

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, den 1. september 2005

Forslag om ny naturmangfaldlov – høyringsfråsegn

Vi viser til brev av 31.1.05 om høyring av NOU 2004:28 om naturmangfaldlova.

Dette forslaget må Stortinget vedta. Biomangfaldutvalet har lagt fram eit uhyre veldokumentert, systematisk og konsistent utkast til ny naturmangfaldlov. Framlegget vil løfte naturvernet og omsynet til den levande naturen i norsk forvaltning. Men det er meir snakk om å ta igjen eit etterslep enn å gå radikalt til verks. Det er snakk om å lovfeste mål, tiltak og prinsipp som Stortinget ved fleire høve har slutta seg til tidlegare, til dømes at Noreg skal stanse nedgangen i det biologiske mangfaldet innan 2010 og at føre var-prinsippet skal ligge til grunn for vedtak som gjeld naturen når konsekvensane er usikre. Meir enn å ta nye steg i internasjonal samanheng er det snakk om å ajourføre norsk lovverk til dei internasjonale konvensjonane som Noreg har slutta seg til, mellom anna Biomangfaldkonvensjonen og den nettverkstankegangen som er utvikla i medhald av Bernkonvensjonen.

Utkastet er eit moderne lovverk som ikkje berre handlar om vern, men som gjev reglar for berekraftig bruk av naturen. Retningslinene for slik bruk byggjer på økologiske kriterium som alltid må ligge i botnen for moderne tenking om framtidretta bruk av naturgode.

I den offentlege debatten dukkar det opp utsegner som kan tyde på at nokre meiner det finst ein forsvarleg og berekraftig bruk som alternativ til vanleg vern av artane og deira leveområde. Å lese utgreiinga frå lovutvalet er argumenterande og velformulert medisin mot slike oppfatningar. Den norske staten kan presentere nasjonaløkonomiske tal som ligg i verdstoppen. Vi har òg ein natur som på mange måtar skil seg frå andre land ved at variasjonsrikdommen er uvanleg stor. Vi har fleire artar og naturtypar som ein sivilisert nasjon må ta eit internasjonalt ansvar for å sikre. Fakta om vår forvaltning av denne naturrikdommen er mindre smigrande i internasjonal samanheng. Utkastet til naturmangfaldlov er eit veleigna lovverk for å endre dette.

Nye inngrep dukkar nå opp i så stort tempo at det hastar med å setje bremsene på i mange tilfelle. Det er difor viktig at Miljøverndepartementet set fart på arbeidet med å førebu lovproposisjonen for Stortinget.

Over heile verda arbeider dei nå for å redusere utryddinga av artar og biotopar. Dersom Noreg skulle svikte denne dugnaden på heimebane, vil det ikkje berre resultere i at norsk natur forvitrar vidare. Det vil vere eit svært uheldig signal til omverda frå eit land som på dette feltet har vist at det kan snakke med ein viss autoritet. Ingen kan finne dekning for at dei økonomisk konsekvensane av lova vil ha dimensjonar å snakke om. Men vi er budde på at nokre særinteresser vil komme med innvendingar. Dei bør ikkje få gjennomslag utan at dei kan argumentere godt for at tiltaka i lovutkastet ikkje trengst for å nå dei overordna måla.

Norges Naturvernforbund støttar i hovudsak det utkastet som lovutvalet har lagt fram. Nedanfor har vi kommentert nokre av paragrafane og i færre tilfelle komme med konkrete endringsforslag. Der vi ikkje har sagt noko, er det anten fordi vi sluttar oss til ordlyden i lovutkastet, eller fordi vi ikkje har noko meining om saka, til dømes ein del lovtekniske sider.

Kap. I Føremål og verkeområde

§1 Føremål

Norges Naturvernforbund støttar utkastet til føremål med lova (§1), på bakgrunn av merknadene i kap. 25 og drøftinga i kap. 11.4 og 11.5. Lova må bli det overordna regelverket for handtering av naturen, dei felles reglane som set grenser for kva ulike sektorlover kan tillate av inngrep og utnytting.

Målet er å ta vare på – for framtida – ”naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser”. Setningsdelen presiserer at variasjonen i geologi og landskap er ein del av mangfaldet i naturen, i tillegg til dei levande organismane, med si genetiske spennvidde. Denne presiseringa er i tråd med solid kunnskap om dei abiotiske elementa som grunnlaget for alle økosystem. Artane lever i landskapet, og inngrep i landskapet er den vanlegaste årsaka til at artar er forsvinn eller er i nedgang. Variasjonane i landskap og geologi har i tillegg opplevingsverdiar som er viktige for helse og trivsel hos menneska, og som difor er ein sjølvstendig rikdom, ein verdi i seg sjølv. Utandørs er det landskapet, med sitt geologiske grunnlag, som vi oppfattar og som vi i praksis forvaltar. Å innsnevre naturvern til eit reint artsvern, er ein gammaldags og lite økologisk fundert tanke.

