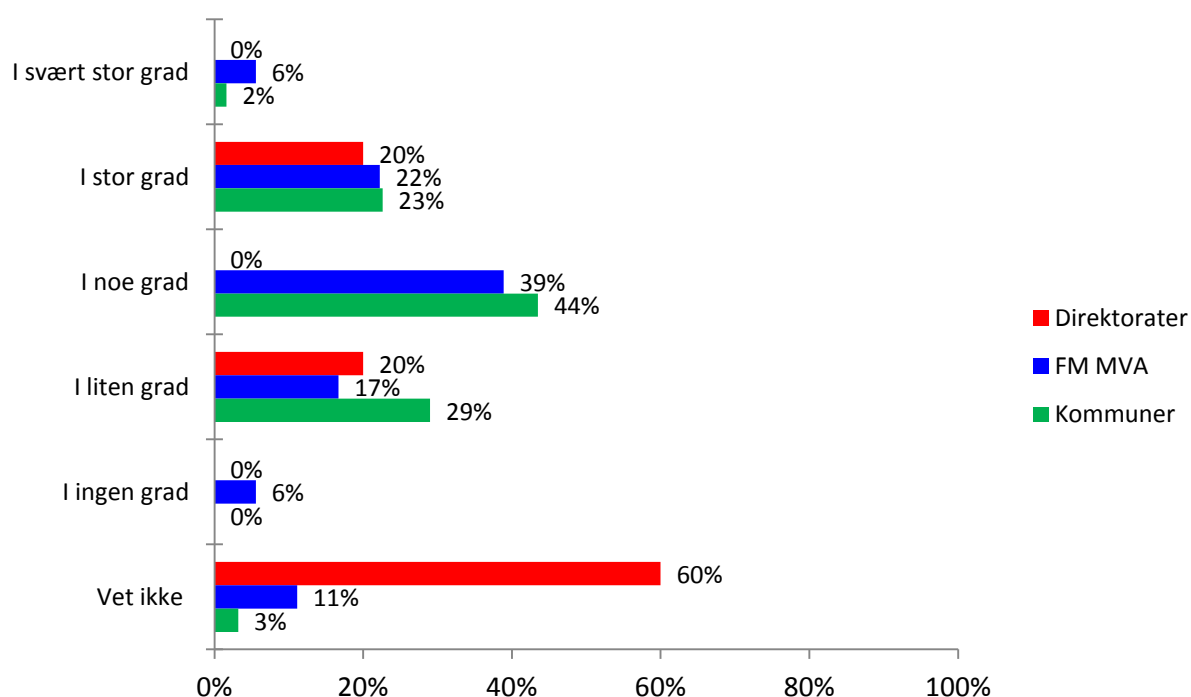
4.2.4 Kunnskap om regelverket og de prioriterte artene

Ulike respondentgrupper ble spurt om i hvilken grad de selv og andre aktører har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for PA. Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) var den aktøren som i størst grad ble vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap (se figur 4.4). Om lag 79 prosent av kommunene (n = 62) mente at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om PA-regelverket. Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) mener i noe mindre grad dette er tilfelle da 61 prosent svarte at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap. Flere miljøvernavdelinger påpekte at kunnskapsnivået varierer betydelig mellom avdelingene hos Fylkesmannen. De direktoratene (n = 5) og departementene (n = 2) som har en oppfatning av Fylkesmannens kunnskapsnivå mener FM «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap.

Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Rundt 25 prosent av kommunene selv (n = 62) mente at kommunene «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om PA-regelverket. Henholdsvis 28 og 20 prosent av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og direktoratene (n = 5) mente det samme (se figur 4.5), mens departementene svarte «vet ikke» på spørsmålet. Enkelte kommuner påpeker i sine kommentarer at de bare har noen få forekomstene av prioriterte arter eller at forekomstene i liten grad befinner seg i planområder og utbyggingsområder. Å bygge opp kunnskap om PA-regelverket når PA er lite relevant blir derfor ikke nødvendigvis høyt prioritert.



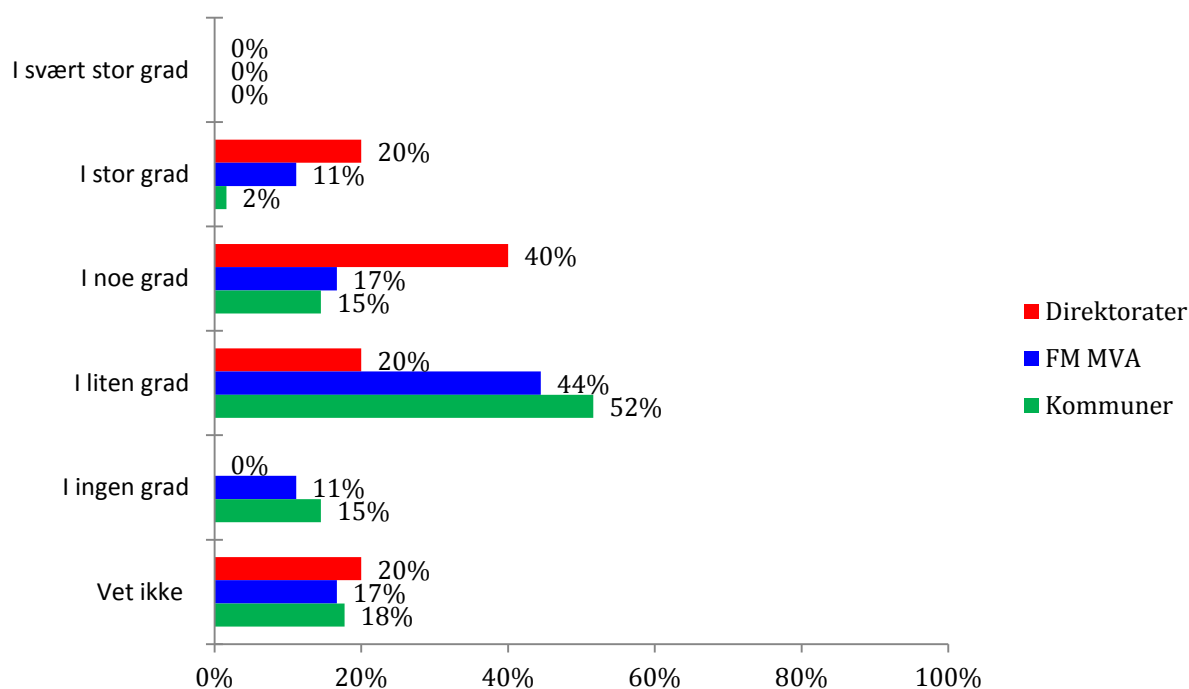
Figur 4.4 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for prioriterte arter (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 62).



Figur 4.5 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener kommunene har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for prioriterte arter (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 62).

Tiltakshavere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap om PA-regelverket. Bare 2 og 11 prosent av henholdsvis kommunene (n = 62) og Fylkesmannens miljøvern- og naturavdelinger (n = 18) svarte at tiltakshavere «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om PA

regelverket (se figur 4.6). Henholdsvis 15 og 17 prosent av kommunene og miljøvernavdelingene mente at tiltakshavere «i noe grad» har tilstrekkelig kunnskap om PA regelverket, mens 67 og 55 prosent mente at tiltakshavere «i liten grad» eller «i ingen grad» har tilstrekkelig kunnskap. Direktoratene (n = 5) vurderer tiltakshavere som i noe større grad å ha tilstrekkelig kunnskap om PA regelverket. De to departementene svarte «i liten grad» og «vet ikke» vedrørende tiltakshaveres kunnskap. De innledende telefonintervjuene viste at flere respondenter ser betydelige forskjeller mellom tiltakshavere. For eksempel framheves Statens vegvesen av mange som en tiltakshaver som ofte har god kunnskap på dette området.

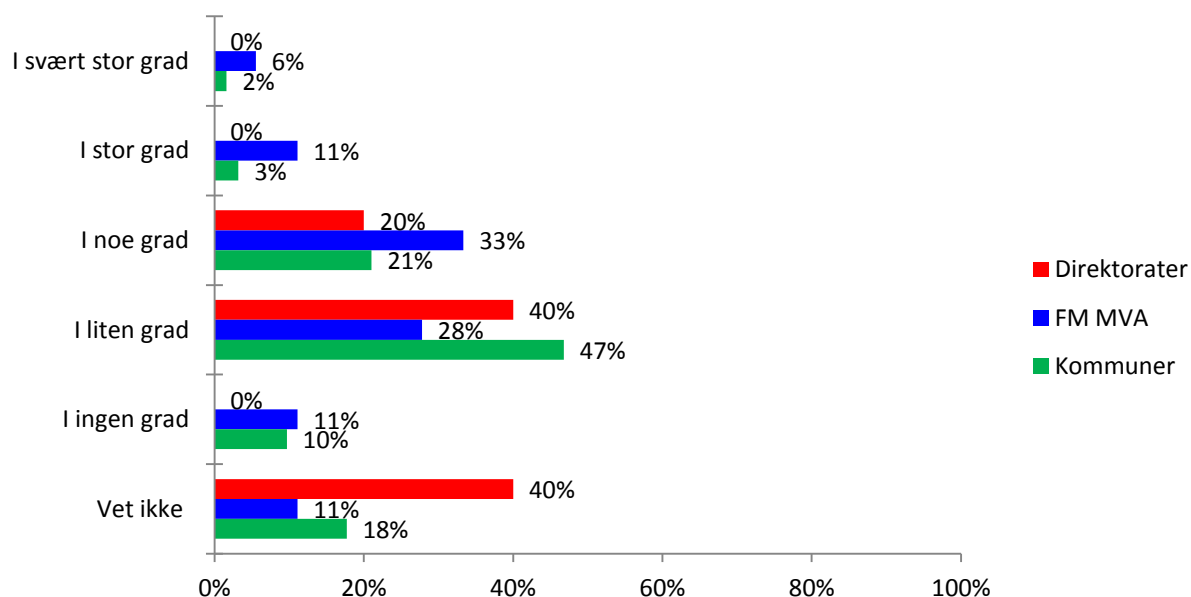


Figur 4.6 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener tiltakshavere har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for prioriterte arter (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 62).

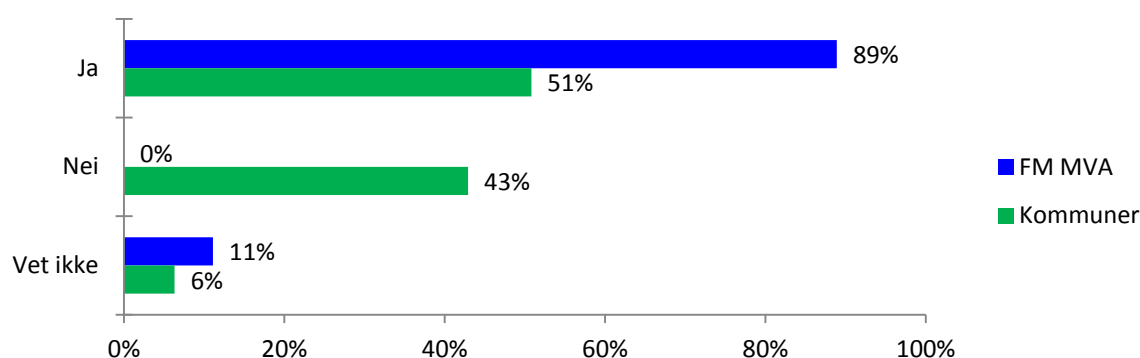
Sammenlignet med tiltakshavere mener kommuner og miljøvernavdelinger at næringsutøvere og grunneiere i noe større grad har tilstrekkelig kunnskap om PA-regelverket, mens direktoratene mener disse i mindre grad har tilstrekkelig kunnskap (se figur 4.7). Departementene svarer det samme for næringsutøvere og grunneiere som for tiltakshavere når det gjelder kunnskapsnivå.

Fra enkelte miljøvernavdelinger og kommuner ble det påpekt at i fylker eller kommuner med svært få prioriterte arter, og derfor en oversiktlig situasjon, er det ikke nødvendigvis et stort problem at aktører har begrenset kunnskap om PA regelverket. Høringsprosesser og innspill vil trolig sikre at PA interessene blir tatt hensyn til. Begrenset kunnskap blir derimot et problem der det finnes flere prioriterte arter eller forekomster av slike arter i områder med aktuelle utbygginger eller plansaker.

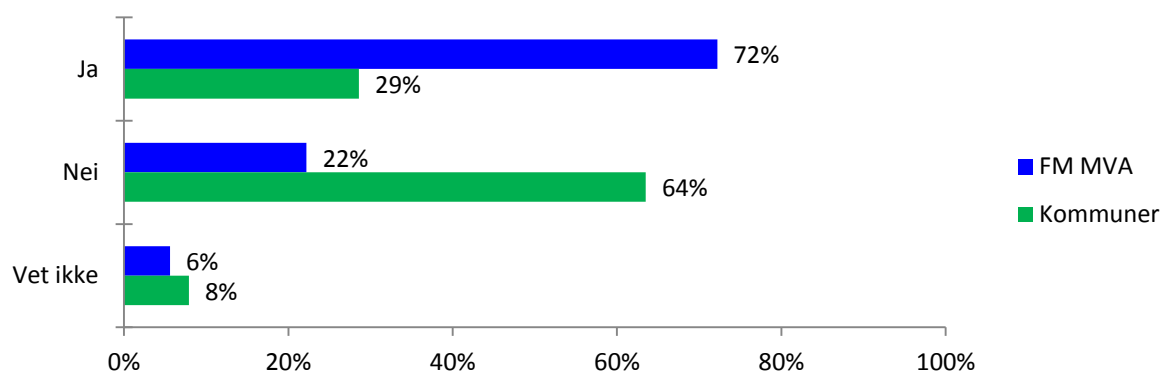
Mens om lag halvparten av kommunene (51 %, n = 63) mener de selv har tilstrekkelig kunnskap om hvor prioriterte arter finnes innenfor sitt ansvarsområde, mener 89 prosent (n = 18) av miljøvernavdelingene det samme (se figur 4.8). En betydelig mindre andel av kommunene (29 %, n = 63) mener de har tilstrekkelig kunnskap om tilstanden til de prioriterte artene og eventuelle behov for tiltak i de aktuelle lokaliteter med en PA (se figur 4.9). Om lag 72 prosent (n = 18) av miljøvernavdelingene mener de har tilstrekkelig kunnskap om tilstand og behov for tiltak.



Figur 4.7 I hvilken grad ulike respondentgrupper mener næringsutøvere og grunneiere har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for prioriterte arter (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 62).



Figur 4.8 Hvorvidt Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA) og kommunene mener de selv har tilstrekkelig kunnskap om hvor prioriterte arter finnes innenfor sitt ansvarsområde (FM MVA, n = 18; kommuner, n = 63).

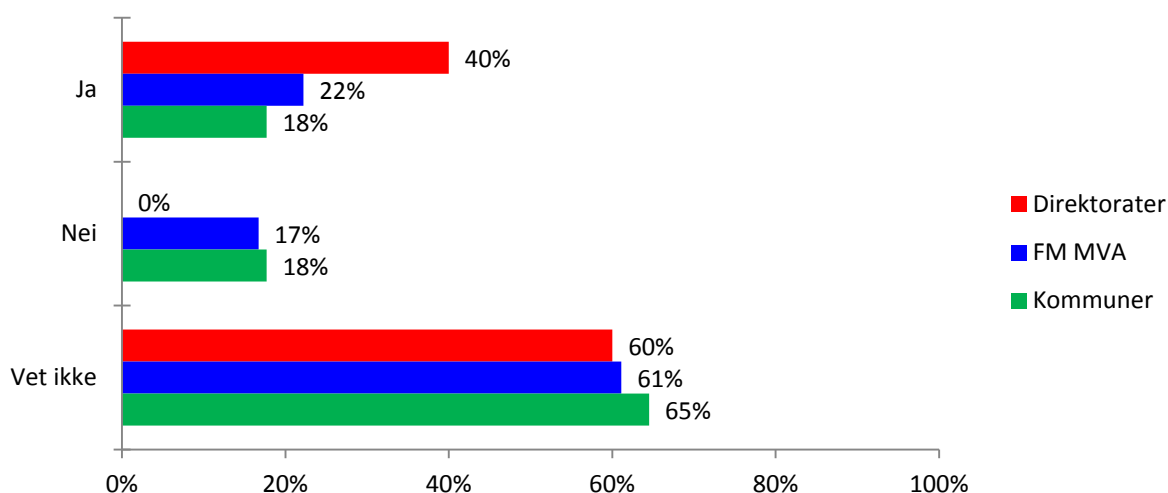


Figur 4.9 Hvorvidt Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA) og kommunene mener de selv har tilstrekkelig kunnskap om tilstanden til de prioriterte artene og eventuelle behov for tiltak i de aktuelle lokaliteter innen for sitt ansvarsområder (FM MVA, n = 18; kommuner, n = 63).

4.2.5 Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket

Den korte perioden regelverket har vært i kraft og et begrenset antall saker gjør at relativt få respondenter per i dag har praktisk erfaring med regelverket om prioriterte arter. Noen miljøvernavdelinger og mange kommuner oppgir at de ikke har PA innen sine områder, og de to departementene og flere av direktoratene har ikke behandlet saker om PA. Selv for de miljøvernavdelingene og kommunene som har prioriterte arter er det et gjennomgående trekk at PA-saker utgjør en liten eller svært liten del av sakene hos disse myndighetene. Mange respondenter svarer derfor at de ikke har et grunnlag for å komme med erfaringsbaserte innspill til forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket.

Majoriteten av respondentene har svart «vet ikke» på spørsmålet om de mener det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket. Blant Fylkesmannens miljøvernavdelinger svarer 61 prosent (n = 18) at de ikke vet om det er rom for forbedringer eller forenklinger, 22 prosent svarer «ja» og 17 prosent «nei» (se figur 4.10). Av de 62 kommunene svarer 64 prosent at de ikke vet, 19 prosent svarer «ja» og 17 prosent svarer «nei» på spørsmål om de mener det er rom for forbedringer eller forenklinger. Blant direktoratene svarer tre av fem «vet ikke» (60 %) og to svarer «ja» (40 %). Blant de to departementene som har svart på undersøkelsen mener ett det er rom for forbedringer eller forenklinger, mens det andre svarer «vet ikke».



Figur 4.10 Andel av direktorater, Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA) og kommunene som mener det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket om prioriterte arter (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; kommuner, n = 62).

Forslag til forbedringer og forenklinger kan i hovedsak deles inn i fire hovedgrupper:

- Konkrete forslag knyttet til spesifikke arter.
- Behov for mer og bedre kunnskap og informasjon.
- Behov for samordning mellom ulike sektormyndigheter for å forhindre doble beslutningsprosesser og sikre at offentlige myndigheter framstår med en stemme.
- Andre forslag og kommentarer.

Konkrete forslag angående spesifikke arter

Svarthalespove har vært en særlig aktuell art i Rogaland og fra respondenter i fylket stilles det spørsmål ved om forskriften slik den er utformet er et praktisk brukbart virkemiddel for

svarthalespove. I praksis vil forbudet mot slått (forskriftens § 4) ikke få betydning da grunneieren alltid vil ha et vesentlig tap. Det foreslås at enten må forskriften strammes inn eller så må det på plass frivillige tilskuddsordninger.

Dragehode finnes blant annet i aktivt drevne jordbrukslandskap i et fylke som Buskerud. Her vokser arten gjerne på åkerholmer omgitt av kornarealer, noe som gjør situasjonen utfordrende fordi arten i praksis gjerne blir både gjødslet og sprøytet. Arten kan også vokse på nedlagte små teiger som er utsatt for kraftig gjengroing og derfor trenger skjøtsel. Fra Buskerud meldes det at dagens forvaltning i liten grad klarer å håndtere disse situasjonene som representerer potensielle trusler mot den prioriterte arten.

Det har også blitt stilt spørsmål ved avgrensningene av de økologiske funksjonsområdene for dverggås og hevdet at disse avgrensningene etterlater forskriften vesentlig mindre effektiv i å beskytte viktige områder enn det som er ønskelig for å beskytte arten.

Kunnskap og informasjon

På tvers av respondentgruppene (fylkesmenn, kommuner og direktorater) vektlegges behovet for å skaffe bedre kunnskap om utbredelse og forekomster av prioriterte arter gjennom kartlegging, kvalitetssikring av eksisterende data og bedre tilgjengeliggjøring av slik informasjon for relevante aktører herunder grunneiere, inkludert gjennom brukervennlige databaser og kart med lett tilgjengelig informasjon. Kunnskapen om databaser (for eksempel Naturbase og Artsdatabanken) varierer, og det bør spres mer informasjon om gode kilder til informasjon om prioriterte arter. Bedre kvalitetssikring av eksisterende data og avgrensning av økologiske funksjonsområder i dialog med grunneiere vektlegges blant annet av Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet). Dette vil i følge flere respondenter gjøre det enklere å praktisere regelverket. Det etterspørres også oppdatert kunnskap om hva som faktisk påvirker og ikke påvirker ulike prioriterte arter. Blant annet mener en kommune at gammel kunnskap om hva som påvirker en PA som klippeblåvinge har fått for stor plass i diskusjonene rundt arten og funksjonsområdet. Økt opplæring etterspørres særlig fra en del kommuner, og noen vektlegger at dette bør gjelde både ansatte og politikere og at dette bør gjentas da både ansatte og politikere byttes ut over tid.

