

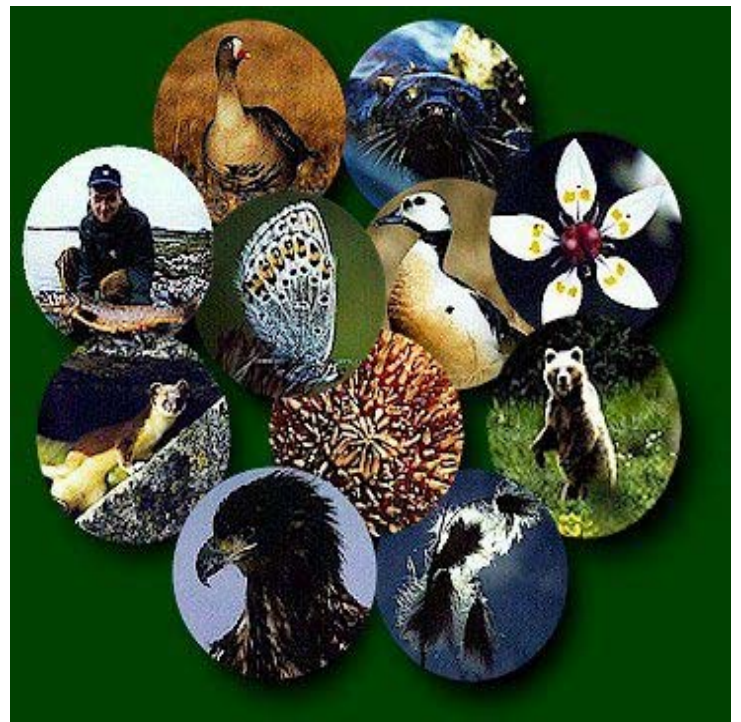


# **EUs habitatdirektiv og norsk naturforvaltning**

**Forundersøkelse**

**WWF-Norge, mars 2002**

Utarbeidet av Håkon Hustad



## Forord

WWF har med støtte fra Miljøverndepartementet utført en forundersøkelse om EUs habitatdirektiv i forhold til norsk naturforvaltning. Habitatdirektivet er EUs viktigste lovverk innen naturforvaltning, men det er ikke gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen.

Norsk miljødebatt og -forvaltning bør utvikles kontinuerlig, bl.a. gjennom at vi får nye impulser, kunnskaper, erfaringer og ideer til virkemidler fra andre land. Tilsvarende bør Norge bidra til at prinsipper og tiltak som fungerer godt hos oss blir formidlet til miljøforvaltningen i andre land og regioner. Endelig er det viktig at Norge blir i stand til å påvirke regionale og internasjonale prosesser som vil få innflytelse på norsk miljøforvaltning. Som del av en global miljøvernorganisasjon med kontorer i nærmere 50 land og aktiviteter i omkring 100 land, har WWF-Norge særlige muligheter til å bidra på dette området.

Norsk naturforvaltning er nå i støpeskjeen. Havmiljøforvaltningen og rovdyrpolitikken revurderes. Ny skoglov og biomangfoldlov utarbeides, ny havlov blir kanskje satt på dagsorden. Skogvern, marint vern og vassdragsvern går inn i nye faser og EUs vanndirektiv og direktiv for miljøkonsekvensvurderinger vil bli gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen. I en så viktig fase for norsk naturforvaltning trengs en bred oversikt over hvilke grep som kan bidra til at nye, norske forvaltningsregler blir mest mulig effektive og framtidsrettede.

Habitatdirektivets innflytelse og effekt øker med tiden. Det preger nå naturforvaltningen i hele EU, inklusive Sverige og Finland som Norge deler viktige områder av sin terrestriske natur med, og Nordsjølandene som vi deler et viktig marint økosystem med. Direktivet blir også gjeldende i de nye land som snart vil slutte seg til EU. Selv om habitatdirektivet ikke gjelder i Norge vil det bli stadig mer relevant for oss, både ved at det blir anvendt på bestander og naturtyper vi har felles med EU-land, og ved at det blir den dominerende regionale standard for naturforvaltning.

WWF har derfor i denne rapporten utført en foreløpig kartlegging og vurdering av felter der det synes å være avstand mellom norsk naturforvaltningsregime og direktivets bestemmelser. Undersøkelsen har også sett på områder hvor direktivets bestemmelser og virkemidler kan være relevant for naturforvaltningen i Norge. På grunnlag av dette foreslår vi problemstillinger som vi anbefaler nærmere vurdert. WWF håper at denne rapporten kan danne grunnlag for en videre vurdering av forholdet mellom habitatdirektivet i norsk perspektiv, og dermed gi gode bidrag til videreutviklingen av norsk miljøforvaltning.

Vi vil spesielt rette en takk til Agnethe Dahl (MD), som har vært vår kontaktperson i Miljøverndepartementet, og til WWF-Sverige for deres bidrag til informasjon om habitatdirektivet under svenske forhold.

Oslo, 27.2.02

Rasmus Hansson  
generalsekretær, WWF-Norge

Håkon Hustad  
Rådgiver, WWF-Norge

Utgitt av WWF-Norge, 1. mars 2002  
Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

WWF-Norge  
Kristian Augusts gate 7A  
P. O. Box 6784 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
Tel: (+ 47) 22 03 65 00  
Faks: (+ 47) 22 20 06 66  
Hjemmeside: [www.wwf.no](http://www.wwf.no)

Kontaktpersoner i WWF-Norge:

Rasmus Hansson, Generalsekretær  
E-post: [rhansson@wwf.no](mailto:rhansson@wwf.no)

Håkon Hustad  
E-post: [hhustad@wwf.no](mailto:hhustad@wwf.no)

## Sammendrag

Habitatdirektivet er EUs sentrale lovverk for å ta vare på biologisk mangfold, og det er unionens viktigste redskap for å oppfylle intensjonene i Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Direktivet er ikke gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen. Direktivet legger imidlertid avgjørende føringer for hvordan naturforvaltningen utformes i snart 25 europeiske land rundt oss. Direktivet blir dermed en dominerende og innflytelsesrik regional standard for naturforvaltning. Ikke minst styrer det naturforvaltningen i land vi deler viktige terrestriske naturområder og arter med (Sverige, Finland) og land vi deler viktige marine økosystemer med (Nordsjølandene).

Habitatdirektivets hovedkrav er å etablere et nettverk av verneområder for Europas mest truede natur, kalt Natura 2000. Medlemslandene skal i fellesskap med EU-kommisjonen peke ut bevaringsområder for de naturtypene, og habitatene til de artene, som står oppført i direktivet. I disse områdene forplikter habitatdirektivet medlemslandene til å gjennomføre tiltak som sikrer at artene og naturtypene opprettholder eller oppnår en ”gunstig bevaringsstatus”, dvs. at de er levedyktige på lang sikt. Tiltakene skal imøtekomme naturtypenes og artenes økologiske krav, og det kreves at all virksomhet som kan ha negativ virkning skal konsekvensvurderes med hensyn til målsetningen for bevaring av området.

I tillegg til områdevernet Natura 2000, krever direktivet strengt vern av nærmere angitte arter mot jakt, fangst og forstyrrelse. Disse bestemmelsene inneholder ingen krav om beskyttelse av artenes leveområder.

Habitatdirektivet er et såkalt ”minimumsdirektiv” som regulerer hva medlemslandene i fellesskap *minst* må gjøre for å ta vare på Europas mest truede natur. Artene og naturtypene er identifisert og prioritert på europeisk nivå, ikke på nasjonsnivå. Direktivet binder medlemslandene til å nå visse mål, først og fremst gunstig bevaringsstatus, men landene står ganske fritt til å utforme virkemiddelbruken. Det er viktig å understreke at habitatdirektivet *ikke* omfatter ”hverdagsnaturen”, men snarere det mest truede og verneverdige i et EU- perspektiv. Direktivet vil heller ikke nødvendigvis omfatte natur som er truet i et nasjonalt perspektiv, men som er utbredt andre steder i EU.

Siden Norge har undertegnet Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold, som i stor grad tilsvarer bestemmelsene i habitatdirektivet, kan det framholdes at forskjellene er små mellom norsk naturforvaltning og habitatdirektivet. Det eksisterer etter WWFs oppfatning likevel noen viktige skillelinjer:

- Habitatdirektivet gir en internasjonal overgripende *lovmessig regulering* av naturforvaltningen, som skiller seg fra situasjonen i Norge utenfor EU. De internasjonale konvensjonene som Norge har ratifisert er intensjonsavtaler, uten en reel regulerende mekanisme. Vi har med andre ord forpliktet oss til en del internasjonale prinsipper og målsetninger, uten at gjennomføringen av disse kan prøves for et internasjonalt dømmende organ, slik som EU-domstolen. Med habitatdirektivet i hånden, kan EU-kommisjonen overstyre nasjonale prioriteringer som ikke er i tråd med direktivet, og gjennomføre sanksjoner mot land som ikke overholder regelverket eller oppnår målsetningene.
- Habitatdirektivet stiller gjennomgående strenge krav til å innfri kvalitative *tilstandsmål*. Medlemslandene *skal* oppnå og opprettholde ”gunstig bevaringsstatus”

for naturverdiene. Norsk naturforvaltning har også i noen grad nedfelt tilstandsmål. Det er etter WWFs mening likevel de omfattende *handlingsmålene* som tradisjonelt har dominert den praktiske naturforvaltningen i Norge. Vi har omfattende og detaljerte planer for hva vi skal gjøre for å sikre naturverdiene, men vi har i mindre grad forpliktet oss til hvordan *resultatet* skal se ut.

- Habitatdirektivet har en ”moderne” økosystemorientert tilnærming til naturvern. Det er et hovedkrav at de *økologiske funksjonene* som støtter verneobjektene skal sikres. I følge direktivet er det den potensielle *virkingen* på området som er hovedfokus for vernet, ikke den geografiske avgrensningen av verneområdet. Direktivet krever dermed at også skadelig virksomhet som ligger utenfor verneområder, eller som sammen med annen virksomhet kan gi *kumulative effekter*, skal pålegges strenge reguleringer. I norsk vernetradisjon gjelder vernebestemmelsene i områdene, ikke *for* områdene. Den geografiske avgrensningen av verneområdene bestemmer også vernets virkeområde. Vi har dessuten ingen krav om at mulige kumulative effekter skal utredes.