Middelet er vern og berekraftig bruk. Det går fram av merknadene at med berekraftig bruk meiner lovutvalet ’økologisk berekraftig bruk’, ei presisering som kanskje burde stått i § 1, for å markere skilnaden på berekraftig bruk og det uklare omgrepet ’berekraftig utvikling’. På den andre sida er det klart nok ut frå teksten og samanhengen at bruk som ikkje er

økologisk forsvarleg, er heller ikkje berekraftig. Dersom ignorantar vil lese noko anna, er dette neppe mogleg å hindre, same kva som står i lova.

§2 Verkeområde

Norges Naturvernforbund støttar forslaget i § 2 om å gjere lova gjeldande både på land- og sjøterritoriet. Å sikre den biologiske rikdommen av artar og økosystem er like viktig i havet som på land. Regelen vil innebere å lovfeste den økosystemforvaltninga av hav- og kystmiljøet som Stortinget slutta seg til under handteringa av St.meld. nr. 12 (2001-2002)
Rent og rikt hav.

Kap. II Allmenne reglar

§ 4 og § 5 (bevaringsmål)

§ 4 stiller krav om å ta vare på mengda og kvaliteten av ulike naturtypar der dei naturleg er å finne. Denne regelen står ikkje i vegen for å utnytte areala, men bruken skal, ”så langt mulig”, ikkje gå ut over dei naturlege prosessane i økosystema. Her er det rom for skjønn, men innanfor grensene av å sikre den naturskapte variasjonen av artar og naturtypar på lang sikt. Idéen om slike grenser har Stortinget ved fleire høve slutta seg til. Han er i samsvar med Biomangfaldkonvensjonen og Habitatdirektivet i EU, men er så langt ikkje lovfesta i Noreg. På same måten som for naturtypar er det viktig å halde fast ved at artane skal kunne finnast i levedyktige populasjonar der dei naturleg høyrer til. I dag er det nesten slik at berre opplysningar om direkte truga artar i nasjonal samanheng vert oppfatta som tyngre innvendingar mot inngrep. Konsekvensen er til dømes at leveområda for ein art som villreinen er fragmentert gjennom mange inngrep som kvar for seg ikkje alltid er så store, men som vi veit vil gjere reinen utryddingstruga om dei får halde fram. Mange artar har ei negativ utvikling fordi andre omsyn for ofte får gjennomslag. Ein framtidsretta og forsvarleg forvaltning av artar og naturtypar er å ha som mål å ta dei omsyn som trengst der artane og naturtypane finst. Ein ansvarleg brannmann ventar ikkje med å gripe inn til elden har fått overtaket.

§ 6 (generell plikt til aktsemd)

I utkastet er § 6 noko vagt formulert, og må kanskje av praktiske grunnar vere det. Vi er usikte på kor langt plikta til å skaffe seg opplysningar vil rekke. På den andre sida vil regelen stå i vegen for å neglisjere kunnskap som er kjend, utan å måtte stå til ansvar for det. I mange samanhengar som gjeld helse og tryggleik, må dei som driv ei verksemd syte for at dei har kunnskap om farane for skade, og setje inn tiltak for å hindre ulukker. Det er høgst rimeleg at ein tilsvarande praksis blir innført for handtering av naturen. Utvalet viser til at liknande reglar som i § 6 finst i fleire andre lover, og Naturvernforbundet støttar forslaget om ei generell plikt til aktsemd, både for private og det offentlege. Vi når ikkje fram til ei

kunnskapsbasert forvaltning, som Stortinget har vedteke, utan å krevje ein viss innsats for å skaffe seg den kunnskapen som trengst. Eit slikt krav om kunnskap må vere lovfesta for å ha gjennomslag.

§ 8-12 (prinsipp for avgjerder)

Det er uhyre viktig å få 'føre var'-prinsippet lovfesta, slik § 9 inneber. Prinsippet er etablert i internasjonal rett og deklarasjonar, men likevel med avgrensa gjennomslagskraft i nasjonale og lokale saker. Mange negative konsekvensar av tiltak i naturen er resultat av den motsette tankegangen, manglande kunnskap om negative effektar gjer at tiltaket blir gjennomført. Vi trur § 9 vil stimulere til å gjennomføre intensjonen med § 6 i større grad, ved at manglande kunnskapar kan vere nektingsgrunn i saker som krev løyve frå det offentlege. I mange mindre saker som private einskildpersonar står bak, vil situasjonen vere nokså enkel. Det er liten grunn til å tru at konsekvensane av reglane i §§ 6 og 9 blir verkeleg urimelege for dei det gjeld. Nokre hevdar at 'føre var'-prinsippet er uklart. Det er ein påstand og kan etter vår oppfatning ikkje vere noko gyldig innvending mot å gjere det til lov. Innhaldet vil nok bli tydeleg nok.