Et annet eksempel på behov for økt kunnskap gis av NVE i forbindelse med elvesandjeger som har dokumenterte levesteder langs store vassdrag som Gudbrandsdalslågen, Glomma, Gaula, Altaelva og Karasjoka. Arten er også tidligere registrert langs Verdalselva, Drammensvassdraget og Surna. Masseuttak, flomsikring og anleggsaktivitet er aktuelle påvirkningsfaktorer, også langs andre elver som er dårlig kartlagt. Bedre kartlegging både av faktiske forekomster og potensielle leveområder for elvesandjeger ville, ifølge NVE, gjort saksbehandlingen mer effektiv i saker som vedgår blant annet masseuttak langs større vassdrag i flere landsdeler der arten kan finnes.

Fra flere hold etterlyses det mer informasjon om artene og hvordan disse og deres leveområder bør forvaltes, inkludert bruk av skjøtselstiltak, hensynssoner og viktige trusselfaktorer. For eksempel etterspør kommuner veiledningsmateriell, mer informasjon om PA-regelverket og større tydelighet fra Fylkesmannen om hva som forventes av kommunene når det gjelder prioriterte arter. Også direktorater etterspør større tydelighet om hva som forventes fra miljømyndighetene. Det er viktig at kommuner og fylkesmenn opplyser grunneiere om nye registreringer av prioriterte arter. Fra kommunalt hold er det også foreslått mer bruk av media for å spre informasjon om PA. Flere fylkesmenn og kommuner opplyser at de har delt informasjon med grunneiere og andre om forekomster av ulike prioriterte arter. Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) etterlyser tydeligere og tidligere kommunikasjon mellom relevante direktorater og mellom Fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger. Fra kommunalt hold ble det også etterspurt

avklaringer om hvordan en kommune skal forholde seg til en eldre registrering (> 25 år) av en PA i kommunen.

Samordning

Myndigheter på sentralt nivå (departementer) etterlyser mer involvering i prosessen med utvelgelse av prioriterte arter, og det blir etterspurt mer informasjon om kriteriene for utvelgelsen. Det reises også spørsmål ved om dagens system fører til doble beslutningsprosesser, og om dette kan unngås ved å fjerne krav om dispensasjon etter forskriftene om PA når hensynet til arten kan ivaretas ved sektorbeslutning. Statens landbruksforvaltning mener at grunneiere bør kunne forholde seg til det offentlige via en instans heller enn flere. Enkelte kommuner forslår større fokus på PA fra sektormyndigheter og større samordning mellom ulike lover, og andre kommuner foreslår mer samordning inkludert samlokalisering av ulike avdelinger i kommunene.

Andre forslag og kommentarer

Flere av Fylkesmannens miljøvernavdelinger fremhever at PA-regelverket i mange tilfeller er et godt virkemiddel for å sikre prioriterte arter mot ødeleggende virksomhet, og at flere arter med fordel kunne vært prioritert. På samme tid stilles det fra en miljøvernavdeling spørsmål ved om det trengs PA-forskrift for en art som honningblom, der dagens kjente voksesteder ligger i naturvernområder og arten langt på vei har bedre beskyttelse gjennom områdevernet enn PA-forskriften.

Hos enkelte respondenter synes det å være noe forvirring mellom prioriterte arter etter forskrift, arter som er foreslått eller har vært diskutert som potensielle forskriftsarter samt andre arter som er prioritert for eksempel med basis i å være en norsk ansvarsart eller å være på den norske rødlista for arter. En tydeliggjøring av hvilke arter som er prioritert på ulike måter og hva ulike former for prioritering innebærer vil være en fordel.

En miljøvernavdeling reiser spørsmålet om naturmangfoldloven §§ 23 og 24 er for svake hjemmelsgrunnlag for å lage forskrifter som skal hjelpe krevende arter. Når det gjelder praktiseringen av regelverket er det en fare for at tilskudd bærer mer preg av å gi støtte til grunneier enn for å ivareta arten.

Statens vegvesen Vegdirektoratet vektlegger at dispensasjoner med betingelser fra PA-forskrift må være gjennomførbare praktisk. Et departement påpeker at det er få prioriterte arter i dag og dermed få arter av viktighet for departementets ansvarsområde. Skulle det bli mange arter vil det kunne påvirke departementets ansvarsområde i større grad.

5 Utvalgte naturtyper

Naturmangfoldloven har regler om utvalgte naturtyper i §§ 52 til 56. Regelverket kan blant annet anvendes for en naturtype som har en utvikling eller tilstand som tilsier at naturtypen ikke ivaretas innenfor sitt naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner naturtypen. Regelverket kan også anvendes for en naturtype som er viktig for en eller flere prioriterte arter, en naturtype som har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller en naturtype som det er knyttet internasjonale forpliktelser til (§ 52).

Det er vedtatt fem utvalgte naturtyper: slåttemark, slåttemyr, hul eik, kalklindeskog og kalksjø²⁵ (se vedlegg 21). Det skal tas særskilte hensyn til en UN for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand, inkludert ved utøving av offentlig myndighet. Før det treffes en beslutning om å gjøre inngrep i en utvalgte naturtype, må konsekvensene for naturtypen klarlegges (§ 53). Skogbruks- og jordbrukstiltak som berører forekomster av en utvalgt naturtype, og som ikke krever tillatelse, skal meldes til kommunen før tiltaket iverksettes og tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres (§§ 54 og 55). Dette omtales som meldeplikt. Kommunen skal vurdere om skogbruks- eller jordbrukstiltaket kan medføre forringelse av naturtypen. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres (§§ 54 og 55). Det er utarbeidet handlingsplaner eller utkast til handlingsplaner for de utvalgte naturtypene (se vedlegg 21). Grunneiere, rettighetshavere, kommuner og organisasjoner kan søke om tilskudd fra Fylkesmannen til skjøtsel, vedlikehold, tilpasset drift i jord- og skogbruk og andre tiltak til fordel for en utvalgte naturtype. Det eksisterer også en veileder til forskriften om utvalgte naturtyper.²⁶

5.1 Problemstillinger

Erfaringsinnhenting for regelverket om utvalgte naturtyper har fokusert på følgende problemstillinger:

- Har utvelgelsen ført til en bedre tilstand for naturtypen som er utvalgt? Hva har forårsaket eventuelle endringer, alternativt hva er årsakene til manglende forbedringer?
- I hvor mange saker har det at en naturtype er gitt status som utvalgt hindret ødeleggelse av en lokalitet?
- I hvor stor grad brukes meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak? Og i hvilken grad påklages saker etter meldepliktsystemet?
- Hvilke økonomiske og administrative konsekvenser har utvelgelsen av naturtypene hatt for myndighetenes behandling av saker? Hvordan og hvorfor har disse konsekvensene oppstått?
- Hvilke effekter (positive og negative) har utvelgelsen hatt for grunneiere og næringsutøvere?
- Er kunnskapen om regelverket god nok? Er kunnskapen om naturmangfold god nok?
- Hvilke forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket bør gjennomføres?

Som nevnt i kapittel 2.2 ble spørreundersøkelsene om utvalgte naturtyper sendt til Fylkesmannens miljøvern avdelinger og landbruksavdelinger samt kommunene, direktorater og departementer.

²⁵ FOR 2011-05-13 nr 512: Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven, se www.lovdata.no.

²⁶ Direktoratet for naturforvaltning, 2011. *Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper. Håndbok 31-2011*. Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim.

Rundt 180 kommuner opplyser at de har utvalgte naturtyper i kommunen og har derfor svart på spørsmål om UN. Tre av direktoratene har behandlet saker der en UN har vært relevant (JBV, NVE og SVV). Grafene i kapittel 5.2 inkluderer i flere tilfeller ikke direktoratenes svar da antall svar på flere av spørsmålene er så få, men svar og innspill fra direktoratene er omtalt i teksten. Ingen av de to departementene som har svart på spørreundersøkelsen har behandlet slike saker og spørsmålene om UN er derfor ikke besvart av departementene med unntak av spørsmålene som vedgår kunnskapsnivå og potensielle forbedringer i praktiseringen av regelverket.

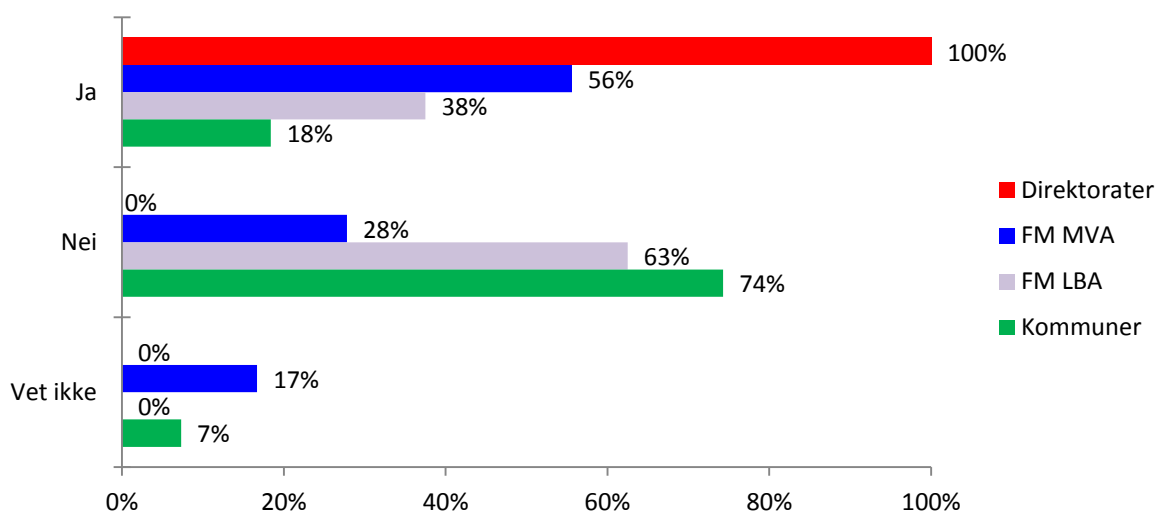
5.2 Resultater

5.2.1 Praktiseringen av regelverket

Kommunene oppgir at slåttemark er den klart vanligste utvalgte naturtypen. Erfaringsinnhentingene viser videre at det i perioden fra mai 2011 til 31. mars 2014 har vært et betydelig antall saker med utvalgte naturtyper, særlig utbyggingssaker med hule eiker. Det er videre identifisert noen utbyggingssaker angående slåttemark og til dels slåttemyr, men mange flere tilfeller av skjøtselstiltak for disse utvalgte naturtypene som i stor grad er avhengig av skjøtsel. Noen få saker for kalksjøer er funnet, særlig i jordbruks- og skogbrukslandskap, og et fåtalls saker vedrørende kalklindeskog. Det har ikke vært mulig å skaffe en fullstendig oversikt over antallet saker for de ulike naturtypene. Totalt sett har det vært flere saker som vedgår de utvalgte naturtypene sammenlignet med antall saker for de prioriterte artene. Dette betyr også at flere respondenter har vært involvert i saker eller tiltak for UN enn det som var tilfellet for PA.

Vurderinger av hensynskravet

Det er betydelig forskjell i hvor stor grad de ulike respondentgruppene kjenner til saker der vurderinger av hensynskravet i § 53 har blitt gjort for lokaliteter med en UN. Alle de tre direktoratene som har vært involvert i saker med UN og over halvparten (56 %) av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) kjenner til saker der vurderinger av hensynskravet har blitt gjort for UN-lokaliteter. Om lag 38 prosent av Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16) og 18 prosent av kommunene (n = 179) kjenner til slike saker (se figur 5.1).



Figur 5.1 Andel kommuner, Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og miljøvernavdelinger (FM MVA) og direktorater som kjenner til saker der vurderinger av hensynskravet i § 53 har blitt gjort for lokaliteter med utvalgte naturtyper (direktorater, n = 3; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).

Nesten ingen av landbruksavdelingene (6 %, n = 16) eller kommunene (1 %, n = 178) kjenner til UN-saker der konsekvensene ikke ble klarlagt slik som § 53 tilsier i forbindelse med inngrep i en utvalgte naturtype, mens 33 prosent av miljøvern avdelingene (n = 18) kjenner til slike saker.

Flere respondenter nevner eksempler på saker der potensiell påvirkning på en UN ble vurdert. I mange tilfeller ble det konkludert med at påvirkningen ikke ville være stor, i andre tilfeller er det tatt hensyn til den utvalgte naturtypen som en eller flere viktige forhold når en sak ble vurdert.

Eksempler på saker der det tas hensyn inkluderer:

- Flere kommuner og fylkesmenn rapporterer om hule eiker som kunne blitt ødelagt eller skadet i forbindelse med boligutbygging eller adkomstveger til områder for boligutbygging. Mange av disse hule eikene har vært hovedårsaken eller en av flere årsaker til endringer i planer som har tatt hensyn til disse eikene (for eksempel i Frogn, Holmestrand, Kristiansand, Mandal, Rygge, Sandefjord og Skien kommuner).
- Kommunikasjon mellom kommunal parkforvaltning og kommunens avdeling for miljø og landbruk resulterer i løsninger ved drift av kommunal eiendom som tar sikte på å ta spesielt hensyn til registrerte eiker, inkludert at man unngår å felle den hule eiken.
- Kraftlinjetrasé ble flyttet i område med slåttemark i Bremanger kommune.
- En detaljplan og en områdeplan ble tilpasset slåttemarker i Ålesund kommune.
- Slåttemark ble ivaretatt i reguleringsplan gjennom endring i avgrensning for Moen massedeponi i forbindelse med E134 i Hjartdal kommune, og utbygging av flere landbruksveger rapporteres å ha tatt hensyn til slåttemarker.
- Ulike byggesaker og landbrukstiltak i nedbørfelt til kalksjøer ble vurdert og funnet ikke å utgjøre en stor påvirkningsfaktor.

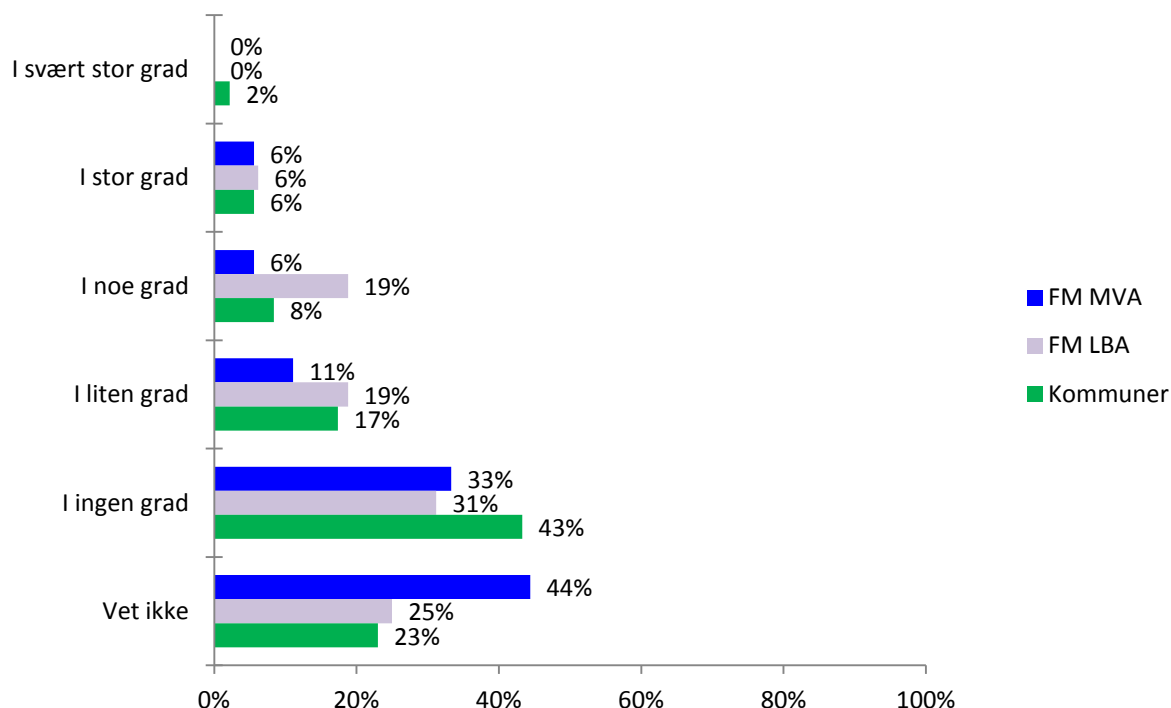
Meldeplikt for skogbruks- og jordbrukstiltak

På spørsmål om i hvor stor grad ulike aktører opplever at meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak (naturmangfoldloven §§ 54 og 55) synes å bli brukt, var de to vanligste svarene «vet ikke» (23-44 %) eller «i ingen grad» (31-43 %). Henholdsvis 56, 66 og 77 prosent av Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16), kommunene (n = 178) og Fylkesmannens miljøvern avdelinger (n = 18) enten vet ikke om meldepliktsystemet brukes eller mener at det ikke brukes. Om lag 17-38 prosent i de tre respondentgruppene svarte at de opplever at meldepliktsystemet brukes enten «i noe grad» eller «i liten grad». Rundt 6 prosent av alle tre respondentgruppene svarte «i stor grad» og 2 prosent av kommunene og ingen av Fylkesmannens miljøvern- eller landbruksavdelinger svarte at de opplever at meldepliktsystemet brukes «i svært stor grad» (se figur 5.2).

Ser man på antall saker etter meldepliktsystemet kommunene har rapportert gjennom spørreundersøkelsene, indikerer dette at systemet brukes i svært liten utstrekning. I de aller fleste kommuner synes ikke systemet å bli brukt i det hele tatt. Om lag 10 prosent (18 av 175) av kommunene rapporterte opprinnelig å ha mottatt saker etter meldepliktsystemet. Flere av disse kommunene ble forsøkt kontaktet per telefon etter at de hadde levert spørreundersøkelsene fordi de hadde rapportert om flere meldepliktstiltak selv om de utvalgte naturtypene de hadde oppgitt og antall forekomster ikke syntes å stå i forhold til antall meldepliktstiltak. Det viste seg at de fem kommunene det ble oppnådd kontakt med og som til sammen hadde rapportert 151 tiltak etter meldeplikten hadde misforstått spørsmålet meldeplikt etter §§ 54 og 55²⁷ og oppgitt antall tiltak der

²⁷ Det aktuelle spørsmålet om bruken av meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak i naturmangfoldloven §§ 54 og 55 var følgende: «Hvor mange saker etter meldepliktsystemet (§§ 54-55) har kommunen mottatt (oppgi antall tiltak/saker meldt for hvert år)?» Spørreskjemaet etterspurte antall tiltak/saker for hvert år i perioden 1. juli 2009 til 31. mars 2014 (se også vedlegg 2).

en utvalgt naturtype hadde blitt vurdert eller det var sjekket at en UN ikke ble påvirket i ulike typer saker. Det viste seg at ingen meldinger etter §§ 54 og 55 var mottatt hos disse kommunene.



Figur 5.2 I hvor stor grad kommuner og Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og miljøvern avdelinger (FM MVA) opplever at meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak (§§ 54 og 55) i kommunene brukes (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).

Fjernes de 151 tiltakene omtalt over gjenstår det 73 tiltak fordelt på 13 kommuner. Potensielt er flere av disse tiltakene også feilaktig rapportert. 44 av disse tiltakene er rapportert av Gran og Lunner kommuner og synes å være reelle meldepliktssaker. Gjennom et prosjekt i regi av Fylkesmannen i Oppland og Gran, Lunner og Jevnaker kommuner (landbrukskontoret for Hadeland) er meldepliktsystemet aktivt brukt i forbindelse med utvikling av en veileder for gjennomføring av handlingsplanen for den utvalgte naturtypen kalksjøer. Disse kommunene har mange kalksjøer i jord- og skogbrukslandskapet der jord- og skogbrukstiltak i nedbørfeltet til disse kalksjøene kan påvirke den utvalgte naturtypen.

