

Naturmangfoldloven – en milepel i norsk miljølovgivning

Inge Lorange Backer

Abstract⁶⁶

The Nature Management Act – Act of 19 June 2009 no. 100 – is a milestone in Norwegian environmental legislation. It constitutes a follow-up to Article 110 b of the Constitution which establishes a right for everyone to a natural environment whose productivity and diversity is maintained whilst leaving the implementation of this right to further regulation. The Act replaces the 1970 Nature Conservation Act and is a thorough modernisation of the law in the light of present-day environmental principles and international conventions. It is guided by the 1992 Biodiversity Convention and serves as the legal basis for national implementation of other international instruments in the field of nature conservation, such as CITES, the World Heritage Convention and the Ramsar and Berne Conventions. The Act came into force on 1 July 2009, except for its provisions relating to the introduction and release of invasive alien species.

The Act covers natural diversity in all its aspects – living organisms, landscape, and geology. All species of Norwegian fauna and flora are covered, including invertebrates and, in principle, algae and single-celled organisms. The Act can be said to provide rules on three different levels. First, it lays down the legal basis for preserving outstanding natural areas and rare or threatened species, in particular by protected areas and priority species. Secondly, it provides for the management of natural diversity elsewhere in built-up or rural areas, particularly by selected habitat types, principles for wildlife management, and rules on invasive alien species. Thirdly, with a view to encouraging sustainable use of natural resources, it lays down management objectives, a general duty of care with respect to natural diversity and a number of

environmental principles that shall guide decision-making by public authorities in pursuance of the Act itself or of any other statutory legislation, as well as the allocation of grants from the public purse or the exercise of public ownership.

Harvesting of wildlife and salmon and fresh-water fish is permitted only when expressly authorised. For plants, harvesting is, as a main rule, allowed unless it will threaten the survival of the local population of species. The authorities may be obliged to consider a species for priority status if it is registered on the Norwegian Red List and functional ecological areas may be designated for priority species. Subject to certain exceptions, the deliberate import or release of alien species will require a special permit. More stringent rules are introduced for the five different categories of protected areas including their management. Legal protection is improved against encroachments whilst a proposal for a protected area is under consideration. National parks may be established even on private ground and marine protected areas may be created within the limit of territorial waters. Landowners will receive compensation from the state for economic loss due to impediments to ongoing land use but not for restrictions on new future use. The instrument of selected habitat types has been inspired by similar European networks. After the Government's selection of habitat types local authorities will be able to consider the various localities under the Planning and Building Act 2008. New statutory rules deal with the access to genetic resources and benefit-sharing from the extraction and exploitation of genetic material and allows for a permit requirement to be introduced by regulations under the Act. Lastly, the Act authorises various enforcement measures including reinstatement orders, direct enforcement and coercive fines, as well as sanctions against violations

⁶⁶ Inge Lorange Backer är professor och dr. jur.

in the form of damages or criminal sanctions.

The Act is divided into ten chapters and consists of a total of 78 sections. The provisions regarding the objectives of the Act, management objectives, environmental principles, and access to genetic material apply to the Norwegian continental shelf and economic zone as well as to the land territory and territorial waters. The other provisions do not apply beyond the limit of

1 Innledning

Den nye norske naturmangfoldloven – lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold⁶⁷ – er en vidtspennende lov som omfatter all natur i Norge. Den følger opp miljøvernbestemmelsen i Grunnloven § 110 b første ledd og biomangfoldkonvensjonen av 1992.⁶⁸ Naturmangfoldloven tjener til å virkeliggjøre den grunnlovfestede retten til en "Natur hvis Produksjonsæвне og Mangfold bevares", som først og fremst virker som et tolkingsprinsipp og et lovgivningsprogram, jf. § 110 b tredje ledd.⁶⁹

Denne artikkelen gir en oversikt over den nye loven. I et avslutningsavsnitt knytter jeg noen få kommentarer til lovens virkninger og miljørettslige forskningsutfordringer.

Loven har ti kapitler med i alt 78 paragrafer. Den trådte i kraft 1. juli 2009, med unntak for kapittel IV om fremmede organismer og enkelte tilhørende

⁶⁷ Naturmangfoldloven er lovens offisielle korttittel. En passende forkortelse kan være "nml."

⁶⁸ Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro 5. juni 1992. Konvensjonen trådte i kraft for Norge 29. desember 1993 på grunnlag av ratifikasjon 9. juli 1993, jf. St.prp. nr. 56 (1992-93) og Innst. S. nr. 168 (1992-93).

⁶⁹ Jf. særlig NOU 2004:28 (se note 5) s. 179-81 og Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 12-13. Om Grunnloven § 110 b se senest Ole Kristian Fauchald: Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnlovens § 110 b, Tidsskrift for rettsvitenskap 2007 s. 1-84. Som Fauchald viser, er det påtakelig at grunnlovbestemmelsen ikke har vært påberopt i lovgivningssammenhenger hvor det ville ha vært naturlig. For kortere innføringer se Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett (4. utg., Oslo 2002) s. 53-57, Hans Chr. Bugge: Lærebok i miljøforvaltningsrett (2 utg., Oslo 2009) s. 79-83 og Carl August Fleischer: Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger (3. utg., Oslo 1999) s. 47-61.

territorial waters, but the Government intends to examine further the feasibility of an extended geographical scope.

The author's e-mail address:
inge.lorange.backer@jus.uio.no

endringer i annen lovgivning.⁷⁰ Loven kom i stedet for naturvernloven av 1970.⁷¹ Andre miljøvernlover gjelder fortsatt. Noen av dem er endret på visse punkter – dels for å innordne dem under naturmangfoldlovens prinsipielle regler (viltloven, lakse- og innlandsfiskloven), dels for å styrke ivaretagelsen av naturmangfoldet (grannelova) eller sikre en helhetlig vurdering av forskjellige miljøhensyn (kulturminneloven).

Naturmangfoldloven bygger på en større utredning fra Biomangfoldlovutvalget, NOU 2004:28.⁷² Den omfattende proposisjonen, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009),⁷³ slutter seg til den kursen som Biomangfoldlovutvalget hadde staket ut og til de fleste av utvalgets forslag til lovbestemmelser, noen ganger med mindre justeringer. I Stortingets energi- og miljøkomité ga regjeringens flertall full tilslutning til proposisjonen i Innst. O. nr. 100 (2008-2009), mens opposisjonspartiene hadde enkelte endringsforslag som gikk i forskjellige retninger. Under odelstingsdebatten høstet regjeringens proposisjon mange lovord fra alle hold – om man ser bort fra opposisjonens kritiske kommentarer til den tid (to måneder) som komiteen fikk til å behandle saken.

Arbeidet med en ny lov – som var varslet i stor-

⁷⁰ Se kgl. res. 19. juni 2009 nr. 704.

⁷¹ Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern.

⁷² NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Forfatteren var leder av utvalget.

⁷³ Heretter omtalt som "prp."

tingsmeldingen om biologisk mangfold i 2001⁷⁴ – har hatt bred politisk støtte, selv om enkeltspørsmål har vært kontroversielle. Biomangfoldlovutvalget ble oppnevnt i 2001 av regjeringen Stoltenberg I og fikk et tilleggsmandat om erstatning for områdevern under regjeringen Bondevik II i 2002, og utredningen ble tatt imot av samme regjering. Med fremleggingen av proposisjonen oppfylte den rødgrønne regjeringen (som består av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) et av sine løfter i regjeringserklæringen fra 2005 ("Soria Moria-erklæringen").

2 Grunnleggende utgangspunkter

2.1 Natursynet i loven

Hvilket natursyn bygger loven på? Svaret er at loven gir rom for flere syn på naturen, uten at noen av dem har et fortrinn. Formålsparagrafen dekker det syn at naturen og andre naturlige organismer har en egenverdi, og den fanger uttrykkelig opp et antroposentrisk syn på naturen ved å si at den skal tas vare på også som grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel.⁷⁵

Sammenlignet med naturvernloven 1970 har naturmangfoldloven regler om utnyttning av naturen i form av bestemmelser om bærekraftig bruk, i tillegg til regler om vern. Det bredere perspektivet viser seg også i formålsparagrafen og lovens overordnede terminologi: Mens naturvernloven tok sikte på "vern",⁷⁶ foreslo Biomangfoldlovutvalget "bevaring" som nøkkelbegrep, og i den vedtatte loven er dette erstattet med "forvaltning" av naturmangfoldet. Som

det fremgår av nml. § 1, blir vern og bærekraftig bruk i dette perspektivet virkemidler i forvaltningen av naturmangfoldet og midler til å nå de forvaltningsmål som loven stiller opp i §§ 4 og 5.

Med proposisjonen kan man si at loven gir regler på tre nivåer:⁷⁷ For det første dekker loven den mest verneverdige og særpregete delen av norsk natur (særlig reglene om områdevern og prioriterte arter). For det annet skal den ivareta naturmangfoldet i hverdagslandskapet (særlig med regler om utvalgte naturtyper, forvaltningsprinsipper for arter og regler om fremmede organismer). For det tredje har loven betydning for all virksomhet som påvirker naturen (gjennom bestemmelser om bærekraftig bruk i lys av lovformålet).

Norsk natur er kjennetegnet ved sin variasjon.⁷⁸ Selv om artsrikdommen ikke er stor i globalt perspektiv, har tilpasninger til varierende klima, topografi og lysforhold preget flora og fauna. I Norge finnes Europas sørligste forekomst av arktisk natur og verdens nordligste edelløvsog furuskoger. Det anslås å være 60 000 arter i Norge. Bestandssituasjonen er vurdert for over 18 000 arter i Norsk Rødliste 2006, og noe under 2000 arter er regnet som truet. Siden 2003 har det vært et politisk mål å stanse tapet av biologisk mangfold i Norge innen 2010.⁷⁹ Det som påvirker det biologiske mangfoldet sterkest, er arealinngrep i artenes leveområder, introduksjon av fremmede organismer, høsting og annen beskatning, forurensning og klimaendringer.⁸⁰ Det er særlig de tre først nevnte påvirkningsfaktorene som naturmangfoldloven gir virkemidler mot, men f.eks. reglene om områdevern og utvalgte naturtyper kan også gi beskyttelse mot forurensning.

⁷⁴ Se St.meld. nr. 42 (2000-2001) Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning s. 201-03.

⁷⁵ Jf. prp. s. 60-61 og Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 15 sp. 2.

⁷⁶ Naturvernloven 1970 ga først og fremst ga grunnlag for det som gjerne ble betegnet som "klassisk" eller "spesielt" naturvern – områdevern (og artsfredning), men hadde også enkelte regler om det "generelle" naturvern (§ 2 om plikt til å foreta undersøkelser og treffe avbøtende tiltak, som aldri ble satt i kraft, § 15 om reklameskilt, som sto ved lag til naturmangfoldloven, og § 16 om forsøpling, som ble overført til forurensningsloven i 1981).

⁷⁷ Se prp. s. 14 sp. 2.

⁷⁸ Se nærmere NOU 2004:28 kap. 5 og prp. s. 41-42.

⁷⁹ Se Nasjonal Agenda 21, St.meld. nr. 1 (2003-2004) Nasjonalbudsjettet 2004 s. 172 flg., særlig s. 191 sp. 2. Målet er fastholdt i senere stortingsdokumenter og i Soria Moria-erklæringen.

⁸⁰ Se nærmere NOU 2004:28 s. 97-130.

2.2 Biomangfoldkonvensjonen og andre internasjonale miljøkonvensjoner

Da biomangfoldkonvensjonen ble ratifisert i 1993, fant man at det kunne skje uten lovendringer.⁸¹ Senere utvikling og målet om å stanse tapet av biologisk mangfold har vist behov for nye tiltak som naturmangfoldloven skal gi grunnlag for. Det er også fremhevet at en mer aktiv oppfølging av biomangfoldkonvensjonens verdier og mål tilsier at de kommer klarere til uttrykk i norsk lovgivning. Spesielt reglene om tilgang til genetisk materiale (nml. kap. VII) er utslag av en slik tankegang.