I en rekke konkrete saker innen norsk naturvern ville habitatdirektivet etter WWFs skjønn lagt andre føringer for forvaltningen enn dagens norske regime, for eksempel:

- Norsk fjellnatur er sterkt presset gjennom fragmentering av arealer på grunn av manglende helhetsforvaltning og for dårlig overordnet kontroll. Desentralisert myndighet til kommunene fører til mange små og isolerte inngrep rundt og innenfor verneområder, som hver for seg ser uskyldige ut, men som sammen kan gi negative effekter. Kravene i habitatdirektivet om at tiltak og regelverk skal motsvare de økologiske behovene hos naturtyper og arter, gir klarere føringer for biologisk forankrede helhetsvurderinger enn det som er tilfellet i Norge i dag. En rekke områder i norske fjell ville inngått i Natura 2000, blant annet på grunn av arter som villrein og jerv, med tilhørende krav om at mulige samleeffekter av virksomhet skal utredes. Også virksomhet utenfor verneområder ville måtte ta hensyn, og vi hadde vært forpliktet til å gjøre områdene mer sammenhengende.
- Vår egen naturvernlovgivning gjelder bare ut til grensen for territorialfarvannet, dvs. til 4 nautiske mil ut fra grunnlinjen. EU-kommisjonen har nylig, etter betydelig intern konflikt, bestemt at dersom et medlemsland utnytter ressursene i økonomisk sone (ut til 200 nautiske mil), så skal også habitatdirektivet gjelde der. Problemstillingen er sentral i forhold til olje- og gassvirksomhet og fiskerier i norsk økonomisk sone, og miljøansvar for marine naturverdier. Det finnes her en rekke verneverdige korallrev og undersjøiske sandbanker som ville vært omfattet av habitatdirektivet. I norsk sammenheng ville dette prinsippet innebære at naturvernloven og plan og bygningsloven ble gjort gjeldende i norsk økonomisk sone, kanskje også en tilpasset versjon av viltloven. Den nye biomangfoldloven måtte åpenbart gjelde havområdene, og svalbardmiljøloven måtte trolig gjelde uinnskrenket ut til 4 nautiske mil på Svalbard.
- Da det i desember 2001 ble besluttet å frede 43 plantearter og ni dyrearter i Norge, ble ikke leveområdene beskyttet samtidig. Fredningene gjelder bare vern mot direkte skade, innsamling eller ødeleggelse. En stor del av de aktuelle artene, for eksempel marisko, småjonsokblom, myrsildre, kjempevannkalv og sinoberbille omfattes av habitatdirektivets krav om opprettelse av habitatvernområder i Natura 2000. De er altså arter som landene i Europa i fellesskap har blitt enige om at trenger særlig beskyttelse av sine leveområder. Norge gir dem ikke slik beskyttelse.

- I vernede vassdrag i Norge er kun selve *vannstrengen* vernet mot *kraftutbygging*. Tradisjonelt er det vannet som energiresurs som har bestemt hvordan vi avgrensner vassdrag, trusselfaktorer og vern. Andre inngrep, slik som masseuttak, fjerning av kantvegetasjon og veibygging i og rundt vernede vassdrag, har kommet i skyggen av vernet mot energiutnytting. De rikspolitiske retningslinjene som krever hensyntagen i et 100-meters belte langs vernede vassdrag har i for liten grad blitt fulgt opp. Det mangler et sentralt lovverk som *tvinger* grunneiere, kommuner og andre aktører til å unngå alle typer inngrep i tilknytning til vernede vassdrag som kan skade den økologiske funksjonaliteten. Habitatdirektivet ville kunne kreve streng beskyttelse av *vannøkosystemet* i en rekke vernede vassdrag i Norge, også mot trusler fra andre aktiviteter i vassdragenes nedbørsfelt.

WWF har sett nærmere på hvordan habitatdirektivet kan være relevant for oss på to grunnleggende måter:

- Habitatdirektivet etablerer en *regional standard* for naturforvaltning i Europa som det er naturlig å sammenlikne Norge med. Det vil derfor bli stadig mer nødvendig å forstå hvordan habitatdirektivet virker, stadig mer relevant å identifisere viktige forskjeller mellom direktivet og norsk forvaltning, og stadig mer aktuelt å vurdere tilpasninger eller tiltak som imøtekommer direktivets krav og virkemidler. Det er blitt mer og mer legitimt å henvise til internasjonale forhold når vi evaluerer vår egen politikk, og naturvernorganisasjoner i Norge vil kunne bruke gjennomføringen av habitatdirektivet i våre naboland som referanse for vår egen naturforvaltning. Norge blir dessuten direkte påvirket av habitatdirektivet gjennom felles natur med EU-naboland. Dette gjelder for eksempel antall og utbredelse av store rovdyr.
- Annet EU-regelverk som er eller blir gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen kan i større eller mindre grad være tilpasset bestemmelsene i habitatdirektivet. Dette gjelder for eksempel vanddirektivet, som gjennom høye miljøambisjoner og krav til økologisk tilstand har klare referanser til habitatdirektivet. Det gjelder også direktivet for miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer. Her innfører Norge et europeisk regelverk for hvordan konsekvensvurderinger skal gjennomføres for å beskytte naturen, uten at vi har et europeisk regelverk *for hvilken natur og naturtilstand utredningene skal beskytte*.

Det konkrete arbeidet som foregår på flere viktige felt innen norsk naturforvaltning i dag, legger rammene for *framtidens* naturvern i Norge. Blant annet arbeides det med ny biomangfoldlov, ny skoglov, revisjon av plan og bygningsloven, ny stortingsmelding om rovdyr, evaluering av verneplan for skog, videreføring av plan for nasjonalparker og andre verneområder, marin verneplan, havmiljømelding, ny havmiljølov og strategisk konsekvensutredning for Barentshavet. Disse prosessene bør vurdere hvordan Norge kan forholde seg mest mulig hensiktsmessig til relevante prinsipper i EUs naturforvaltning, først og fremst bestemmelser i og oppfølging av habitatdirektivet.

WWF foreslår at bl.a. følgende problemstillinger utredes videre:

- **Tilnærming til Natura 2000:** Bør Norge knytte utpekingen av norske verneområder nærmere til Natura 2000-prosessen, slik at vi er på linje med våre naboland når det gjelder ivaretagelsen av Europas mest truede og verneverdige natur?
- **Naturvernlovgiving til havs?** Bør EUs policy når det gjelder habitatdirektivets virkeområde til havs være et argument for å utvide virkeområdet til vår egen naturvernlovgivning utenfor territorialfarvannet?
- **Tilstandsmål for miljøet?** Bør norsk naturvernlovgivning og sektorlovgivning gi strengere forpliktelser til å sørge for at kvalitative *tilstandsmål* for naturen oppnås, slik gjennomgangskravet er i habitatdirektivet?
- **Sterkere virkemidler for å sikre at miljøforpliktelser oppfylles?** Bør Norge få på plass bedre virkemidler som sikrer at fastslåtte miljømål blir nådd, for eksempel i form av overgripende retningslinjer, organer som ser til at avtaler/ intensjoner blir gjennomført, tidsfrister og sanksjoner mot dårlig oppfølging av kravene i naturforvaltningen, både nasjonalt og internasjonalt?
- **Vektlegge virkning på økologiske funksjoner?** Bør koblingen mellom økologi, lovverk og virkemidler bli like sterk i Norge som i habitatdirektivet, slik at det er *virkingen* på de *økologiske funksjonene* som er hovedmålestokk for vernet?
- **Forpliktende arts/ habitatsamarbeid med EU-land?** Bør vi med henvisning til habitatdirektivet arbeide for et forpliktende samarbeid med EU-land for å sikre sammenhengende fellesbestander av enkelte arter som omfattes av direktivet, for eksempel om store rovdyr med Sverige/Finland, og om marine bestander/ habitat med Nordsjøland?

## Innhold

1	Innledning	9
2	Hovedtrekk ved habitatdirektivet	10
2.1	Generelt	10
2.2	Direktivets bestemmelser	11
2.2.1	Definisjoner og virkeområde	11
2.2.2	Natura 2000	12
2.2.3	Hvordan sikre ”gunstig bevaringsstatus”?	14
2.2.4	Artsvern	15
2.2.5	Vitenskapelig komité	15
2.2.6	Nettverk av områder	15
2.3	Økonomiske virkemidler	16
2.4	Hva sier WWF i Europa?	16
3	Erfaringer fra Sverige	17
3.1	Mangler ved Sveriges forslag til Natura 2000-områder	17
3.2	Mangler ved Sveriges tilpasninger i lovverket	17
4	Skillelinjer mellom habitatdirektivet og norsk naturforvaltning	19
4.1	Overordnede skillelinjer	19
4.1.1	Overnasjonal kontroll	19
4.1.2	Økosystemorientert og sektorovergripende tilnærming	20
4.1.3	Målsetting og visjoner i naturforvaltningen	21
4.1.4	Vitenskapelig komité	21
4.1.5	Fremdrift og gjennomføring	21
4.2	Nordiske forhold i en europeisk naturvernstrategi	22
4.3	Eksempler fra viktige saker innen norsk naturforvaltning	23
4.3.1	Fjellnatur	23
4.3.2	Kulturlandskap	24
4.3.3	Skogvern	24
4.3.4	Vassdragsvern	24
4.3.5	Marint vern	25
4.3.6	Artsfredninger	26
4.3.7	Store rovdyr	26
4.3.8	Villrein	27
5	Hvor kan vi bidra betydelig til Europas biomangfold?	29
6	Blir vi påvirket av direktivet selv om det ikke gjelder i Norge?	30
6.1	Habitatdirektivet som regional standard	30
6.1.1	”De” og ”oss”	30
6.1.2	Felles natur	30
6.2	EU-lovverk som blir gjeldene i Norge gjennom EØS-avtalen	31
6.2.1	Eksempel 1: Vanndirektivet	31
6.2.2	Eksempel 2: Direktivet om miljøkonsekvensvurderinger	32
7	Prioriterte problemstillinger for videre arbeid	33
	Referanser	35

Vedlegg A. Habitatdirektivets definisjoner

# 1 Innledning

Det Europapolitiske programmet av 1. oktober 2001 og regjeringens Sem-erklæring understreker behovet for at norske miljøorganisasjoner arbeider med og bidrar til mer debatt om EU-prosesser som vil påvirke norsk miljø. Tilsvarende signaler er gitt av Stortinget. Norge er i dag berørt av EUs miljøpolitikk gjennom EØS-avtalen, blant annet på områdene bioteknologi, kjemikalier, luftkvalitet, vannkvalitet, industrifare, avfallshåndtering og miljømerking. Annet relevant regelverk som er planlagt tatt inn gjennom EØS-avtalen, er EUs rammedirektiv for vann (2000/60/EF)<sup>1</sup>, og direktivet for miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer (2001/42/EF)<sup>2</sup>. Naturforvaltning faller imidlertid utenfor EØS-samarbeidet, og Norge har heller ikke forpliktet seg på annen måte overfor EUs politikk på feltet.

Habitatdirektivet (92/43/EØF)<sup>3</sup> om bevaring av livsmiljøer samt ville dyr og planter, utgjør sammen med Fugledirektivet (79/409/EØF)<sup>4</sup> EUs viktigste lovverk for bevaring av det biologiske mangfoldet i Europa. Habitatdirektivet krever blant annet at medlemslandene oppretter et europeisk nettverk av verneområder for verdifull og truet natur, kalt Natura 2000. Dette skal dekke hele variasjonsbredden i den europeiske naturen. Direktivet er ikke implementert i norsk lovverk, og det er heller ikke gjort tilpasninger i norsk forvaltning i forhold til direktivets bestemmelser.

Det finnes begrenset systematisert kunnskap om forholdet mellom bestemmelsene i habitatdirektivet og gjeldende norsk regelverk, praksis og status innen naturforvaltning. Da forhandlingene om norsk EU-medlemskap var ferdige i 1994, ble det konkludert med at Norge kunne videreføre daværende regime for naturforvaltning. I St. meld. nr. 40 (1993-94)<sup>5</sup> heter det at *”Forhandlingsresultatet på området natur og fauna krever ingen endringer av norske lover og forskrifter”*. I 1994 hadde imidlertid knapt noe land i EU rukket å implementere habitatdirektivet i sine lovverk, og Natura 2000-prosessen hadde ikke kommet i gang i det hele tatt. Situasjonen er annerledes i dag. Erfaringer fra Sverige og andre EU-land viser at det har vært nødvendig med sentrale endringer i nasjonale lovverk, og at naturforvaltningsregimet ikke har vært upåvirket av direktivet.