Spørreundersøkelsene og oppfølging per telefon viser at det er en svært beskjeden bruk av meldepliktsystemet, med unntak av de få kommunene som er involvert i det omtalte prøveprosjektet (Gran, Lunner og Jevnaker). Svar og kommentarer i spørreskjemaene, supplert med telefonintervjuer, indikerer at dette dels skyldes at det i mange kommuner er få eller ingen tiltak som er relevante, og dels skyldes det lite kunnskap om regelverket selv der meldepliktsystemet er eller kan være relevant. Enkelte kommuner informerer om at de har blitt mer oppmerksomme på meldeplikten i senere tid og kombinert med bedre informasjon om UN tror de gjennomføringen vil bli styrket. Enkelte kommuner erkjenner også at de ikke i tilstrekkelig grad har orientert grunneiere om meldeplikten, delvis på grunn av utilstrekkelig kartgrunnlag for UN-forekomster. En kommune viser til mangel på overordnede retningslinjer som en kompliserende faktor i gjennomføring av meldepliktsystemet.

Kommunene som har svart på spørreundersøkelsen rapporterte at det totalt var mottatt tre klager fordelt på tre kommuner siden naturmangfoldloven trådte i kraft. For to av disse kommunene viste det seg at det var rapportert andre tiltak enn det som faktisk var meldepliktige tiltak. For den tredje

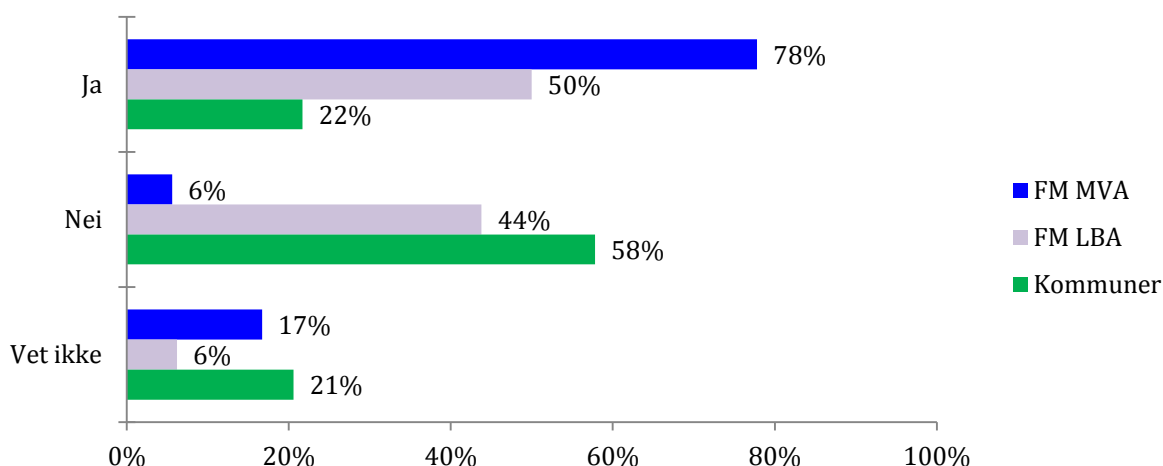
kommunen er det ikke bekreftet hva tiltaket eller klagen vedgår. Klageomfanget synes derfor å være svært begrenset, potensielt ikke-eksisterende på i dag.

5.2.2 Bestandssituasjon og tilstand

Dokumentasjon av endringer i tilstand

Hovedhensikten med utvelgelse av en naturtype er å ta vare på naturtypen ved å stoppe forringelse eller bedre tilstanden for den aktuelle naturtypen. I denne erfaringsinnhenting ble det ikke funnet overvåkingsdata som er egnet til å vise hvorvidt utvelgelse har medført en godt dokumentert forbedring i bestandssituasjonen eller tilstanden i perioden siden forskriften om utvalgte naturtyper trådte i kraft i 2011. Flere av respondentene i undersøkelsen vektlegger at denne perioden er for kort til grundig å dokumentere klare effekter. Spørreundersøkelsene gir likevel klare indikasjoner på at tilstanden er bedret eller i ferd med å bli bedret, alternativt at forringelse er stoppet eller i ferd med å bli stoppet for en rekke forekomster av utvalgte naturtyper. Mange av respondentene mener dette per i dag fungerer som dokumentasjon god nok på at utvelgelsen av naturtyper har en positiv effekt på naturtypene.

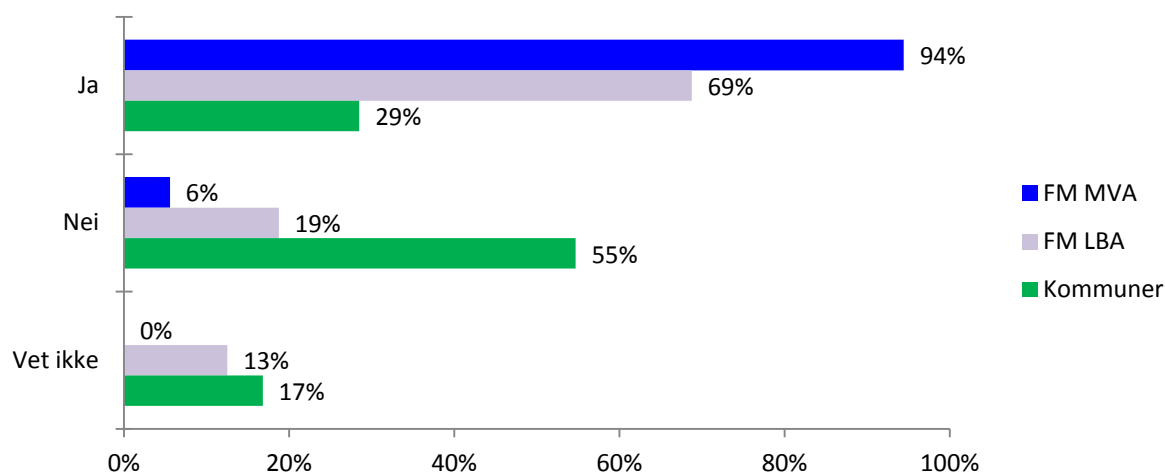
Som vist i figur 5.3 kjenner om lag 78 prosent av Fylkesmannens miljøvern avdelinger (n = 18) til lokaliteter som trolig eller helt sikkert har fått dokumentert bedre tilstand. Halvparten av landbruksavdelingene hos Fylkesmannen (n = 16) gjør det samme og 22 prosent av kommunene (n = 180). Den klart største delen av slike saker gjelder slåttemark og til dels slåttemyr, der det påpekes at iverksetting av skjøtsel eller bedre skjøtsel er i ferd med å bedre tilstanden. I enkelte tilfeller rapporteres det også om restaurering av slåttemark som var delvis gjengrodd. Bedret tilstand ser i mange tilfeller ut til å være en konsekvens av at det er gitt tilskudd fra miljømyndighetene til å drive skjøtsel, inkludert etablering av langvarige skjøtelsavtaler. I noen tilfeller rapporteres det også om skjøtsel for hule eiker. Alle de tre direktoratene har svart «vet ikke» på spørsmålet om de kjenner til lokaliteter med dokumentert bedre tilstand.



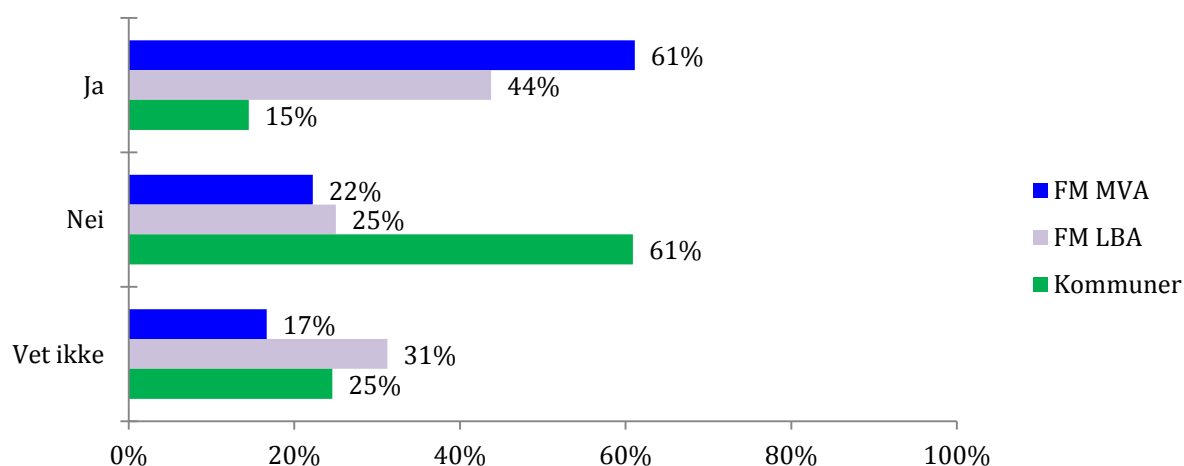
Figur 5.3 Andel av kommuner og Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og miljøvern avdelinger (FM MVA) som kjenner til at en utvalgt naturtype har fått en dokumentert bedre tilstand trolig eller helt sikkert som en konsekvens av at naturtypen ble utvalgt (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 180).

Respondentene rapporterte om ulike måter utvelgelse av en naturtype har hatt en positiv effekt på den aktuelle naturtypen (se figurene 5.4-5.8). Mellom 89 og 94 prosent av Fylkesmannens miljøvern avdelinger (n = 18) melder at tilskudd, økt skjøtsel og økt bevissthet trolig eller helt sikkert

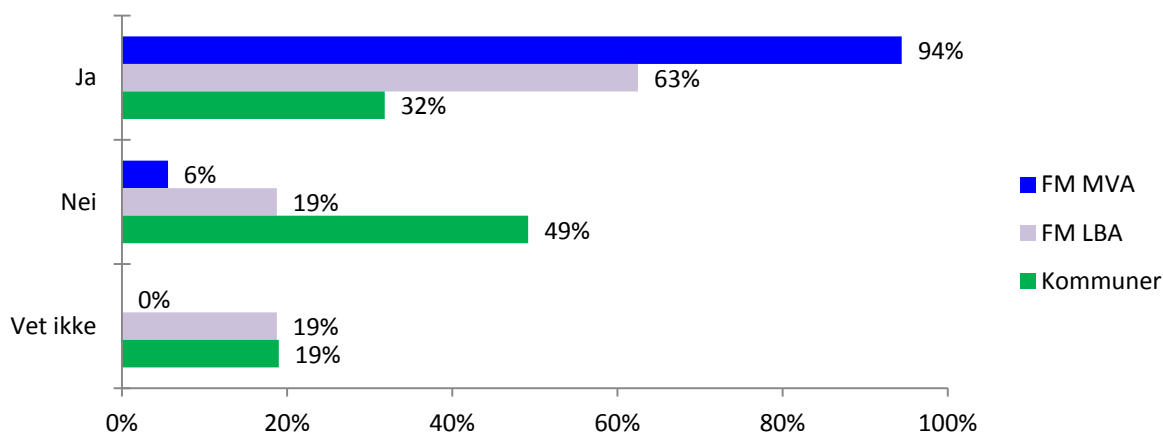
har hatt positiv effekt, selv om denne ikke alltid synes like godt dokumentert. Om lag 63-69 prosent av landbruksavdelingene (n = 16) og 29-44 prosent av kommunene (n = 179) melder om det samme. Enkelte av de tre direktoratene har rapportert at økt skjøtsel (67 %), økt bevissthet og aktsomhet (67 %) samt handlingsplan (33 %) har hatt positive effekter. Ulike respondenter rapporterer også om at å gi en naturtype status som utvalgt har redusert trusselbildet, for eksempel for hule eiker som er mindre utsatt for ødeleggelse og for kalksjøer som mottar mindre forurensning fra landbruksaktivitet. Både fylkesmenn og kommuner rapporterte at de har sendt informasjon til grunneiere eller planlegger å gjøre dette for å øke kunnskap og bevissthet om utvalgte naturtyper. Særlig synes dette å bli gjort for slåttemark og hule eiker.



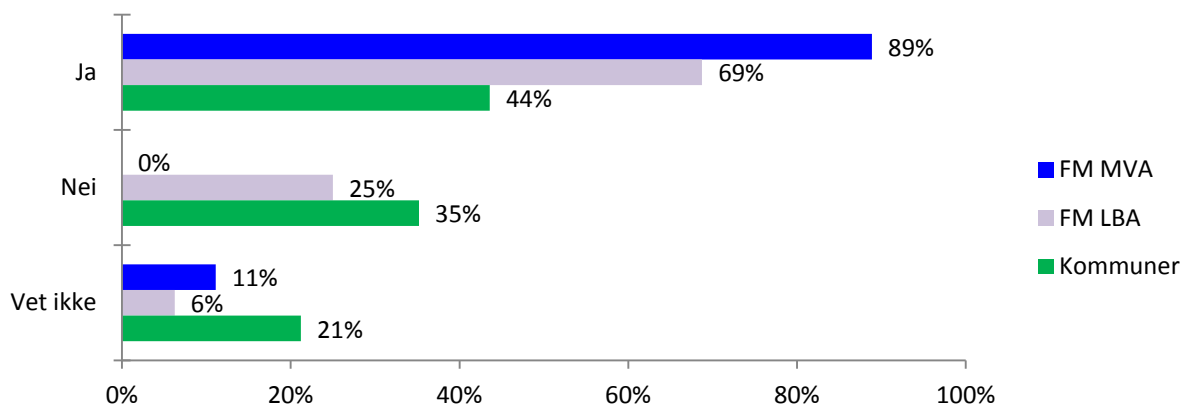
Figur 5.4 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (LBA) og kommunene i eget område er kjent med tilfeller der tilskuddsordningen for utvalgte naturtyper trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt for tilstanden (bedre tilstanden og/eller forhindret skade) (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).



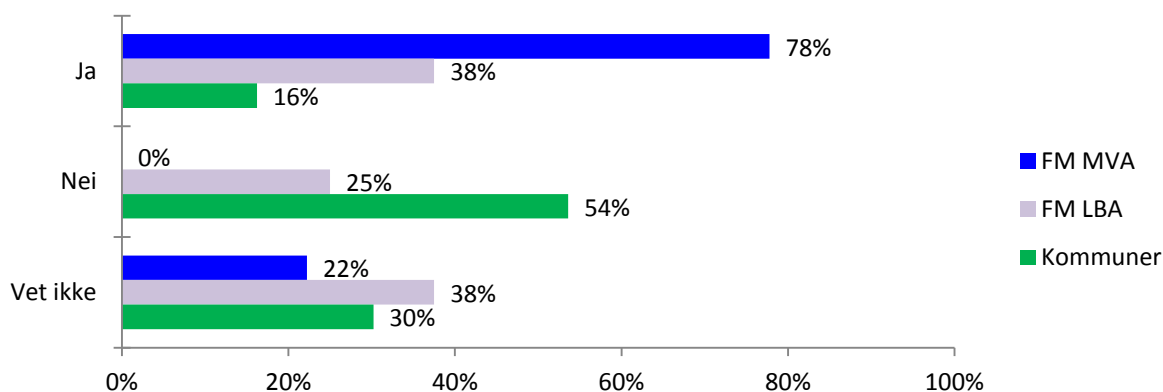
Figur 5.5 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (LBA) og kommunene kjenner til tilfeller der økt bruk av andre økonomiske virkemidler til fordel for en utvalgt naturtype trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt for tilstanden (bedre tilstand og/eller forhindret skade) (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).



Figur 5.6 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (LBA) og kommunene kjenner til tilfeller der bruk økt skjøtsel for en utvalgt naturtype trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt for tilstanden (bedre tilstand og/eller forhindret skade) (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).



Figur 5.7 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (LBA) og kommunene kjenner til tilfeller der økt bevissthet og aktsomhet knyttet til en utvalgt naturtype trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt for tilstanden (bedre tilstand og/eller forhindret skade) (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).



Figur 5.8 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (LBA) og kommunene kjenner til tilfeller der en handlingsplan for en utvalgt naturtype trolig eller helt sikkert har hatt positiv effekt for tilstanden gjennom å bedre tilstanden og/eller forhindret skader (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).

Det har ikke vært mulig å tallfeste antall lokaliteter der utvelgelsen av en naturtype har hindret skade eller ødeleggelse av en forekomst eller ført til bedre tilstand. Kommuner, Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdelinger og direktorater har blant annet nevnt:

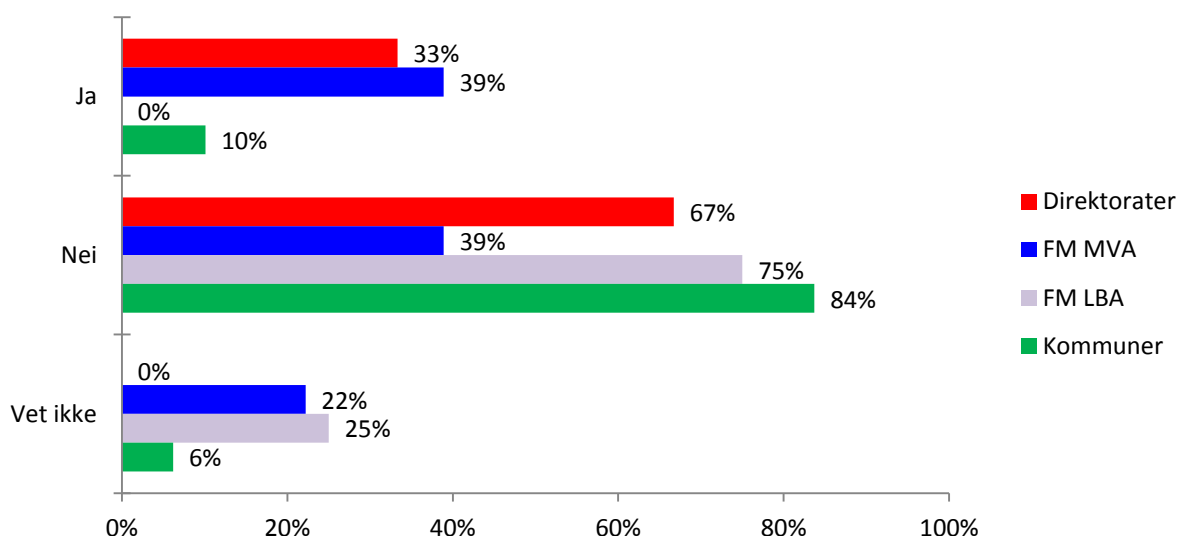
- Skjøtsel og tilskudd til skjøtsel av slåttemark og dels slåttemyr rapporteres av mange kommuner og fylkesmenn og omfatter et stort antall slåttemark. I noen tilfeller er dette videreføring eller opptrapping av tidligere skjøtselstiltak. Mange rapporterer at for slåttemark går bedre tilstand hånd-i-hånd med økt kunnskap, økt interesse og positive assosiasjoner blant grunneiere og lokalsamfunn knyttet til godt skjøttede slåttemark. Det er flere steder avholdt slåttekurs og i noen tilfeller etablert nettverk for personer involvert i skjøtsel. Et direktorat har rapportert at et vegprosjekt gjorde tilpasninger i lokalisering av et massedeponi for å unngå skade på en slåttemark.
- Flere kommuner og fylkesmenn rapporterer om ødeleggelse (hogst) av hule eiker som er stoppet samt skjøtselstiltak og andre tiltak som alternativ til hogst, for eksempel kronereduksjon, fristillingshogst og beskjerping. Slike tiltak gjennomføres både av private og offentlige etater med hul eik på eiendommene. Flere steder er det også gjort tilpasninger i planer for boligbygging og legging av avløpsrør/kabler for å ta vare på hule eiker og etablert hensynssoner i planer.
- I Oppland har en kommune rapportert om økt skjøtsel i en kalksjø for å bevare kransalgebestanden. Fylkesmannens miljøvernavdeling i Oppland har rapportert at tilskuddsordningen har gitt muligheter for iverksettelse av tiltak, og handlingsplanen for kalksjøer har bidratt til økt fokus på naturtypen og forurensningstiltak. I dette tilfellet var dette også vurdert å være en positiv effekt som følge av meldeplikt for jord- og skogbrukstiltak.
- For kalklindeskog er det rapportert få saker og eksempler, men et samferdselsprosjekt har gjennomført restaurering av randsonene og skjøtsel for å redusere skadeomfanget på en forekomst.

5.2.3 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av utvelgelse

Kostnader og tidsbruk i saker

Direktoratene (n = 3) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) rapporterte ikke om saker der utvelgelse av en naturtype har ført til at tiltak har blitt lettere, billigere eller raskere å gjennomføre. Et lite antall kommuner (3 %, n = 178) rapporterte om at saksbehandlingen kan bli lettere. Disse kommunene har blant annet vist til eksempler der regelverket har resultert i større tydelighet og mindre skjønn i vurderinger i saker, noe som har gjort at for eksempel dispensasjonssaker kan avgjøres tidligere. Enkelte av kommunene har også påpekt at det ikke nødvendigvis er en utvalgt naturtype alene som er årsak til dette, men at en UN har vært en av flere faktorer som har virket i samme retning. Som for prioriterte arter nevner enkelte respondenter at økt kunnskap og fokus på de utvalgte naturtypene bidrar til at informasjon om UN kommer tidligere inn i saker, og at dette er positivt for framdrift av saker der det kan sikre tidligere avklaringer.