På enkelte punkter har også andre internasjonale konvensjoner har spilt en rolle. Loven danner nå grunnlaget for gjennomføringen av Washingtonkonvensjonen om handel med truete arter (CITES),⁸² Ramsarkonvensjonen om våtmarker og verdensarvkonvensjonen har spilt en rolle for reglene om områdevern,⁸³ og Bernkonvensjonen påvirker reglene om artsforvaltning.⁸⁴

Naturforvaltning faller som utgangspunkt utenfor EØS-avtalen. Men særlig fugledirektivet og habitatdirektivet⁸⁵ har gjort at EUs regelverk kunne sies å ligge på et høyere beskyttelsesnivå enn norske regler. Det har vært et mål at Norge ikke skulle ha dårligere rettslige virkemidler for bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet enn man har i Europa ellers. Det har hatt betydning bl.a. for de nye reglene om utvalgte naturtyper.⁸⁶

⁸¹ Se St.prp. nr. 56 (1992-93) s. 10-11. Se også NOU 2004:28 s. 159-61 og prp. s. 20-21, 44 og 65.

⁸² Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington 3. mars 1973.

⁸³ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar 2. februar 1971, og Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage, Paris 16. november 1972.

⁸⁴ Europarådets Convention of European Wildlife and Natural Habitats, Bern 19. september 1979.

⁸⁵ Direktiv 79/409/EEC om beskyttelsen av ville fugler og direktiv 92/43/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter.

⁸⁶ Jf. NOU 2004:28 s. 173-74 og prp. s. 49-50.

2.3 En tverrgående lov

Naturmangfoldloven er ingen overordnet lov i den forstand at den har trinnhøyde over ordinær lovgivning. Selv om man anser bevaring av naturmangfoldet som en forutsetning for menneskets overlevelse, gir ikke det loven noen forrang på linje med menneskerettskonvensjoner som er innlemmet i menneskerettsloven.⁸⁷ Men det kan være berettiget å se mål og prinsipper i naturmangfoldloven som et program for ny lovgivning om særskilte naturressurser.

I stedet er det treffende å karakterisere naturmangfoldloven som en *tverrgående lov*. Det har den til felles med f.eks. forvaltningsloven, som setter en normal minstestandard for saksbehandlingen på alle forvaltningsområder. Naturmangfoldloven utfyller særlovgivningen som knytter seg til bestemte naturressurser, og den har betydning for tolkingen av og skjønnsutøvingen etter særlovgivningen. Gir særloven regler som går lenger i å ivareta naturmangfoldlovens formål, vil de selvsagt gjelde foran eller i tillegg til naturmangfoldlovens bestemmelse. Siden naturmangfoldloven ikke har noen særskilt trinnhøyde, kan en særlov også fravike den ved å sette lavere krav. Men for en nyere særlov bør det da fremgå av forarbeidene. Man kan se det slik at *lex specialis* gjelder ikke på vanlig måte i forholdet mellom naturmangfoldloven og en særlov. Når en eldre særlov har lempeligere regler, la Biomangfoldlovutvalget opp til at naturmangfoldloven ville gå foran i egenskap av *lex posterior*. Etter den senere lovforberedelsen er det usikkert om dette kan fastholdes hvis det virkelig er motstrid mellom lovene. Formodentlig vil spørsmålet sjelden komme på spissen. Gjelder det forvaltningens skjønnsutøving etter en eldre særlov, vil naturmangfoldloven iallfall supplere særloven med reglene i §§ 1 og 4 til 13.

⁸⁷ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

3 Lovens saklige og stedlige virkeområde

3.1 Hva gjelder loven for?

Naturmangfoldloven gjelder for all norsk natur, til lands og til vanns – fra den helt uberørte natur til naturelementer i byer og andre tettbygde strøk. Den omfatter biotisk og abiotisk natur, både biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold, slik formålsbestemmelsen i § 1 viser. Den omfatter alle naturlige organismer, også encellede.

På to punkter som har med genetisk mangfold å gjøre, går loven utenfor denne rammen. Domestiserte arter faller som utgangspunkt utenfor lovens virkefelt, men for å sikre genetisk mangfold innenfor domestiserte arter er det en særskilt hjemmel for bevarings tiltak (§ 27 annet ledd, jf. forvaltningsmålet i § 5 tredje ledd). Denne hjemmelen kan få betydning for bevaring av tradisjonelle dyreracer og foredlete plantesorter. Reglene i kap. VII om tilgang til og utnyttning av genetisk materiale er en klar oppfølging av biomangfoldkonvensjonen, og må ses i et internasjonalt utviklingsperspektiv.

Forvaltning av biologisk mangfold preger lovens systematiske oppbygging, særlig ved at reglene om artsforvaltning kommer rett etter lovens alminnelige prinsipper. Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at landskap og geologi ble skjøvet for mye i bakgrunnen.⁸⁸ Men dette må også ses i lys av at plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 nr. 71) er den alminnelige lov om arealdisponering utenom særskilte verneområder, og at plan- og bygningsloven 2008 gir bedre virkemidler til å ta vare på naturmangfoldet enn forgjengeren av 1985 gjorde.

3.2 Hvilke områder gjelder loven for?

Naturmangfoldloven gjelder fullt ut for *landterritoriet* og *territorialfarvannet* (dvs. indre farvann og havområdene ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjene⁸⁹), jf. § 2 første ledd. For territorialfarvannet ligger det likevel

en viktig saklig begrensning i at høsting av marine organismer (ikke medregnet anadrome laksefisk) skjer etter reglene i havressurslova 6. juni 2008 nr. 37, jf. 5.1 nedenfor.

På *Svalbard og Jan Mayen* er utgangspunktet at bare kap. VII om tilgang til genetisk materiale gjelder, jf. § 2 annet ledd. For Svalbard gjelder i stedet svalbardmiljøloven (lov 15. juni 2001 nr. 79), en samlet miljølov som også dekker forurensning, arealplanlegging og kulturminner.⁹⁰ For Jan Mayen er det Jan Mayen-loven (lov 27. februar 1930 nr. 2) med forskrifter som gjelder.⁹¹ Men naturmangfoldloven gir Kongen adgang til å gjøre også andre bestemmelser i loven enn kap. VII gjeldende for Svalbard og Jan Mayen.

Loven gjelder overhodet ikke for *bilandene i Antarktis* (Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud land). Her gjelder lov 27. februar 1930 nr. 3 med forskrifter.⁹²

Det spørsmålet som var mest omstridt i slutfasen av lovforberedelsen, gjaldt lovens anvendelse på *kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone*. Biomangfoldlovutvalget foreslo at loven skulle gjelde med de begrensninger som folkeretten setter, men uten å presisere hvilke begrensninger det ville bli tale om.⁹³ Fra miljøvernhold er det fremhevet at 12-milsgrensen økologisk sett er en vilkårlig grense, og at det er behov for lovens virkemidler også utenfor denne grensen. Proposisjonen fulgte ikke opp utvalgets forslag, dels for å unngå en uklar avgrensning som følge av uklare folkerettslige regler, dels fordi man så behov for justeringer i enkelte bestemmelser dersom de skulle gjelde utenfor 12-milsgrensen uten å skape rettsusik-

⁹⁰ Se for en oversikt Backer: Svalbardmiljøloven – en liten norsk miljøbalk, i Fågelperspektiv på rettsordningen. Vänbok til Staffan Westerlund (Uppsala 2002) s. 387-405.

⁹¹ Se særlig midl. forskr. 28. mai 1971 for regulering av naturinngrep på Svalbard og Jan Mayen, og forskr. 11. august 1978 om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen, som begge fortsatt gjelder for Jan Mayen.

⁹² Se særlig forskr. 5. mai 1995 nr. 408 om vern av miljøet i Antarktis, som gjennomfører miljøvernprotokollen 4. oktober 1991 til Antarktistraktaten.

⁹³ Se NOU 2004:28 s. 182-84 og 575-76.

⁸⁸ Se prp. s. 54.

⁸⁹ Jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone §§ 1 til 3.

kerhet eller folkerettslige komplikasjoner. Men flere av lovens prinsipielle bestemmelser er gjort gjeldende, og regjeringen ga uttrykk for at den vil foreta en nærmere vurdering av hvilke øvrige bestemmelser som bør få anvendelse utenfor 12-milsgrensen.⁹⁴ I realiteten spilte nok petroleumssektorens ønske om å slippe å forholde seg til de nærmere reglene i naturmangfoldloven, en viktig rolle.

Et særskilt spørsmål var om loven skulle gjelde for *virksomhet utenfor norsk jurisdiksjon*. Her setter folkeretten grenser, så en slik ordning ville i praksis tjene til å pålegge norske rettssubjekter å ta lignende hensyn til naturmangfoldet i utlandet som de må gjøre på norsk territorium. Særlig med tanke på fremtidig internasjonalt samarbeid foreslo utvalget en hjemmel for Kongen til å gjøre hele eller deler av loven gjeldende og begrunnet det bl.a. med hensynet til verneområder i internasjonalt farvann. Men dette forslaget ble ikke fulgt opp i loven.⁹⁵

4 Lovens alminnelige prinsipper for bærekraftig bruk

4.1 Oversikt. Forvaltningsmål

En viktig side ved naturmangfoldloven er å fremme bærekraftig bruk av naturmangfoldet. Men loven foreskriver ikke noen bestemte bruksmåter, og begrepet bærekraftig bruk er ikke nærmere definert.⁹⁶ Det loven gjør, er å oppstille visse mål for forvaltningen av naturmangfoldet (§§ 4 og 5) og miljø-

rettslige prinsipper for bærekraftig atferd og offentlig beslutningstaking (§§ 6 til 13). Dette er bestemmelser som har betydning for offentlige avgjørelser etter både naturmangfoldloven og særlovgivningen.

Forvaltningsmålene gjelder på aggregert nivå, og ikke direkte for den enkelte handling. Tankegangen har slektskap med den målstyring som har vært utbredt i næringsliv og offentlig forvaltning de siste tiårene. Forvaltningsmålet i § 4 gjelder naturtyper og økosystemer – disse begrepene er definert i § 3 bokstav j og t. Forvaltningsmålet i § 5 gjelder arter og deres genetiske mangfold og kan ses som en generalisering av målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Disse forvaltningsmålene kan gi Riksrevisjonen grunnlag for forvaltningsrevisjon, som nettopp vil rette seg mot den overordnede måloppnåelsen. De vil også være relevante hensyn i domstolenes rettsanvendelse.

4.2 Aktsomhetsplikten etter § 6

Den generelle aktsomhetsplikten i § 6 har en forgjenger i faneparagrafen i naturvernloven 1970, men er mer operasjonell enn den. I sin vedtatte utforming er § 6 likevel mindre krevende enn Biomangfoldlovutvalget foreslo.

Aktsomhetsplikten retter seg mot enhver, i og utenfor næring. Målestokken er hva som er rimelig å gjøre for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Dette kan forutsette kunnskap om naturtilstanden og økologiske sammenhenger. Men § 6 innebærer ikke noen generell eller absolutt plikt til å skaffe seg kunnskap, til forskjell fra kunnskapsplikten for produsenter og importører etter produktkontrollloven. Innholdet i aktsomhetsplikten etter § 6 kan likevel ikke bare vurderes i lys av den kunnskap som vedkommende faktisk har. Særlig næringsutøvere som utnytter naturressurser, må forventes å skaffe seg relevant økologisk kunnskap i rimelig utstrekning.⁹⁷

Har aktiviteten offentlig tillatelse, er hovedregelen at tillatelsen med vilkår gjelder i stedet for den

⁹⁴ Se Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 68-69. Det er særlig lovens formål, forvaltningsmål, flere av prinsippene for offentlig beslutningstaking samt hovedreglene om genetisk materiale som gjelder utenfor 12-milsgrensen (§§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16 og 57 og 58). Ser man bort fra reglene om genetisk materiale, får dette først og fremst betydning for myndighetsutøving etter andre lover.