Eit praktisk spørsmål blir når § 9 skal komme i bruk. Når er det risiko for vesentleg skade på miljøet? Vi vil her rå til at ordet '*betydelig*' går inn i staden for 'vesentlig'.

Norges Naturvernforbund støttar også forslaga i § 10 om samla påkjenning på naturmiljøet som grunnlag for avgjerder, § 11 og § 12 om miljøforsvarlege teknikkar, driftsmetodar og lokalisering og § 13 om miljøkvalitetsnormar. Prinsippet bak §§ 10, 11 og 12 er alt nedfelt i andre norske lover, mellom anna lov om ureining. Det er gode grunnar til å gjere det gjeldande for naturforvaltninga generelt. Val av teknikk og lokalisering kan i mange tilfelle avgjere om skadane blir vesentlege eller om dei er uproblematiske.

Kap. III Artsforvaltning

Naturvernforbundet støttar forslaget frå utvalet om å ta dei overordna forvaltningsreglane for alle artar inn i naturmangfaldlova. Denne lova bør vere det regelverket som regulerer vern og anna forvaltning av artane gjennom grenser for kva som er lovleg å drive av hausting eller andre former for utnytting. Også der andre styresmakter handterer uttaket i praksis, til dømes saltvassfiske, bør ansvaret for å ta vare på artane i tråd med føremålet og dei allmenne reglane i denne lova, ligge i Miljøverndepartementet. Prinsippet om generell freding og hausting gjennom særskilt løyve er frå før etablert i norsk rett, så vi går ut frå at dei grunnleggande prinsippa i kapittelet ikkje er kontroversielle. Det må også vere ein praktisk føremon å ha de overordna regelverket om alle artar samla i ei lov.

§ 23 (prioriterte artar) er, i lys av § 5, den viktigaste nye regelen i kapittelet. Med over 3000 artar (over 20 prosent av dei statusvurderte artane) på raudlista, er det opplagt trong for å innføre særlege omsyn til mange artar og deira leveområde. Utvalet har argumentert godt for at regelen trengst, og for den utforminga § 23 har fått i utkastet. Vi er samde i at freding av artane ikkje er nok. Med nokre unntak er dei viktigaste trugsmåla ikkje direkte jakt eller andre former for avliving, men at leveområda eller dei aktuelle nisjane vert øydelagde eller dårlegare for dei artane og stammene det gjeld.

At Kongen *kan* peike ut artar som prioriterte, kan lett bli ein sovande paragraf, på linje med biotopvernreglane i viltlova §§ 7 og 8. Det er difor viktig å innføre *plikt* til å vurdere om ein art skal få status som prioritert, slik det går fram av andre leden i § 23 i utkastet. Framlegget inneber ikkje noko plikt til å peike ut ein art som prioritert, men til å vurdere saka.

Mykje kunnskap om overlevingsevna for ulike artar og populasjonar finst i frivillege organisasjonar, i Botanisk forening, Zoologisk forening, Sabima, Norges Naturvernforbund og andre. Forslaget om å gje organisasjonar eller andre med rettsleg interesse rett til å krevje at det blir vurdert å peike ut ein art som prioritert (§ 23, andre leden) er eit viktig framlegg for å aktivisere § 23. Regelen vil òg stimulere organisasjonane til å styrke sin kunnskap, og å la styresmaktene få kjennskap til det dei veit. Vi kan ikkje sjå at det finst saklege grunnar til å avvise at organisasjonane får retten til å krevje vurdering etter § 23. Kven som helst kan komme med forslag til styresmaktene. Det nye i lovframlegget er ei plikt til å vurdere innkomne kandidatar til prioriterte artar. Dei som kan ha interesse av å hindre ein slik rett, må vere slike som ønskjer å motarbeide artsvernet ut frå økonomiske eller andre særinteresser. Vi går ut frå at Stortinget, som har vedteke å stanse nedgangen i det biologiske mangfaldet innan 2010, ikkje vil finne det akseptabelt å la slike interesser få gjennomslag i denne samanhengen.

I § 25 (handel mm.) ønskjer Naturvernforbundet at regelen klarare peikar på problemet med import av tropisk trevirke. Vårt forslag er to tillegg, slik:

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

Naturvernforbundet støttar, utan nærare merknader, dei andre forslaga i kapittel III.