Blant direktorater (33 %, n = 3), miljøvernavdelinger (39 %, n = 18) og kommuner (10 %, n = 178) kjenner flere til saker som har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende som følge av en forekomst av en utvalgt naturtype. Majoriteten av direktoratene (67 %), Fylkesmannens landbruksavdelinger (75 %, n = 16) og kommunene (84 %) kjenner likevel ikke til slike saker (se figur 5.9).



Figur 5.9 Andel av ulike respondentgrupper som kjenner til saker eller planprosesser som berører en utvalgt naturtype og der saksbehandlingen har blitt vanskeligere, dyrere eller mer tidkrevende som en følge av utvelgelse av en naturtype (direktorater, n = 3; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 179).

Respondentene nevnte eksempler på saker der en utvalgt naturtype har ført til forsinkelser og/eller ekstra kostnader på grunn av behov for ekstra avklaringer, kartlegginger, utredninger, at det må søkes om tillatelse og eventuelle klageprosesser. Saker som kommuner, fylkesmenn og direktorater har rapportert i denne sammenheng inkluderer:

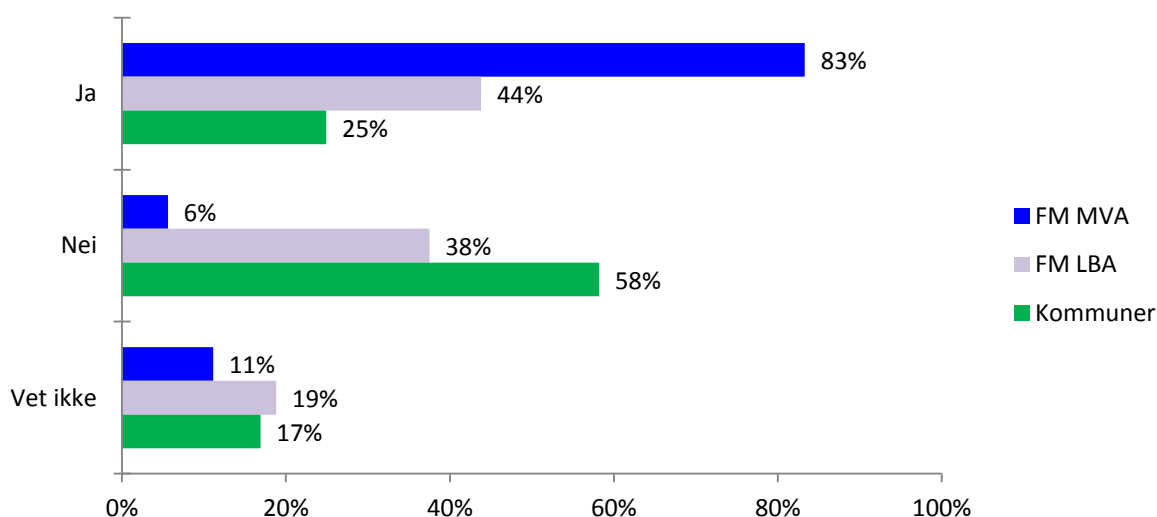
- Forsinkelser i veg- og byggeprosjekter på grunn av den utvalgte naturtypen hul eik, blant annet i Arendal, Bergen, Lillesand og Skien kommuner. Dette inkluderer eksempler der tiltakshaver eller planmyndighet ikke fulgte opp informasjon om naturverdier gitt tidligere i planprosessen.
- Kalklindeskog resulterte i problemer i en sen fase av en reguleringsplan i forbindelse med et kreftforskningssenter i Oslo. Informasjon om de store naturverdiene ble gitt i en tidlig planfase, men tiltakshaver fulgte ikke opp denne informasjonen.
- I enkelte kommuner (for eksempel Gran og Lunner) har meldepliktige skogbruks- og jordbrukstiltak blitt mer tidkrevende for landbruket (grunneiere og landbrukskontoret) siden tiltak må meldes av grunneiere, og det kommunale landbrukskontoret må vurdere og gi tilbakemelding på et betydelig antall tiltak i nedbørfeltene til kalksjøer, en vanlig forekommende naturtype i disse kommunene. Også plansaker i disse kommunene blir mer tidkrevende på grunn av undersøkelser og vurderinger som må gjøres i forbindelse med saker i de relativt store arealene med nedbørfelt til de kalksjøene i kommunene.
- Som for PA nevner Jernbaneverket at UN medfører ekstra kostnader i drift av prosjekter, for eksempel ved at det er dyrere å vedlikeholde vegetasjonen i sideterrenget uten bruk av plantevernmidler ettersom arbeidet må gjøres maskinelt eller manuelt.
- Forsinkelse i bygging av landbruksveg som følge av konflikt med slåttemark (Nord-Aurdal kommune).

I flere saker fremhever respondentene at tiltakshaver ikke har tatt hensyn til dokumenterte naturverdier på et tidlig tidspunkt og senere opplevd forsinkelser eller ekstra kostnader som følge av at regelverkene «innhenter» tiltakshavers manglende oppfølging av tilgjengelig informasjon og relevante regelverk samt at mulige tilpasninger ikke ble gjort på et tidlig tidspunkt.

Respondentene ble spurt om tidspunktet i behandlingen da det ble kjent at tiltaket kunne påvirke en utvalgt naturtype har hatt betydning for tidsbruk og/eller kostnader. En betydelig andel (31-57 %) av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 17) og landbruksavdelinger (n = 14) og kommunene (n = 135) svarte «vet ikke», mens majoriteten av de andre respondentene svarte «nei». Om lag 60-61 prosent av kommunene svarte «nei», mens henholdsvis 35 og 29 prosent av miljøvernavdelingene (n = 18) og landbruksavdelingene (n = 16) svarte «nei» både når det gjelder tidsbruk og kostnader. Blant miljøvernavdelingene mente 24 og 18 prosent at tidspunktet det ble klart at en sak kunne påvirke en UN hadde betydning for henholdsvis tidsbruk og kostnader, mens tilsvarende tall for landbruksavdelingene var 21 og 14 prosent. En liten andel av kommunene mente at tidspunktet har betydning for tidsbruk og kostnader, henholdsvis 9 og 6 prosent av kommunene. Ett av to direktorater svarte at tidspunkt har betydning for tidsbruk og kostnader og den andre halvparten svarte «vet ikke». De som mente tidspunktet en UN kom inn i saksprosessen var av betydning for tidsbruk eller kostnader vektla at dess senere dette skjer, dess større er sjansen for ekstra tidsbruk og forsinkelser.

Effekter for grunneiere og næringsutøvere

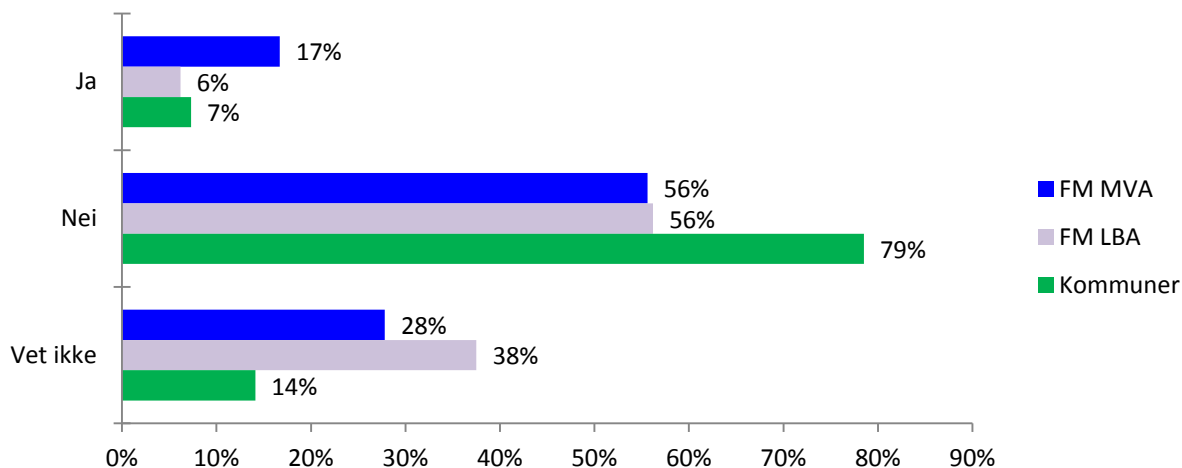
Over 80 prosent av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) kjenner til saker der utvelgelse av en naturtype har ført til positive konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre. Tilsvarende tal for Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16) og kommunene (n = 177) er henholdsvis 44 og 25 prosent (se figur 5.10). Alle disse respondentgruppene framhever at den viktigste årsaken til positive konsekvenser er at tilskudd til skjøtsel av slåttemarken både gir inntekt for grunneier og reduserer gjengroing av kulturlandskapet. Det oppfattes også som et positivt virkemiddel ettersom både grunneiere og andre aktører ønsker at disse områdene skal holdes i hevd for å opprettholde eller gjenskape det som mange oppfatter som et attraktivt kulturlandskap. Det er også gitt tilskudd til forurensningsbegrensende tiltak i nedbørfeltene til kalksjøer (for eksempel fangdammer) og skjøtsel knyttet til hul eik.



Figur 5.10 Andel av ulike respondentgrupper som kjenner til saker fra der utvelgelsen av en naturtype har ført til positive konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 177).

Majoriteten av respondentene (56-79 %) kjenner ikke til saker der en utvalgt naturtype har ført til negative konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre. En liten andel av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (17 %, n = 18), landbruksavdelinger (6 %, n = 16) og

kommunene (7 %, n = 177) kjenner til saker der utvelgelsen av en naturtype har ført til negative konsekvenser, mens en betydelig andel svarer «vet ikke» (14-38 %) som vist i figur 5.11. De negative konsekvensene er stort sett knytt til begrensninger på omsøkte tiltak ønsket av grunneier eller rettighetshaver. For eksempel vises det til en rekke eksempler der hul eik ikke er tillatt fjernet som del av et husbyggingsprosjekt, for å bedre solforholdene, hindre løvnedfall eller lignende, at en golfbane ikke kan anlegges på grunn av en kalksjø eller at en veg ikke kan bygges som først tenkt på grunn av en slåttemark. Skjøtsel av slåttemark som innebærer at det ikke gjødsles vil redusere avlingen.

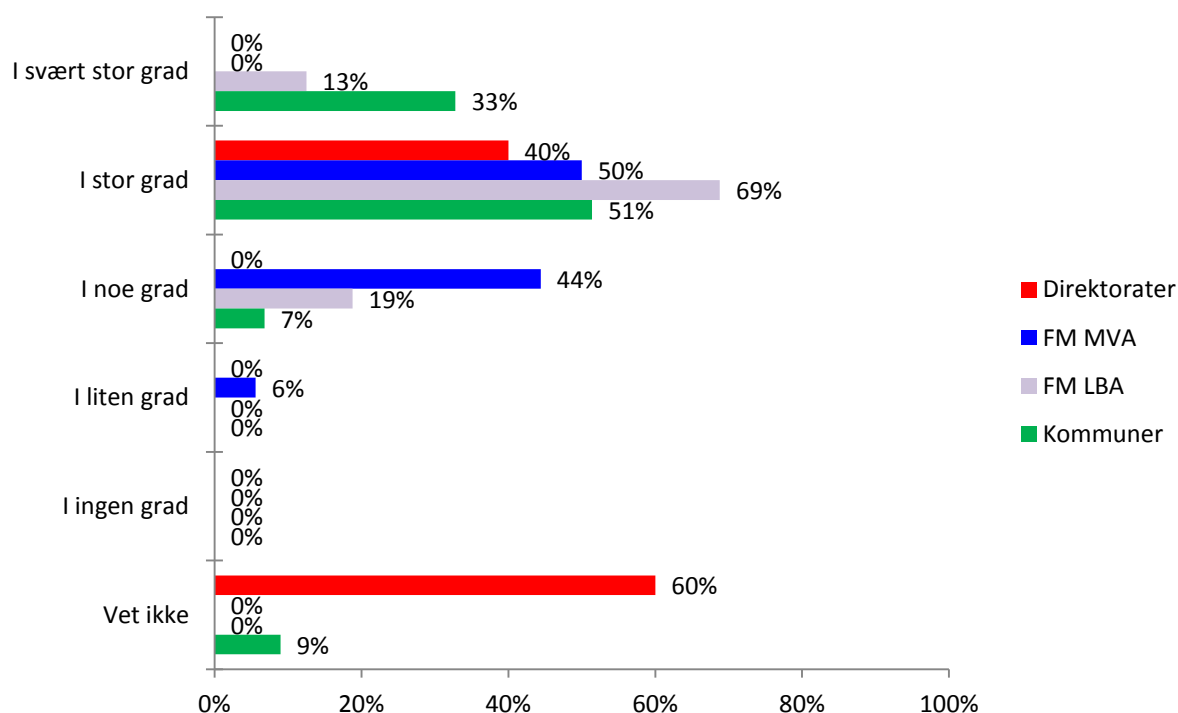


Figur 5.11 Andel av ulike respondentgrupper som kjenner til saker fra der utvelgelsen av en naturtype har ført til negative konsekvenser for grunneiere, rettighetshavere, næringsutøvere, kommuner eller andre (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 177).

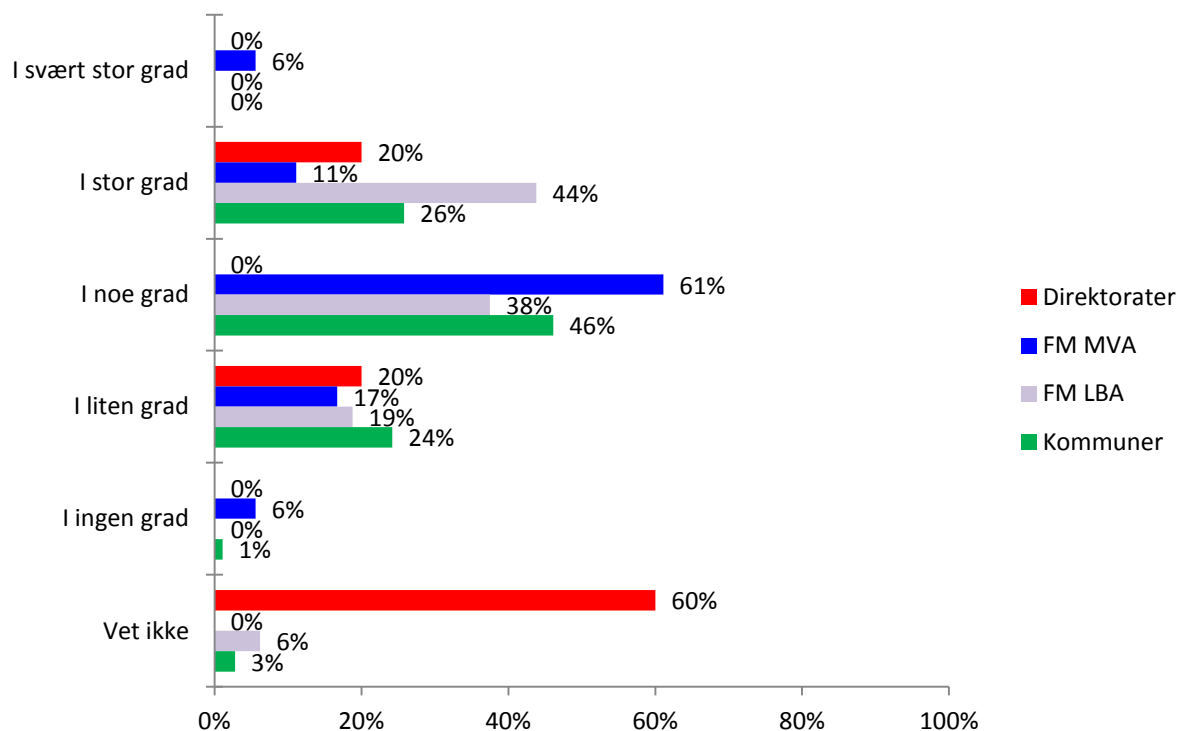
5.2.4 Kunnskap om regelverket og de utvalgte naturtypene

Ulike aktører ble spurt om i hvilken grad de selv og andre aktører har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for utvalgte naturtyper. Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) var den aktøren som i størst grad ble vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap (se figur 5.12). Om lag 84 prosent (n = 177) av kommunene mente at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om UN-regelverket. Tilsvarende tall for Fylkesmannens landbruksavdelinger er 82 prosent (n = 16). Fylkesmannens miljøvern avdelinger mener i noe mindre grad dette er tilfellet da 50 prosent (n = 18) svarte at Fylkesmannen «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om UN regelverket. Flere miljøvern avdelinger påpekte at kunnskapsnivået varierer betydelig mellom avdelingene hos Fylkesmannen. Blant direktoratene (n = 5) svarte henholdsvis 40 og 60 prosent at Fylkesmannen «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap og «vet ikke». Blant de to departementene svarte ett «i stor grad» og ett «vet ikke» på spørsmålet om Fylkesmannen har tilstrekkelig kunnskap.

Kommunene ble i mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap. Rundt 26 prosent av kommunene (n = 178) mente de «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om UN-regelverket. Henholdsvis 44, 17 og 20 prosent av Fylkesmannens landbruksavdelinger (n = 16), miljøvern avdelinger (n = 18) og direktoratene (n = 5) mente kommunene «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om regelverket (se figur 5.13). Blant direktoratene svarte 20 prosent «i noe grad», 20 prosent «i stor grad» og 60 prosent «vet ikke» når det gjelder kommunenes kunnskap om UN-regelverket. De to departementene svarte begge «vet ikke».



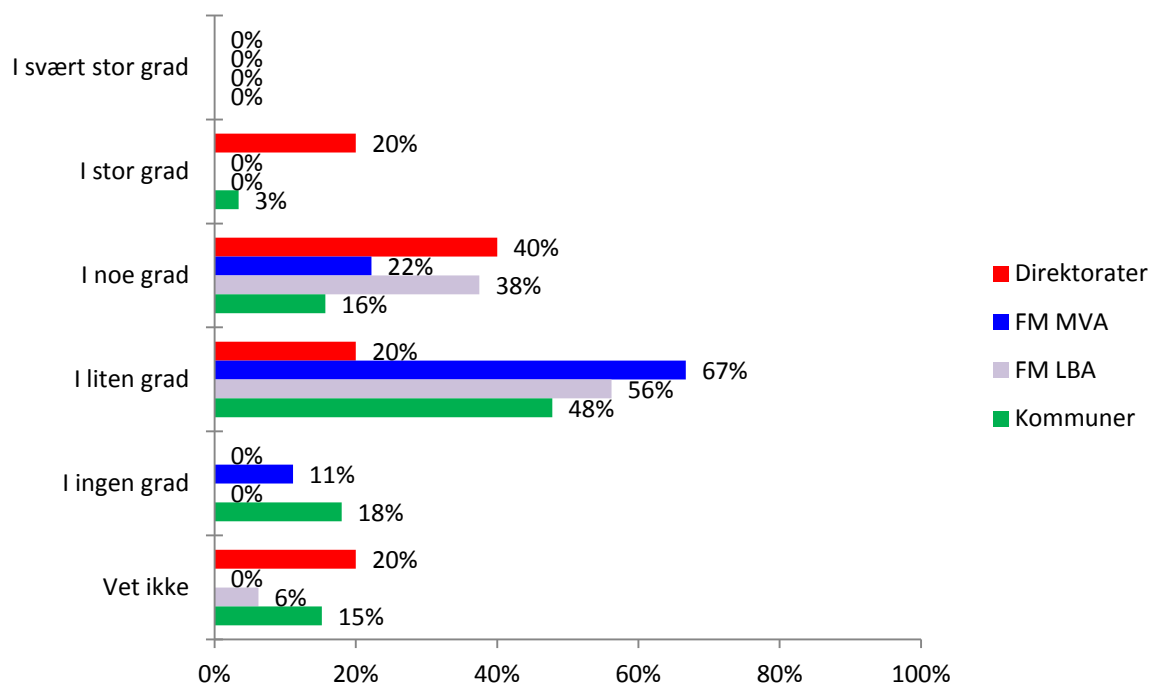
Figur 5.12 I hvilken grad ulike respondentgrupper oppgir at Fylkesmannen (på tvers av avdelinger) har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for utvalgte naturtyper (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 177).