⁹⁵ Se NOU 2004:28 s. 184 sp. 1 og 576 sp. 1. Proposisjonen refererer delte meninger blant de få høringsinstansene som uttalte seg, men redegjør ikke for standpunktet i lovforslaget – se Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 68.

⁹⁶ Om begrepet bærekraftig bruk se prp. s. 75-76 og Markus Jerkø: Det norske formålet "bærekraftig utvikling", Tidskrift for rettsvitenskap 2009 s. 354-87 (særlig s. 369-71).

⁹⁷ Jf. prp. s. 377 sp. 1.

generelle aktsomhetsplikten, jf. § 6 annet punktum. Her gjelder en reservasjon hvis forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede, enten fordi naturforholdene har endret seg vesentlig, eller fordi løyvehaverens atferd går langt ut over det som det var rimelig i å regne med. I slike tilfelle kan atferden bli innfanget av aktsomhetsplikten.⁹⁸ Loven har ikke noen tilsvarende bestemmelse til fordel for den som har basert seg på råd fra fagkyndige eller fra et offentlig organ (f.eks. i landbruksforvaltningen), men det kan få betydning når man skal vurdere om det for å unngå skade på naturmangfoldet er "rimelig" å kreve noe annet enn å følge rådet.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan ikke straffes, men kan medføre erstatningsplikt etter vanlige regler eller plikt til å betale miljøerstatning etter § 74. Aktsomhetsplikten kan også påvirke tålegrensen etter grannelova.⁹⁹ Viktigst er det nok at overtredelse gir grunnlag for å kreve retting eller avbøting etter § 69.

4.3 De miljørettslige prinsippene i §§ 7 til 12

Kapittel II lovfester også andre alminnelige bestemmelser for bærekraftig bruk i form av prinsipper for offentlig beslutningstaking. Disse kan godt betegnes som miljørettslige prinsipper. De enkelte prinsippene er inntatt i §§ 8 til 12, mens § 7 angir deres rettslige betydning. De gjelder like mye for avgjørelser etter særlovgivningen som etter naturmangfoldloven.¹⁰⁰

Prinsippet om *kunnskapsbasert forvaltning av naturmangfoldet* i § 8 sikter for det første til vitenskapelig

basert kunnskap (§ 8 første ledd). Kravet til vitenskapelig kunnskap om bestandssituasjon, utbredelse og tilstand, og om effekten av påvirkninger, gjelder likevel bare "så langt det er rimelig". I første ledd annet punktum er rimelighetsbegrensningen presisert i forhold til sakens karakter og risikoen for skade på naturmangfoldet. Også eksistensen og påliteligheten av kunnskap som ikke er vitenskapelig basert og utbredelsen av den berørte arten eller naturtypen må kunne ha betydning.

For det annet skal det legges vekt på erfaringsbasert kunnskap som er opparbeidet over lengre tid (typisk flere generasjoner) gjennom bruk av og samspill med naturen (§ 8 annet ledd). Samisk erfaring er nevnt særskilt, men regelen gjelder også for kunnskap ervervet i andre lokalsamfunn og tradisjonelle næringer. All slik erfaring kan si noe om både hvordan naturmangfoldet kan bevares og om hvordan det blir påvirket av menneskelig virksomhet.

Naturmangfoldloven har ikke egne regler om konsekvensutredninger. Kravet til konsekvensutredning av virkninger for miljø og samfunn følger av plan- og bygningsloven 2008 kap. 14 med tilhørende forskrift.¹⁰¹

Føre var-prinsippet i § 9 er preget av den kontekst som en nasjonal lov gir, og utformingen skiller seg derfor fra f.eks. Rio-erklæringen av 1992.¹⁰² Nasjonal lovgivning gjør ofte myndighetene pliktige til å treffe en beslutning, f.eks. ved å avgjøre en søknad om tillatelse. Det kan da være at det, trass i § 8, mangler sikker kunnskap om hvorvidt og hvordan det omsøkte tiltaket vil påvirke naturmangfoldet, og kanskje gjør en rimelighetsvurdering etter § 8 første ledd at man ikke kan forvente nærmere vitenskapelige undersøkelser. I slike tilfelle skal det etter § 9 første punktum tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Det kan skje ved å gi en begrenset

⁹⁸ Denne reservasjonen er beslektet med regelen i forurensningsloven § 7 tredje ledd, som gjør at ingen kan basere seg på en utslippstillatelse hvis det er åpenbart at den kunne endres eller omgjøres fordi skadevirkningene av utslippet er vesentlig større enn ventet eller de kan reduseres uten urimelige kostnader.

⁹⁹ Se lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grammar § 2, der det nå også skal tas hensyn til naturmangfoldet på stedet når tålegrensen fastlegges. Om grannel. § 2 generelt se Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret (Oslo 1999) s. 464-505, Endre Stavang: Naborettens forurensningsansvar (Oslo 1999) og Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger: Tingsrett (6. utg., Oslo 2006) s. 339-72.

¹⁰⁰ Jf. prp. s. 51 sp. 2.

¹⁰¹ Forskr. 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (i kraft 1. juli 2009).

¹⁰² Om føre var-prinsippet se generelt Nicolas de Sadeleer (ed.): Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA (London 2007).

tillatelse eller sette vilkår som vil beskytte naturmangfoldet, og om nødvendig ved å avslå søknaden. Men § 9 første punktum er ikke noen bindende retningslinje om at enhver skade skal unngås.

§ 9 annet punktum tar sikte på den situasjonen at det overveies tiltak for å beskytte eller bevare naturmangfoldet. Her kan usikker eller mangelfull kunnskap bli brukt som argument mot å treffe tiltak. Hvis det begrensede kunnskapsgrunnlag som man har, indikerer en risiko for alvorlig eller uopprettelig skade på naturmangfoldet, gjør annet punktum at kunnskapsmangelen ikke kan brukes som argument for å la være å treffe tiltak. Denne siden av føre var-prinsippet – som er velkjent i internasjonal sammenheng – får betydning for vedtak om verneområder, prioriterte arter og utvalgte naturtyper.

Økosystemtilnærmingen står sentralt i økologisk tenkning og i biomangfoldkonvensjonen. Det innebærer at man ikke bare ser på virkninger for den enkelte art eller bestand isolert, men på hvordan dens funksjoner for andre arter og deler av økosystemet kan bli påvirket. Etter § 10 skal det enkelte tiltak vurderes i lys av den *samlede belastning* som det aktuelle økosystemet er eller vil bli utsatt for gjennom andre inngrep. Virkningen av et tiltak skal altså ses sammen med tidligere tiltak og aktuelle fremtidige tiltak.

Etter § 12 skal man anvende *miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokaliseringer* for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet. Et eksempel kan være å utsette høsting for å gi årets avkom bedre sjanse til å overleve. Dette prinsippet er en generalisering av retningslinjen i forurensningsloven § 2 nr. 3,¹⁰³ og det skal anvendes i lys av en bred økonomisk og samfunnsmessig vurdering. Det innebærer altså ikke noe påbud om å anvende miljømessig teknologi uten hensyn til kostnadene.

Merkostnadene ved miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokaliseringer skal som utgangspunkt *bæres av tiltakshaveren selv*. Etter § 11 gjelder det samme for andre særskilte tiltak for å begrense skade-

virkningene. Også dette prinsippet er en generalisering av et velkjent prinsipp i forurensningssektoren ("forurenseren betaler", jf. forurl. § 2 nr. 5). Men § 11 tar forbehold om at tiltakets eller skadens karakter kan gjøre dette urimelig.

Prinsippene i §§ 8 til 12 retter seg mot både avgjørelser for å beskytte og bevare naturmangfoldet og avgjørelser om å utnytte eller påvirke naturressurser. Etter § 7 gjelder de ved all "*utøving av offentlig myndighet*", uansett om avgjørelsene treffes etter naturmangfoldloven eller på annet rettsgrunnlag. Begrepet myndighetsutøving har generelt stor betydning for å avgrense virkeområdet for forvaltningsrettslige regler, og det nøyaktige innholdet kan nok variere. Ved § 7 er det naturlig å ta som utgangspunkt det innhold begrepet har i forvaltningslovens vedtaksdefinisjon.¹⁰⁴ Etter nml. § 7 første punktum får prinsippene også anvendelse på tilskudd og avgjørelser om fast eiendom i kraft av det offentliges eierposisjon der dette ikke blir regnet som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Derimot gjelder ikke prinsippene for beslutninger som det offentlige treffer som eier av løsøre, aksjer eller andre selskapsandeler, eller for innkjøp eller leie (med mindre beslutningen kan sies å gjelde forvaltning av fast eiendom).

Rettslig sett gjelder ikke prinsippene i §§ 8 til 12 direkte for private beslutningstakere, selv om de er uttrykk for god og rasjonell miljømessig framferd. Indirekte kan de likevel få betydning for private beslutningstakere, via forvaltningsavgjørelser som regulerer den private virksomheten eller som tolkingsmomenter når innholdet av aktsomhetsplikten etter § 6 eller andre lovbestemmelser skal fastlegges.

Prinsippene gjelder for offentlig myndighetsutøving selv om det er private rettssubjekter som utøver myndighet. For andre beslutninger må det trekkes en grense mellom offentlige og private rettssubjekter. Er offentlig eierskap organisert i en form som står åpen for private, f.eks. som aksje-

¹⁰³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (heretter forurl.).

¹⁰⁴ Se lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, forkortet fv.l.) § 2 første ledd bokstav a, jf. om begrepet enkeltvedtak bokstav b.

selskap, kommer man utenfor virkeområdet for §§ 8 til 12. Det er mer uklart om de gjelder for statsforetak, som er en organisasjonsform som bare står åpen for staten selv. Dersom statsforetak – spesielt Statskog SF – faller utenfor, vil reglene miste mye av sin betydning for forvaltning av fast eiendom. Regnes statsforetak generelt med, må prinsippene iakttas også av Statkraft SF og Statnett SF, som er de statlige hovedaktørene i produksjon og distribusjon av vannkraft. Den praktiske betydning av dette blir begrenset som følge av avveiningsregelen i § 14 første ledd, men det er likevel tvilsomt om loven kan forstås så vidt. De beste grunner taler vel for at de lovfestede prinsippene ikke gjelder for statsforetak generelt, men for Statskog SF så langt foretaket forvalter fast eiendom.¹⁰⁵

Også rettsvirkningen av prinsippene i §§ 8 til 12 fremgår av § 7. De har karakter av *retningslinjer*, jf. § 7 første punktum. Prinsippene determinerer altså ikke noe bestemt innhold i avgjørelsen, men utgjør hensyn eller betrakningsmåter som forvaltningen er pliktig til å anvende. Det understrekes av at beslutningen etter § 7 annet punktum skal vise hvordan prinsippene er anvendt. Det innebærer et særskilt krav til begrunnelsen for avgjørelsen som kommer i tillegg til den alminnelige regelen i fvl. § 25.

4.4 Miljøkvalitetsnormer

Et nærliggende virkemiddel i en rasjonell forvaltning for å ta vare på miljøverdier er miljøkvalitetsnormer, som gir uttrykk enten for en bestemt miljøstandard (f.eks. forekomst av indikatorarter) eller for en viss samlet påvirkning av miljøet fra flere kilder eller tiltak. Bruk av miljøkvalitetsnormer har vært mest diskutert i forurensningssektoren. I norsk rett har miljøkvalitetsnormer spilt relativt liten rolle og i hovedsak hatt betydning som retningslinjer for forvaltningens

skjønnsutøving.