Kap. IV Framande artar

Spreiing av framande artar har i mange tilfelle alvorlege konsekvensar, som utvalet har gjort greie for. Ofte er dei vanskelege å vite om på førehand. Både regelverket og praktiseringa av det må difor legges ei relativt streng føre var-tenking til grunn. I det vesentlege er vi nøgde med reglane i utkastet, kapittel IV.

Men vi går inn for å *stryke* unnataket for landlevande planter i § 28, første leden. Utvalet har lagt til grunn for sine forslag at både innførsel og utsetting krev godkjenning. Avslag på søknader om utsetting kan hindre utilsikta konsekvensar av tilsikta utsettingar, men ikkje av utilsikta spreining. Også planter på land kan gjere stor skade når dei kjem på avveggar. Etter fjerde leden i utk. § 28 kan Kongen gje føresegn om lovleg innførsel utan særskilt løyve. Med vårt forslag til endring av § 28, treng vi ikkje heimelen til føresegn om importforbod utan særskilt løyve. Lovteknisk vil det etter vår oppfatning bli meir ryddig med like reglar og prosedyrar for alle grupper av organismar.

Vi saknar eit forslag til heimel for Kongen eller andre til å setje i verk tiltak for å avgrense, utanfor verna område, skadane av framande artar som alt er på vidvanke, sjølv om grunneigaren skulle vere uinteressert eller motvilleg. Ein slik heimel kan komme som tillegg i § 27. Gran og sitkagran spreier seg nå kraftig i skogreisingsstroka. Å hindre utilsikta spreining over alt er kanskje ikkje overkommeleg. Men vi treng tiltak som kan halde nokre utvalde område frie for desse og andre treslag, som edelgran og platanlønn. Tromsøpalme og kjempebjønnekjeks er andre forvilla og aggressive planter som effektivt konkurrerer ut andre vekstar.

Kap. V Områdevern

Norges Naturvernforbund støttar den differensieringa av føremål og grad av restriksjonar som utvalet legg opp til mellom ulike former for områdevern. Klarare og meir ulike mål enn i dag for til dømes nasjonalparkar og landskapsvernområde, må òg vere ein føremon for eigarane. Eit vilkår for denne differensieringa er forslaget om å oppheve kravet til statsgrunn i nasjonalparkar, slik at privat grunn som er utan tyngre inngrep kan bli nasjonalpark dersom området elles oppfyller vilkåra for det. Vi støttar òg forslaget i § 33, fjerde leden, om å kunne vedta særskilde reglar for dei ulike delane av eit verna område. Utkastet er i det heile langt betre eigna enn dagens regelverk til å handtere dei mange og varierte sakene med områdevern. Vi sluttar oss til forslaget om å lovfeste vern av sjøområde.

§ 32 (mål for områdevern) er klargjerande og har etter vår oppfatning med dei punkta som trengst i første leden. Regelen manglar ei direkte formulering av det estetiske omsynet som er i dagens naturvernlov om nasjonalparkar, der ”vakre naturområde” er eit eige kriterium. Vi

trur at punkta a) til h) i første leden dekkjer det natur- og kulturskapte grunnlaget for vakre naturopplevingar, og dermed at den meir objektive lista i § 32 vil fange opp også dei vakre områda med store opplevingsverdiar. Vi viser til at § 34 om nasjonalparkar mellom anna har som mål å ”sikre en uforstyrret opplevelse av naturen” og at ”opplevelsesmessig verdi” er eit kriterium for å opprette landskapsvernområde.

Utvalet har gode argument for at naturforvaltninga i større grad tek sikte på å byggje opp økologiske nettverk. Utvalet argumenterer for at nettverkstankegangen går fram av mellom anna punkt g) i § 32, første leden. Lova skal gje heimel for politiske vedtak om vern, og er i seg sjølv ikkje eit vernevedtak.

I kommentarane til utk. § 32, andre leden, andre punktum, er nettverksbygging ikkje omtala. Naturvernforbundet trur økologiske nettverk ofte må bli eit resultat av vedtak etter fleire lover i kombinasjon. Vi gjer difor framlegg om at siste punktum får eit tillegg slik:

”Inngår slike vedtak etter annen lov i en plan som omfatter områder beskyttet ved vedtak etter denne loven, *for eksempel som del av et økologisk nettverk*, kan Kongen gi regler for å sikre at beskyttelsen”

Naturvernforbundet støttar framlegga til § 34 (nasjonalparkar) og § 35 (landskapsvernområde) slik dei står. Det same gjeld § 36 (naturreservat), der vi særleg vil framheve verdien av det nye innhaldet i andre leden, reservat brukt som tiltak for å gjenopprette naturtilstanden. I § 43 er det forslag om eit nytt miljøvedtaksregister som skal vere offentleg tilgjengeleg. Eit slikt register vil vere svært nyttig som kjelde til opplysningar i mange samanhengar om kva for vedtak som gjeld og kvar dei gjeld.