Om direktivet ville medført store endringer i Norge hvis det gjaldt, er inntil videre et hypotetisk spørsmål. Direktivet er ikke gjort gjeldende i Norge, og kommer heller ikke til å bli det med det første. Siden vi i dag er internasjonalt forpliktet gjennom blant annet Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold, som begge i stor grad tilsvarende bestemmelsene i habitatdirektivet, kan det framholdes at forskjellen mellom norsk naturforvaltning og habitatdirektivet er minimal. WWF mener likevel at det er grunn til å se nærmere på prinsippene i direktivet, ikke minst fordi vi i Norge må regne med å forholde oss til direktivet selv om det ikke gjelder her.

I EU er det en stigende tendens til å samordne seg gjennom fleksible og sektorovergrepene initiativer, der ulike regelverk blir tettere sammenvevd<sup>6</sup>. Blant annet er det grunn til å regne med at EU i økende grad vil tilpasse andre områder av sin forvaltning og sitt regelverk på tilstøtende felter til Habitatdirektivet. Ettersom deler av slikt samordnet og tilpasset EU-regelverk kan bli gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen, vil det kunne oppstå behov i Norge for motsvarende tilpasninger. For eksempel har EUs rammedirektiv for vann klare referanser til habitatdirektivet i sine miljøkrav. Selv om Norge normalt vil få unntak for bestemmelser som refererer til regelverk som ikke inngår i EØS-avtalen, vil en effektiv

implementering av direktivet i Norge forutsette at vi ikke avviker for mye fra EU-måten å tenke på. Norge har dessuten ingen innflytelse over den dynamiske bruken av regelverk i EU-systemet, der det eksisterende regelverket kan bli gitt nye tolkninger, eller bli brukt på nye områder.

I tillegg er det grunn til å regne med at Habitatdirektivet i økende grad vil utgjøre en regional standard som norsk natur- og naturressursforvaltning vil bli sammenlignet med. Utformingen av en framtidig og langsiktig naturvernpolitikk i Norge er derfor nødt til å ta hensyn til det naturvernregimet som omgir oss i snart 25 europeiske land, deriblant våre nærmeste naboland. Følgelig er det av stor interesse å belyse problemstillinger rundt forholdet mellom sentrale felter innenfor norsk naturforvaltning på den ene siden, og bestemmelsene i habitatdirektivet på den andre siden.

Denne forundersøkelsen peker på slike problemstillinger. WWF har forsøkt å identifisere felter der det synes å være avstand mellom norsk forvaltningsregime og direktivets bestemmelser. Undersøkelsen har også sett på hvordan direktivet kan være relevant for naturforvaltningen i Norge. På grunnlag av dette er det foreslått prioriterte problemstillinger for videre arbeid med emnet.

Rapporten redegjør først for hovedtrekk i direktivet. Videre gis en kort gjennomgang av Sveriges erfaringer med direktivet. Overordnede skillelinjer, samt eksempler fra sentrale områder av norsk naturforvaltning gis i kapittel 4. Avslutningsvis tar rapporten for seg hvordan direktivet kan være relevant for Norge, samt prioriterte problemstillinger for videre arbeid.

## 2 Hovedtrekk ved habitatdirektivet

### 2.1 Generelt

Habitatdirektivet er EUs sentrale regelverk for arbeidet med å sikre naturtyper og arter innenfor unionens territorier. Den overordnede målsetningen i direktivet er å opprettholde eller gjenskape *gunstig bevaringsstatus* for de naturtyper, dyr og planter som omfattes av direktivets vedlegg. Hovedkravene i direktivet er samlet i artiklene 3 –11, *Bevaring av naturtyper og arters habitater* (Natura 2000), og artiklene 12-16, *Bevaring av arter*.

For naturtypene og artene i vedlegg 1 og 2 skal målsetningen nås gjennom opprettelsen av et sammenhengende nettverk av særskilte bevaringsområder, det såkalte Natura 2000. I tillegg angir direktivet forbud mot å fange, drepe, plukke eller forstyrre en rekke arter (vedlegg 4), det angir arter som kan bli gjenstand for særlige restriksjoner hva gjelder innsamling og utnytting (vedlegg 5), og det forbyr visse jakt-, fangst-, og transportmetoder (vedlegg 6).

Det er opp til hvert enkelt medlemsland å velge hvilke mekanismer som skal anvendes for best mulig å innfri kravene i habitatdirektivet. For eksempel vil det i verneområder som inngår i Natura 2000 være mulig for det enkelte medlemsland å velge hvordan bevaringstiltak skal reguleres. Det finnes ingen krav om at teksten i habitatdirektivet skal overføres ordrett til nasjonale bestemmelser, så lenge kravene i direktivet blir gjeldende og mulige å gjennomføre.

Opprettelsen av særskilte bevaringsområder gjennom Natura 2000 forbyr ikke nødvendigvis menneskelig aktivitet i disse områdene. Tvert imot presiseres det i habitatdirektivet at det i visse tilfeller er nødvendig å opprettholde, eller til og med fremme menneskelig aktivitet for å

ta vare på det biologiske mangfoldet. Natura 2000 kan derfor være med å stimulere til utvikling av bærekraftig bruk som ikke strider mot kravet til gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivet<sup>7</sup>.

Habitatdirektivet er et såkalt minimumsdirektiv fra EU. Det betyr at direktivet inneholder juridisk bindende minimumsregler som hvert enkelt land *skal* implementere i sin lovgivning. De enkelte medlemsland står fritt til å vedta strengere og mer langtrekkende regelverk. Habitatdirektivet representerer på ingen måte et komplett naturvernlovverk, blant annet fordi det kun regulerer forvaltningen av avgrensede verneområder og arter. Habitatdirektivet er med andre ord ikke til for den delen av naturen som ikke er vernet, det vil si mesteparten av ”hverdagsnaturen”.

Habitatdirektivet er et ambisiøst direktiv. Det er kjernen i EUs oppfølging av konvensjonen om biologisk mangfold og Bernkonvensjonen, og en effektiv gjennomføring av direktivet anses som viktig for unionens miljøanseelse på globalt plan<sup>8</sup>.

#### **Boks 1. Skal alle verne det samme?**

Utvelgelsen av naturtyper og arter i Habitatdirektivet er en bred representasjon av alle de arter og naturtyper man anser som truet og representative for europeisk natur. Det samme sett av naturtyper og arter vil imidlertid ikke bli vernet i alle land, og verneformene kan variere fra land til land. Noen land får i praksis ”ansvar” for noen naturtyper og arter, alt ettersom hva de enkelte landene kan by på av naturen som er spesifisert i direktivets vedlegg. Representativitet for biogeografisk region og andel av naturlig utbredelsesområde for naturtyper/arter har stor betydning for hva et land må opprette av verneområder. Dessuten vil hvert enkelt land kunne tilpasse utformingen av sin naturforvaltning ut ifra nasjonale særtrekk. Hovedkravet er at gunstig bevaringsstatus bevares eller opprettes for et sett av arter og naturtyper.

## **2.2 Direktivets bestemmelser**

### **2.2.1 Definisjoner og virkeområde**

#### **Boks 2. Viktige forkortelser**

**pSCI** (proposed site of community interest)- område av fellesskapsinteresse som er foreslått av et medlemslands regjering til Natura 2000, men som ikke er vedtatt av EU-kommisjonen.  
**SCI** (site of community interest)- området av fellesskapsinteresse, vedtatt av kommisjonen.  
**SAC** (special area of conservation)- særskilt bevaringsområde for SCI i Natura 2000 (habitatdirektivet).  
**SPA** (special protection area)- særskilt verneområde i Natura 2000 (Fugledirektivet)

I direktivets artikkel 1 forklares blant annet hva som menes med *naturtyper og arter av fellesskapsinteresse, gunstig bevaringsstatus, område av fellesskapsinteresse (SCI), og særskilt bevaringsområde (SAC)*. For eksempel er av ”fellesskapsinteresse” alle de naturtyper/arter som er truede, sjeldne eller karakteristiske representanter for den europeiske biodiversiteten. Definisjonene er vedlagt dette dokument (Vedlegg A). Naturtyper av fellesskapsinteresse er listet opp i direktivets vedlegg 1, mens arter av fellesskapsinteresse er samlet i vedlegg 2, 4 og 5. Artene i vedlegg 4 og 5 er ikke knyttet direkte til Natura 2000-prosessen, med krav om opprettelse av særskilte bevaringsområder.

Artikkel 2 sier at hensikten med direktivet er å bidra til å sikre det biologiske mangfoldet i EU gjennom å bevare/gjenskape gunstig bevaringsstatus for naturtyper, samt ville dyr og planter

*innenfor unionens territorium*. Videre heter det at vedtak i henhold til direktivet skal ta hensyn til økonomiske, sosiale og kulturelle behov, og til regionale og lokale særtrekk.

### **Boks 3.**

#### **Når er bevaringsstatusen *gunstig* i henhold til habitatdirektivet?**

For arter, når:

- data for *bestandsutvikling* viser at arten kan overleve på lang sikt i sine naturlige leveområder,
- *utbredelsesområdet* ikke reduseres,
- det er, og vil i fremtiden være, tilstrekkelig store *habitater* til populasjonenes overlevelse på lang sikt.

For naturtyper, når:

- *utbredelsesområdet* er stabilt eller økende,
- *forekomsten* innen utbredelsesområdet er stabil eller økende,
- *særlige strukturer* (organiseringen av økosystemet, for eksempel andelen død ved i skog) som er nødvendige for opprettholdelse på lang sikt er til stede, og innen overskuelig framtid vil være det. Det samme gjelder *særlige funksjoner*,
- bevaringsstatus for *karakteristiske arter* i naturtypen er *gunstig*.

## **2.2.2 Natura 2000**

Artikkel 3 i habitatdirektivet sier at ”*Et sammenhengende europeisk nett av særskilte bevaringsområder skal opprettes under navnet Natura 2000*”. Dette skal sikre Europas mest verdifulle og truede natur, gjennom å identifisere områder av fellesskapsinteresse (SCI) for naturtypene i vedlegg 1 og habitatene for artene i vedlegg 2. Disse områdene skal avses som særskilte bevaringsområder (artikkel 4), der medlemslandet skal vedta nødvendige tiltak som sikrer *gunstig* bevaringsstatus for de respektive naturtypene og artene (artikkel 6). Særskilte verneområder etter fugledirektivet (79/409/EØF) skal også inngå i Natura 2000.

Utvelgelsen av områder skal sørge for at naturen i ulike biogeografiske regioner blir tilfredsstillende representert i Natura 2000. Hvert medlemsland skal bidra i en utstrekning som står i forhold til utbredelsen på sitt territorium av de naturtyper, samt habitater for arter som er spesifisert i vedlegg 1 og 2. Det vil være nødvendig å opprette flere områder for hver enkelt art og naturtype. Kriteriene for utvelgelse er gitt i direktivets vedlegg 3. *Kun* økologiske hensyn skal bestemme avgrensningen og utpekingen av områder.

Natura 2000 skal gjennomføres i tre etapper (direktivets artikler 4.1, 4.2, og 4.4):

- I første etappe (pSCI-fasen) skal medlemslandene, på grunnlag av kriteriene i vedlegg 3, foreslå en liste over områder som huser de naturtyper og arter som angis i vedlegg 1 og 2. Vedleggene inneholder ca 170 naturtyper og 620 arter.
- I neste etappe skal kommisjonen i samråd med de respektive land komme fram til en liste over områder av fellesskapsinteresse (SCI) som vedtas av kommisjonen etter bestemmelser i artikkel 21. SCI-listen skal opprettes innen seks år etter direktivets ikrafttreden (artikkel 4.3).
- Umiddelbart etter at kommisjonen har opprettet listen over områder av fellesskapsinteresse, skal områdene omfattes av direktivets krav til beskyttelsestiltak, nærmere angitt i artikkel 6.2 – 6.4. Så snart som mulig, og innen seks år skal medlemslandene utpeke området til særskilt bevaringsområde (SAC). Når dette er gjort er Natura 2000 ferdigutbygd.