Med § 13 er det uttrykkelig lovgrunnlag for miljøkvalitetsnormer som virkemiddel til å ta vare på naturmangfoldet, men bare som retningslinjer. Bli en slik miljøkvalitetsnorm overtrådt (eller det er fare for det), har aktuelle forvaltningsorganer etter § 13 tredje ledd en oppfordring (men ingen rettsplikt) til å samrå seg om en plan for hvordan miljøkvalitetsnormen likevel kan bli overholdt. Men f.eks. miljøvernorganisasjoner har ikke noe rettskrav på at dette skjer, og loven gir ikke noen særskilte hjemler for tiltak i en slik plan.¹⁰⁶

4.5 Forholdet til andre samfunnsinteresser

Tiltak etter loven, f.eks. områdevern og prioritering av arter, skal etter § 14 første ledd avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Regelen vil vel lettest få betydning for å ivareta hensyn til næringsgrunnlaget i lokalsamfunn og større utbyggingstiltak av samfunnsmessig interesse i f.eks. energi- og samferdelsektoren. Den krever ikke at slike samfunnsinteresser skal gis noen særlig vekt eller forrang, og skal bare sikre at de blir tatt i betraktning når tiltak for naturmangfoldet blir overveid. Bestemmelsen omfatter ikke individuelle interesser knyttet til f.eks. enkelte grunneiere, men det betyr ikke at slike interesser er utenforliggende i de avveininger som gjøres etter loven.

Mens § 14 første ledd bare er et krav til avveiningsprosessen, har § 14 annet ledd en materiellrettslig betydning ved å stille krav om at naturgrunnlaget for samisk kultur gis "tilbørlig vekt" dersom det er tale om vedtak som berører samiske interesser direkte. Om det er tilfellet, vil nok som utgangspunkt bero på om Sametinget er av den oppfatning. Utenfor slike tilfelle gjelder ikke § 14 annet ledd, uten at det betyr at samiske interesser er irrelevante i avveiningsprosessen.

¹⁰⁵ Lignende avgrensningsspørsmål oppstår bl.a. for Finnmarkseiendommen (jf. finnmarksloven 17. juni 2005 nr. 85) og PETORO som forvalter av statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (jf. petroleumsløven 29. november 1996 nr. 72 kap. 11). For drift av kommunale skoger som eies av en kommune direkte, er det på den annen side klart at prinsippene i §§ 8 til 12 gjelder.

¹⁰⁶ Biomangfoldlovutvalget foreslo en mer vidtgående hjemmel, både til å fastsette rettslig bindende miljøkvalitetsnormer og til å omgjøre tillatelse når normen ble overtrådt, se NOU 2004:28 s. 201-02 og 585-86.

5 Artsforvaltning

5.1 Oversikt

Reglene om artsforvaltning i naturmangfoldloven kap. III gjelder stort sett inngrep som retter seg direkte mot organismene. Det er særlig uttak av og skade på organismer som reguleres, uansett formål. Uttak kan ha forskjellige formål – høsting, avliving for å unngå skade eller ulempe, innlemming i samlinger eller innfangning for andre formål.¹⁰⁷ Sikring av artenes leveområder kan skje etter kap. III for såkalte prioriterte arter, men for øvrig er det andre regler som gir grunnlaget: kap. V om områdevern, kap. VI om utvalgte naturtyper og annen lovgivning om bruk av naturen.¹⁰⁸ I kap. IV har naturmangfoldloven regler for å beskytte naturlig viltlevende bestander mot å bli utkonkurrert av innførte arter.

Reglene i kap. III omfatter alle slags naturlig viltlevende organismer, men omfanget av reguleringen varierer for forskjellige klasser av organismer. For marine organismer (unntatt anadrome laksefisk) blir høsting og annen utnyttning regulert av havressurslova¹⁰⁹ i stedet for kap. III (§§ 15, 20 og 21, alles fjerde ledd),¹¹⁰ men nml. §§ 1 og 4 til 13 vil gjelde når fullmaktene i havressurslova skal brukes.¹¹¹ Havressurslova ble forberedt parallelt med naturmangfoldloven på initiativ fra Fiskeridepartementet, som

¹⁰⁷ Uttak – som er definert i § 3 bokstav o – er det overordnede begrep. Den underordnede terminologien varierer i stor grad med formålet, fremgangsmåten ved uttak og hva slags organisme det gjelder.

¹⁰⁸ Nml. kap. III har i tillegg en hjemmel for ferdsselsregulering i utmark (§ 22, som er hentet fra viltloven 29, mai 1981 nr. 38 § 8 – en bestemmelse som knapt har vært brukt). Av annen lovgivning er plan- og bygningsloven 2008 særlig viktig.

¹⁰⁹ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova).

¹¹⁰ Derimot blir det trolig plass for naturmangfoldloven når det gjelder skade på marine organismer eller uttak av dem for andre formål enn utnyttning (f.eks. avliving av skadegjørende individer), siden havressurslova etter sin § 3 tar sikte på høsting og annen utnyttning.

¹¹¹ Jf. prp. s. 385 sp. 2.

nok ønsket en egen lov til å regulere høstingen av fisk og andre marine organismer i stedet for å la det gå inn under naturmangfoldloven.

5.2 Dyr

For uttak av naturlig viltlevende dyr gjelder et legalitetsprinsipp: Uttaket må ha hjemmel i lov, jf. § 15 første ledd. Det gjelder også for en grunneier som vil høste viltlevende ressurser på sin eiendom. Det er videre et overordnet forvaltningsprinsipp at unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås. Dette er i tråd med dyrevelferdsloven.¹¹²

Hjemmelskravet er nytt for innlandsfisk. Derfor ble det gitt en egen forskrift om høsting av innlandsfisk før naturmangfoldloven ble satt i kraft.¹¹³

Naturmangfoldloven trekker opp den generelle rammen for høsting av vilt og lakse- og innlandsfisk, som etter § 16 første og annet ledd hjemles i bestemmelser etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.¹¹⁴ For det første er det etter § 16 tredje ledd et minstekrav at arten produserer et høstingsverdig overskudd. Kravet om "best tilgjengelig dokumentasjon" for dette må ses på bakgrunn av den generelle bestemmelsen om kunnskapsgrunnlaget i § 8, men innebærer ikke noe generelt eller ubetinget krav om vitenskapelig basert dokumentasjon. For det annet angir § 16 fjerde ledd de sentrale momenter som det skal legges vekt på ved avgjørelsen om å åpne for høsting: artens funksjon i økosystemet og virkningen som høsting kan ha for annet biologisk mangfold, nærings- og rekreasjonsmessig betydning, høstingstradisjon i området, og skade som arten gjør. Disse overveielserne

¹¹² Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 3 annet punktum. Loven trer i kraft 1. januar 2010.

¹¹³ Se forskr. 26. juni 2009 nr. 851 om fiske etter innlandsfisk mv. og fangst av edelkreps (innlandsfiskeforskriften).

¹¹⁴ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. Som vilt regnes naturlig viltlevende landpattedyr, fugler, krypdyr og amfibier, jf. definisjonen i nml. § 3 bokstav p.

vil ofte føre til differensierte regler for forskjellige områder, særlig om høstingstiden.

Annet uttak enn høsting er det regler om i §§ 17 og 18. Adgangen til uttak etter § 17 følger direkte av loven. Den omfatter skadehindring og nødverge, dyrevelferd og smittevern. Avliving av dyrevern- eller smittevernhensyn kan alltid foretas når det skjer i med hjemmel i dyrevelferdsloven eller matloven.¹¹⁵ For å hindre skade på person eller eiendom er det en alminnelig adgang til å avlive smågnagere, krypdyr og lakse- og innlandsfisk. Er det annet vilt enn smågnagere og krypdyr som volder skade, kan avliving bare skje i nødvergesituasjoner. Nødvergeregelen har vært sterkt omdiskutert med sikte på rovvilt, og naturmangfoldloven viderefører viltlovens regel uendret.¹¹⁶

Annet uttak må etter § 18 bygge på et forvaltningsvedtak – forskrift eller enkeltvedtak. Denne paragrafen gir en mer generell hjemmel for å tillate uttak for å forebygge skade. Bortsett fra for fremmede organismer er det likevel en forutsetning at formålet ikke kan nås på en annen tilfredsstillende måte, og at uttak ikke truer bestandens overlevelse.¹¹⁷ De fleste uttaksformålene som § 18 nevner, gir også grunnlag for at naturforvaltningsmyndigheten av eget tiltak iverksetter uttaket (§ 18 tredje ledd).

For virvelløse dyr (f.eks. insekter) gjelder en mye videre adgang til avliving og uttak, jf. § 20.

5.3 Planter og sopp

For planter og sopp er hovedregelen motsatt av den som gjelder for dyr. Etter § 15 annet ledd er utgangspunktet at uttak av planter og sopp er tillatt så langt det ikke truer overlevelsen av den aktuelle

¹¹⁵ Se særlig dyrevelferdsloven § 12 og matloven 19. desember 2003 nr. 124 § 23.

¹¹⁶ Rettspraksis etter den tidligere bestemmelsen i viltloven § 11, slik den lød etter lovendring i 1993, har derfor fortsatt interesse – se særlig *Rt. 1997 s. 1341* (hønehaug (*Accipiter gentilis*)) og *Rt. 2004 s. 1956* og *2005 s. 769* (bjørn (*Ursus arctos*)). Om rovviltspolitikken se senest St.meld. nr. 15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur jf. Innst. S. nr. 174 (2003-2004).

¹¹⁷ Disse vilkårene skriver seg fra Bernkonvensjonen art. 9 nr. 1.

bestanden.¹¹⁸ Skjer uttaket for å forebygge skade eller fjerne fremmede organismer, er det likevel alltid lovlig etter § 21 første ledd. Også her kan naturforvaltningsmyndigheten selv foreta uttaket i kraft av loven (§ 21 annet ledd).

Selv om hovedregelen er fri adgang til å høste villlevende planter og sopp, kan dette reguleres i forskrift eller enkeltvedtak etter § 21 tredje ledd. Denne bestemmelsen kan f.eks. brukes til å forby plukking av multekart.¹¹⁹

5.4 Skade som følge av lovlig virksomhet

En bivirkning av mange slags virksomhet er at den skader villlevende organismer, og naturmangfoldloven skal ikke hindre en bærekraftig bruk. Det er bakgrunnen for at forvaltningsprinsippene i § 15 første og annet ledd ikke hindrer lovlig ferdsel, landbruksvirksomhet eller annen virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6. Som oftest vil dette ikke ha noen betydning for det biologiske mangfoldet. En medvirkende årsak til det ligger i aktsomhetskravet etter § 6, som kan gjøre det nødvendig å gå frem slik at man unngår skade på naturmangfoldet (jf. 4.2 foran). En bilfører kan derfor være nødt til å bremse for å unngå å kjøre på et pinnsvin (*Erinaceus europaeus*) som krysser veien. Skal en art sikres større beskyttelse mot lovlig virksomhet, må det skje ved vedtak om prioriterte arter eller områdevern, eventuelt i noen grad gjennom reglene om utvalgte naturtyper.

5.5 Prioriterte arter

Reglene om prioriterte arter kommer i stedet for tidligere regler om artsfredning. De vil særlig få betydning som et virkemiddel til å beskytte arter som er klassifisert som truet på Norsk Rødliste 2006. Oppføring på rødlisten har ikke i seg selv direkte

¹¹⁸ Denne reservasjonen kan gi en viss beskyttelse f.eks. for de velkjente forekomstene av blåveis (*Anemone hepatica*) i Kongeskogen på Bygdøy i Oslo.