Av fleire grunnar gjev vi vår fulle støtte til framlegget i § 34 om å oppheve vilkåret om statsgrunn i nasjonalparkar. Det er ikkje lenger faktisk grunnlag for ideen om at nasjonalparkar skal vere i statens eige. For det første har praksis i realiteten oppheva vilkåret om statsgrunn som nokolunde konsekvent regel. Tanken om å oreigne privat grunn i nasjonalparkar er ikkje aktuell. Kravet står i praksis igjen berre som ei hindring for eit fleksibelt system av ulike vernekategoriar ut frå føremålet med vern og tilhøva på staden. I medhald av naturvernlova er nokre område verna som landskapsvernområde sjølv om dei oppfyller vilkåra for nasjonalparkar, med unnatak for kravet om statleg eigedom. Med felles vernereglar for både dei lite påverka delane og dei som er meir prega av bruk og gjerne ligg nær bygda, har sakene skapt konflikhtar i utrengsmål. Den skilnaden som utvalet legg opp til mellom nasjonalparkar og landskapsvernområde, og som Naturvernforbundet støttar, vert vanskelegare å gjennomføre utan å fjerne kravet om statsgrunn i nasjonalparkar. Ved å gå inn for like kompensasjonsreglar for alle typar verna areal, har lovutvalet etter vår oppfatning

også oppheva på ein tenleg måte skilnaden for eigarane av grunn i nasjonalparkar og andre verna område.

Naturvernforbundet støtter vidare framlegget i § 44 om at i verna område ”kan miljøvernmyndigheten foreta skjøtsel”. I dag manglar ein slik heimel, og det finst døme på at verna område med kulturskapte verdiar som ein del av føremålet med vern, kjem i forfall fordi uvillige grunneigarar nektar andre å gripe inn. For å få i gang ei aktiv forvaltning, og for å hindre at konflikhtar oppstår i utrengsmål, er siste leden i § 44 eit viktig forslag om at utkast til skjøtelsplan skal komme samstundes med vedtaket om vernereglar.

§ 46 er viktig. I dei fleste tilfelle er verna område snevert avgrensa på grunn av sterkt press for å gjere dei så små som mogeleg. Mange hevdar at grensa mellom verna og ikkje verna areal må vere ei klar grense også i forvaltninga, slik at nokre meter frå den verna naturen skal vernereglane ikkje ha noko å seie. Dette er urimeleg fordi ein slik praksis inneber ofte å redusere verdien av viktige kvalitetar som skal vere sikra i det verna området. Det er òg urimeleg fordi standpunktet har som konsekvens at ein eller få personar for eigen nytte kan redusere verdien av langsiktige tiltak for å sikre naturen til glede for mange. Mykje viktig natur er verna dei siste 40 åra, men det har ikkje hindra at ei rekkje planter og dyr likevel har fått dårlegare vilkår, og at dei ettertrakta opplevingsverdiane i naturen er under aukande press. § 46 er vesentleg for å kunne sikre innhaldet i eit verna område etter intensjonen. Vi kan ikkje sjå at regelen inneber urimelege krav mot nokon.

§ 47 (kompensasjon til eigarar og rettshavarar) svarer ja på kravet frå mange om lovfesta erstatning for alle typar områdevern. Forslaget opnar også for at staten yter tilskot til drift av eigedommar som inngår i ein nasjonalpark eller andre verneområde etter lova. Utvalet har etter vår oppfatning argumentert godt for desse to framlegga. Naturvern er eit tiltak som samfunnet set i verk for å hindre former for utnytting som samfunnet vurderer til å vere skadelege eller uheldige. Når dette har som konsekvens at eigaren eller bruksrettshavaren får mindre råderett over eigedommen, meiner utvalet etter gjennomgang av praksis frå Høgsterett at ”selv meget vesentlige inngrep i eierrådigheten ikke vil være tilstrekkelig til å utløse erstatningsansvar etter prinsippet i Grunnlovens § 105” (s. 397). Norges Naturvernforbund har ingen annan merknad til dette, som utvalet meiner er sikker rett, enn at det som er utvikla som sikker rett bør gjelde.

Eit nytt og viktig framlegg er andre leden i § 47, som heimlar statlege tilskot til drift av eigedommar med areal i nasjonalparkar eller andre vernekategoriar. Grunngevinga er at tilskotet skal kompensere for tapt næringsutvikling i framtida, som følgje av vernevedtaket, etter at erstatning etter første leden er avgrensa til eksisterande drift. Forslaget om driftstilskot er eit godt naturvernpolitisk tiltak, dersom det blir kombinert med vilkår om skjøtselstiltak i det verna området.