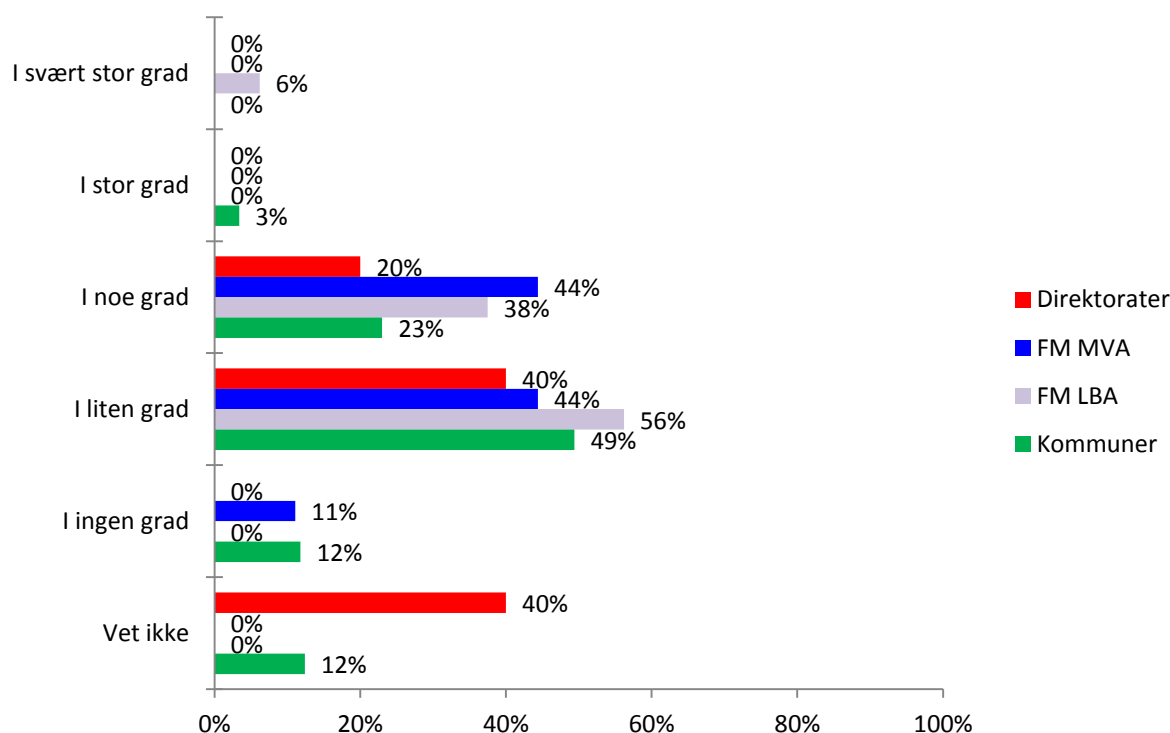
Figur 5.13 I hvilken grad ulike respondentgrupper oppgir at kommunene har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for utvalgte naturtyper (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).

Tiltakshavere ble i enda mindre grad vurdert å ha tilstrekkelig kunnskap om UN-regelverket. 20 prosent av direktoratene (n = 5) svarte at tiltakshavere «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap, mens 3 prosent av kommunene (n = 178) gjorde det samme. Verken miljøvernmyndigheter (n = 18) eller landbruksmyndigheter (n = 16) hos Fylkesmannen svarte at tiltakshavere «i svært stor grad» eller «i stor grad» har tilstrekkelig kunnskap om UN-regelverket (se figur 5.14). Mellom 16 og 40 prosent av respondentene mente at tiltakshavere «i noe grad» har tilstrekkelig kunnskap om UN-regelverket. Henholdsvis 67, 56, 66 og 20 prosent av Fylkesmannens miljøvernmyndigheter, landbruksmyndigheter, kommunene og direktoratene mente at tiltakshavere «i liten grad» eller «i ingen grad» har tilstrekkelig kunnskap. De to departementene svarte enten «i liten grad» eller «vet ikke» på spørsmålet om tiltakshavere har tilstrekkelig kunnskap. De innledende telefonintervjuene viste at en del respondenter ser store forskjeller mellom tiltakshavere. For eksempel framheves Statens vegvesen av flere som en tiltakshaver som ofte har god kunnskap på dette området.

Sammenlignet med tiltakshavere er resultatene for vurderingene av kunnskapsnivået blant næringsutøvere og grunneiere relativt like (se figur 5.15).



Figur 5.14 I hvilken grad ulike respondentgrupper oppgir at tiltakshavere har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for utvalgte naturtyper (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).

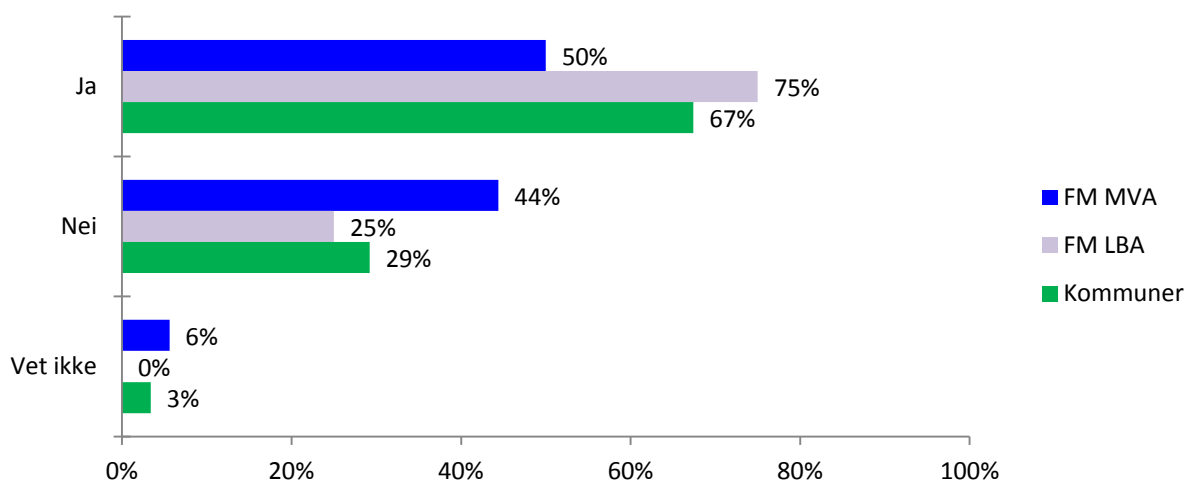


Figur 5.15 I hvilken grad ulike respondentgrupper oppgir at næringsutøvere og grunneiere har tilstrekkelig kunnskap om regelverket for utvalgte naturtyper (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).

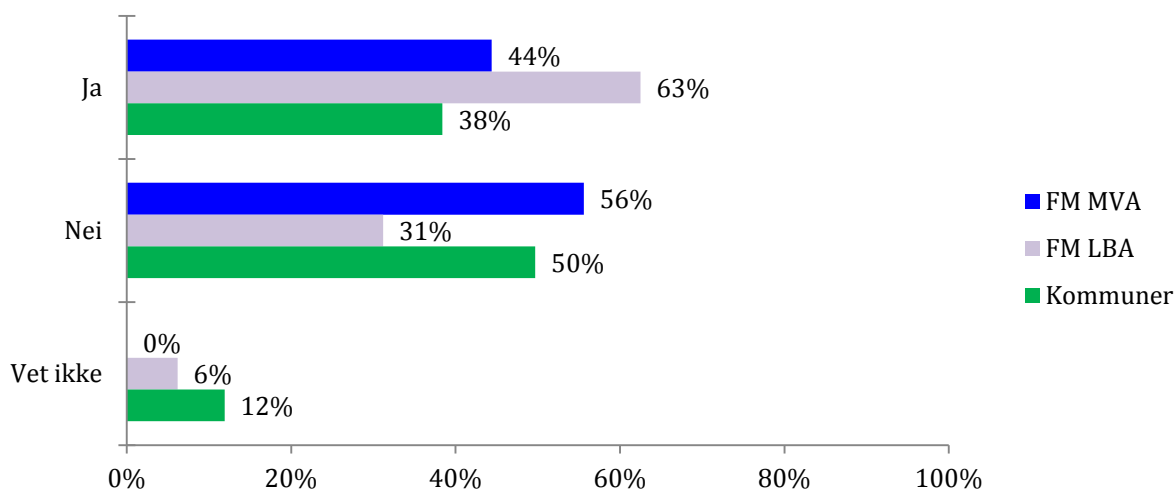
I tillegg til spørsmålene om kunnskapsnivået vedrørende regelverket, ble aktørene også spurt om kunnskapsnivået om de utvalgte naturtypene som sådan, både hvor UN finnes og kunnskap om tilstanden og behov for tiltak i forekomstene. Kommunene (n = 178) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (n = 18) og landbruksavdelinger (n = 16) mener i stor grad at de selv har tilstrekkelig kunnskap om hvor utvalgte naturtyper finnes innenfor sitt ansvarsområde. Henholdsvis 67, 50 og 75 prosent av disse gruppene mener de har tilstrekkelig kunnskap (se figur 5.16). En betydelig mindre andel av kommunene (38 %, n = 177) mener de har tilstrekkelig kunnskap om tilstanden til de utvalgte naturtypene og eventuelle behov for tiltak i de aktuelle lokaliteter med en UN (se figur 5.17). Om lag 63 prosent (n = 16) av Fylkesmannens landbruksavdelinger og 44 prosent (n = 18) av miljøvernavdelingene mener de har tilstrekkelig kunnskap om tilstand og eventuelle behov for tiltak.

Flere respondenter kommenterte at kunnskapen om slåttemarkene er relativt god, noe som skyldes omfattende aktivitet (blant annet skjøtsel og tilskudd) knyttet til denne utvalgte naturtypen. For de andre utvalgte naturtypene meldes det om generelt lavere kunnskapsnivå, med unntak av en del kommuner og fylker der det er gjort betydelig innsats for å kartlegge og informere om hule eiker.

Om lag 78 prosent (n = 18) av Fylkesmannens miljøvernavdelinger opplyser at de har gitt informasjon til allmennheten, inkludert grunneiere, kommuner og andre, om forekomster av utvalgte naturtyper. Nesten 32 prosent (n = 178) av kommunene oppgir at de kjenner til at miljøvernavdelingen har gjort dette. Om lag 63 prosent (n = 16) av Fylkesmannens landbruksavdelinger opplyser at de har gitt informasjon til allmennheten, inkludert grunneiere, kommuner og andre, om forekomster av UN. Flere av miljøvernavdelingene erkjenner at det er utfordrende å få tilstrekkelig informasjon ut grunneiere og tiltakshavere, noen avdelinger tar selvkritikk på manglende informasjon, og det vektlegges at opplæringstiltak ovenfor disse gruppene er nødvendig.



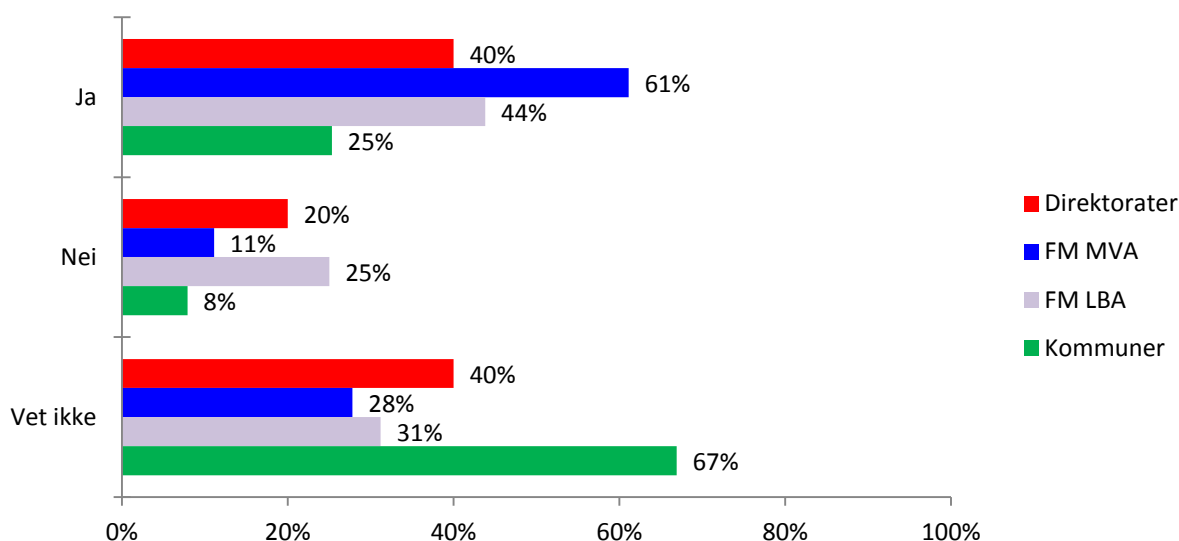
Figur 5.16 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og kommunene oppgir at deres egen institusjon har tilstrekkelig kunnskap om hvor de utvalgte naturtypene finnes i eget ansvarsområde (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).



Figur 5.17 I hvor stor grad Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og kommunene oppgir at deres egen institusjon har tilstrekkelig kunnskap om tilstanden til de utvalgte naturtypene og eventuelle behov for tiltak i de aktuelle lokaliteter med en utvalgt naturtype (FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 177).

5.2.5 Forbedringer og forenklinger i praktiseringen av regelverket

Antall saker om utvalgte naturtyper er større enn for prioriterte arter, men mange respondenter har likevel begrenset erfaring med praktiseringen av det relativt nye regelverket om utvalgte naturtyper. Dette gjenspeiles i en forholdsvis høy svarprosent for kategorien «vet ikke» (28-67 %) på spørsmålet om det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket. En betydelig andel av respondentene ser likevel rom for forbedringer og forenklinger i praktiseringen, særlig blant miljøvernavdelingene (61 %, n = 18), landbruksavdelingene (44 %, n = 16) og direktoratene (40 %, n = 5). Bare 25 prosent (n = 178) av kommunene svarte at det er rom for forbedringer (se figur 5.18). Begge departementene svarte «vet ikke» på spørsmålet om forbedringer og forenklinger.



Figur 5.18 Andel av Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA), Fylkesmannens landbruksavdelinger (FM LBA) og kommunene som oppgir at det er rom for forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket om utvalgte naturtyper (direktorater, n = 5; FM MVA, n = 18; FM LBA, n = 16; kommuner, n = 178).

Kommuner, fylkesmenn og direktorater har gitt konkrete innspill til forbedringer og forenklinger. Disse kan i hovedsak deles inn i fem grupper:

- Tydeliggjøring av regelverket.
- Flere og bedre skjøtselstiltak.
- Mer kunnskap om de utvalgte naturtypene.
- Større klarhet i hvordan meldeplikten for skogbruks- og jordbrukstiltak skal anvendes.
- Andre forslag og kommentarer.

Tydeliggjøring av regelverket

Om lag halvparten av Fylkesmannens miljøvernavdelinger framhever behov for å tydeliggjøre og presisere regelverket gjennom veiledning og klargjøringer. På tvers av de andre respondentgruppene etterlyses det også mer konkret og bedre veiledning og informasjon fra myndighetene. Det er særlig regelverket for hule eiker som oppleves problematisk av flere miljøvernavdelinger og kommuner, i hovedsak fordi regelverket oppfattes som uklart og svakt, og det er relativt mange saker som vedgår hul eik. Det er også noen forslag knyttet til kalksjøer og slåttemark. Forslag til forbedringer og forenklinger omfatter blant annet:

- Behov for bedre og mer konkret veiledning om hva som ligger i bestemmelsen i nml. § 53 («forringelse i naturtypens utbredelse og økologiske tilstand»), særlig for hule eiker. Dette kan både gjøre det enklere å følge opp regelverket og bidra til større konsistens i oppfølging på tvers av fylkes- og kommunegrenser.
- Behov for tydeliggjøring av aktsomhetsplikten i nml. § 6, og hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for oppfølging av eventuelle brudd på § 6 samt klarere grenser for hva som er å anse som brudd på aktsomhetsplikten. For hule eiker vil mange tiltak ikke være søknadspliktige og man står da igjen med § 6 som eneste virkemiddel for å ivareta den utvalgte naturtypen. Noen miljøvernavdelinger mener § 6 er undervurdert og «sovende» på grunn av usikkerheten nevnt over.

- Hoveddelen av innspillene fra kommunene (> 20 kommuner) er rettet mot behovet for å forenkle, tydeliggjøre og konkretisere regelverket, sikre bedre informasjon og klarere retningslinjer, inkludert hva som kan gjøres og hva som ikke kan gjøres i forbindelse med utvalgte naturtyper.
- Miljøvernavekdelinger har foreslått at store, hule eiker bør beskyttes med utgangspunkt i mål og/eller naturkvaliteter, uavhengig av om de trærne står i produktiv skog eller andre steder.
- Det har kommet forslag om å snevre inn forskriften når det gjelder hul eik, slik at et lavere antall friske, store trær berøres av forskriften. Det er også foreslått å øke stammeomkretsen for store trær fra 2,0 m til 2,5 m. Regelverket bør i større grad vektlegge strengere tiltak og sterkere vern av store hule døde/døende eiker ettersom dette er en akutt truet naturtype av stor betydning for et stort antall andre arter.
- Det er etterspurt en klargjøring og tydeligere grenseganger mellom ulike kulturlandskapstyper, inkludert naturbeitemark og slåttemark.
- I områder med kalksjøer og omfattende skogbruks- og jordbruksdrift i nedbørfeltet kan det bli et stort antall meldinger til kommunen. Det etterlyses klarere retningslinjer for hvordan en potensielt stor mengde tiltak skal behandles, inkludert muligheter for å gi tillatelser som går over flere år og vedvarer inntil det er vesentlige endringer i skog- og jordbruksdriften samt en differensiering i kravene der det tas hensyn til grad av påvirkning/økende avstand fra kalksjøen oppstrøms i nedbørfeltet der tiltak finner sted.
- Fra enkelte fylkesmenn kommer forslag om innarbeiding av regelverk i naturmangfoldloven i andre sektors veiledningsmateriell, skjemaer og lignende.

Flere og bedre skjøtselstiltak

Respondentene har kommet med flere forslag vedrørende tilskudd til skjøtselstiltak, inkludert forenkling, samordning mot andre ordninger og økte rammer. Nær halvparten av miljøvernavekdelingene og noen landbruksavekdelinger har innspill til skjøtselstiltak og særlig tilskuddsordningen. Flere påpeker at tilskudd til skjøtsel er et viktig tiltak som fungerer godt for å bedre tilstanden til naturtypen slåttemark. Samtidig påpekes at det er behov for forenkling av tilskuddsordningene (for eksempel søknader og rapportering slik at det blir ennå mer attraktivt å søke om tilskudd), det er behov for økte bevilgninger og behov for bedre samordning av tilskuddsmidler (for eksempel søknadsfrister og utbetalingstidspunkter for UN og regionalt miljøprogram samt bedre koordinering mellom miljø- og landbruksmyndigheter). Tilskudd til skjøtsel framheves også som et viktig og effektivt virkemiddel av flere kommuner, men det understrekes at skjøtsel av slåttemark kan være meget ressurskrevende. Noen kommuner etterspør forslag til konkrete forvaltningstiltak. På tvers av respondentgruppene etterspørres mer informasjon om skjøtsel og skjøtselstiltak, inkludert informasjon om praktiske eksempler og kunnskapsoverføring.

Fra Fylkesmannen og noen få kommuner framheves det at UN-lokaliteter i verneområder tidvis har mindre tilgang på ressurser til skjøtsel enn lokaliteter utenfor, og at det ville være en fordel om tilskuddsordningen også kunne anvendes i verneområder.

Andre nevner at skjøtsel om mulig bør knyttes til vanlig landbruksdrift for å øke sjansen for langsiktig skjøtsel integrert i landbruksdriften framfor kortsiktig og prosjektbasert skjøtsel som kanskje er avhengig av enkelte ildsjeler.

Mer kunnskap om de utvalgte naturtypene

Det er også en god del innspill når det gjelder behov for mer og bedre kunnskap om UN, herunder tilstand, verdisetting, kartfesting og skjøtelsbehov. Dette framheves spesifikt som forbedringspunkt

av en miljøvernavdeling, noen landbruksavdelinger og flere kommuner (>10). Flere kommuner påpeker for eksempel at det er vanskelig å ta hensyn til UN når områder ikke er kartlagt (særlig hule og til dels slåttemark nevnes i denne sammenheng), databaser ikke er oppdatert, en UN forekomst har upresis eller feil avgrensning eller at det mangler kartlegging av forekomster og/eller tilstand/skjøtselsbehov for UN-forekomster. Enkelte fylkesmenn erkjenner at svakheter med kunnskapsgrunnlaget også skaper utfordringer i arbeid med informasjonsspredning og veiledning.