¹¹⁹ Forbudet mot plukking av multekart (umodne *Rubus chamaemorus*) etter lov 6. mai 1970 nr. 5 ble opphevet ved matloven.

rettsvirkning, men kan gi grunnlag for vedtak om prioritering av arten etter §§ 23 og 24.¹²⁰

En forskrift om å gjøre en art prioritert treffes etter § 23 av Kongen i statsråd. Hovedkriteriene i forvaltningsskjønnet er om bestandssituasjonen er i strid med forvaltningsmålet i § 5, om arten har en vesentlig andel av utbredelsen (eller genetiske særtrekk) i Norge, og om det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten. Rødlisting vil i mange tilfelle medføre at naturforvaltningsmyndighetene etter § 23 annet ledd får plikt til å vurdere om arten bør prioriteres.

Hva prioriteringen betyr, beror på forskriften innenfor de rammer som § 24 setter. Forskriften kan for det første forby uttak eller skade som ellers ville være lovlig etter §§ 15 til 22 (jf. 5.2 til 5.4). For det annet kan den gi beskyttelse for mindre økologiske funksjonsområder som arten trenger for å overleve (f.eks. hiområder eller rasteplasser). Men denne beskyttelsen må ikke påføre grunneieren et vesentlig tap som følge av en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk av området. Skjer det, kan grunneieren kreve unntak fra forskriften eller at det aktuelle området i stedet blir vernet etter kap. V med tilhørende rett til erstatning. For det tredje kan forskriften innføre et skjerpet krav om konsekvensutredning ved planlagte inngrep i funksjonsområder. Forskriften kan videre gi regler om skjøtselstiltak (som ved områdevern) for å sikre funksjonsområdets kvalitet, og det er lagt opp til en tilskuddsordning for dette.¹²¹

5.6 Andre artsforvaltningstiltak

Naturmangfoldloven har også enkelte andre virkemidler som retter seg direkte mot artsforvaltningen. Enkelte bestander av en art kan oppvise genetiske særtrekk, og § 25 gir hjemmel for totalfredning og andre tiltak for å beskytte dem. Handel med truede

arter – særlig internasjonal handel – har lenge vært ansett som en av de største truslene mot visse arter, og § 26 gir en hjemmel for vidtrekkende regler om dette. Bestemmelsen tjener først og fremst som grunnlag for forskrifter som gjennomfører CITES-konvensjonen.¹²² For arter som er direkte utryddingsstruet har naturforvaltningsmyndigheten etter § 27 også plikt til å vurdere å iverksette bevaringstiltak utenom leveområdet (bevaring *ex situ*, f.eks. i genbanker og botaniske hager). Denne bestemmelsen er en umiddelbar gjennomføring av biomangfoldkonvensjonens artikkel 9.

6 Fremmede organismer

Innførsel og utbredelse av fremmede organismer kan være en alvorlig trussel mot det eksisterende biologiske mangfold. Nye organismer kan f.eks. overføre sykdom til eksisterende arter eller utkonkurrere dem.¹²³ Reglene i kapittel IV retter seg mot innførsel og utsetting av fremmede organismer. Organismer kan innta nye leveområder også ved naturlig spredning, men det faller utenfor reglene i kap. IV, som bare retter seg mot menneskelig bistand – enten den skjer bevisst eller ved at den fremmede organismen følger med som "blindpassasjer".

Om en organisme regnes som fremmed, har betydning for om forvaltningsmålet i § 5 gjelder, og om den kan fjernes og avlives etter reglene i §§ 18, 20 og 21. Dessuten gjelder ikke rammene i § 16 tredje og fjerde ledd for høsting av dyr som regnes som fremmede organismer.

Etter definisjonen av "fremmed organisme" i § 3 bokstav e er det avgjørende at organismen ikke hører til noen art eller bestand "som forekommer naturlig på stedet". Denne ordlyden er vid nok til å omfatte organismer som er kommet til Norge på egen hånd

¹²⁰ Oppføring på rødlisten kan også få betydning f.eks. for anvendelsen av den strafferettslige generalklausulen mot miljøkriminalitet (straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 § 152 b annet ledd nr. 1, som vil bli avløst av straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 § 240).

¹²¹ Jf. prp. s. 157 sp. 1 og Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 20 sp. 2.

¹²² Den nærmere gjennomføring av CITES-konvensjonen er skjedd ved forskr. 15. november 2002 nr. 1276.

¹²³ Noen eksempler: Vasspest (*Elodea canadensis*), lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* og iberiaskognegle (*Arion lusitanicus*). Se nærmere NOU 2004:28 s. 112-20.

(migrerende arter), f.eks. mårhund (*Nyctereutes procyonides*) og villsvin (*Sus scrota*). Det kan spørres om den skal fortolkes innskrenkende så den bare omfatter organismer introdusert gjennom menneskelig aktivitet, men de beste grunner taler etter min mening for å ta definisjonen på ordet.

Forarbeidene er uklare på dette punktet. I tilknytning til definisjonen i § 3 er det sagt at den bare dekker organismer som er introdusert gjennom menneskelig aktivitet (prp. s. 72 sp. 1). Samtidig synes det forutsatt at hjemmelen for å tillate utrydding av fremmede organismer (§ 18 første ledd bokstav g) skal kunne anvendes på organismer som har spredt seg naturlig, så lenge de ikke kan sies å ha etablert seg (prp. s. 389 sp. 2), og det er i samsvar med forslaget i NOU 2004:28.

§ 28 lovfester en aktsomhetsplikt for den som står for utsetting eller driver virksomhet som kan medføre spredning av fremmede organismer. For den ansvarlige for utsetting betyr dette en konkretisering og skjerping av den alminnelige aktsomhetsplikten i § 6. I tillegg har § 28 regler om varslings- og tiltaksplikt ved skade på biologisk mangfold som følge av utsetting eller utslipp av fremmede organismer.

Innførsel av organismer trenger som hovedregel tillatelse etter § 29. Det gjelder for alle slags organismer, domestiserte som villlevende, og uansett om de regnes som fremmede eller ikke. Etter definisjonen i § 3 bokstav h foreligger innførsel først når organismen kommer inn på landterritoriet. Fra kravet om tillatelse gjelder det unntak bl.a. for landlevende planter og visse husdyr. Skjer innførselen med sikte på utsetting i miljøet, skal søknaden også klarlegge hvilke virkninger som utsettingen kan ha. Blir det så gitt tillatelse til innførselen, kan utsetting skje uten noen ytterligere tillatelse, jf. § 31 første ledd bokstav a. Et minstekrav for å kunne gi tillatelse er etter § 29 tredje ledd at innførselen ikke vil ha vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Utsetting av fremmede organismer kan bare skje på grunnlag av §§ 30 og 31. Forutsatt at aktsomhetsplikten etter § 28 blir respektert, gir § 31 uten videre

adgang bl.a. til å sette ut planter i hager, parkanlegg og dyrkede områder (men adgangen kan begrenses ved forskrift). Norske treslag kan fritt settes ut. Naturmangfoldloven er altså ikke til hinder for å plante norsk gran i deler av landet hvor gran ikke forekommer naturlig.¹²⁴ Utsetting av utenlandske treslag må derimot ha tillatelse etter § 30. Det samme gjelder annen utsetting av fremmede organismer som ikke kan skje med hjemmel i § 31. For vilt og akvatiske organismer trengs det tillatelse så sant organismen ikke finnes naturlig i distriktet eller vassdraget. Det betyr f.eks. at det kreves tillatelse til utsetting av pungreke (*Mysis relicta*, jf. Rt. 1999 s. 1517 om erstatning for utsetting i Selbusjøen). For å gi tillatelse må det – som etter § 29 – ikke være grunn til å vente vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet.

Reglene i kapittel IV om innførsel og utsetting av fremmede organismer må ses i sammenheng med særlovgivningen¹²⁵ Der det kreves tillatelse til innførsel eller utsetting etter flere lover som ivaretar hver sine hensyn, legger § 32 opp til en samordnet saksbehandling.

7 Områdevern

7.1 Innledning. Forholdet til naturvernloven 1970

Reglene om områdevern i naturmangfoldloven kap. V bygger videre på naturvernloven 1970, med klargjøringer av strukturell art og enkelte prinsipielle endringer.¹²⁶ Det er lovfestet generelle mål for område-

¹²⁴ Kommunen har en viss adgang til å hindre dette med hjemmel i skogbrukslova 27. mai 2005 nr. 31 § 6 fjerde ledd, som må anvendes i lys av de alminnelige reglene i naturmangfoldloven kap. II.

¹²⁵ Jf. f.eks. akvakulturloven 17. juni 2005 nr. 79 og ballastvannforskriften med hjemmel i skipssikkerhetsloven 16. februar 2007 nr. 9 (forskr. 7. juli 2009 nr. 992 om hindring av spredning av fremmede organismer via ballastvann og sedimenter fra skip).

¹²⁶ Områdevern etter naturvernloven 1970 (unntatt erstatningsreglene) er inngående behandlet i Inge Lorange Backer: Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler (Oslo 1986) s. 72-259.

vern i § 33, ikke minst av pedagogiske grunner, og de enkelte vedtak om områdevern skal holdes opp mot disse målene. Den enkelte verneforskrift skal angi formålet mer konkret (§ 34 annet ledd). De generelle målene for områdevern vil også ha betydning for beskyttelsestiltak som treffes etter annen lovgivning, som havressurslova, skogbrukslova og markaloven¹²⁷ (§ 33 annet ledd).

For de enkelte vernekategoriene er vilkår og rettsvirkninger presisert. Det gir et klarere skille mellom vernekategoriene enn man kunne lese ut av naturvernloven 1970. Områdevern etableres av Kongen i statsråd ved forskrift (§ 34 første ledd). Forskriftskompetansen er avgrenset klarere når det gjelder både minimumsvern og maksimumsvern, og de rammer som loven gir om rettsvirkningene, kan anvendes direkte. Av prinsipiell interesse er også den alminnelige regelen om at eksisterende bærekraftig bruk som støtter opp om verneformålet, fortsatt er tillatt (§ 34 femte ledd).

Vedtak om områdevern har som utgangspunkt bare virkning innenfor de grenser som er fastsatt i verneforskriften. Iblant kan virksomhet utenfor – helst nokså nær – et verneområde innvirke på verneverdiene der. Det følger da av § 49 at det vil ha betydning for aktsomhetskravet etter § 6. Dessuten bestemmer § 49 at dersom tiltaket trenger tillatelse etter annen lovgivning, skal det legges vekt på verneverdiene ved avgjørelsen av om å gi tillatelse og i tilfelle på hvilke vilkår.

7.2 Vernekategoriene

Etter naturmangfoldloven er det fem forskjellige vernekategorier: nasjonalparker, landskapsvern-områder, naturreservater, biotopvern-områder og marine verneområder. Det innebærer en viss sanering, idet naturminner, vassdragsvern-område og særskilte plante- og fuglefredningsområder samt biotopvern etter villtloven og lakse- og innlandsfiskloven er tatt ut.

¹²⁷ Lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven), som har til formål å sikre skogområdene med kulturlandskap omkring Oslo for friluftsliv, naturopplevelse og idrett.

Eksisterende verneområder blir likevel stående ved lag inntil videre i medhold av § 77 første punktum. Vern av vassdrag mot kraftutbygging skjer ved stortingsvedtak, med nærmere regler i vannressursloven §§ 32 til 35.¹²⁸

Vilkårene for å opprette *nasjonalparker* er lempet (§ 35). Det stilles ikke lenger krav om urørthet, men området må være uten "tyngre naturinngrep". Viktigst er at det ikke lenger stilles krav om statseiendom. En nasjonalpark kan etter § 35 fullt ut legges på arealer som er i privat eller Finnmarkseiendommens eie.¹²⁹ Skulle man finne at et tidligere vedtak om nasjonalpark gikk lenger i å trekke inn privat grunn enn naturvernloven 1970 ga adgang til, må det antas at den nye hjemmelen reparerer feilen.