Særleg i landskapsvernområde, men òg i delar av nasjonalparkane og i mange naturreservat, er det delvis kulturskapte verdiar som ligg til grunn for vernet eller avgrensinga. Den tradisjonelle bruken, som dette dreiar seg om, er i stor grad avvikla av næringsøkonomiske grunnar. Vegetasjonstypar etter tidlegare slått og beite gror til med skog. Fysiske kulturminne forfell. Det er klart trong for ein større innsats for å halde dei kulturprega delane ved like der dei er ein del av verdiane som vernet skulle sikre, til dømes ved at dei hyser artar i kulturprega biotopar. Denne innsatsen må skjje ved driftsmåtar som stort sett er kommersielt ulønsame i dag, eller ved spesielle tiltak. Det er rimeleg at staten betaler kostnadene med slike tiltak, fullt ut eller ved støtte til driftsmåtar som er i tråd med vernereglane og som resulterer i varer eller tenester for sal. Staten har på vegner av nasjonen ansvaret for å gjennomføre naturvern som eit framtidsretta samfunnsgode. Så langt har den statlege innsatsen for å forvalte verna område med sikte på å halde verdiane ved like, vore for liten.

Naturvernforbundet støttar framlegget til § 47. Utvalet har i kapittel 18.9 vurdert ulike modellar for å gjennomføre den tilskotsordninga dei går inn for, og som Kongen etter framlegget skal gje føresegn om. Etter vår oppfatning må det her ligge til rette for å kombinere naturvernretta skjøtselstiltak med støtte som stimulerer busetting i bygda ved at drift i verna område blir eit nytt inntektsgrunnlag. Rasjonelle grunnar tilseier at det ved utforming av føresegner til § 47 blir lagt vekt på å kombinere nye landbrukspolitiske tilskot med praktiske tiltak i verna område. Ein slik kombinasjon er i praksis vederlag for samfunnsgagnleg arbeid i bygda, arbeid som held oppe grunnlaget for levande utkantsamfunn. Vi reknar med å få komme attende til spørsmålet om utforming av føresegner til § 47.

Kap. VI Utvalde naturtypar

Områdevern er viktige tiltak for å ta vare på livsgrunnlaget for planter, dyr og andre organismar. Vern har sikra mange område og økosystem som utan vern ville vore prega av skadelege inngrep. Men sjølv i større omfang enn i dag vil klassisk områdevern ikkje fange opp all den rike variasjonen av naturtypar og kulturprega landskapselement som vi finn i landet. Tradisjonelt områdevern er viktig, men ikkje nok til å sikre artane og naturtypane for framtida.

Til nyleg var rundt 15 prosent av arealet i alpin sone i Noreg verna, og 6 prosent av den nordboreale sona. Dei sørlegare og lågareliggende vegetasjonssonene (mellomboreal, sørboreal, boreonemoral og nemoral sone) hadde berre eit par prosent vern, eller mindre. Det same gjeld dei sterkt oseaniske delane av landet, medan dei mindre oseaniske og dei kontinentale delane i langt større grad var underlagt vern. Forholdet mellom desse tala er

ikkje endra i favør av dei områda med lite vern. Dette går fram av Moen, A. 1998. *Nasjonalatlas for Norge. Vegetasjon.*

I rapporten *Truete vegetasjonstyper i Norge* (Fremstad, E. & Moen, A. (red.) 2001) har forfattarane lista opp 12 akutt truga og 35 sterkt truga vegetasjonstypar. Mange av desse typane er å finne i låglandet. Dei er delvis restar etter det gamle jordbruks- og skogbrukslandskapet og til ein viss grad påverka av tidlegare bruk. Lokalitetane er små, og dei er nok lite påakta i arealplanlegging og den moderne jordbruksrasjonaliseringa. Av ymse grunnar ligg det vanskeleg til rette for at tradisjonelt områdevern kan ta vare på ein stor nok del av desse areala, som ofte er artsrike og har mange utformingar. Mange er nær ved å bli uttrydda, anten ved inngrep, omdisponering eller gjennom naturlege suksesjonar vekk frå dagens tilstand. Det siste gjeld mellom anna kystlyngheiar.

Norges Naturvernforbund ser difor med glede på framlegget til kapittel V. Dette er eit nytt og viktig forslag for å stanse utarminga av den biologiske variasjonen i landet.