Bedre kommunikasjon og utveksling av informasjon mellom forvaltningsenheter er også etterspurt for å øke tilgjengeligheten av informasjon, både for forvaltning, grunneiere og andre relevante aktører. Flere i kommunene ønsker mer opplæring og gode og relevant eksempler på hvordan regelverket følges opp innen ulike sektorer. Lavere brukerterskel i Naturbase og andre kilder til informasjon ble også etterspurt sammen med utvidet kontakt mellom kommunene og de som registrerer informasjon i Naturbase. Mange kommuner og fylkesmenn nevner at økt informasjonsdeling med grunneiere og tiltakshavere er nødvendig. Dette er særlig viktig i potensielle utbyggingsområder der forekomster av UN ennå ikke er publisert i Naturbase. Enkelte kommuner og fylkesmenn har, enten i samarbeid eller på egen hånd, utarbeidet og sendt informasjon til grunneiere som har forekomster av UN på sine eiendommer, men dette bør skaleres opp. Flere framhever lokale media som en vesentlig kanal for å øke interesse og bevissthet omkring UN, særlig for slåttemark og store, hule eiker der disse vurderes som attraktive landskapselementer.

Større klarhet om hvordan meldeplikten for skogbruks- og jordbrukstiltak skal anvendes

Noen miljøvernavdelinger og landbruksavdelinger hos Fylkesmannen stiller spørsmålstegn ved om meldepliktsystemet brukes, og enkelte uttrykker ønske om at meldeplikten blir presisert for å sikre gjennomføring og konsistens mellom kommuner. Tilbakemeldingen fra kommunene viser at systemet i svært liten grad brukes, delvis fordi det er få relevante tiltak. Det påpekes at det er lite kunnskap om hvordan meldepliktsystemet skal brukes, og det etterspørres større klarhet og retningslinjer på dette området. Blant de få kommunene som anvender systemet, i stor grad gjennom et prosjekt i regi av Fylkesmannen i Oppland om gjennomføring av handlingsplanen for kalksjøer, etterspørres et system for gjennomføring som medfører en håndterlig mengde meldinger både for grunneiere og kommunene. Gjennomføringen bør også kunne skille mellom tiltak nær kalksjøen/tiltak som kan ha betydelig påvirkning og tiltak langt opp i nedbørfeltet/tiltak som har liten påvirkning på kalksjøen. Uten tydeliggjøring av hvordan meldeplikten kan gjennomføres på en effektiv måte skaper meldeplikten store arbeidsbelastninger for disse kommunene grunnet omfattende landbruksaktivitet i nedbørfeltene til en rekke kalksjøer i disse kommunene.

Noen kommuner har foreslått å utvide naturtypene under UN til å dekke flere typer skog (særlig gammelskog) og at forvaltningen av UN legges til Fylkesmannen som har bedre miljøkompetanse.

Andre forslag og kommentarer

Som for prioriterte arter er det hos enkelte respondenter noe forvirring rundt begrepsbruk, for eksempel er det for enkelte uklart hva som er forskjellene mellom naturtyper som er viktige fordi de står på norsk rødliste for naturtyper og de utvalgte naturtypene som er beskrevet i forskrift om UN. Det er også noe forvirring omkring hvilke naturtyper som er vedtatt som UN i dag sammenlignet med foreslåtte UN og hvordan den siste kategorien bør håndteres inntil det er besluttet om naturtypene blir utvalgte om innlemmet i forskriften.

Enkelte kommuner etterlyser en bedre samordning mellom landbruksforvaltningene og miljøforvaltningens virkemidler. En kommune foreslår også større fokus på utvalgte naturtyper som et verdiskapende element og hvilke økosystemtjenester de leverer.

6 Dispensasjoner i verneområder etter naturmangfoldloven § 48

Naturmangfoldloven § 48 («dispensasjon fra vernevedtak») gir en generell hjemmel for å gjøre unntak fra vernevedtak. Vilkår for å gjøre unntak etter denne bestemmelsen, er at tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig eller at sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig (§ 48, første ledd). Dispensasjonsbestemmelsen kommer til anvendelse der det ikke er hjemmel i verneforskriften for det omsøkte tiltaket. Det er utviklet en egen veileder om forvaltning av verneforskrifter som også omhandler dispensasjoner etter naturmangfoldloven § 48.²⁸

Verneforskrifter for naturvernområder som ble vedtatt før naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009 har vanligvis en egen generell dispensasjonshjemmel. En slik generell dispensasjonsbestemmelse gjelder ikke etter naturmangfoldlovens ikrafttredelse siden lovens § 48 gjør det unødvendig å ha en generell dispensasjonshjemmel i den enkelte verneforskrift. Dispensasjon etter § 48 tar primært sikte på tilfeller som ikke ble forutsett eller som det ikke var grunn til å vurdere nærmere da verneområdet ble etablert.

Det er vanlig at en verneforskrift selv åpner for å gjøre unntak fra en eller flere vernebestemmelser ved tillatelse til tiltak etter en individuell og konkret vurdering. Disse spesifiserte dispensasjonsreglene i verneforskriftene varierer fra verneområde til verneområde og utformes i verneprosesser for å reflektere lokale naturverdier, forhold og interesser. Disse spesifikke dispensasjonsreglene gjelder også etter at naturmangfoldloven trådte i kraft.

Myndigheten til å gi dispensasjon etter § 48 er lagt til forvaltningsmyndigheten. Hvilket organ som er forvaltningsmyndighet varierer og er angitt i verneforskriften eller fastsatt av Miljødirektoratet. Dette arbeidet har konsentrert seg om verneområder der nasjonalpark-/verneområdestyrer eller Fylkesmannens miljøvernavdeling er forvaltningsmyndigheten. I perioden 2010-2014 ble forvaltningsmyndigheten for en rekke større verneområder overført fra Fylkesmannens miljøvern-avdelinger til interkommunale nasjonalpark-/verneområdestyrer. Denne erfaringsinnhenting sammenligner også dispensasjonspraksis før og etter overføring av forvaltningsmyndigheten til disse styrene for å vurdere om dispensasjonspraksis har endret seg etter overføring til styrene. Nasjonalpark-/verneområdestyrene har levert det mest omfattende tallmaterialet, og analysene har fokusert på dette materialet.

6.1 Problemstillinger

Erfaringsinnhenting for dispensasjonspraksis i verneområder etter nml. § 48 har fokusert på:

- I hvor mange saker og i hvilke tilfeller det gjøres unntak fra verneforskriften for verneområder etter § 48?
- Hvor mange dispensasjoner som påklages, hvilke typer saker dette er, hvem som klager og i hvor mange saker klager gis medhold?

Praksis fra områder forvaltet av Fylkesmannen og praksis fra områder forvaltet av nasjonalpark-/verneområdestyrer er belyst, og resultater for de to forvaltningsmyndighetene sammenlignes. I tillegg til tallmaterialet som departementet etterspurte i oppdragsbeskrivelsen inkluderte spørreskjemaene tilleggs spørsmål for å belyse tallmaterialet ytterligere. Her ble det blant annet spurt om hovedgrunner til at § 48 brukes, om tiltak kunne vært regulert i verneforskrift heller enn å behandles etter § 48, om det er forskjeller på vurderingene etter § 48 mellom og styrene og deres sekretariater samt forslag til forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket.

²⁸ Miljødirektoratet, 2014. *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter. Veileder M106-2014*. Miljødirektoratet, Trondheim.

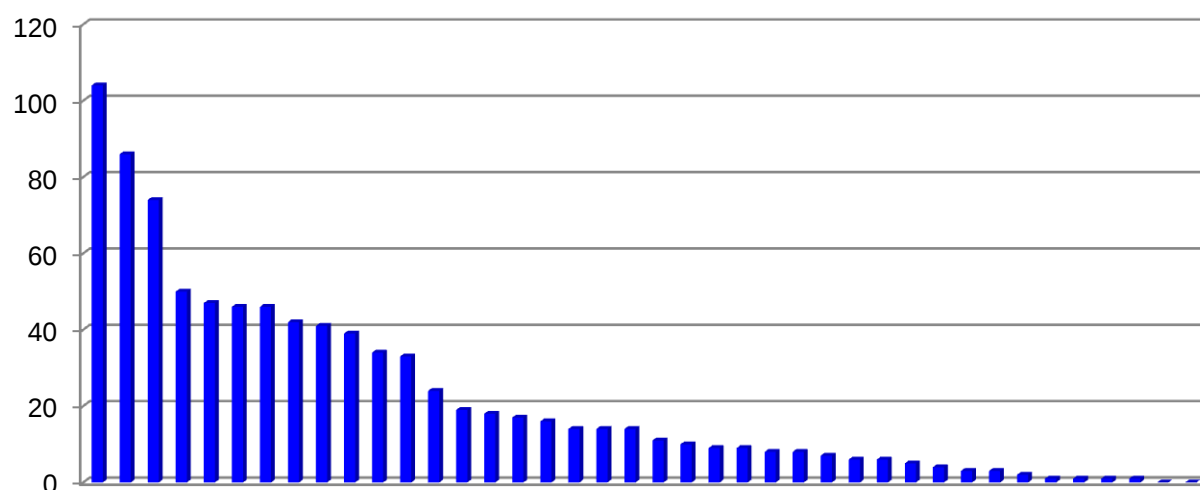
6.2 Resultater

Materialet for de 40 nasjonalpark-/verneområdestyrene som har levert svar på spørreundersøkelsene dekker totalt 152 verneområder fordelt på 32 nasjonalparker, 77 landskapsverneområder, 36 naturreservater, 5 biotopvernområder og 2 fuglefredningsområder. De ulike styrene forvalter verneområder av svært ulik størrelse og karakter. Videre har styrene fått forvaltningsmyndigheten på ulike tidspunkt i perioden 2010-2014, og varigheten av forvaltningstiden til styrene i materialet varierer fra 2 måneder til 3 år og 4 måneder. Bare ett styre har hatt forvaltningsansvaret kortere enn 6 måneder. På grunn av disse forskjellene i forvaltningstid er ikke samlet antall søknader, dispensasjoner og klager per verneområde direkte sammenlignbare. Noen tall oppgis derfor også som antall per år området har vært forvaltet av den aktuelle myndighet, i tillegg til samlet tall for hele forvaltningsperioden.²⁹

6.2.1 Unntak fra verneforskrifter

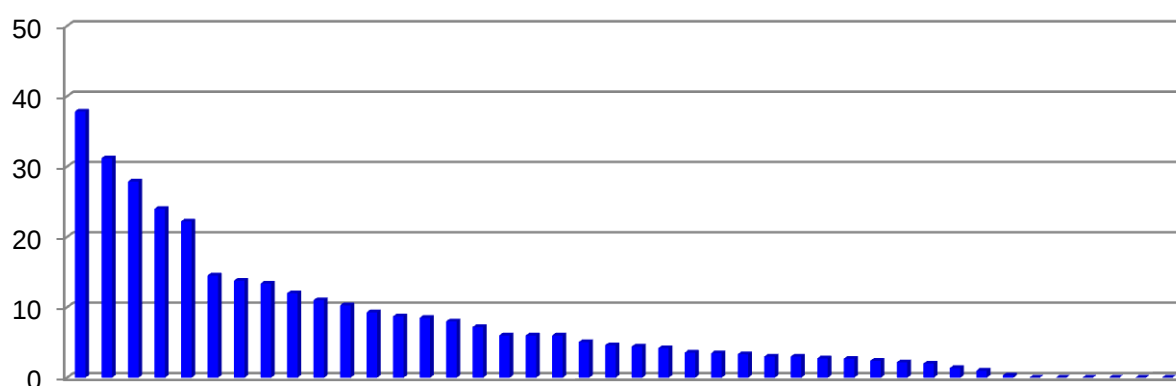
Antall søknader og dispensasjoner

Totalt har de 40 styrene rapportert 873 dispensasjonssøknader der det ble fattet vedtak om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. Styrene gav dispensasjon i om lag 89 prosent av tilfellene (781 dispensasjoner). Det er stor variasjon mellom verneområdestyrene i antall søknader (0-104) og innvilgede dispensasjoner (0-90). Dette er illustrert i figurene 6.1 og 6.2 som viser fordelingen av henholdsvis samlet antall søknader og samlet antall dispensasjoner per nasjonalpark-/verneområdestyre i hele perioden det aktuelle styret har hatt forvaltningsansvaret. Figurene viser også at et lite antall styrer står for en stor andel av dispensasjonene. De tre styrene som har mottatt flest dispensasjonssøknader står for 30 prosent av søknadene (31 % av dispensasjonene), og de 10 styrene med flest søknader står for 74 prosent av søknadene (75 % av dispensasjonene). Flere styrer har behandlet svært få eller ingen søknader etter lovens § 48 selv om de har hatt forvaltningsansvaret i flere år. I motsetning til de samlede tallene presentert i figurene 6.1 og 6.2, tar figurene 6.3 og 6.4 hensyn til hvor lenge styrene har forvaltet verneområdene og viser fordelingen av gjennomsnittlig antall søknader og dispensasjoner per år styrene har hatt forvaltningsansvaret.

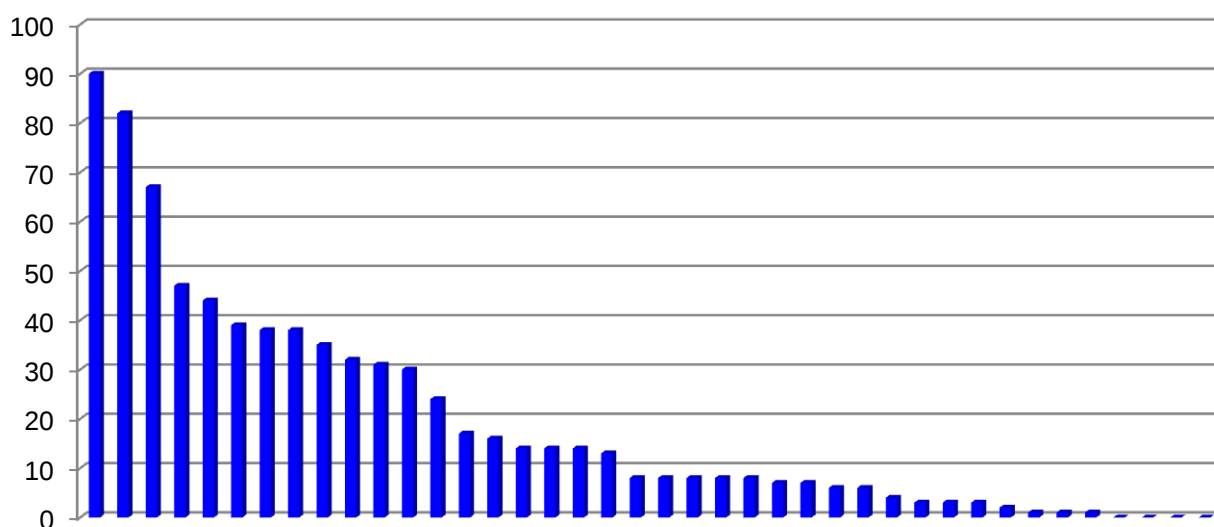


Figur 6.1 Samlet antall dispensasjonssøknader etter naturmangfoldloven § 48 for de 40 nasjonalpark-/verneområdestyrene. Maksimum = 104, minimum = 0, gjennomsnitt = 21,8 og median = 12,5.

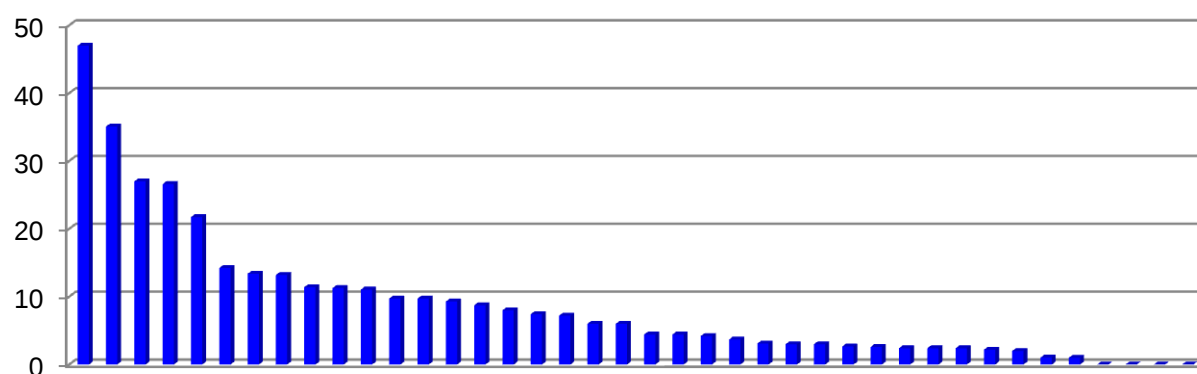
²⁹ For Dovre nasjonalparkstyre er det bare mottatt tallmateriale for 2011 selv om styret også forvaltet verneområdet i perioden 2012-2014.



Figur 6.2 Antall søknader om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 per år for de 40 nasjonalpark-/ verneområdestyrene. Maksimum = 38, minimum = 0, gjennomsnitt = 8,2 og median = 4,3.



Figur 6.3 Antall dispensasjoner etter naturmangfoldloven § 48 for de 40 nasjonalpark-/ verneområdestyrene. Maksimum = 90, minimum = 0, gjennomsnitt = 19,5 og median = 10.



Figur 6.4 Antall dispensasjoner etter naturmangfoldloven § 48 per år for de 40 nasjonalpark-/ verneområdestyrene. Maksimum = 47, minimum = 0, gjennomsnitt = 8,8 og median = 5,2.

De 12 fylkesmennene som svarte på spørreundersøkelsen rapporterte totalt om 293 søknader og 263 dispensasjoner for ulike verneområder der forvaltningsmyndigheten senere ble overført til nasjonalpark-/verneområdestyrer. Disse tallene er betydelig mindre enn totaltallene for søknader og dispensasjoner rapportert av nasjonalpark-/verneområdestyrene. Dette skyldes i hovedsak at periodene fylkesmennenes rapporterer for i gjennomsnitt er kortere enn periodene styrene har rapportert for og det lavere antall verneområder fylkesmennene har rapportert tallmateriale for.

Som for nasjonalpark-/verneområdestyrene er det stor variasjon i antall søknader og dispensasjoner mellom de ulike verneområdene. Intervjuer og spørreundersøkelser har belyst flere faktorer som bidrar til å øke antall dispensasjonssøknader og enkelte faktorer som bidrar til å redusere antall søknader. Faktorer som i enkelte verneområder bidrar til å øke antall dispensasjonssøknader inkluderer:

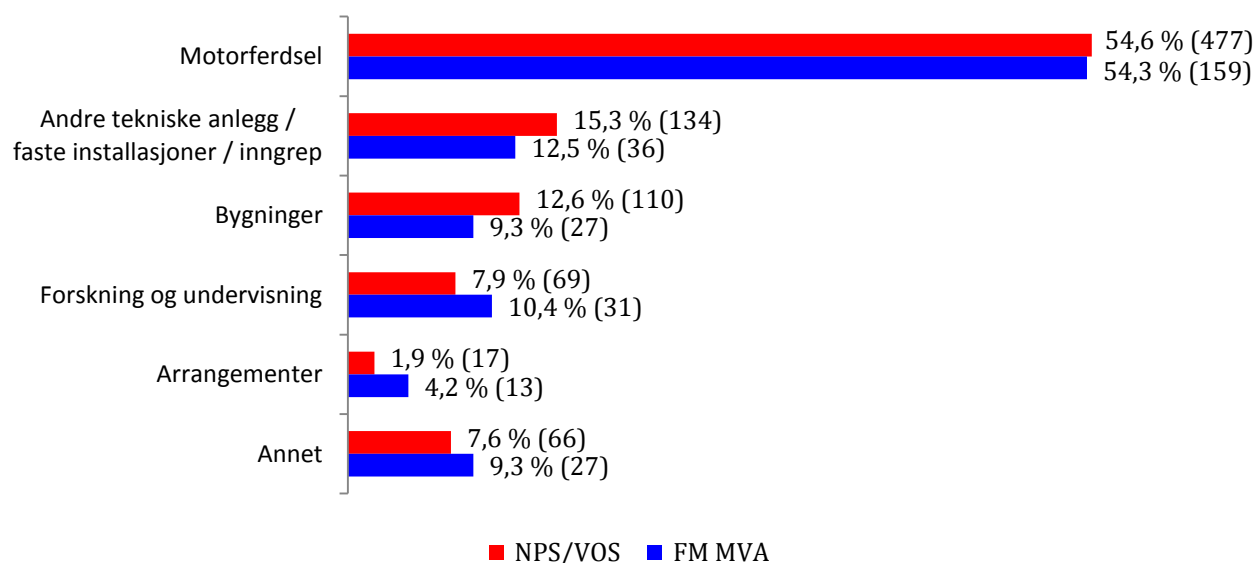
- Gamle verneforskrifter som ikke tilstrekkelig reflekterer dagens bruksinteresser, for eksempel nyere former for friluftsliv, arrangementer og medierelaterte aktiviteter.
- Hjemmel for dispensasjon til enkelte aktiviteter (for eksempel forskningsrelaterte aktiviteter, transport av vilt som er felt under jakt) er i flere verneforskrifter håndtert i spesifikke bestemmelser, mens for andre verneområder som er forvaltet av det samme styret må naturmangfoldloven § 48 anvendes. Denne typen inkonsistens forekommer også for verneområder av samme art (for eksempel landskapsverneområder) som forvaltes av ett styre.