Natura 2000-prosessen deles altså mellom medlemslandene og kommisjonen. Om kommisjonen ikke er fornøyd med gjennomføringen i et medlemsland, får landet påpekning

om dette. Om landet velger ikke å forbedre situasjonen kan kommisjonen trekke landet inn for EU-domstolen. I følge EU-kommisjonen skal hvert land utpeke minst 20 % av en angitt naturtypes forekomst i landet, og 30-50 % anses som tilstrekkelig. Kun hvis utpekingen av områder for en naturtype overstiger 60 % av forekomsten, vil kommisjonen ikke beskjefte seg mer med den aktuelle naturtypen i det aktuelle landet<sup>9</sup>.

#### **Boks 4.**

##### **Status quo for gjennomføringen av habitatdirektivet**

Implementeringen av bestemmelsene i habitatdirektivet skal være fullført innen 2004. Innen denne tid skal Natura 2000-nettverket være ferdigstilt i hele EU. Kommisjonen vurderer at ”Natura 2000 kommer til å dekke over 12 % av Unionens geografiske område med avvik i de enkelte land avhengig av biodiversiteten i arter og naturtyper i de enkelte biogeografiske områder ...”<sup>10</sup>. I dag har medlemslandene foreslått over 12 000 områder av felleskapsinteresse (pSCI), med et samlet areal på ca. 390 000 km<sup>2</sup>. I noen land utgjør pSCIene over 17 % av landets areal, mens i andre land er andelen mindre, helt ned i 3-4 %. Det har vært forsinkelser i de fleste land, både med hensyn til Natura 2000-prosessen og implementeringen av direktivets bestemmelser i de nasjonale lovverkene. EU-kommisjonen har gitt påpekninger og krevd forbedringer overfor en rekke land.

WWF-Europas ”A Race to Protect Europe’s Natural Heritage”<sup>11</sup> gir en kritisk vurdering av de ulike medlemslandenes gjennomføring av habitatdirektivet. Blant landene som scorer best er Danmark, Nederland, Østerrike og England. Tyskland, Spania, Portugal, Hellas og Irland ligger i den andre enden av skalaen. Sverige, Belgia og Frankrike er ”midt på treet”. Statusen sier ikke noe om endelig måloppnåelse i forhold til habitatdirektivet, men rangerer landene etter hvordan de ligger an i en dynamisk prosess på vei til å nå målene. Vurderingene er gjort ut i fra graden av tilpasninger av lovverket, antall og representativitet for foreslåtte Natura 2000-områder, ressursbruk for å sette planene ut i praksis, m.m.

Generelt mener WWF Europa at habitatdirektivet og Natura 2000-prosessen blir for lavt prioritert i medlemslandene, og at de foreslåtte vernelokalitetene ikke gir god nok representativitet for artene og naturtypene på direktivets lister. De foreslåtte lokalitetene vurderes til å være for få og for små. Marin natur er særlig underrepresentert. Et annet viktig ankepunkt er at medlemslandene i alt for liten grad informerer berørte aktører om viktigheten av direktivet, og de potensielle samfunnmessige, miljømessige og økonomiske fordelene.

Takket være press fra kommisjonen, nasjonale myndigheter og miljøvernorganisasjoner er det imidlertid gjort betydelige framskritt i implementeringen de siste årene. Det har vært flere viktige rettssaker der medlemsland har blitt trukket inn for EU-domstolen for ikke å ha fulgt opp habitatdirektivet, og prinsippavgjørelser om hvordan direktivet skal tolkes, for eksempel:

- I 2000 erklærte EU-domstolen at Frankrike ikke hadde innført de lover, reguleringer og administrative tiltak som var nødvendige for å imøtekomme artikkel 6.3 og 6.4 i direktivet. Frankrike var nødt til å tilpasse lovverket bedre til bestemmelsene i direktivet<sup>12</sup>.
- I 1993 erklærte EU-domstolen at Spania hadde brutt direktivet, dels ved ikke å erklære et våtmarksområde i Santona som Natura 2000-område, og dels fordi det ikke ble tatt de nødvendige stegene for å beskytte dette området. Domstolen slo fast at det kunne kreves renseanordninger hos virksomhet utenfor dette våtmarksområdet, fordi urensset avløpsvann ble vurdert til å ha negativ effekt på de økologiske forholdene innenfor området. Dommen gir svært viktige prinsipielle føringer for implementeringen av direktivet: For det første kan virksomhet utenfor et Natura 2000-område bli gjenstand for tiltak for å sikre bevaringsstatusen i området. For det andre mener EU-domstolen at lokaliteter som, ut ifra vitenskapelige kriterier, *burde vært* klassifisert som Natura 2000-område, også skal beskyttes av habitatdirektivets bestemmelser<sup>13, 14</sup>.
- I 2000 slo EU-domstolen fast at medlemsland ikke kan ta økonomiske, samfunnmessige eller kulturelle hensyn ved utvelgelse og avgrensning av forslag til Natura 2000-lokaliteter til Kommisjonen (pSCI)<sup>15</sup>.

(Se for øvrig <sup>(11)</sup> for en fylldigere gjennomgang av saker mot medlemsland pga. manglende oppfølging)

### 2.2.3 Hvordan sikre ”gunstig bevaringsstatus”?

Artikkel 6 i habitatdirektivet er nøkkelen til den reelle gjennomføringen av Natura 2000. Den regulerer hva medlemslandene skal gjøre for å sikre naturverdiene i de særskilte bevaringsområdene (SAC). Koblingen mellom lovverk og økologiske forhold er sterk:

For de enkelte SAC må hvert medlemsland vedta nødvendige vernetiltak som imøtekommer de økologiske behovene for alle vedlegg 1-naturtyper og vedlegg 2-arter som forekommer i området (art. 6.1). ”Økologiske behov ” er ikke definert i direktivet, men skal ifølge kommisjonen innebære ”*all the ecological needs of abiotic and biotic factors necessary to ensure the favourable conservation status of the habitat types and species, including their relations with the environment (air, water, soil, vegetation etc.)*”<sup>14</sup>. I følge direktivet står medlemsstatene fritt til å velge hvilke tiltak som er ”passende”, enten det skjer gjennom lovgivning, avtalestifting og/eller forvaltnings- og skjøtselsplaner.

I tillegg til å kreve en overgripende beskyttelse av områdene mot forringelse av habitater og forstyrrelse av arter fra alle typer vedtak (art. 6.2), foreskriver direktivet mer spesifikt hvordan medlemslandene skal bedømme planer og prosjekter i og utenfor Natura 2000-områder (art. 6.3 – 6.4). Planer og prosjekter som ikke gjelder skjøtsel og forvaltning av områdene, og som enkeltvis eller sammen *kan* påvirke området på betydelig vis, skal konsekvensutredes. Dette betyr at *kumulative* effekter skal betraktes, og at *risiko* for betydelig påvirkning er tilstrekkelig for krav om konsekvensutredning. Nasjonale myndigheter skal godkjenne planen eller prosjektet først etter å ha *forsikret seg om* at området ikke vil ta skade<sup>16</sup>.

Direktivet inneholder ingen detaljerte krav om konsekvensutredningers innhold og form. Formuleringene i artikkel 6.3 innebærer at KU skal utføres med hensyn til konsekvenser for bevaringen av *det aktuelle området*. At det totalt sett i et medlemsland kan opprettholdes en gunstig bevaringsstatus for en angitt art eller naturtype kan altså ikke brukes som argument for å tillate skadelig virksomhet i et bestemt område<sup>17</sup>. I følge kommisjonens tolkning kan også virksomhet *utenfor* et Natura 2000-område kreves konsekvensutredet, dersom slik virksomhet kan påvirke de økologiske forholdene i det særskilte bevaringsområdet. Dette gjelder også for prosjekter som ikke alene, men i kombinasjon med annen virksomhet kan gi negative konsekvenser<sup>14</sup>.

Unntaksvis kan planer og prosjekter gjennomføres selv om konsekvensene er vurdert å være negative (art 6.4). Tre forutsetninger må være oppfylte:

- Mangel på alternative løsninger
- Planen/prosjektet må gjennomføres av ”tvingende årsaker som har vesentlig fellesskapsinteresse”.
- Alle nødvendige kompensasjonstiltak skal iverksettes for å sikre at Natura 2000 blir sammenhengende.

Hva som er ”vesentlig fellesskapsinteresse” avhenger av naturverdiene i det aktuelle SAC. Hvis området huser en *prioritert* naturtype eller art (se def. vedlegg A), skal bare tungtveiende interesser gjelde, slik som menneskers helse og sikkerhet. Hvis naturtypene og artene er av fellesskapsinteresse, men ikke prioriterte, kan også hensyn av vesentlig økonomisk eller sosial betydning gjelde.

## 2.2.4 Artsvern

For en rekke arter er ikke vern av livsmiljøene tilstrekkelig for å sikre god bevaringsstatus. For eksempel har verken reduksjon i byttedyrtilgang eller habitat vært utslagsgivende for bestandsnedgangen hos mange rovdyr, sammenliknet med truslene fra jakt og forfølgelse fra mennesker. Derfor inneholder habitatdirektivet, i tillegg til krav om *habitatvern* gjennom Natura 2000, bestemmelser som direkte regulerer jakt og fangst av ville dyr og planter, nærmere angitt i direktivets vedlegg 4.

Mens artikkel 6 bestemmer hva medlemslandene må gjøre for å sikre naturtyper og livsmiljøer for arter i Natura 2000, regulerer artikkel 12-13 tiltak som skal sikre artene i vedlegg 4. Disse artene krever strengt vern, og det forbyr å fange, drepe, plukke eller forstyrre dem. Det er heller ikke tillatt å selge, oppbevare, eller transportere disse artene. Medlemslandene plikter å innføre et system for overvåking av ulovlig jakt og fangst, samt vedta de forsknings- og bevaringstiltak som er nødvendige for å hindre at slik virksomhet kan få negative følger for de berørte arter.

### *Unntaksbestemmelser*

Artikkel 16 åpner for unntak fra det rene artsvernet i artikkel 12-14. Dette forutsetter at det ikke finnes noen andre passende løsninger, og at unntaket ikke negativt påvirker gunstig bevaringsstatus hos de berørte artene i deres naturlige utbredelsesområde. Unntak kan gjøres

- for å beskytte ville dyr, vekster og deres livsmiljøer,
- for å unngå alvorlig skade på avlinger, husdyr, fiske og annen eiendom,
- av hensyn til allmenn sikkerhet og helse, m.m.
- for forskningsformål, samt reintroduksjon/forøkning.

Medlemslandene skal annethvert år gi en detaljert rapportering om sin unntaksforvaltning til kommisjonen.

## 2.2.5 Vitenskapelig komité

I henhold til direktivets artikkel 20 er det opprettet en egen komité (Habitats Committee) som skal assistere kommisjonen i gjennomføringen av direktivet. Her sitter representanter for medlemslandene. Komitéen har opprettet en egen vitenskapelig arbeidsgruppe (Habitats Committee Scientific Working Group) som består av uavhengige vitenskapelige eksperter. Blant annet skal Habitatkomitéen og vitenskapsgruppen, gjennom en serie *Biogeografiske seminarer*, vurdere utvelgelsen av Natura 2000-områder i forhold til de 6 biogeografiske regionene<sup>18</sup>. I ulike saker, for eksempel i forhold til medlemslandenes unntaksforvaltning, vil komitéen bistå kommisjonen med faglige vurderinger som er nødvendige for at målene i direktivet skal innfris.