Vi trur at § 49 inneheld dei relevante kriteria for å peike ut utvalde naturtypar. Vi oppfattar forslaget slik at dersom eit av kriteria i punkt 1-5 i andre leden er oppfylt, er det god nok grunn til å peike ut ein naturtype som utvald. Forslaget om at organisasjonar med rettsleg interesse skal kunne krevje at Kongen vurderer om ein naturtype skal vere mellom dei utvalde, er viktig av fleire grunnar. Ein av dei er at regelen venteleg vil stimulere organisasjonar som sit på kunnskap om tilstanden rundt om i landet til å la styresmaktene få del i kunnskapen.

Etter § 50 skal kommunen kartfeste dei utvalde naturtypane og gje dei ”den beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand”. Det er altså kommunane som får ansvar for å forvalte dei utvalde naturtypane etter plan- og bygningslova, under ei lovfesta plikt til å hindre ”forringelse”. Ein naturleg konsekvens er at kommunane får plikt til å innarbeide dei utvalde naturtypane i arealdelen av kommuneplanen.

Dersom kommunal forvaltning skal fungere etter intensjonen, må Kongen i føresegn etter § 49 opplyse kva for ”beskyttelse som trengs for å unngå forringelse av deres utbredelse og økologiske tilstand”. Etter mange års røynsle med kommunale omsyn til naturen når det kjem i konflikt med næringstiltak, er det vår klare oppfatning at dersom kommunane skal oppfylle plikta etter § 50, må dei få vite konkret korleis valfridommen er avgrensa for dei ulike typane. Realiteten er for tida at dei aller fleste kommunane har kvitta seg med den kompetansen som kunne fortelje politikarane kva omsyn som trengst i konkrete tilfelle for å etterleve § 50.

Etter § 49 er det tilstanden og utviklinga i naturtypane i Noreg – i landet – som er kriterium for utvalet. Det dreiar seg om det vi kan kalle nasjonale ansvarstypar. For å lage ei liste over

utvalde naturtypar, treng Kongen eit nasjonalt oversyn over tilstanden. Det er nærliggande å meine at for nasjonalt viktige naturtypar bør staten ha kartleggingsansvaret. Det er vårt primære standpunkt. Dersom kommunane skal ha kartleggingsansvaret etter § 50, går vi ut frå at staten i praksis vil samarbeide med kommunane om ei kartlegging som er dekkjande og påliteleg.

Eit problem kan oppstå når ein utvald naturtype finst i fleire kommunar, og dei kvar for seg har ansvaret for forvaltninga. Kravet om å ta vare på utbreiinga og den økologiske tilstanden er etter forslaget ikkje absolutt. Vi treng ikkje legge negativ fantasi til grunn for å sjå for oss at ein kommune i ei konkret sak ser for seg at dei kan tillate inngrep fordi det vil ikkje setje den nasjonale tilstanden for naturtypen i fare.

Etter dette vil vi føreslå eit tillegg i § 49, første ledd, første punktum, slik:

”For å fremme målet i § 4 kan Kongen fastsette forskrift som angir bestemte naturtyper som utvalgte, og *hvilke hensyn de utvalgte naturtypene krever.*”

Dette er først og fremst ein regel om at staten har ei viss opplysningsplikt om kva som må til for at kapittel VI skal verke til å nå målet i § 4.

Naturvernforbundet støttar, utan vidare kommentarar, resten av forslaget i kapittel VI.

Kap. VII Tilgang til genetisk materiale

Reglane i §§ 51-60 regulerer tilgangen til genetisk materiale, og ikkje den vidare utnyttinga av materialet i til dømes industriell samanheng. Genteknologi er regulert av bioteknologilova. Naturvernforbundet støttar standpunktet om å innføre lovregulering av tilgangen til genetisk materiale, og vi sluttar oss til forslaget i § 55 om at genetisk materiale er ein felles ressurs som skal forvaltast på visse vilkår, til gagn for miljø og menneske. At visse verdfulle naturgode er felles, nasjonale ressursar, har lange tradisjonar i vårt land. På dette synet byggjer konsesjonslovene om vasskraft og bergverk, bergverkslova og petroleumslova. Skilnaden på retten til genetisk materiale og det biologiske materialet som den genetiske informasjonen er knytt til, er eit juridisk vanskeleg tema som utvalet har komme til eit svar på. Vi har ikkje innvendingar mot dette svaret, som vi oppfattar er i samsvar med biomangfaldkonvensjonen og annan internasjonal rett.

Kap. VIII Styresmakter etter lova. Tilsyn

Det er viktig å slå fast, som i § 61, at Kongen er øvste styresmakt etter lova. Vi vil ikkje setje oss i mot forslaget om at Kongen kan delegere avgjerdsrett til kommunen i særskilde tilfelle. Det må i så fall vere eit vilkår at kommunen har den fagkompetanse som skal til for å handtere sakene på forsvarleg vis. I debatten vert det ofte hevda at kommunal råderett over naturen er i seg sjølv eit gode fordi det er meir demokratisk enn at staten sit med avgjerda. Dette er ein påstand som ser ut til å leve utan vidare grunngeving.