Flere av fylkesmennene og nasjonalpark-/verneområdestyrene mener at disse faktorene tidvis bidrar til at det blir unødvendig mange dispensasjonssøknader som må behandles etter lovens § 48.

På den andre siden vektlegger flere respondenter faktorer som bidrar til å redusere antall dispensasjonssøknader. I enkelte tilfeller kontaktes forvaltningsmyndigheten av en potensiell tiltakshaver som vurderer å søke om dispensasjon. Gjennom veiledning fra forvaltningsmyndigheten om hvilke føringer som finnes for dispensasjonspraksis vil enkelte søknader om dispensasjon unngås der det er klart at tiltaket ikke oppfyller kravene i § 48. Basert på tilbakemelding fra forvaltningsmyndigheten vil tiltakshaver i noen tilfeller også justere det aktuelle tiltaket slik at det i større grad er i tråd med forvaltningsrammene for verneområdet.

Typer dispensasjonssaker

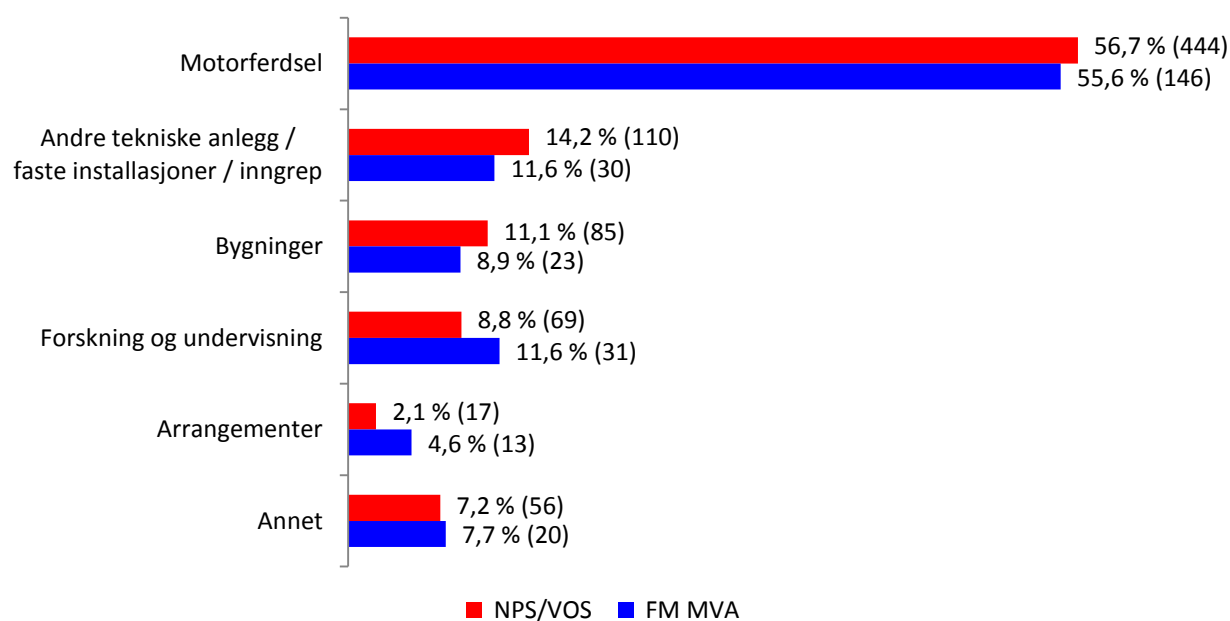
Nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger ble bedt om å kategorisere søknader og dispensasjoner i tiltakstypene omtalt i kap. 2.2 over. Samlet framstår fordelingen av søknader og dispensasjoner i hovedsak relativt lik for nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger. For både styrene og miljøvernavdelingene utgjør motorferdsel den største gruppen søknader (54-55 %) og dispensasjoner (55-57 %). «Kjøring på snødekt mark» er den viktigste aktiviteten etterfulgt av «lufttransport» og «barmarkskjøring». Kategorien «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» utgjør den nest største gruppen søknader (12-16 %) for både styrene og miljøvernavdelingene, og bildet er i hovedsak det samme for dispensasjoner (11-15 %) selv om miljøvernavdelingene har gitt omtrent like mange dispensasjoner for «forskning og undervisning». «Bygninger» utgjør en nesten like stor gruppe søknader (9-13 %) og dispensasjoner (8-12 %), der «nybygg» er en nesten dobbelt så stor gruppe som «ombygging og tilbygg». «Forskning og undervisning» utgjør 7-11 prosent av søknadene og 8-12 prosent av dispensasjonene. «Arrangementer» er den minste kategorien tiltak og utgjør henholdsvis 1-5 prosent av søknadene og 2-5 prosent av dispensasjonene. Kategorien «annet» utgjør 7-10 prosent av søknadene og 7-8 prosent av dispensasjonene. Figurene 6.5 og 6.6 oppsummerer de ulike kategoriernes andel av samlet antall søknader og dispensasjoner for styrene og miljøvernavdelingene.



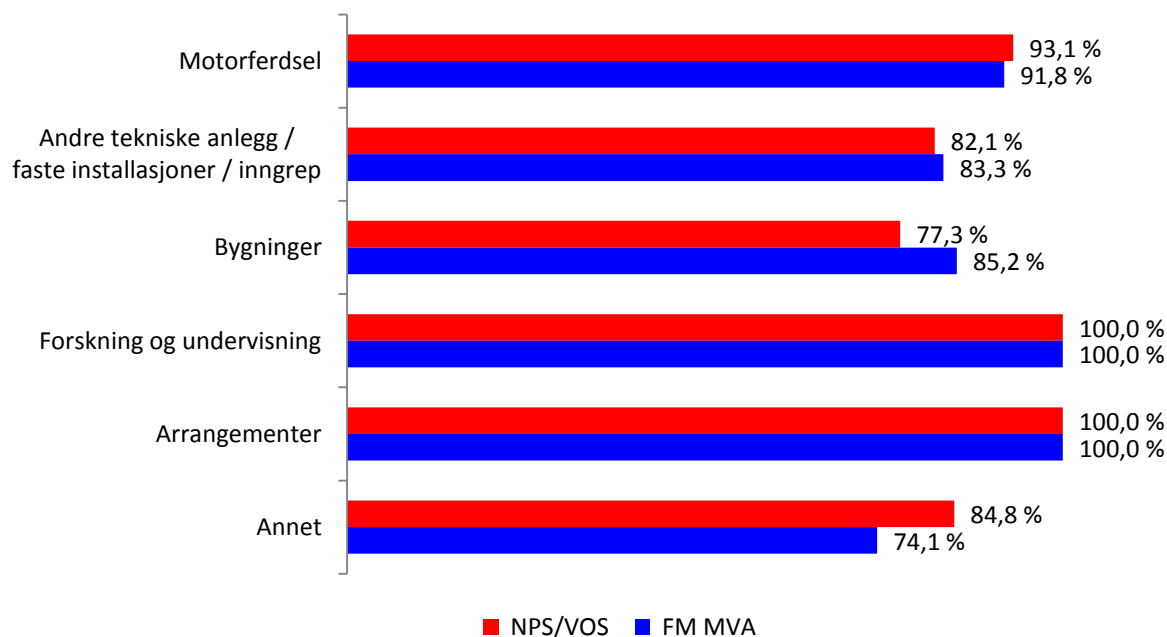
Figur 6.5 Andel søknader om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 fordelt på typer tiltak for nasjonalpark-/verneområdestyrer (NPS/VOS) og Fylkesmannens miljøvernavdelinger (FM MVA). Tall i parentes er antall søknader.

Samlet sett innvilget nasjonalpark-/verneområdestyrene om lag 89 % av dispensasjonssøknadene etter § 48 (781 av 873 søknader, det vil si 89,46 %). Fylkesmannens miljøvernavdelinger innvilget en svært lik andel av søknadene (263 av 289 søknader, det vil si 89,76 %).

Andelen av dispensasjonssøknadene som innvilges varierer med kategori av tiltak. Hovedtrekkene i denne variasjonen er lik for nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger. Søknader knyttet til «bygninger» og «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» innvilges i minst grad av styrene, henholdsvis 77 og 82 prosent av søknadene, sammenlignet med 85 og 83 prosent hos Fylkesmannen. Søknader om «forskning og undervisning» og «arrangementer» ble innvilget i alle tilfellene av både styrene og Fylkesmannen (se figur 6.7). Dispensasjonssøknader om «motorferdsel» innvilges i 93 og 92 prosent av tilfellene av henholdsvis styrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger. Kategorien «annet» har den største forskjellen i andel søknader som innvilges og der innvilger styrene om lag 85 prosent av søknadene, mens miljøvernavdelingene innvilget om lag 74 prosent av søknadene.



Figur 6.6 Andel dispensasjoner med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 fordelt på typer tiltak for nasjonalpark-/verneområdestyrer (NPS/VOS) og Fylkesmannens miljøvernmyndigheter (FM MVA). Tall i parentes er antall dispensasjoner.

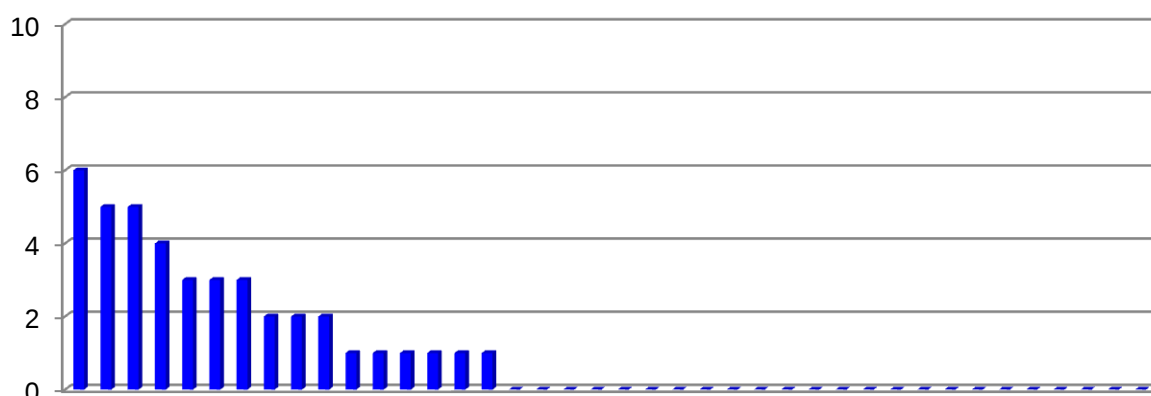


Figur 6.7 Andel dispensasjonssøknader etter naturmangfoldloven § 48 som innvilges for ulike typer tiltak av nasjonalpark-/verneområdestyrer (NPS/VOS) og Fylkesmannens miljøvernmyndigheter (FM MVA).

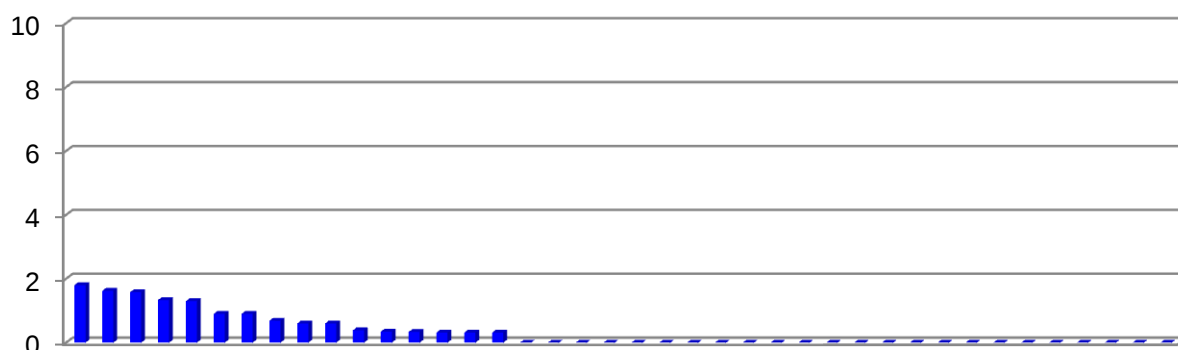
6.2.2 Klager på vedtak

Klager på vedtak etter § 48 sendes til det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Forvaltningsmyndigheten kan endre eller oppheve eget vedtak dersom denne finner at det er grunnlag for det. Dersom klager ikke får fullt medhold sendes klagen over til klagemyndigheten.

Dette arbeidet har vist at antallet klager på dispensasjonsvedtak etter § 48 er begrenset, både for styrene og for Fylkesmannens vedtak. For de 873 vedtakene fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrer ble det klaget på 4,7 prosent av vedtakene (41 klager). Majoriteten av styrene som hadde fattet vedtak hadde ingen klager. Ingen styrer hadde et årlig gjennomsnitt på over 2 klager. For Fylkesmannens miljøvernavdelinger ble det registrert en noe mindre andel klager på 3,4 prosent av vedtakene (10 klager på 293 vedtak). Figurene 6.8 og 6.9 viser henholdsvis samlet antall klager og antall klager per år for styrene.

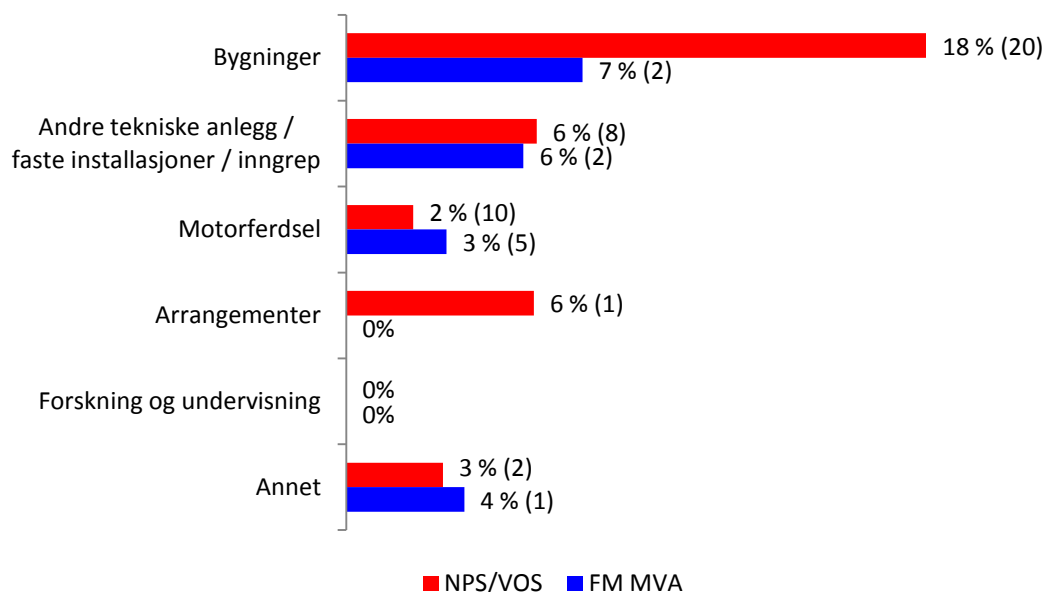


Year	Number of Publications
1980	2
1981	2
1982	2
1983	1.5
1984	1.5
1985	1
1986	1
1987	1
1988	0.8
1989	0.8
1990	0.5
1991	0.5
1992	0.5
1993	0.5
1994	0.5
1995	0.5
1996	0.5
1997	0.5
1998	0.5
1999	0.5
2000	0.5
2001	0.5
2002	0.5
2003	0.5
2004	0.5
2005	0.5
2006	0.5
2007	0.5
2008	0.5
2009	0.5
2010	0.5
2011	0.5
2012	0.5
2013	0.5
2014	0.5
2015	0.5
2016	0.5
2017	0.5
2018	0.5
2019	0.5
2020	0.5



Den klart vanligste klagen hos styrene gjelder dispensasjonsvedtak for «bygninger». Bygninger utgjør nesten halvparten av klagen (49 %), og det klages hyppigere på vedtak vedrørende «nybygg» (29 % av klagen) enn for «ombygging og tilbygg» (20 %). Det klages i noen grad også på vedtak om «motorferdsel» (24 % av klagen) og «andre tekniske anlegg/faste installasjoner/inngrep» (20 %). En klage på vedtak vedrørende «arrangementer» ble registrert, men ingen klager for vedtak om «forskning og undervisning». Blant de få klagen rapportert av Fylkesmannens miljøvernavdelinger er det flest klager vedrørende «motorferdsel» (5 klager) etterfulgt av «bygninger» og «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» med to klager hver. Figur 6.10 viser antall klager fordelt på tiltak for nasjonalpark-/verneområdestyrene og Fylkesmannens miljøvernavdelinger.

Det er betydelig forskjell i andel vedtak som påklages for ulike typer tiltak, særlig for nasjonalpark-/verneområdestyrene. Den klart høyeste klageandelen er vedtak om dispensasjonssøknader for «bygninger» (18 %) etterfulgt av «andre tekniske anlegg / faste installasjoner / inngrep» (6 %) og arrangementer for styrene (6 %). For de andre typene tiltak er andelen klager under gjennomsnittet på 4,6 prosent for styrene. Resultatene for Fylkesmannens miljøvernnavdelinger viser i hovedsak samme rekkefølge i hvilke tiltak som oftest påklages for de ulike tiltakstypene, men forskjellene mellom de ulike typene tiltak er mindre (se figur 6.10). Det er viktig å merke seg at antallet klager er lite, særlig for Fylkesmannen, og derfor er prosentene oppgitt i figur 6.10 i betydelig grad påvirket av tilfeldigheter.



Figur 6.10 Andel vedtak fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrer (NPS/VOS) og Fylkesmannens miljøvernnavdelinger (FM MVA) etter naturmangfoldloven § 48 som påklages for ulike typer tiltak.

Blant de 41 rapporterte klagen for nasjonalpark-/verneområdestyrene ble 16 av vedtakene omgjort av forvaltningsmyndigheten (styret) selv. Blant de 25 klagen som gikk videre til høyere instans var Fylkesmannen den som klaget hyppigst (36 % av klagen). Søker var klager i 28 prosent av tilfellene og naturvern- eller friluftsansorgansasjon var klager i 16 prosent av tilfellene. Kategorien «andre» utgjør 20 prosent. For klagen på dispensasjonsvedtakene fattet av Fylkesmannens miljøvernnavdelinger som gikk videre til høyere instans var søker den som klaget i 7 av 8 tilfeller (87,5 %).

Om lag 39 prosent av klagen på vedtak fattet av nasjonalpark-/verneområdestyrer ble gitt medhold i første instans, det vil si at forvaltningsmyndigheten selv endret eller opphevet eget vedtak på bakgrunn av informasjon i klagen eller annen ny informasjon. De 25 klagen som gikk videre til behandling i høyere instans (klageinstansen) tilsvarer 2,9 prosent av alle vedtakene om dispensasjon.

Til sammenligning ble det for Fylkesmannens miljøvernnavdeling gitt medhold i 30 prosent av klagen (3 av 10 klager) i første instans, mens 7 klager gikk videre til høyere instans, tilsvarende 2,4 prosent av alle vedtakene om dispensasjon.

6.2.3 Utdypende spørsmål om dispensasjoner i verneområder

Både bruksinteresser og verneforskrifter varierer betydelig fra verneområde til verneområde. Det som er en bruksinteresse i ett verneområde er ikke viktig i et annet. Det som er dekket i en

verneforskrift i ett område, er ikke omfattet av verneforskriften i et annet verneområde. Dette betyr at sammenligning av ulike verneområder blir utfordrende og forklaringer av hva som forårsaker høye eller lave tall vil varierer fra verneområder til verneområde.