## 2.2.6 Nettverk av områder

Habitatdirektivet krever at Europas bevaringsverdige arter og naturtyper skal sikres gjennom et *sammenhengende økologisk nettverk av naturområder* - Natura 2000. Natura 2000 er således ikke et instrument for å beskytte *alt* biologisk mangfold, men skal fungere som et system av beskyttede områder som utgjør kjerner i et økologisk nettverk<sup>19</sup>.

I henhold til direktivets artikkel 10, skal medlemslandene sørge for å sikre de elementene i naturen som er nødvendig for at Natura 2000 skal bli sammenhengende. Eksempler på slike

elementer er elvekorridorer, vegetasjonsstriper, små skogholt eller dammer. Gjennom sin funksjon som korridorer eller ”step stones” er slike strukturer viktige for ville arters forflytning, spredning og genetiske utveksling.

### **2.3 Økonomiske virkemidler**

Det er ikke knyttet økonomiske virkemidler direkte til habitatdirektivet, noe som var gjenstand for betydelig diskusjon da direktivet ble vedtatt<sup>8</sup>. Sikring av gunstig bevaringsstatus krever vesentlige finansielle ressurser til forskning, administrasjon, skjøtsel, restaurering, nyetablering, kompensasjonsutbetaling osv. Medlemslandene må dels bære disse kostnadene selv, dels søke om hjelp via andre støtteordninger i EU. I EUs sjette handlingsprogram for biologisk mangfold fra 2000<sup>20</sup>, vises det særlig til to type virkemidler:

- LIFE-fondet, som er et strategisk redskap til for eksempel utprøving av forvaltningstiltak i forbindelse med demonstrasjonsprosjekter på Natura 2000 lokaliteter. Fondet omfatter for perioden 2000-2004 300 millioner Euro, noe som må regnes som meget begrenset for hele Europa<sup>8</sup>.
- EUs landbruksreformer (Common Agricultural Policy, CAP) er ment å skulle utvikles slik at en større del av midlene under CAP skal kunne gå til arbeidet med å styrke det biologiske mangfoldet, herunder Natura 2000-nettverket.

### **2.4 Hva sier WWF i Europa?**

WWFs Europakontor er grunnleggende positive til habitatdirektivet:

*”WWF strongly supports the Habitats Directive and is working to ensure that the sites selected for Natura 2000 are adequate to achieve the aims of the Directive. WWF believes it is the most important nature conservation legislation in Europe because:*

- *the Directive represents a real attempt to conserve Europe`s biodiversity based on sound scientific evidence. The sites will not just be a collection of national or regional parks designated for a variety of reasons;*
- *the sites to be designated under the Directive are intended to protect a representative sample of all Europe`s most threatened habitats and species – as listed in the annexes of the Directive;*
- *it does not seek to rule out economic activities in Natura 2000 areas but rather aims to promote sustainable activity in support to the conservation objectives for these areas.”*<sup>7</sup>

WWF-Europa mener like fullt at gjennomføring av habitatdirektivet i de ulike medlemslandene er utilfredsstillende, både med hensyn til representasjon av arter og naturtyper, antall og størrelse på foreslåtte Natura 2000-lokaliteter, og med hensyn til tilpasningene som er gjort i lovverk og forvaltning for å sikre gunstig bevaringsstatus<sup>7</sup>.

### 3 Erfaringer fra Sverige

Det svenske arbeidet med å implementere habitatdirektivet og bygge opp Natura 2000-nettverket startet i 1995, da Sverige ble medlem av EU. Som de andre EU-landene er Sverige nå i slutten av forslagsfasen, dvs. etappe 1 (se s. 11). Denne fasen skulle vært tilbakelagt langt tidligere, men forsinkelser har inntruffet i de fleste land. Til nå har drøyt 3200 områder blitt foreslått for kommisjonen som Natura 2000-områder. Arbeidet er utført i samarbeid mellom länsstyrelsene (no. fylkesmennene) og Naturvårdsverket (no. Direktoratet for naturforvaltning). De foreslåtte områdene skal dekke de rundt 90 naturtypene og noe over 100 artene som står på direktivets lister og som forekommer i Sverige<sup>19,21</sup>.

Sverige og Finland har i fellesskap utarbeidet forslag til forandringer av natutypenes definisjoner i tolkningsmanualen, slik at de passer bedre til nordiske forhold. Dette forslaget er godkjent av kommisjonen. Videre har Sverige fått godkjenning for et tillegg på 18 nordiske naturtyper og rundt 50 nordiske arter på habitatdirektivets vedlegg 1 og 2<sup>19,21</sup>. (Tallene i avsnittet over inkluderer disse tilleggene). Nordiske forhold i en europeisk naturvernstrategi er omtalt i kap. 4.2.

I følge Naturvårdsverket har prosessen med å velge ut områder vært vanskelig. Arbeidet har vært preget av brudd på tidsfrister, problemer med å tolke direktivets naturtyper, dårlige tilpasninger til nordiske forhold samt manglende kunnskapsgrunnlag om et stort antall av de berørte naturtypene og artene. Ikke minst gjelder dette for natur som ikke har vært ansett som truet nasjonalt, men som gjennom habitatdirektivets europaperspektiv er oppført på listene over truet natur. Nettopp av denne grunn har slik natur vært dårlig undersøkt på nasjonalt plan<sup>19,21</sup>.

#### 3.1 Mangler ved Sveriges forslag til Natura 2000-områder

I 1999 og 2000 konstaterte EU-kommisjonen, ut i fra de såkalte *Biogeografiske seminarer*, en rekke svakheter i Sveriges bidrag til Natura 2000. Sverige hadde ikke foreslått tilstrekkelig antall områder for visse naturtyper og arter<sup>22</sup>. Hele 66 % av direktivets naturtyper og arter som forekommer i Sverige var mangelfullt representert<sup>7</sup>. Bar- og edelløvskog, myrer, elver, flere viktige marine miljøer og gressmarker i kulturlandskapet er eksempler på naturmiljøer som i for liten utstrekning fantes i det svenske forslaget. Villaks og elveperlemusling var blant de mange artene som var for dårlig representert<sup>22</sup>.

Etter påtrykk fra EU-kommisjonen ga den svenske regjeringen länsstyrelsene og Naturvårdsverket i oppgave å komplettere forslaget. Til nå er flere hundre nye områder foreslått. I tillegg har Sverige vært nødt til å korrigere/forbedre den økologiske informasjonen i Natura 2000-databasen for en rekke naturtyper og arter<sup>22</sup>.

#### 3.2 Mangler ved Sveriges tilpasninger i lovverket

Sverige har fått kritikk av EU-kommisjonen for at miljølovgivningen deres ikke i tilstrekkelig grad innebar noen garanti for at kravene i direktivet fikk effekt<sup>17</sup>. Kritikken gikk blant annet ut på at bestemmelsene i svensk lovgivning ga domstolene og myndighetene for vide rammer for interesseavveininger og liknende friere bedømminger, og for lite spesifiserte krav som kunne *garantere* at direktivets bestemmelser ble innfridd. Utgangspunktet i Sverige har naturligvis vært at reglene skal tillempes på en måte som er forenlig med direktivet. Kommisjonen kunne ikke godta at svensk lovgivning bare ga ytre rammer for tillempling, i

stedet for stringente krav til oppfølging av direktivet. For eksempel var det i svensk lovverk formuleringer som "...*får* besluta..." i stedet for "...*skal* besluta... Dessuten savnet kommisjonen i svensk lovgivning en forpliktelse til å overvåke Natura 2000-områders status i forhold til virksomhet som ikke forutsatte særskilt tillatelse fra myndighetene.

Sverige har derfor vært nødt til å gjennomføre visse endringer i lovverket. Endringene innebærer at all virksomhet og alle tiltak som risikerer å påvirke artene og naturtypene i Natura 2000-områder negativt, krever særskilt bedømmelse slik direktivet foreskriver. Den som planlegger slike virksomheter og tiltak skal utføre en miljøkonsekvensanalyse for eventuelt å kunne få tillatelse. På grunn av kommisjonens kritikk, krever svensk lovgivning nå at vedtak kan gjøres, og virksomhet påbegynnes, først etter at man har forvissnet seg om at Natura 2000-området, og artene og naturtypene der, ikke tar skade<sup>17</sup>.

Endringene i svensk miljølovgivning (miljøbalken) innebærer et forsterket vern av områdene, og gjør det i prinsippet umulig å gjennomføre virksomhet eller tiltak som kan skade naturtypene eller artene som området er satt av for, inkludert de økologiske funksjonene som støtter verneobjektene<sup>23</sup>. Endringene har også slått igjennom i relevante deler av svensk sektorlovgivning, slik at de samme forpliktelsene til å sikre naturverdiene i Natura 2000-områdene gjelder der. Endringene trådte i kraft 1. juli 2001.

Bestemmelsene gjelder selv om et Natura 2000-område ikke har status som naturreservat eller liknende. Det samme gjelder for områder som er forslått til Natura 2000, men som ennå ikke er formelt opprettet. Dette avviker fra forholdene før endringene i lovverket.

En annen nyhet er at alle Natura 2000-områdene skal ha status som "riksinteresseområdet". Dette innebærer at anvendelse av land og vann ikke tillates dersom bruken strider mot målene for et Natura 2000-område. Kommunene må derfor i sin detaljplanlegging gjøre en vurdering av hvordan planlagt arealbruk kan komme til å påvirke et slikt område.

*(For en gjennomgang av mangler ved implementeringen av habitatdirektivet i Danmark, se (8, 9)).*

## 4 Skillelinjer mellom habitatdirektivet og norsk naturforvaltning

Det finnes begrenset systematisert kunnskap om forholdet mellom bestemmelsene i habitatdirektivet og gjeldende norsk regelverk, praksis og status innen naturforvaltning. Her skal det gis en beskrivelse av problemstillinger som WWF mener er relevante. Vi vil først og fremst identifisere potensielle skillelinjer mellom de to naturforvaltningsregimene, overordnet og på utvalgte konkrete områder. Med naturforvaltning menes her den arts-, ressurs-, og arealforvaltningen som skal sikre bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Undersøkelsen har konsentrert seg om det som kan kalles ”det klassiske naturvernet”, altså bevaring og bærekraftig bruk av naturtyper, arter og arters habitater. Det er dette som er virkeområdet for habitatdirektivet.

Det er viktig nok en gang å understreke at habitatdirektivet ikke utgjør et komplett lovverk som skal kunne erstatte noe lands naturvernlovgivning. Direktivet regulerer den delen av naturforvaltningen som EUs medlemsland i fellesskap skal gjennomføre for å sikre et nærmere angitt utvalg av Europas mest verdifulle og truede natur. Enkeltnasjoners naturforvaltning vil derfor normalt være mer omfattende enn bestemmelsene i habitatdirektivet, blant annet fordi den også beskjeftiger seg med ”hverdagsnaturen” utenom verneområder og truede arter, samt med natur som er truet nasjonalt, men ikke i et europaperspektiv.