Naturen er vårt felles livsgrunnlag og må vere underlagt ei balansert forvaltning ut frå mange omsyn. Nasjonal og lovfesta regulering av ressursuttak har lange tradisjonar i vårt land. Den som sit nær kjelda til økonomiske verdier, har som regel vanskar med å praktisere eit langsiktig måtehald. Historia om skogbruket og skogbrukslovgjevinga er eit klargjerande døme på at overordna regulering måtte til for hindre rovdrift på naturgode av store økonomiske verdier. Habilitetsreglane for offentleg forvaltning og rettsvesenet skal hindre at nokon kjem i freisting til å skaffe seg eller sine næraste gode på urette eller uheldige måtar. Også i naturforvaltninga er det eit gode at det er avstand mellom dei som har avgjerda og dei som kan ha økonomisk interesse av utfallet.

Industrien sleppte ut gifter og andre skadestoff like til det kom statleg styring og kontroll med sikte på å hindre dei ulempene som var resultatet. Kommunar brende samfengt søppel på open mark og let kloakken gå direkte i elvar og vatn så lenge det var lovleg. Elvane rann sleipe av silosaft og avsig frå gjødselkjellarar før det kom forbod mot slikt.

I dag er situasjonen for biomangfaldet det mest kritiske i norsk naturforvaltning. Samstundes med at fleire lever mindre nær naturen i det daglege, ser vi stor interesse for å kunne oppleve natur i fritida. Det er brei folkeleg oppslutning om å ta vare på dyre- og plantelivet, sjølv når det gjeld kontroversielle artar som ulv. Kva som skjer med naturen i ein kommune, er ofte av interesse for mange fleire enn dei som bur i kommunen. Det representative demokratiet fungerer ved at borgarane kan stille sine folkevalde til ansvar for deira handlingar. Dette vilkåret er ikkje lenger til stades dersom eit mindretal, til dømes dei som bur i ein kommune, skal kunne avgjere framtida for naturskapte verdier som vi har lite av i landet, eller som vi har eit internasjonalt ansvar for, og som det er interesse for i heile folket. Naturmangfaldlova handlar i det vesentlege om slike verdier.

Med desse merknadene sluttar Naturvernforbundet seg til framlegget til kapittel VIII.

Kap. IX Handheving og sanksjonar

Reglar som liknar på §§ 66-70 finst i fleire andre lover som regulerer bruken av natur. Innhaldet er altså etablert i norsk rett, og vi går ut frå at forslaga er ukontroversielle. Midlar

som kjem inn etter §§ 70 og 71 skal etter utkastet gå inn i Naturfondet, som blir oppretta etter § 72, parallelt til liknande reglar om Svalbards miljøvernfond. Norges Naturvernforbund støttar desse framlegga. Det er eit godt prinsipp at midlar som staten dreg inn mulkt, erstatning eller avgifter i miljøsaker, går direkte til miljøtiltak.

Vi har ikkje presise meiningar om nivået på straffereaksjonar ved brot på lova, men vi sluttar oss til at strafferåma må vere fengsel ved brot gjort med vilje eller i grov aktløyse.

Kap. X Avsluttande reglar

Naturvernforbundet gjev all vår støtte til forslaget i punkt 7 om endringar av kulturminnelova, jfr. utkastet § 35. Å sjå naturverdiar og kulturminne i samanheng er rimeleg av den enkle grunn at dei faktisk høyrer i hop. Vi trur det er i samsvar med ei utbreidd oppfatning at kulturminne er ein del av landskapet, mellom anna gjennom at materialane i kulturminna ofte har sitt opphav i det relativt nære landskapet. Å vurdere dei to i samanheng vil styrke forvaltninga av begge. Utvalet har argumentert godt i kap. 20 for sitt forslag. Etter vår oppfatning gjev forslaget heimel for å gjennomføre tanken om statleg vern av bynasjonalparkar i Noreg, i medhald av § 35 om landskapsvernområde, eventuelt i kombinasjon med kulturminnevern.

Vi støttar òg forslaga i punkt 8 og endring av viltlova og vidare punkta 9 og 11. Utkastet til naturmangfaldlov er forslag om ei samla og overordna lov som set grenser for bruk av naturen. Innanfor desse grensene kan utnytting og forvaltning finne stad. Ei slik samla og overordna lov er viktig for å motverke den fragmenteringa av naturforvaltninga som vi så langt har sett for mange dårlege konsekvensar av.

Med venleg helsing
Norges Naturvernforbund

Tore Killingland (s)
generalsekretær