Vernekategorien *landskapsvern-område* ble etter naturvernloven brukt på mange måter.¹³⁰ Slik vil det nok fortsette etter § 36. Bestemmelsen gjør det klart at pågående virksomhet kan fortsette og utvikles videre så langt den ikke endrer landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Nye tiltak må tilpasses landskapet. I tråd med prinsippet om samlet belastning i § 10 er det lovfestet at det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. Verneforskriften kan angi nærmere hvilke krav som bl.a. stilles til landskapsmessig tilpassing i landskapsvern-området.

Vilkårene for å opprette *naturreservat* er forenklet og presisert i § 37. Naturreservat er den strengeste vernekategorien etter norsk rett. Urørthet er riktig nok tatt ut som et lovfestet kriterium for vern, men kan

¹²⁸ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Se videre rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag, fastsatt ved kgl. res. 10. november 1994 med hjemmel i plan- og bygningsloven 1985 § 17-1 (og opprettholdt ved plan- og bygningsloven 2008 § 34-2 tredje ledd). Et vassdrag eller deler av det kan også inngå i slike verneområder som nevnt nedenfor. Vernekategorien vassdragsvern-område, som ble innført ved vannressursloven, har ikke vært tatt i bruk. Om stortingsvedtakene om vassdragsvern se særlig Backer 1986 s. 275-97.

¹²⁹ Ved finnmarksloven 17. juni 2005 nr. 85 overtok rettssubjektet Finnmarkseiendommen statens umatrikulerte grunn i Finnmark, som omfattet mer enn 95 % av arealene i Finnmark fylke. Loven er en oppfølging av Samerettsutvalgets utredninger om retten til land og vann i Finnmark.

¹³⁰ Jf. Backer 1986 s. 149-50 og NOU 2004:28 s. 299-301.

fortsatt ha betydning for skjønnsutøvingen ved avgjørelsen om det skal opprettes reservat. Det fremgår nå uttrykkelig at spesielle geologiske forekomster kan vernes som naturreservat.¹³¹ Det er også presisert at reservatfredning kan brukes for områder som ved fri utvikling eller gjenopprettningstiltak kan ventes å få slike verneverdier som et naturreservat skal ha. På rettsvirkningssiden er det gitt hjemmel for bestemmelser om vern av kulturminner i naturreservatet. Grensen mot *biotopvernområder* etter § 38 kan nok fortsatt virke uklar, ettersom et område som "har særlig betydning for biologisk mangfold" kan vernes som naturreservat, mens et område med "særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for ... bestemte arter" kan vernes som biotopvernområde.

Marine verneområder etter § 39 er en nyskaping i loven. Mens de øvrige vernekategoriene godt kan omfatte store sjøområder sammen med et landareal, skal varig vern av rene sjøområder etter naturmangfoldloven skje som marine verneområder. Lovens stedlige virkeområde gjør at marine verneområder bare kan opprettes innenfor 12-milsgrensen. Dersom vernet bare skal gi regler om utøving av fiske, er det reglene i havressurslova som må brukes.¹³² Et marint verneområde kan omfatte både sjøbunn, vannsøyle og havoverflate, eller begrenses til noen av disse. Rettsvirkningene må naturligvis respektere folkerettens grenser.

Alle slags verneområder kan etter § 40 gis en særskilt *internasjonal status* i samsvar med en internasjonal konvensjon om vern av natur- og kulturmiljø. Det vil være mest aktuelt for områder som er meldt inn etter Ramsarkonvensjonen for våtmarker eller verdensarvkonvensjonen. Følgen av en forskrift etter § 40 er at de folkerettslige virkninger som den internasjonale status har, også får virkning som nasjonal rett. Det kan f.eks. medføre plikt til å finne et erstatnings-

område eller gjennomføre en særlig saksbehandling dersom det skal tillates inngrep i verneverdiene i området.¹³³

7.3 Saksbehandlingsregler og foreløpig vern

Saksbehandlingsreglene for områdevern er som før tilpasset plan- og bygningslovens system (nå lov 27. juni 2008 nr. 71). Reglene i §§ 41-43 og 46, jf. også § 34 første ledd, klargjør anvendelsen av forvaltningsloven ved områdevern. § 46 statuerer i første ledd nærmere krav til begrunnelsen for vedtak om områdevern, og annet ledd klargjør hvordan underretning og kunngjøring skal skje. Ved større verneområder må det foretas en konsekvensutredning av virkningene for næringsliv og lokalsamfunn i medhold av reglene etter plan- og bygningsloven 2008.¹³⁴

For å hindre at verneverdier går tapt under saksforberedelsen, er det regler i §§ 44-45. Adgangen til å vedta midlertidig vern etter § 45 gjelder nå ikke bare bestemte områder, men kan også anvendes generelt på en naturtype hvis den står i fare for å forsvinne. Midlertidige tiltak etter §§ 44 og 45 er tidsbegrenset til fire år med mulighet for forlengelse i to år.

Når det er søkt om tillatelse etter annen lovgivning til et tiltak i det påtenkte verneområdet, gir § 44 første ledd adgang til summarisk avslag på søknaden når verneforslaget er kunngjort etter § 42. Bestemmelsen er ny og vedtatt etter mønster av vannressursloven § 22. Tillatelse kan bare gis dersom tiltaket ikke vil ha nevneverdig betydning for verneforslaget, eller – av Kongen – dersom vesentlige samfunnsinteresser står på spill. Det kan ikke gis offentlig tilskudd til tiltak i et område der verneforslag er kunngjort. For tiltak som kan utføres uten tillatelse, kan det fastsettes meldeplikt, og den høring som ordinært ville være nødvendig før meldeplikten ble fastsatt, kan foretas i etterhånd. Melding i samsvar med meldeplikten kan så om nødvendig gi grunnlag for å vedta midlertidig vern etter § 45. Disse virkemidlene kan etter Kongens

¹³¹ Naturreservater etter naturmangfoldloven vil derfor i stor grad dekke vernekategorien geotopvernområde etter svalbardmiljøloven og naturminner etter naturvernloven 1970 (men eksisterende naturminner blir stående ved lag, jf. nml. § 77).

¹³² Se havressurslova § 19 om marine beskyttede områder.

¹³³ Se særlig Ramsarkonvensjonen art. 4 nr. 2.

¹³⁴ Se forskr. 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger § 2 første ledd bokstav h.

bestemmelse også anvendes før et verneforslag er kunngjort dersom sentrale offentlige myndigheter har satt i gang samlet planlegging for vern.

7.4 Skjøtselstiltak og forvaltningsplaner

Naturvernloven 1970 hadde generelle hjemler for det offentlige til å foreta skjøtsel i verneområder, men det var ofte uklart hvor langt skjøtelsadgangen strakte seg.¹³⁵ Dette har nå § 47 annet ledd nærmere regler om. Skjøtselstiltak kan f.eks. gå ut på å fjerne vegetasjon eller fremmede treslag, enkel tilrettelegging for å kanalisere ferdselen i verneområdet eller restaurering etter naturinngrep. Oppsetting av rugeholker må komme i samme stilling. Men § 47 gir ikke adgang til å foreta noen vesentlig endring i naturtilstanden sammenlignet med tilstanden da vernearbeidet tok til, eller skjøtselstiltak som innebærer høsting av naturressurser (f.eks. beiting). Det samme gjelder f.eks. for bygging av utsiktstårn i et fuglereservat. Hvis det er behov for slike videregående skjøtselstiltak og grunneieren ikke er villig til å inngå avtale om det, er det nå åpnet adgang til å foreta ekspropriasjon etter oreigningsl. § 2 første ledd nr. 55.¹³⁶

Samtidig søker § 47 å legge til rette for samarbeid mellom grunneieren og forvaltningsmyndigheten og å styrke grunneierens stilling. Som hovedregel skal et utkast til skjøtelsplan bli lagt frem når verneforskriften vedtas (§ 47 femte ledd og – mer ubetinget for visse naturreservater – § 37 fjerde ledd). Det legges opp til at forvaltningsmyndigheten fortrinnsvis skal inngå avtale med grunneieren om skjøtselstiltak. En slik avtale kan også inngås med et lokalt naturvernlag eller andre interesserte. Ved skjøtselstiltak på privat eiendom har grunneieren krav på forhåndsvarsel om mulig. Uansett skal økonomiske fordeler ved skjøtelsen (f.eks. felt trevirke) stilles til rådighet for grunneieren (eventuelt rettighetshaveren).

En forvaltningsplan er en plan for hvordan naturforvaltningsmyndigheten tenker å benytte den kom-

petanse som verneforskriften gir. Det har betydning bl.a. for vurderingen av aktuelle dispensasjonssaker, noe som igjen kan ha betydning for erstatningsfastsettingen etter § 50. Det er nytt at et utkast til forvaltningsplan skal legges frem samtidig med at en verneforskrift for nasjonalpark eller landskapsvernområde blir fastsatt, og at den i tilfelle skal omfatte utkast til skjøtelsplan. Er bruk av området en forutsetning for at verneformålet skal bli ivaretatt, skal det også legges frem et utkast til skjøtelsplan. Det vil være naturlig å sende grunneiere utkastene til forvaltningsplan og skjøtelsplan samtidig med underretning om vernevedtaket etter § 46 annet ledd.

7.5 Dispensasjon fra vernevedtak

Reglene i § 48 om dispensasjon betyr en innstramming for å unngå uthuling av vernevedtaket. Men innstrammingen er ikke så sterk som Biomangfoldlovutvalget foreslo.

Dispensasjon forutsetter at minst ett av følgende tre grunnvilkår er oppfylt: at det omsøkte tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og heller ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, at sikkerhets hensyn gjør det nødvendig, eller at vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Hvorvidt tiltaket er "nødvendig", må ses i lys av om et mindre inngripende og bedre miljøtilpasset tiltak kan være tilstrekkelig.

Er et grunnvilkår oppfylt, beror det på et forvaltningsskjønn om dispensasjon bør gis. Her må det også tas hensyn til eventuelle forutsetninger da verneforskriften ble fastsatt, hvis ikke forholdene har endret seg i tiden etterpå. Avveiningen må ellers skje i lys av de alminnelige prinsippene i §§ 8 til 12. For tiltak som oppfyller det førstnevnte grunnvilkåret, kan særlig prinsippet om samlet belastning (§ 10) få betydning, iallfall hvis flere lignende dispensasjonssøknader kan ventes. For avveiningen mellom verneverdiene og andre vesentlige samfunnsinteresser har § 48 annet ledd nærmere retningslinjer og dessuten en hjemmel for å pålegge tiltakshaveren å bidra til etableringen av et nytt verneområde som kompensasjon.

¹³⁵ Jf. Backer 1986 s. 241-54.

¹³⁶ Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom.

Det stilles større krav til begrunnelsen for dispensasjonsvedtak enn forvaltningsloven setter: Den skal vise hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert tiltakets virkninger for verneverdiene, og hvilken vekt som er lagt på dette (§ 48 fjerde ledd annet punktum).

I mange tilfelle kan et tiltak trenge både dispensasjon fra verneforskriften og tillatelse etter annen lovgivning. Velger tiltakshaveren å sende søknadene parallelt, følger det av § 48 tredje ledd at søknaden om dispensasjon fra verneforskriften normalt skal avgjøres først. Hensikten med dette er å unngå at en tillatelse etter annen lovgivning kommer til å virke som et press for å dispensere fra verneforskriften.