### 4.1 Overordnede skillelinjer

Da forhandlingene om norsk EU-medlemskap var ferdige i 1994, ble det konkludert med at Norge kunne videreføre daværende regimer for naturforvaltning. I St. meld. nr. 40 (1993-94)<sup>5</sup> heter det at ”*Forhandlingsresultatet på området natur og fauna krever ingen endringer av norske lover og forskrifter*”. Forhandlingsresultatet besto i all hovedsak av norske unntak fra strengere direktivbestemmelser, og i noen grad av norske tillegg på direktivets lister over arter som trengte spesiell beskyttelse av sine habitater. Unntak fra direktivets begrensninger på jakt og fangst av sjøpattedyr var et av de mer kontroversielle feltene.

I 1994 hadde knapt noe land i EU rukket å implementere habitatdirektivet i sine lovverk, og Natura 2000-prosessen hadde ikke kommet i gang i det hele tatt. Situasjonen er annerledes i dag, jf. boks 4. Erfaringer fra Sverige og andre EU-land viser at det har vært nødvendig med sentrale endringer i nasjonale lovverk, og at naturforvaltningsregimet ikke har vært upåvirket av direktivet. Kommisjonen har ved en rekke anledninger krevd forbedringer og fortgang i medlemslandenes gjennomføring av direktivet, jf. boks 4 og kap. 3. WWF mener det også er sentrale skillelinjer mellom norsk naturforvaltningsregime og habitatdirektivet.

#### 4.1.1 Overnasjonal kontroll

Ut fra ”nærhetsprinsippet” i EU er det gitt at store deler av naturvernpolitikken skal utformes på et nasjonalt plan<sup>24</sup>. Ved et eventuelt EU-medlemskap ville derfor ansvaret i stor grad plasseres hos norske myndigheter, med muligheter for å tilpasse regelverket og dets anvendelse til nasjonale forhold. Siden vi i dag er internasjonalt forpliktet gjennom blant annet Bern-, og Biodiversitetskonvensjonene, som i stor grad tilsvarer bestemmelsene i habitatdirektivet, kan det dermed framholdes at forskjellen mellom norsk naturforvaltning og habitatdirektivet er minimal.

Habitatdirektivet gir imidlertid en internasjonalt overgripende *lovmessig regulering* av naturforvaltningen, som skiller seg fra situasjonen i Norge utenfor EU. De internasjonale konvensjonene som Norge har ratifisert er *intensjonsavtaler*, uten en reel regulerende mekanisme. Vi har med andre ord forpliktet oss til en del internasjonale prinsipper og målsettinger, uten at gjennomføringen av disse kan prøves for et internasjonalt dømmende organ, slik som EU-domstolen. Med habitatdirektivet i hånden, kan EU-kommisjonen overstyre nasjonale prioriteringer som ikke er i tråd med habitatdirektivet, og kreve sanksjoner mot land som ikke overholder regelverket, eller oppnår målsetningene. I noen tilfeller har for eksempel EU-kommisjonen truet med innkorting i EUs strukturfond til land med ufullstendige lister til Natura 2000<sup>25</sup>. (Se også boks 4).

#### 4.1.2 Økosystemorientert og sektorovergripende tilnærming

Habitatdirektivet har en ”moderne” økosystemorientert tilnærming til naturvern<sup>8</sup>. Det er et hovedkrav at *økologien* som støtter verneobjektet skal sikres. Dette betyr at det ikke er naturverdiens geografiske avgrensning eller sektorielle tilhørighet som bestemmer hvordan naturen skal beskyttes, og hvilke virksomheter som skal reguleres. Det er den potensielle *virkingen* på området som er avgjørende, uavhengig av om eventuelle påvirkningsfaktorer ligger utenfor eller innenfor et særskilt bevaringsområde i Natura 2000. Dette går klart fram av direktivets artikkel 6<sup>14</sup>, og av rettsaken om Santona våtmarker i Spania<sup>13</sup>.

Dette skiller seg fra norsk naturverntradisjon. Verneområdebestemmelsene i naturvernloven om forbud mot skadelige aktiviteter gjelder *i* selve området, ikke *for* området, slik som i habitatdirektivet. I vernede vassdrag, for eksempel, er det kun selve vannstrengen som er vernet, og aktivitet som skogsdrift og veibygging i vassdragets nedbørsfeltet omfattes ikke av vernet. Tilsvarende er aktivitet i havområdene utenfor vernet kystnatur ikke regulert av verneforskriftene. Andre truede naturtyper som våtmarker og deltaer er gode eksempler på at det er virkingen på området som må være fokus for vernet, ikke den geografiske avgrensningen.

Koblingen mellom økologiske forhold og lovverk er etter WWFs mening sterkere i habitatdirektivet enn i norsk naturvernlovgivning. Hovedforankringen for Natura 2000-vernet er at områdene skal inneholde de nødvendige økologiske funksjonene som bærer de artene/naturtypene som området er avsatt for, slik at disse kan opprettholde eller oppnå *gunstig bevaringsstatus*. Artikkel 6.1 sier blant annet at medlemslandene for de særskilte bevaringsområdene skal vedta passende skjøtsel- og forvaltningsplaner, samt lover og andre forfatninger eller avtaler ”...som motsvarer de økologiske behovene hos de naturtyper i vedlegg 1 og arter i vedlegg 2 som finnes i området.” I (eller utenfor) Natura 2000-områdene skal det ikke gis tillatelse til virksomhet som *kan* forstyrre disse økologiske behovene. Etter vår mening vil det være vanskeligere å prioritere bort økologiske hensyn når bestemmelsene i habitatdirektivet gjelder. Dette synet støttes også av Helen Wester, miljøjurist i Naturvårdsverket<sup>23</sup>.

Direktivet krever at *kumulative effekter* av virksomhet skal telle inn når planer og prosjekter med potensiell negativ virkning skal konsekvensvurderes og godkjennes. Dette betyr at virksomhet som i seg selv ikke er skadelig, kan bli stoppet av habitatdirektivet fordi summen av flere aktiviteter kan gi negativ virkning. Dette er basert på kunnskap om at økologisk funksjonalitet bare kan sikres gjennom innsats over en bred skala, ikke bare punktvis. I Norge har vi ingen lovfestet hensyntagen til kumulative effekter.

Habitatdirektivet bryter ned grensene for tradisjonell sektoroppdeling med sin økologiske tilnærming, og ville i Norge kreve en innsats i forhold til både naturvernloven, forurensingsloven, viltloven, plan og bygningsloven, skogloven, vannressursloven osv. Om bevaringsverdig natur er påvirket av skogsdrift, hyttebygging, samferdsel, utslipp av kjemikalier eller ulovlig jakt, er irrelevant i forhold til habitatdirektivets virkeområde. Poenget er at gunstig bevaringsstatus i nærmere angitte områder, og for nærmere angitte arter og naturtyper skal oppnås. Direktivet kan således benyttes til å bygge ned en del institusjonelle barrierer som måtte eksistere mellom forskjellige forvaltningsområder<sup>8</sup>.

#### **4.1.3 Målsetting og visjoner i naturforvaltningen**

Habitatdirektivet stiller gjennomgående strenge krav til å innfri kvalitative tilstandsmål, først og fremst gunstig bevaringsstatus. Medlemslandene forplikter seg for eksempel til å sikre at nærmere angitte naturtyper og arter skal ha en utbredelse og et omfang som ikke skal være mindre enn i dag, og at økologiske forhold skal være slik at artene og naturtypene kan bli/forbli livskraftige, også på lang sikt. Kravene til gunstig bevaringsstatus er vidtrekkende, og de er av overordnet betydning i forhold til hvilke midler hvert enkelt medlemsland velger å benytte seg av for å oppnå denne statusen.

Norsk naturforvaltning har også nedfelt målsetninger om hvordan naturens tilstand skal se ut. Det er allikevel etter WWFs oppfatning de omfattende handlingsmålene som dominerer den praktiske naturforvaltningen i Norge. Vi har omfattende og detaljerte planer for hva vi skal gjøre, men vi har i mindre grad forpliktet oss til hvordan resultatet skal se ut. Vi må med andre ord ikke slå oss til ro med at midlene (for eksempel utpeking av verneområder, konsekvensutredninger, kommunalt selvstyre, bærekraftig høsting, integrering av miljøhensyn i alle sektorer) for å nå målene (for eksempel gunstig bevaringsstatus/levedyktighet) er på plass. Vi må forplikte oss sterkere til kvalitative tilstandsmål.

#### **4.1.4 Vitenskapelig komité**

Fagbiologers vurderinger har sterkt gjennomslag i EU, ved at sakene forelegges en egen vitenskapelig komité (Habitats Committee). Selv om vi i Norge har Direktoratet for naturforvaltning (DN) her i Norge, er dette et organ som samtidig gjør avveininger mellom politikk og fag. I et overnasjonalt regime med større distanse kan man lettere gjøre rent faglige vurderinger<sup>24</sup>. Dette er viktig, siden en del miljøsaker ikke egner seg for lokal forvaltning, for eksempel når det gjelder naturtyper som er utbredt lokalt, men sjeldne nasjonalt eller internasjonalt. Det gjelder også kontroversielle saker, slik som store rovdyr, der et politisk betent landskap ofte gjør at faglige hensyn har mindre gjennomslagskraft.

#### **4.1.5 Fremdrift og gjennomføring**

Den siste OECD-rapporten<sup>26</sup> om norsk miljøpolitikk konkluderer med at Norge har omfattende lovgivning, målsetninger og planer for naturvernet, men at gjennomføringen og framdriften er for dårlig. Som et eksempel kan vi ta framdriften i vern av områder. I 1986 forelå utredningen fra Statens Naturvernråd som la grunnlag for en landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder. I revidert form foreslo den 20 nye nasjonalparker og en rekke store landskapsvernområder. Ved utgangen av 2000, rundt 15 år etter at utredningen om nye verneområder lå på bordet, var bare 3 av de foreslåtte områdene vernet. I 1996 hadde miljøvernmyndighetene ambisjoner om ca. 650 nye verneområder innen 2000. Kun 243 nye områder ble etablert i løpet av perioden 1996-2000<sup>27</sup>.

Selv om norsk naturvernlovgivning er et godt utgangspunkt for vern, følges ikke intensjonene godt nok opp i praktisk forvaltning. Om vi ikke skulle gjennomføre det vi planlegger, møter vi

ingen sanksjoner. Miljøvernminister Børge Brende sa under presentasjonen av Worldwatch Institutes årsrapport 11.02.2002 at Norge er blant de landene som ikke godt nok overholder sine internasjonale forpliktelser. Han etterlyste tidsfrister, organer som ser til at avtalene blir gjennomført og straffereaksjoner for land som ikke overholder sine forpliktelser.

Det miljøvernministeren etterlyser, finnes i EUs naturvernregime. Satt på spissen, innebærer habitatdirektivet, med Natura 2000-prosessen, følgende for medlemslandene:

- Velg ut områder etter nærmere angitte kriterier, innen nærmere angitt tidsfrister.
- Innfør vernebestemmelser i definerte verneområder, og for nærmere angitte arter, innen nærmere angitte tidsfrister.
- Innfør prinsippene i habitatdirektivet i lovverket, og sørg for at artene og naturtypene oppnår gunstig bevaringsstatus.
- Rapportér gjennomføringen til et overordnet organ, som eventuelt kan kreve de forbedringene eller sanksjonstiltakene som anses som nødvendig for å ivareta målene i direktivet.