Hovedgrunner til at søknader må behandles etter naturmangfoldloven § 48

Både Fylkesmannens miljøvernavdelinger og nasjonalpark-/verneområdestyrer rapporterer at hovedårsaken til at søknader om dispensasjon må behandles etter lovens § 48 heller enn etter verneområdets verneforskrift er at forskriften ikke regulerer det omsøkte forholdet direkte. I mange tilfeller var det omsøkte tiltaket ikke vurdert under arbeidet med verneforskriften, for eksempel der tiltak i ettertid er blitt mer aktuelle eller det har oppstått nye behov. Eksempel på slike tiltak er helikoptertransport i forbindelse med filmproduksjon eller media, mobilmaster og sikkerhetstiltak i forbindelse med telekommunikasjon, kjentmannsturer for Røde Kors og beredskapsgrupper, bruk av sprøytemiddel mot fremmede arter og oppsetting av ulike skilt og minneplater. I noen tilfeller har enkelte tiltak rett og slett blitt glemt eller ikke blitt spilt inn i arbeidet med utforming av verneforskrift, eller det er gjort endringer av grensene sent i en verneplanprosess som ikke ble fulgt opp med relevante endringer i forslaget til forskrift i innspurten av verneprosessen.

Noen verneområdestyrer nevner at verneforskrifter både for verneområder av samme art (for eksempel landskapsvernområder) og for ulike typer verneområder har ulike hjemler til tross for at områdene er del av et sammenhengende forvaltningsområde (for eksempel når det gjelder helikoptertransport av felt hjortevilt). Dette resulterer i at enkelte søknader må behandles etter § 48 fordi det ikke er spesifikt omhandlet i alle verneforskriftene som en søknad berører. Hvorvidt disse forskjellene i verneforskriftene er faglig begrunnet eller ikke framgår ikke tydelig av svarene til spørreskjemaene. Noen verneforskrifter, særlig eldre forskrifter (noen av verneområdene har en forskrift som er over 20 år gammel), har få spesifiserte unntaksbestemmelser og de fleste søknadene om dispensasjon ble før naturmangfoldloven behandlet etter forskriftens generelle bestemmelse § 4. Slike søknader må nå behandles etter naturmangfoldloven § 48.

I noen grad gjelder søknadene tiltakstyper som det ikke er ønskelig å gi en generell åpning for, men som det i spesielle tilfeller er behov for å tillate. I enkelte tilfeller dukker det opp behov som var umulig å forutse i arbeidet med verneforskrift, for eksempel behov for tiltak i forbindelse med naturkatastrofer som flom, steinras eller snøras. Denne type situasjoner er naturlig å behandle etter naturmangfoldloven § 48 i dagens regelverk.

Hvorvidt tiltak kunne vært regulert av verneforskrift heller enn lovens § 48

Flere miljøvernavdelinger og særlig nasjonalpark-/verneområdestyrer mener at mye forskningsaktivitet og tilhørende aktiviteter (for eksempel transport/motorferdsel/lufttransport og oppsetting av midlertidige installasjoner som kamera for overvåking av reir, hi eller anadrom fisk) kunne vært regulert gjennom spesifikke dispensasjonsregler i verneforskrifter og søknader etter slike bestemmelser heller enn lovens § 48. Andre mener at forskning kan omfatte mange ulike tiltak med varierende formål, og at det derfor kan være vanskelig å presisere forskning tilstrekkelig i en verneforskrift og derfor at behandling etter § 48 er fornuftig.

Flere nevner saker som gjelder transport i forbindelse med godkjente tiltak (for eksempel transport av felt hjortevilt i utvidet jakttid, merking av trasé som er definert i forvaltningsplan og som brukes av snøscooter til å transportere utstyr til fiske, og enkelte andre faste årlige transportbehov) og persontransport der personene er en viktig del av tiltaket (for eksempel transport av en snekker til et byggeprosjekt i et verneområde). Motorferdsel i forbindelse med husdyrhold, tamreindrift, vedhogst eller forvaltning av arter med stor verneverdi og transport av brensel, proviant, varer og utstyr til turisthytter kan i flere tilfeller håndteres gjennom verneforskrift heller enn § 48.

Andre tiltak som nevnes er oppkjøring og merking av skiløyper som er i tråd med forvaltningsplan, Flere mener at motorferdsel for riksdekkende media som viser fram naturen i tråd med verneformålet kan håndteres gjennom verneforskrift. Motorferdsel i form av kjentmannsturer for Røde Kors eller beredskapsgrupper er et annet tiltak som flere nevner kunne vært håndtert gjennom verneforskrift heller enn § 48.

I verneområder langs kysten som inneholder øyer kan det være like naturlig å vurdere flytebrygger som det er å vurdere bruer og klopper på land når det tilrettelegges for friluftsliv. Et verneområdestyre mener på denne bakgrunn at på samme måte som at verneforskrift regulerer bruer og klopper burde flytebrygger for allmenn bruk også kunne reguleres gjennom forskrift i enkelte parker.

Basert på slike erfaringer blir flere slike behov inkludert i nye forslag til verneforskrifter, slik som er tilfelle for eksempel for ny verneforskrift for Jotunheimen nasjonalpark.

Enkelte tiltak nevnes også som typiske tiltak som ikke bør håndteres gjennom verneforskrift, for eksempel kraftutbygginger, større øvelser (for eksempel nasjonale/internasjonale militærøvelser eller katastrofeøvelser), midlertidige steinbrudd samt motorisert persontransport og nybygg til fritidsformål.

Vektlegging av forvaltningsplanen ved anvendelse av § 48

Forvaltningsplaner, særlig nyere planer, brukes aktivt i skjønnsutøvelse og vektlegges gjennomgående i stor grad der de aktuelle tiltak er omtalt eller forvaltningsplanen omtaler forhold som er relevante for vurdering av den aktuelle dispensasjonssøknaden. I noen tilfeller omtaler forvaltningsplanen tiltak som ikke inngår i verneforskriften. Utfordringer ved forvaltningsplaner er særlig knyttet til at flere av behovene som har oppstått ikke er omtalt i verken verneforskrift eller forvaltningsplan. Eldre forvaltningsplaner har i mindre grad relevante presiseringer av vernereglene og hva som bør være dispensasjonspraksis.

Noen verneområder har ingen forvaltningsplan, mens for andre områder er planen ikke ferdig eller ikke vedtatt. Også utkast til forvaltningsplaner brukes som retningsgivende i flere tilfeller, tidvis med en eksplisitt referanse til at planen fortsatt er et utkast og ikke en endelig godkjent forvaltningsplan.

Hvilken type unntaksbestemmelse § 48 vurderes å være

Mange av Fylkesmannens miljøvernavdelinger og nasjonalpark-/verneområdestyrer vurderer § 48 som en snever unntaksregel i de fleste tilfeller, og en bestemmelse der det er viktig å unngå en uthuling av vernet gjennom uheldig dispensasjonspraksis. På samme tid mener en betydelig andel av respondentene at hvor snevert § 48 bør tolkes avhenger av type tiltak. I noen tilfeller fungerer § 48 som en vanlig unntaksbestemmelse, for eksempel der en type tiltak burde vært beskrevet i verneforskrift, men ikke er det. Dette kan skyldes at enkelte typer tiltak ikke ble vurdert ved utforming av verneforskrift eller at verneforskrift er eldre og har få spesifikke unntaksbestemmelser. Flere framhever at § 48 i noen tilfeller er viktig for å komme fram til løsninger som ivaretar lokale hensyn, men at dette ikke bør gå på bekostning av vernet.

Forskjeller på sekretariatets og styrets vurderinger etter § 48 hos nasjonalpark-/verneområdestyrer

Nasjonalpark-/verneområdestyrene ved verneområdeforvalter (sekretariatet) ble spurt om det er forskjell på sekretariatets og styrets vurderinger etter § 48. Et mindretall av de som svarte på spørsmålet (n=31), om lag ¼ (26 %), svarte at det var forskjell, og at dette i hovedsak bestod i at styret i noen tilfeller gav dispensasjon i tilfeller der sekretariatet mente det ikke burde gis dispensasjon, for eksempel til fordel for næringsutvikling og tilpasning til lokale ønsker. Ofte bestod

forskjellen i vurderingene av «nevneverdig» i spørsmålet om et tiltak «kan påvirke verneverdiene nevneverdig». I noen få saker ble det oppgitt at styret ønsket en strengere dispensasjonspraksis enn det sekretariatet hadde foreslått.

Majoriteten, om lag $\frac{3}{4}$ (74 %), svarte at de ikke hadde registrert noen forskjell og at styret i all hovedsak støttet sekretariatets innstillinger. Flere nasjonalpark-/verneområdestyrer understreket at de små forskjellene i vurderinger kan skyldes at styret har hatt forvaltningsmyndigheten i en kort periode, og det har derfor vært få dispensasjonssaker etter § 48 så langt.

Forslag til forbedringer eller forenklinger i praktiseringen av regelverket

Det var få forslag til forenklinger og forbedringer fra miljøvernavingdelene og nasjonalpark-/verneområdestyrerne. Flere respondenter påpeker at den korte perioden de har forvaltet regelverket og det lave antallet dispensasjonssøknader så langt gjør at de har et begrenset erfaringsgrunnlag for å foreslå godt begrunnede forbedringer eller forenklinger. En betydelig andel av respondentene har eksplisitt uttrykt at de synes regelverket fungerer bra, er et godt hjelpemiddel i forvaltningen og at Miljødirektoratets rundskriv om forvaltning av verneforskrifter³⁰ er ryddig og nyttig. Det ble også uttrykt at § 48 er bedre formulert enn den tidligere generelle unntaksparagrafen i gamle verneforskrifter, særlig gjelder dette første avsnitt.

De få konkrete forslagene inkluderte bedre opplæring av saksbehandlere, større tydelighet i saker som gjelder motorferdsel, at det bør unngås dobbel behandling av søknader (for eksempel i saker om motorferdsel som også behandles etter motorferdselloven), og at veilederen (M106-2014)³¹ kunne vært mer tydelig bygd opp rundt tematiske problemstillinger vedrørende § 48. Blant forslagene til forenklinger ble det også tatt til orde for enklere saksbehandling ved bagatellmessige tiltak som krever § 48-behandling fordi de ikke er omtalt i verneforskrift.

Flere tiltak er beskrevet i et verneområdes forvaltningsplan, og slike tiltak har dermed vært vurdert under utarbeidelse eller rullering av forvaltningsplanen. Et verneområdestyre meldte at det oppleves som dobbeltarbeid når styret må "søke seg selv" om tillatelse for å gjennomføre et tiltak som allerede er vurdert og inkludert i forvaltningsplanen. Styret mener det bør være juridisk enklere å skille ut tiltak i forvaltningsplanen som gis klagerett i forbindelse med godkjenning av forvaltningsplanen. Dette gjelder for øvrig både tiltak som betinger dispensasjon etter § 48 og tiltak som faller inn under verneforskriften.

Et innspill framhevet at dersom § 48 skal være en snever unntaksregel bør det defineres mye klarere hva som kan gis av dispensasjoner med hjemmel i § 48, fordi få av tiltakene som det gis dispensasjon til kan sies å være i strid med verneformålet eller kan skade verneverdiene. Et annet forslag var at hva som ligger i begrepet «vesentlige samfunnsinteresser» i § 48 kan utvides fra nasjonale til også å omfatte regionale samfunnsinteresser når det gjelder mindre inngrep i verneområder.

Det er også framhevet at pålegget i siste avsnitt i § 48 om nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene er urealistisk å forvente at privatpersoner klarer å følge opp, i motsetning til større utbyggere. Derfor kan dette pålegget bli svakere ved å endre kravet til at søker «bør» legge ved dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene og at søker kan pålegges å skaffe slik dokumentasjon. Det er viktigere at søknaden inneholder all relevant informasjon om hva søknaden gjelder, slik at forvaltningsmyndigheten kan vurdere konsekvensene.

Flere påpeker at det er viktigere å oppdatere eksisterende verneforskrifter enn å forbedre § 48 og praktiseringen av denne. Særlig gjelder dette eldre verneforskrifter som har få spesifikke

³⁰ Miljødirektoratet, 2014. *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter*. Veileder M106-2014. Miljødirektoratet, Trondheim.

³¹ Miljødirektoratet, 2014. *Op cit.*

dispensasjonsbestemmelser og der en stor andel av dispensasjonssøknadene før naturmangfoldloven trådte i kraft ble behandlet etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i forskriftens § 4.

7 Oppsummerende vurderinger

Kapittel 3 til 6 presenterer i hovedsak kvantitative resultater fra spørreundersøkelser blant offentlige myndigheter. Disse oppsummerende vurderingene søker å se på det større bildet som kommer fram gjennom spørreundersøkelsene, inkludert kommentarfeltene i undersøkelsene, supplert med informasjon og innspill fra intervjuer med både offentlige myndigheter og interesse-/bransjeorganisasjoner.

Et gjennomgående trekk ved respondentenes tilbakemeldinger er at naturmangfoldloven fortsatt er en relativt ung lov, at erfaringene med å praktisere flere av reglene er begrenset, og at det derfor er utfordrende å dra generelle slutninger om hvordan loven fungerer og hva som kan være eventuelle forbedringspunkter. Erfaringsinnhentingene viser videre at praktiseringen fortsatt er under utvikling, ikke minst på kommunalt nivå der begrensede ressurser og kompetanse i flere tilfeller framheves som en utfordring når det gjelder praktiseringen av regelverkene.

Erfaringsinnhentingene viser at respondentene på tvers av gruppene uttrykker bred støtte til regelverkene og deres formål. Undersøkelsen indikerer videre at regelverkene har positive effekter for naturmangfold selv om disse per i dag er dårlig dokumentert. Samtidig framkommer en rekke ønsker om forbedringer og forenklinger i praktiseringen, ikke minst for de miljørettslige prinsippene der flest respondenter har praktisk erfaring med anvendelse av regelverket.

Kunnskapen om regelverkene og oppmerksomheten omkring naturmangfolds viktighet i planlegging og offentlig beslutningstaking har utvilsomt økt betydelig fra 2009 og øker fortsatt ifølge respondentene og intervjuobjektene. Flere påpeker at økt kunnskap om, og forståelse for regelverkene har gjort praktiseringen lettere over tid. Samtidig er det viktig å huske på at de nye regelverkene ikke fjerner de bakenforliggende motsetningene mellom ulike samfunnsinteresser, for eksempel ønsket om å bevare et område kontra å bygge ut det samme området. Et innspill som går igjen hos flere ulike aktører er at i flere «konfliktsaker» står ulike og godt begrunnende samfunnshensyn rett og slett mot hverandre, men at naturmangfoldloven i slike saker bidrar til økt oppmerksomhet om naturverdier og et bedre beslutningsgrunnlag som grunnlag for den helhetsvurderingen som skal gjøres til slutt. Veiledning og informasjon om regelverkene og hvordan disse skal praktiseres kan likevel bli bedre. På tvers av respondentgruppene uttrykkes et klart behov for ytterligere tydeliggjøring av regelverkene og mer veiledning og opplæring, ikke minst på kommunalt nivå og fra enkelte sektormyndigheter. Flere av Fylkesmannens miljøvernavdelinger påpeker at informasjonsarbeidet ikke er kommet så langt som ønskelig.

En annen gjentakende tilbakemelding fra flere respondenter og som gjelder flere av regelverkene, er behovet for mer tydelighet og forutsigbarhet fra myndighetene, særlig med hensyn til rekkevidden av de miljørettslige prinsippene. Mangel på tydelighet og forutsigbarhet virker særlig å være en utfordring for næringsinteresser og sektormyndigheter, som blant annet framhever ønske om tidlige avklaringer fra ansvarlige myndigheter på konkrete problemstillinger knyttet til planlegging og gjennomføring av tiltak. For noen regelverk ønskes økt fleksibilitet og bedre samordning inn mot andre regelverk og myndigheter. Noen sektormyndigheter mener at sektorregelverk på enkelte områder er godt egnet til å ivareta naturmangfold i egen sektor.

På bakgrunn av erfaringene som er innhentet er det grunn til å anta at regelverkene om de miljørettslige prinsippene, prioriterte arter og utvalgte naturtyper i en del saker medfører noe økt tidsbruk og kostnader, men at merbelastningen i de fleste saker er begrenset. Videre indikerer resultatene at naturmangfold sjelden fører til at samlet framdrift blir forsinket i kompliserte prosjekter og planprosesser der det mange hensyn som skal tas.

Undersøkelsen indikerer videre at i saker der naturmangfold har ført til forsinkelser, er en viktig medvirkende årsak i flere tilfeller at informasjon om naturmangfold har kommet sent inn i saken eller at viktig informasjon som var tilgjengelig tidlig ikke har vært fulgt opp av tiltakshaver. Dette understreker viktigheten av lett tilgjengelig informasjon og veiledning.

For å forenkle praktiseringen av de miljørettslige prinsippene har mange av respondentene foreslått å differensiere bruken av prinsippene i større grad enn i dag. I saker der påvirkningen på naturmangfold er liten, mener flere det burde være rom for en enklere vurdering enn det mange respondenter opplever er påkrevd i dag. En større grad av differensiering vil kunne redusere opplevelsen av merbelastning. Tydeligere avklaring av rekkevidden av prinsippene er også framhevet som viktig for mange respondenter.

Særlig fra kommunalt hold understrekes utfordringer med dagens kunnskapsgrunnlag for naturmangfold og viktigheten av lettere tilgang til bedre informasjon om naturmangfold som gjør det enklere å håndtere naturmangfold i saksbehandling. Denne informasjonen er også viktig for effektivt å kunne anvende de miljørettslige prinsippene.

Det har til nå vært behandlet få saker med prioriterte arter, og erfaringsmaterialet for dette regelverket er derfor begrenset. Flere viser til svakheter i kunnskapsgrunnlaget for flere av artene, og på tvers av respondentgruppene etterlyses et bedre og lettere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag som kan gjøre det lettere å ta hensyn til forekomster av prioriterte arter i planlegging og prosjektgjennomføring. Særlig på kommunalt nivå etterspørres bedre verktøy for å gjøre informasjon lett tilgjengelig og lett anvendelig.

Flere av Fylkesmannens miljøvernavdelinger og miljøorganisasjoner mener flere arter bør prioriteres og at dagens lave antall prioriterte arter ikke er i tråd med intensjonene da regelverket ble innført. Både miljøorganisasjoner og sektormyndigheter ønsker tydeligere kriterier for prioritering av arter, og videre ønsker de å være involvert i arbeidet med å identifisere nye prioriterte arter. Blant noen grupper (for eksempel kommuner, grunneiere og entreprenører) er det forvirring omkring ulike ordninger og begreper. Forskjellene på for eksempel «prioriterte arter», «røddlistearter», «ansvarsarter» og «arter som har prioritet» oppleves av flere som uklare, noe som gjør det vanskelig å forholde seg til ulike regelverk og forventninger fra miljømyndighetene. Forskriften om svarthalespove og forskriftens praktisering oppleves som mer problematisk enn det som er tilfelle for de andre artene.

For utvalgte naturtyper er tilbakemeldingen, i likhet med for prioriterte arter, at det er behov for å velge ut flere naturtyper, at kunnskapsgrunnlaget bør styrkes, og det etterspørres verktøy for å gjøre informasjon lettere tilgjengelig. For de utvalgte naturtypene slåttemark og slåttemyr, der myndighetene også bidrar med tilskudd til skjøtsel, er det relativt få utfordringer og vesentlig grad av positive tilbakemeldinger på tvers av respondentgrupper. For naturtypen hul eik er det derimot større utfordringer i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Her etterspørres blant annet informasjon og dialog tidligere i saker slik at det eventuelt kan gjøres tilpasninger som gjør det mulig å realisere tiltak på samme tid som hule eiker bevares. Enkelte fylkesmenn og kommuner har gjennom informasjon og veiledning økt kunnskapsnivået, redusert trusselbildet mot hul eik og bidratt til å finne løsninger i saker.

Meldepliktsystemet for skogbruks- og jordbrukstiltak benyttes i liten grad, og det er behov for å se nærmere på utfordringene knyttet til praktiseringen av meldepliktsystemet og hvordan disse reglene kan iverksettes på en mer effektiv måte enn det som er tilfelle i dag.

Undersøkelsen viser at for dispensasjonspraksis i verneområder med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 er det totalt sett liten forskjell i dispensasjonspraksis mellom Fylkesmannens

miljøvernadelinger og nasjonalpark-/verneområdestyrer. En høy andel av dispensasjonssøknadene innvilges både av Fylkesmannens miljøvernadeling og av nasjonalpark-/verneområdestyrene. Respondentene er i stor grad samstemte om at praktiseringen fungerer godt, og at den kanskje viktigste forbedringen per i dag er å sørge for at verneforskrifter oppdateres der dette er nødvendig. Det påpekes også her at praksis er begrenset til den senere tid og at situasjonen kan bli endret over tid når de lokale verneområdestyrene får en lenger periode med erfaring som forvaltningsmyndighet.