8 Utvalgte naturtyper

Utvalgte naturtyper er et helt nytt virkemiddel i naturmangfoldloven til å stanse tap av naturens mangfold. Det springer ut av anbefalinger etter Bernkonvensjonen og EUs fugledirektiv og habitatdirektiv samt programmet Natura 2000, som skulle sikre et nettverk av økologiske funksjonsområder for artene. Det er samtidig et virkemiddel med større grad av lokal forankring og påvirkning enn tradisjonelt områdevern, som blir forberedt og vedtatt i sentralforvaltningen.

Det er Kongen i statsråd som etter § 52 fastsetter at en bestemt naturtype skal være utvalgt. Ved en naturtype forstås etter definisjonen i § 3 bokstav j bl.a. en ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der (f.eks. kalkfuruskog, slåttemark og brakkvannsdelta), og spesielle typer naturforekomster (f.eks. dammer og åkerholmer). Forskriften kan begrenses til å gjelde bare for en del av landet (eventuelt territorialfarvannet) eller bare for forekomster av naturtypen som har visse kjennetegn. Naturforvaltningsmyndighetene har plikt til å vurdere utvelging hvis det foreligger dokumentasjon for at en naturtype har en tilstand eller utvikling som strider mot forvaltningsmålet i § 4, typisk hvis den står i fare for å forsvinne. Avgjørelsen beror på et forvaltningsskjønn, der loven også angir tre andre

kriterier som har særlig vekt: hvilken betydning naturtypen har for prioriterte arter, om den har en vesentlig del av sin utbredelse i Norge, og om Norge har noen internasjonale forpliktelser til å ta vare på den. Kriteriene er parallelle med dem som gjelder for prioritering av arter etter § 23.

Utvalgte naturtyper blir altså fastsatt på nasjonalt nivå. I tillegg kan den enkelte kommune gi forskrift om at rettsvirkningene for utvalgte naturtyper skal gjelde for visse andre naturtyper i kommunen. Men dette vil bare gjelde for myndighetsutøving og eiendomsforvaltning som kommunens egne organer står for, ikke for statlige eller fylkeskommunale organer (§ 53 femte ledd).

Rettsvirkningene av at en naturtype er utvalgt, følger av §§ 53 til 56. Utvelgingen medfører en skjerpet aktsomhetsplikt etter § 6 og et særskilt hensyns- og utredningskrav ved offentlige beslutninger om inngrep og tilskudd, enten de innebærer myndighetsutøving eller forvaltning av offentlig eiendom (§ 53 første og annet ledd). Den utgjør en bindende retningslinje for forvaltningens skjønnsutøving etter annen lovgivning. Blir det gitt tillatelse til inngrep i forekomster av en utvalgt naturtype, må den kunnngjøres etter reglene i § 56, og ved klagebehandling skal en overordnet miljøvernmyndighet alltid få uttale seg til klagen. Etter §§ 54 og 55 medfører utvelgingen meldeplikt for skogbruks- og jordbrukstiltak som berører en forekomst (hvis ikke tiltaket inngår i en miljøplan¹³⁷ som er godkjent av kommunen etter § 55 annet ledd).

En rettslig bindende arealplan for en forekomst, vedtatt etter utvelgingen, går etter § 53 fjerde ledd foran og setter til side rettsvirkningene av utvelgingen hvis gjennomføring av planen entydig utelukker at forekomsten av naturtypen blir bevart. Av den grunn vil utlegging til LNFR-område¹³⁸ i kommuneplanens

¹³⁷ Miljøplanen utarbeides i samsvar med forskr. 15. januar 2003 nr. 54 om miljøplan, som er gitt med hjemmel i jordlova 12. mai 1995 nr. 23 §§ 3 og 18.

¹³⁸ LNFR=Landbruks-, natur- og friluftsmål samt rein-drift. jf. plan- og bygningsloven 2008 § 11-7 nr. 5.

arealdel normalt ikke være nok til å sette reglene i kap. VI ut av spill. Langt på vei er det opp til kommunen selv å avgjøre gjennom arealplanleggingen hvilke forekomster av den utvalgte naturtypen i kommunen som skal ha den beskyttelse som §§ 53 til 56 gir. Men hensyns- og utredningskravet vil gjelde når kommunen forbereder planen.

9 Erstatning til grunneiere og rettighets- havere

Som hovedregel kan miljøreguleringer og andre reguleringer av rådigheten over fast eiendom skje erstatningsfritt.¹³⁹ Det er ikke grunnlag for noen analogisk anvendelse av Grunnloven § 105 om retten til erstatning ved ekspropriasjon.

Særskilte bestemmelser kan imidlertid medføre erstatningsplikt for det offentlige. Naturvernloven 1970 fikk i 1985 regler om erstatning for fredning som naturreservat, biotopfredning og naturminne, i hovedsak som ved ekspropriasjon.¹⁴⁰ Etter naturmangfoldloven § 19 skal staten erstatte de tap som skyldes rovviltskader på husdyr og tamrein. Denne erstatningsordningen er nærmere regulert i forskrift,¹⁴¹ og ble ikke vurdert under arbeidet med naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven betyr en vesentlig omlegging av erstatningsreglene ved områdevern. Biomangfoldlovutvalget la til grunn at ca. 30 % av statens samlede utgifter til erstatningsordningen ble brukt til advokathonorarer og andre transaksjonskostnader.¹⁴² Et siktemål med reformen var å sikre at dette beløpet i stedet mest mulig kommer grunneiere og rettighets-

havere til gode. For å oppnå dette er både de materielle reglene om erstatning og fremgangsmåten ved fastsettingen lagt om. Det setter nok rådighetsreguleringer ved områdevern i en særstilling, og det er klart forutsatt i forarbeidene at reglene i naturmangfoldloven ikke kan overføres til eller på annen måte utvide erstatningsplikten ved andre rådighetsreguleringer.¹⁴³

Etter § 50 gjelder erstatningsplikten ved områdevern uavhengig av vernekategori (men ikke for midlertidig vern). Det tar brodden av den kritikk som ble reist mot at enkelte landskapsvernområder hadde vernebestemmelser som nærmest lå på reservatnivå, uten at det ga rett til erstatning som for et naturreservat. På den annen side begrenser § 50 hva det gis erstatning for, sammenlignet med naturvernlovens regler for reservaterstatning. Etter § 50 første ledd gis erstatning bare for økonomisk tap som skyldes at vernevedtaket medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. Ikke enhver ulempe kan imidlertid betegnes som en vanskeliggjøring, noe også det generelle aktsomhetskravet i § 6 indikerer. Siden erstatningsplikten nå er knyttet til virkninger for igangværende bruk, bortfaller de prosessdrivende påregnelighetsvurderinger etter tidligere regler. Men uttrykket "igangværende bruk" gir nok opphav til tvil på enkelte andre punkter. Det er noe mer romslig enn den "pågående" bruk som etter § 36 alltid kan fortsette i landskapsvernområder. I proposisjonen gis det uttrykk for at skogbruk alltid må anses som igangværende bruk der skogen gir grunnlag for det.¹⁴⁴ For øvrig må det bero bl.a. på tid, sted og intensitet om en bruk kan regnes som "igangværende",¹⁴⁵ og det kan lett oppstå bevissspørsmål om hvilken aktivitet som faktisk har funnet sted. Trenger bruken tillatelse fra offentlig myndighet (f.eks. byggetillatelse), gis det erstatning bare hvis tillatelsen forelå før verneforslaget

¹³⁹ Se senest *Rt. 2005 s. 469*. Rettsstillingen er behandlet nærmere av bl.a. Frode Innjord: Erstatning for rådighetsreguleringer etter naturvernloven, inntatt i NOU 2004:28 vedlegg 6 (s. 718-45).

¹⁴⁰ Naturvernloven 1970 § 20, behandlet bl.a. av Innjord op.cit. og Bugge 2009 s. 176-77 (1. utg. 2006 s. 156-58).

¹⁴¹ Se nå forskr. 2. juli 1999 nr. 720 (husdyr) og 4. mai 2001 nr. 468 (tamrein).

¹⁴² Se NOU 2004:28 s. 405-06.

¹⁴³ Se prp. s. 427. Kritisk til omleggingen er Hans Chr. Bugge: Erstatning for rådighetsinnskrenkninger. Står vi ved et "paradigmeskifte"? Lov og Rett 2009 s. 257-58.

¹⁴⁴ Prp. s. 427-28.

¹⁴⁵ For petroleumsvirksomhet, bergverk og mineralutvinning har § 50 tredje ledd en egen hjemmel for forskrift om hva som skal regnes som igangværende bruk.

ble kunngjort etter § 42. Når det foreligger erstatningsplikt, skal utmålingen skje etter vederlagslovens regler for ekspropriasjon.¹⁴⁶

Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning er regulert i § 51. Staten skal senest ett år etter vernevedtaket gi tilbud om erstatning til grunneiere og rettighetshavere som har krevd det innen fire måneder etter vernevedtaket. De har seks måneder på seg til å akseptere tilbudet eller kreve rettslig skjønn. At forvaltningsplanen skal foreligge sammen med vernevedtaket, vil gi et bedre grunnlag for å vurdere erstatningsspørsmålet. Mener staten at det ikke foreligger erstatningsplikt, kan tilbudet gå ut på null kroner.¹⁴⁷

Skjønnsbegjæringen tas ut av staten, og skjønnet holdes etter skjønnslovens alminnelige regler.¹⁴⁸ For underskjønnet ved tingretten er hovedregelen at staten dekker grunneierens nødvendige kostnader, jf. skjønnsloven § 42. Begjærer staten overskjønn, må den alltid dekke grunneierens nødvendige kostnader. Er overskjønnet begjært av grunneieren, bestemmer § 51 tredje ledd – for å motvirke unødige overskjønnsbegjæringer – at sakskostnadene avgjøres etter de alminnelige regler i tvisteloven 17. juni 2005 nr. 90 kap. 20.

For utvalgte naturtyper etter nml. kap. VI er det ingen lovfestede erstatningsregler. Erstatningsspørsmålet må da avgjøres ut fra de ulovfestede regler om erstatning for rådighetsreguleringer. I praksis vil det si at det her ikke foreligger noen erstatningsplikt.

Heller ikke for økologiske funksjonsområder for prioriterte arter (§ 24 første ledd bokstav b) er det lovfestet noen erstatningsplikt. Men blir igangværende bruk vesentlig vanskeliggjort og det oppstår et vesentlig tap, kan grunneieren kreve områdevern i stedet (hvis ikke det gjøres unntak som tillater bru-

ken). Områdevernet vil så gi rett til erstatning etter § 50. I realiteten foreligger det altså en erstatningsplikt for slike økologiske funksjonsområder, men med en høyere terskel enn for områdevern etter kap. V.

10 Tilgang til genetisk materiale

Reglene om tilgang til genetisk materiale i kap. VII omhandler uttak (bioprospektering) og utnyttning (§ 58), offentlige samlinger av genetisk materiale (§ 59) og genetisk materiale innhentet fra andre land (§§ 60 og 61). De henger nøye sammen med biomangfoldkonvensjonen og dens mål om en rettferdig ressursfordeling mellom statene, særlig i forholdet mellom utviklingsland og industrialiserte land og overfor urfolk og lokalsamfunn. Bestemmelsene kan dermed også tilgodese samiske interesser.

Kapittel VII åpner med en prinsipperklæring om forvaltning av genetisk materiale i § 57. Den rettslige betydningen kan være usikker. Prinsipperklæringen inneholder retningslinjer for utnyttning av genetisk materiale og fastslår at genetisk materiale i naturen er en felles ressurs som forvaltes av staten. Men det er ikke til hinder for at en grunneier utnytter genetisk materiale i naturressurser som vedkommende har eiendomsretten til, og det samme gjelder for den som kan høste av naturen i kraft av en begrenset rett eller allemannsrett.