#### **4.2 Nordiske forhold i en europeisk naturvernstrategi**

EU-territoriet utgjør den geografiske referanserammen for habitatdirektivet og Natura 2000. Dette betyr i store trekk at det som er verdifullt og truet i et snevert nasjonalt perspektiv ikke nødvendigvis tilsvarer det som er verdifullt og truet i henhold til direktivet. På den andre siden vil direktivet kunne medføre at et land må verne natur som er vanlig på nasjonalt nivå, men truet i Europa. Bestemmelsen i habitatdirektivet om at utvelgelsesprosessen av områder av felleskapsinteresse skal være delt mellom medlemslandet og kommisjonen, er en viktig garanti for at nasjonale forhold gis prioritet i EUs naturvernstrategi.

Habitatdirektivets lister over truede arter og naturtyper ble hovedsakelig opprettet før Sverige og Finland ble EU-medlemmer. Utvelgelsen av verneverdig natur bærer derfor preg av trusselsituasjonen i sentral- og sør-Europa, og er dominert av arter og naturtyper i kontinental, oceanisk eller mediterrann region. I Norden dominerer alpine og boreale naturforhold, og trusselsituasjonen er annerledes fra den på kontinentet, der en stor del av den opprinnelige naturen er kraftig utnyttet eller forandret.

Før medlemsforhandlingene med de nordiske land, var EU-området gjennom habitatdirektivet delt opp i 5 biogeografiske regioner. Nordiske lands medlemskap har ført til at ytterligere en region, den boreale region, har kommet med<sup>19,21</sup>. Dette innebærer en aksept i EU for et regionalt, naturgitt utgangspunkt for forvaltning, som skal baseres på ”nærhetsprinsippet”<sup>24</sup>. Forhandlingsresultatet fra 1994 bar preg av en slik tenkning, ved at vi (gjennom unntaksbestemmelser) fikk fortsatt anledning til å jakte og sanke av arter som er fredet i andre EU-land.

Dessuten aksepterte EU i 1997 en justering av habitatdirektivet der 18 nordiske naturtyper og 70 nordiske arter ble lagt til direktivets vedlegg 1 og 2, basert på et felles forslag fra Sverige og Finland. Dette ble gjort for å fange opp nordiske naturforhold på en bedre måte. Prioriteringene i Natura 2000 er imidlertid fortsatt noe forskjellig fra den nasjonale situasjonen, for eksempel i Sverige. Mens hoveddelen av svenske rødlistearter finnes i skogen eller kulturlandskapet, ligger tyngdepunktet i Natura 2000 på fjellene og ferskvann<sup>21</sup>.

Til dels har dette å gjøre med utvalgsprosessen for nordiske tillegg. Et av vilkårene var at ingen av artene eller naturtypene måtte forekomme i de øvrige EU-landene, slik at disse

landene unngikk den kostbare prosessen med nye områdevalg. Tilleggene fikk derfor et sterkt nordlig alpint eller borealt preg, siden de bare kunne forekomme i Sverige/Finland <sup>21</sup>. Forskjellene skyldes også en annerledes trusselsituasjon. Det merkes særlig på utvalget av ferskvannarter, som bærer preg av vannsituasjonen i Europa. Her er befolkningstettheten høyere, og forurensningspresset langt sterkere enn i Norden. Tross problemer med forsuring har vi god tilgang på rene vannressurser.

Det er likevel slik at hoveddelen av de nordiske artene som i henhold til habitatdirektivet trenger særskilt vern av sine leveområder, også finnes på nasjonale rødlistor over truede arter.

### **4.3 Eksempler fra viktige saker innen norsk naturforvaltning**

#### **4.3.1 Fjellnatur**

Norske fjellområder representerer unike kvaliteter i et Europaperspektiv. Blant annet har vi Europas største høyfjellsplatå, og vi har Europas siste gjenværende intakte høyfjellsøkosystem der bestander av villrein (kap. 4.3.8), jerv og fjellrev inngår. Det er i fjellet mesteparten av de vernede arealene i Norge finnes, og en rekke områder huser arter og naturtyper som ville vært omfattet av Natura 2000-vern etter habitatdirektivet.

Til tross for vern er norske fjellområder under sterkt press. Veier, jernbaner, vassdragsreguleringer, kraftlinjer, hyttebygging og ferdsel har endret landskapet betydelig. Fjellområdene er oppsplittet, tilgangen på egnet habitat er redusert for flere arter og mønsteret av menneskelig aktivitet er forandret på grunn av økt tilgjengelighet. Også de vernede områdene er under press, særlig på grunn av aktivitet som hyttebygging, skogsdrift, veibygging og motorisert ferdsel i randsonen av verneområdene. Innenfor enkelte verneområder er det dessuten anlagt traktorslep og veier, tross strenge vernebestemmelser<sup>27</sup>.

Blant de viktigste utfordringene vi står overfor i fjellnaturen, er manglende helhetstenkning og for mye ”bit for bit”-forvaltning, som ikke tar hensyn til kumulative effekter av inngrep. Det er også mangelfull regulering av inngrep og aktivitet utenfor verneområdene, som kan ha effekt på naturverdiene innenfor. Desentralisert myndighet til kommunene fører til mange små og isolerte inngrep rundt og i verneområder, som hver for seg ser uskyldige ut, men som sammen kan gi negative effekter.

Sentrale prinsipper i habitatdirektivet ville kunne ha lagt andre føringer for forvaltningen av fjellnaturen enn dagens norske regime:

- For at desentralisert myndighet til lokalt plan skal lykkes i å ta vare på stor-skala naturverdier i norske fjellområder, må vi ha strenge overordnede retningslinjer, med tilhørende sterke overordnede styringsredskaper og sanksjonsmuligheter. For eksempel må kommunale arealdisponeringer som i seg selv - eller i kombinasjon med arealdisponering i andre kommuner - kan påvirke økologiske funksjoner for bevaringsverdig natur på en negativ måte, bli møtt med sanksjoner. Habitatdirektivet legger slike føringer for områdene vernet i Natura 2000.
- Dagens norske lovverk krever kun konsekvensutredning på enkeltprosjektnivå. I følge habitatdirektivet skal prosjekter og planer som i seg selv ikke nødvendigvis har negativ miljøeffekt, men som sammen med andre inngrep kan gi negative samleffekter på de økologiske funksjonene, også konsekvensutredes. Det gjelder også virksomhet utenfor selve verneområdet, hvis slik virksomhet kan ha betydelig effekt på bevaringsstatusen for området. Kravet i habitatdirektivet til konsekvensutredning er

sektorovergripende, bortsett fra aktivitet som direkte henger sammen med, eller er nødvendig for skjøtsel og forvaltning av området.

- Kravet om gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivet, samt at forvaltningsplaner og regelverk skal motsvare de økologiske behovene hos naturtyper og arter, gir klarere føringer for biologisk forankrede helhetsvurderinger enn det som er tilfellet i forvaltning av norske fjellområder i dag.

### 4.3.2 Kulturlandskap

En rekke kulturbetingede naturtyper og arter i Norge er avhengige av menneskelig aktivitet, slik som beitbruk og slått. Kystlynghei er et eksempel på en slik naturtype, som fortsatt finnes i Norge til tross for at den så å si er utryddet i Europa (se også kap. 5). Naturtypen er truet, blant annet på grunn av modernisering av landbruket, men også på grunn av uønsket nitrogengjødsling gjennom sur nedbør<sup>27</sup>. For å verne slike kulturbetinget naturtyper i Norge, kan det gjennom naturvernloven kun benyttes mindre strenge verneformer, slik som landskapsvernområde. På denne måten kan aktiv bruk tillates. Det er imidlertid ingen lovbestemt plikt til å innføre bestemte skjøtsel- eller forvaltningstiltak for å ta vare på, evt. gjenskape kystlyngheier og andre kulturlandskap.

Habitatdirektivet faser på ingen måte ut bærekraftig bruk i Natura 2000-områder, tross de strenge kravene om å bevare gunstig bevaringsstatus. Tvert imot anfører EU-kommisjonen til direktivet at det i mange tilfeller er ønskelig å fremme menneskelig aktivitet for å ta vare på biologisk mangfold. En rekke kulturlandskapstyper inngår i habitatdirektivet, blant annet kystlynghei, som i tillegg er en prioritert type. Det strenge Natura 2000-vernet gjelder for kulturlandskap som andre naturtyper, selv om aktiv bruk er en forutsetning for bevaring. Direktivet krever sågar skjøtsel- og forvaltningstiltak for å *gjenskape* gunstig bevaringsstatus for direktivets naturtyper og arters habitater hvis de ikke allerede har det, også kulturlandskapstypene. På denne måten ville habitatdirektivet forpliktet oss til å sette i verk tiltak for å opprettholde kystlynghei i Norge.

### 4.3.3 Skogvern

En del skogsmiljøer med dårlig vern i Norge i dag, ville mest sannsynlig automatisk fått langt strengere vern hvis EUs habitatdirektiv gjaldt i Norge. Dette gjelder særlig skogtyper som Norge har et internasjonalt ansvar for å sikre. Kystregnskog i Midt-Norge er et eksempel på en slik skogtype. Det er i dag ingen lovhjemlende krav om å spare slike lokaliteter, heller ikke i sertifiseringssammenheng. Skogtypen finnes ikke på habitatdirektivets liste over naturtyper som trenger opprettelse av særskilte verneområder, fordi naturtypen ikke har noen reell forekomst i andre EU-land. Hadde Norge ligget innenfor direktivets virkeområde, ville kystregnskog mest sannsynlig inngått i Natura 2000, fordi den er både unik og truet i Europasammenheng.

### 4.3.4 Vassdragsvern

I Sverige har habitatdirektivet medført at flere ferskvannsmiljøer og -arter har fått et bedre vern, ettersom det innen Natura 2000 inngår flere ferskvannsmiljøer enn i det nasjonale verneopplegget<sup>28</sup>. Dette har blant annet å gjøre med at vannressursene i Europa er mye mer presset enn hos oss, og at direktivet dermed har en et tyngdepunkt på verneverdige og truede naturtyper og arter i ferskvann. Våtmark og ferskvann er blant ”vinnerne” i svensk natur etter implementeringen av habitatdirektivet.

I Norge er en rekke ferskvannsmiljøer i sterk tilbakegang, slik som elvedeltaer, naturlig fisketomme innsjøer og tjern, kroksjøer, meandrerende elvestrekninger og våtmarker. For

elvedeltaene, som er en av våre mest truede naturtyper, har vi ingen samlet strategi for bevaring, og det er ikke satt noen bestemte mål for forvaltningen av naturtypen<sup>29</sup>.

Nærmere 70 % av Norges vassdragspotensiale er bygd ut. 341 verneobjekter er vernet gjennom Verneplan IV, men innebærer bare at selve *vannløpet* er vernet mot *kraftutbygging*<sup>27</sup>. Tradisjonelt er det vannet som energiresurs som har bestemt hvordan vi avgrenser vassdrag, trusselfaktorer og vern. Mange vernede vassdrag blir imidlertid fortsatt negativt påvirket av inngrep langs og i vassdraget, slik som fjerning av kantvegetasjon, anlegging av veier, utfyllinger og uttak av sand og grus. Vernede vassdrag rammes dessuten av aktiviteter i nedbørsfeltet, gjennom forurensning, erosjon og endret drenering fra jord- og skogbruk. Over 700 arter med tilknytning til vassdrag er oppført på den nasjonale rødlisten over truede arter<sup>29</sup>.