Biomangfoldlovutvalget anså det urealistisk å innføre en kontroll med uttak av naturressurser og genetisk materiale. Historien om hvordan jordprøver fra Hardangervidda ga grunnlag for å utvikle et avgjørende medikament for transplantasjonskirurgien er illustrerende¹⁴⁹ – hvordan skulle man i praksis hindre en turist ansatt i et legemiddelfirma i å ta med seg noen slike prøver? Den videre lovbehandling førte til et annet standpunkt. Etter § 58 kan Kongen fastsette i forskrift at det trengs tillatelse til å ta ut biologisk materiale med sikte på å utnytte det genetiske materia-

¹⁴⁶ Se lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast egedom.

¹⁴⁷ Sml. som eksempel fra tidligere rettspraksis *Rt. 1989 s. 245* (holmer og skjær på Sørlandskysten fredet som sjøfugl-reservat).

¹⁴⁸ Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker.

¹⁴⁹ Se f.eks. NOU 2004:28 s. 496 og Hanne Svarstad and Shivcharn S. Dhillion (eds.): *Responding to bioprospecting* (Oslo 2000) s. 9.

let (bioprospektering), og likeledes at det kreves tillatelse til å utnytte genetisk materiale. En slik tillatelse kan likevel ikke kreves for uttak til naturhistoriske museer og andre offentlige samlinger eller for uttak til bruk og videreføring i jord- og skogbruk. Blir det gitt tillatelse, har den ikke noen ekspropriasjonsvirkning – en grunneier har fortsatt i behold sin enerett til de naturressurser som måtte inneholde det aktuelle genetiske materialet. Prosedyren med tillatelse vil særlig ha til formål å sette krav om fordeling av overskuddet fra utnyttingen av det genetiske materialet.

Bestemmelsen om offentlige samlinger av genetisk materiale (§ 59) skal særlig sikre at den som får genetisk materiale fra en slik samling, ikke krever noen enerett som begrenser andres bruk av materialet. Denne regelen er med på å realisere prinsipperklæringen om genetisk materiale fra naturen som en felles ressurs.

Når genetisk materiale fra utlandet blir innført eller utnyttet i Norge, skal det etter § 60 skje i samsvar med de vilkår som opprinnelsesstaten eller leverandørstaten har satt. Det skal også følge med opplysninger om hvilken stat som er leverandørland eller opprinnelsesland og at det foreligger nødvendig samtykke derfra til uttaket. Lignende opplysningskrav er innført for patentsøknader for oppfinnelser som gjelder eller anvender biologisk materiale.¹⁵⁰

11 Administrative bestemmelser, håndheving og sanksjoner

Reglene om kontroll, håndheving og sanksjoner i kap. VIII og IX bygger mye på annen miljøvernlovgivning, særlig forurensningsloven, vannressursloven og svalbardmiljøloven. Det innebærer i seg selv en vesentlig modernisering sammenlignet med naturvernloven 1970.

En nyhet er miljøvedtaksregisteret etter § 68. Det

skal omfatte vernevedtak etter loven og dispensasjoner fra dem, både områdevern og prioriterte arter, og dessuten tillatelser som blir gitt til tiltak i forekomster av utvalgte naturtyper. Et slikt allment tilgjengelig miljøvedtaksregister vil gjøre det mulig for miljøinteresserte og andre å følge med i forvaltningspraksis og gi bedre grunnlag for kontroll med om den blir respektert og bidrar til å oppfylle de forskjellige forvaltningsmålene. Den forskriften som skal gis om miljøvedtaksregisteret, kan utvide registeret til å omfatte vedtak etter andre miljøvernlover.

Skal naturmangfoldet sikres, må rettsstillingen kunne justeres med den faktiske utvikling. Etter mønster av forurl. § 18 åpner § 67 derfor en ganske vid adgang til å endre og eventuelt tilbakekalle dispensasjoner og andre tillatelser. Har en lovlig virksomhet vesentlige uforutsette konsekvenser for naturmangfoldet, inntreder det etter § 70 en plikt til å treffe "rimelige" tiltak uavhengig av pålegg fra myndighetene. Forholdet mellom denne regelen og omgjøringsbestemmelsen i § 67 er ikke helt klart. Er loven (eller vedtak truffet i medhold av den) overtrådt, kan det gis pålegg om retting eller avbøtende tiltak i medhold av § 69. Alt etter overtredelsens karakter kan det bli tale om høyst forskjellige tiltak, medregnet planering og utfylling, nyplanting og avliving av fremmede organismer.

Forvaltningen kan selv sørge for fullbyrding av lovens regler og vedtak med hjemmel i den ved direkte gjennomføring etter §§ 71 og 72 eller tvangsmulkt etter § 73. Det er en nyskaping at tvangsmulkt mot et konsernselskap også kan inndrives hos morselskapet. – Alternativt kan fullbyrding skje på grunnlag av tvangsfullbyrdsloven etter vanlig søksmål og dom.

Sanksjonene etter naturmangfoldloven er miljøerstatning og straff. Loven har ingen bestemmelse om overtredelsesgebyr i stedet for straff. Det vil eventuelt bli vurdert på grunnlag av oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning om forvaltningssanksjoner (NOU 2003:15), men det kan nok hevdes at overtredelsesgebyr har liten funksjon ved siden av reglene

¹⁵⁰ Se patentloven 15. desember 1969 nr. 7 § 8 b etter endringsloven 19. desember 2003 nr. 127.

om miljøerstatning.

Miljøerstatningen (§ 74) er innført etter mønster av svalbardmiljøloven. Erstatningsbeløpet går imidlertid inn i statskassen i stedet for i et særskilt fond til bruk for naturforvaltningsformål, og det kan nok påvirke erstatningsordningens legitimitet.¹⁵¹ Erstatningsbeløpet for en overtredelse fastsettes i første hånd ved forvaltningsvedtak på grunnlag av samtlige omstendigheter i saken, men både spørsmålet om det overhodet skal pålegges erstatning og erstatningsbeløpets størrelse kan prøves fullt ut av domstolene. Miljøverdiens betydning og miljøskadens omfang og varighet vil stå sentralt i vurderingen, og likeledes om overtrederen er møtt med andre reaksjoner. Bruk av miljøerstatning vil være særlig aktuelt dersom overtredelsen ellers ikke ville møte noen reaksjon. Det er ikke noe vilkår at overtrederen har utvist subjektiv skyld, men det kan ha betydning for både erstatningsplikten og erstatningens størrelse. Er overtredelsen skjedd på vegne av en juridisk person, må denne kunne pålegges miljøerstatning etter mønster av det erstatningsrettslige arbeidsgiveransvaret. Det kan gis forskrift om standardsatser for visse overtredelser.

Straffansvaret etter § 75 er knyttet til overtredelse av angitte bestemmelser. Det er i tråd med retningslinjene utformet i samband med straffeloven 2005. Den ordinære strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år, og den øvre strafferammen er skjerpet til fengsel i tre år ved grov overtredelse. Skyldkravet er forsett eller vanlig uaktsomhet. De mest alvorlige overtredelsene kan straffes som alvorlig miljøkriminalitet etter straffeloven 1902 § 152 b, som vil avløst av straffeloven 2005 § 240.

12 Avslutning

Klima og biologisk mangfold står fra norsk synspunkt

¹⁵¹ Etter svalbardmiljøloven § 95 går miljøerstatninger inn i Svalbards miljøvernfond, som etter § 98 bare kan brukes til visse tiltak for å beskytte miljøet på Svalbard. En slik ordning betyr en øremerking av midler, noe Finansdepartementet har prinsipielle motforestillinger mot.

som de aller største miljøutfordringene i dagens samfunn. Naturmangfoldloven vil i tiden fremover være det rettslige hovedgrunnlaget for å ta vare på biologisk mangfold i Norge. Den er kommet for sent til å bety noe for å nå målet om å stanse tap av biologisk mangfold innen 2010, men det vil likevel være naturlig å måle lovens virkninger i forhold til målet om å stanse nedgangen i biologisk mangfold.

Lovens virkninger vil bero på i hvilken grad og på hvilken måte fullmaktene i loven blir brukt. Når det gjelder bevaring av biologisk mangfold, er det særlig grunn til å følge bruken av de nye reglene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper (avsnitt 5.5 og 8 foran). På den annen side kan bestandsutviklingen bli påvirket av faktorer utenfor norsk jurisdiksjon, som prinsipielt ligger utenfor hva naturmangfoldloven kan påvirke, f.eks. for trekkende arter. Hvis manglende måloppnåelse skyldes forhold utenfor Norges grenser, kan det spørres om naturmangfoldloven likevel virker positivt ved å tjene som mønster for tilsvarende virkemidler i andre lands rett. I dette perspektivet kan det spørres om naturmangfoldloven betyr et reelt bidrag til å konkretisere og operasjonalisere de mål og forpliktelser som følger av biomangfoldkonvensjonen.

Diskusjonen om lovens virkeområde til havs (avsnitt 3.2 foran) gir grunn til å følge hvilke utredninger og vurderinger som i de kommende år blir foretatt om en utvidelse av lovens virkefelt. Forvaltningsmålene etter naturmangfoldloven (avsnitt 4.1 og 3.2 foran) gjelder også for marine organismer, men de konkrete virkemidlene gjelder ikke utenfor tolvmilsgrensen. Det er derfor en særlig grunn til å følge utviklingen i det marine biologiske mangfold for eventuelt å vurdere om den gir grunn til å ta i bruk naturmangfoldlovens virkemidler og helt eller delvis la miljøvernmyndighetene få det administrative ansvar for dette i stedet for fiskerimyndighetene.

Dette reiser også et generelt spørsmål om lovens betydning som tverrgående lov: I hvilken grad, og hvordan, vil de lovfestede miljørettslige prinsippene (avsnitt 4.3 foran) påvirke forståelsen og anvendelsen av annen lovgivning? Det kan også gi grunnlag for

mer generelle rettsvitenskapelige analyser av forholdet mellom *lex generalis* og *lex specialis*.

Når ordningen med miljøvedtaksregister (avsnitt 11 foran) blir satt i verk, vil det gi en enklere tilgang til viktige deler av forvaltningspraksis etter naturmangfoldloven. Miljørettsvitenskapen kan da få et grunnlag som nærmer seg situasjonen i Sverige og Danmark, for å studere norsk praksis og klarlegge om forvaltningspraksis utvikler seg i tråd med lovens formål.

Naturmangfoldloven trekker opp flere nye linjer for samspillet mellom miljøhensyn og grunneierinteresser. Det reiser rettsdogmatiske spørsmål om tolking av reglene (f.eks. den generelle aktsomhetsplikten, jf. avsnitt 4.2 foran, og vilkårene for erstatning for områdevern, jf. avsnitt 9 foran) og mer samfunnsfaglige spørsmål om betydningen for konfliktnivået

mellom grunneiere og miljøverninteresser. En konkret problemstilling med støtte i lovens forarbeider er om de samlede statlige utbetalinger i samband med erstatning for områdevern vil være uendret samtidig som en større andel av utbetalingene tilfaller grunneierne (jf. avsnitt 9 foran). Når loven går lenger i å tillate bærekraftig bruk i verneområder enn tidligere praksis, reiser det på sin side spørsmål om det faktisk skjer uten skade på de aktuelle miljøverdiene.

Den nye naturmangfoldloven skal gjøre at naturmangfoldet i Norge blir tatt bedre vare på og gi bred aksept blant folk for at dette er viktig. Så generelle mål må gjerne presiseres og konkretiseres for å være forskbare. Det er uansett et tema for fremtidig miljørettsforskning å bidra med kunnskap til at målene kan nås og klarlegge i hvilken grad de faktisk blir nådd.