For å sikre naturverdiene i vernede vassdrag, er det vedtatt overordnede rikspolitiske retningslinjer som blant annet skal hindre inngrep i en 100-meters sone langs vassdragene. Det er også igangsatt arbeid med registreringer av verdier i nedbørsfeltet til varig vernede vassdrag. De overordnede retningslinjene er i liten grad blitt fulgt opp<sup>27</sup>, og det mangler et sentralt lovverk som *tvinger* gunneiere, kommuner og andre aktører til å unngå inngrep i tilknytning til vernede vassdrag som kan påvirke de økologiske funksjonene som bærer naturverdiene der.

Habitatdirektivets sterke kobling mellom økologi og lovverk, samt kravet om gunstig bevaringsstatus, ville kunne medføre streng beskyttelse av *vannøkosystemet* i norske vassdrag, også mot trusler utenom selve vannstrengen. Det store tyngdepunktet av ferskvannsmiljøer i Natura 2000, ville sannsynligvis medført en økning i vernet av truede ferskvannsnaturtyper og -arter i Norge, slik det medførte i Sverige.

#### 4.3.5 Marint vern

Første fase i arbeidet med en marin verneplan starter våren 2002, og skal være ferdig i 2004. Gjennomføringen av planen skal være klar i 2010. De marine verneområdene skal sikre naturverdier i sjøen, først og fremst bentisk økologi og biodiversitet, men forhåpentligvis også viktige pelagiske lokaliteter, med høy produktivitet eller betydning som gyte- og oppvekstområder.

Habitatdirektivet har begrensninger når det gjelder omfanget av marine naturtyper. De rent marine naturtypene på direktivets lister er utelukkende undersjøiske sandbanker og korallrev, samt noen laguner, viker og estuarier. Marine lokaliteter er i tillegg svært mangelfullt representert i medlemslandenes forslag til Natura 2000-områder<sup>7, 11</sup>.

Habitatdirektivet har i imidlertid reist en svært viktig problemstilling i EU, som også er meget relevant for Norge: *Skal habitatdirektivet gjelde utenfor en nasjons territorialfarvann, dvs. i landenes økonomiske sone?* Spørsmålet er av stor prinsipiell betydning, ikke minst i forhold til virkeområdet til vår egen naturvernlovgivning, som i dag bare gjelder ut til 4 nautiske mil utenfor grunnlinjen.

Tross stor uenighet EU-landene imellom, har kommisjonen kommet fram til følgende:

*"The provisions of the Habitats Directive automatically apply to marine habitats and species located in territorial waters (maximum 12 miles). However, if a Member State exerts its sovereign rights in an exclusive economic zone of 200 nautical miles (for example, the granting of an drilling license for a drilling plattform), it thereby considers itself competent to*

*enforce national laws in that area, and consequently the Commission considers in this case that the Habitats Directive also applies, in that Community legislation is an integral part of national legislation”*.<sup>30</sup>

Med andre ord: -ved å utnytte ressursene i økonomisk sone, anser EU-kommisjonen at habitatdirektivet også skal gjelde i sonen. Problemstillingen er sentral i forhold til olje- og gassvirksomhet og fiskerier utenfor norsk territorialfarvann, og miljøansvar for marine naturverdier. Det finnes en rekke verneverdige koraller, samt undersjøiske sandbanker, i norsk økonomisk sone som ville vært omfattet av habitatdirektivet<sup>31</sup>. I norsk sammenheng ville dette prinsippet innebære at naturvernloven og plan og bygningsloven ble gjort gjeldende i norsk økonomisk sone, kanskje også en tilpasset versjon av viltloven. Den nye biomangfoldloven måtte åpenbart gjelde havområdene, og svalbardmiljøloven måtte trolig gjelde uinnskrenket ut til 4 nautiske mil på Svalbard.

En konkret sak der WWF krever utvidet vern av marin natur, er i forbindelse med Sularevet utenfor Mørekysten. Dette er verdens største kaldtvannskorallrev. For å beskytte revet er det opprettet en trålefri sone, men revet er truet fra flere hold. I forbindelse med tildeling av konsesjon til olje- og gassvirksomhet i 17. konsesjonsrunde, var et av WWFs hovedkrav at borevirksomhet måtte plasseres slik at influensområdet fra eventuelle utslipp ikke dekket revet. Habitatdirektivet ville forpliktet Norge til å planlegge og utøve virksomhet slik at gunstig bevaringsstatus for Sularevet ikke ville være truet, også om slik virksomhet har en annen geografisk plassering enn revet.

#### **4.3.6 Artsfredninger**

Da det i desember 2001 ble besluttet å frede 43 plantearter og ni dyrearter i Norge, ble ikke leveområdene beskyttet samtidig<sup>32</sup>. Fredningene gjelder bare vern mot direkte skade, innsamling eller ødeleggelse. En stor del av de aktuelle artene befinner seg på habitatdirektivets liste over arter som krever at medlemslandene utpeker særskilte bevaringsområder til Natura 2000-nettverket, for eksempel marisko, småjonsokblom, myrsildre, kjempevannkalv og sinoberbille. De er altså arter som i et europeisk perspektiv anses som truet, og som landene i Europa i fellesskap har blitt enige om at trenger særlig beskyttelse av sine leveområder.

Hadde vi i Norge hatt en lovfestet plikt til å ta vare på habitatene til en større del av våre truede arter, hadde naturverninteressene stått langt sterkere mot en rekke inngrep som i dag truer fredete arter.

#### **4.3.7 Store rovdyr**

Trusselsituasjonen for store rovdyr i Europa har ikke først og fremst å gjøre med ødeleggelse av leveområder. Rovdyra er truet på grunn av at interessekonflikter med mennesker fører til høy etterstrebelse gjennom jakt og fangst. De fire store rovdyra, ulv, bjørn, jerv og gaupe står likevel på direktivets liste over arter det skal opprettes særskilte bevaringsområder for, med tilhørende helhetlig vern. I tillegg er de samme artene, bortsett fra jerv, oppført på direktivets lister over arter som det ikke er tillatt å drive jakt, fangst og forstyrrelse av, uavhengig av særskilte verneområder.

Norge har forpliktet seg til å sikre levedyktige bestander av de fire store rovdyra, både nasjonalt og internasjonalt. Det er likevel tillatt med unntaksvis felling av rovdyr som gjør betydelig skade på bufe- og tamrein. Slike unntak er også mulig gjennom EUs habitatdirektiv, dersom det ikke finnes noen annen tilfredsstillende løsning, og dersom det ikke truer

opprettholdelsen av gunstig bevaringsstatus for bestanden. Unntakene kan blant annet gjøres for å unngå alvorlig skade på husdyr, av hensyn til allmenn helse og sikkerhet, og til forskningsformål. Kriteriene for unntak minner mye om de vi har i Norge.

Direktivets krav om rapportering av medlemslandenes unntaksforvaltning hvert 2. år, representerer etter WWFs mening et styrket vern av store rovdyr i forhold til vårt eget regime. Forvaltningen vurderes av en vitenskapelig komité som, uavhengig av de enkelte lands politiske landskap, bestemmer om forvaltningen er biologisk forsvarlig. Gjennom den vernevilje som er etablert i Europa, vil dette kunne være til fordel for store rovdyr. For ulv og bjørn i hele Norge, samt jerv i Sør-Norge er det i dag svært lite biologisk potensiale for høsting. Felling skjer kun pga. opphetet konflikt med primærnæringene. Forvaltningen av store rovdyr i Norge er dermed meget politisk betent. Det er grunn til å tro at EU-kommisjonen og EUs vitenskapelige organ, med sin avstand til det norske politiske landskapet, ville praktisere unntaksbestemmelsene strengere med hensyn til de biologiske forutsetningene for hva disse rovdyra tåler av høsting.

Etter WWFs mening har miljøvernmyndigheter og verneorganisasjoner, gjennom EUs overnasjonale kontroll, en god anledning til å utnytte habitatdirektivet til fordel for vern av store rovdyr.

Bestemmelsen i habitatdirektivet om å sikre elementer i naturen som gjør Natura 2000 mer sammenhengende, er meget relevant for en av de mer prioriterte utfordringene i norsk rovviltforvaltning i dag: Å sikre utveksling av jerv mellom den fåtallige og isolerte stammen i Sør-Norge og de mer tallrike forekomstene av jerv på Nordkallotten, inkludert Sverige. Dette er i følge Miljøverndepartementet avgjørende for å sikre jervens levedyktighet i Sør-Norge<sup>33</sup>. De aktuelle områdene omtales som *østkorridoren* av norske myndigheter, og her skal jakt være restriktiv. Noen formell vernestatus i forhold til formålet om å gjøre jervebestanden mer sammenhengende, finnes imidlertid ikke.

Sverige og Finland er de eneste landene i EU som har jerv, og de har derfor et særskilt EU-ansvar for denne arten. Sverige anser jerven som sterkt truet, samtidig som det er en av de mest konfliktfylte artene på grunn av tap av tamrein på beite<sup>34</sup>. Sverige trenger ”drahjelp” fra Norge for å sikre jervebestanden, i større grad enn hva som er tilfellet med de andre store rovdyra. Ikke minst gjelder dette fordi vi har en betydelig andel av den skandinaviske jervebestanden (ca. 270 dyr av totalt ca. 600). Våre fellesinteresser med Sverige i denne saken er et viktig argument for å henvise til habitatdirektivets krav om sammenheng i Natura 2000, og få på plass varige og mer formelt forpliktende forvaltningstiltak i østkorridoren.

#### 4.3.8 Villrein

Norge er det eneste landet i Europa med genetisk opprinnelig, vill fjellrein. Arten er ikke oppført i habitatdirektivet, fordi Norge ikke er med i EU, men ville garantert vært oppført hvis vi hadde vært medlem. Arten er oppført som norsk ansvarsart for Europa på rødlisten over truede arter. I Finland er en annen underart av villrein, *skogsrein*, oppført i habitatdirektivet.

Villreinen er et kroneksempel på en art som er presset på grunn av ødeleggelse av leveområder. Villreinen er særlig utsatt fordi en rekke inngrep og aktiviteter i fjellet begrenser det arealkrevende levesettet arten er tilpasset gjennom titusener av år. Villreinen, som tidligere hadde tre store og sammenhengende leveområder, er nå avgrenset i 23 relativt isolerte stammer. Ytterligere inngrep som veibygging, vinterbrøyting, hyttebygging,

motorisert ferdsel, kraftlinjeføring og turisme gjør områdene stadig mindre egnet for villreinen.

For å bedre situasjonen for villreinen kreves en samordnet arealforvaltning som reduserer fragmenteringseffektene fra en rekke enkeltinngrep og aktiviteter. Problemstillingen er direkte knyttet opp mot eksempelet om fragmentering av fjellnaturen (kap. 4.3.1), og et forvaltningsregime som er preget av ”de små vedtaks tyranni”. Behovet er stort for overordnede retningslinjer, overordnede kontrollorganer og sanksjonsmuligheter.

Bestemmelsene i Habitatdirektivet om å opprette et nettverk av Natura 2000-områder for arters habitater, ville mest sannsynlig vært bedre for bevaringen av villrein enn det regimet som gjelder i Norge i dag. Direktivet krever at også kumulative effekter skal vurderes når eventuell tillatelse til virksomhet skal gis. Det krever at omkringliggende aktiviteter tar hensyn, og det krever medlemslandene fremmer skjøtsel og forvaltning av de elementer av naturen som kan gjøre områdene *mer sammenhengende* (se kap. 2.2.6). Det er for eksempel ikke sikkert at habitatdirektivet ville tillatt vinterbrøyting av veier som hindrer utveksling av rein mellom tilgrensende villreinområder.

## 5 Hvor kan vi bidra betydelig til Europas biomangfold?

Naturmessig er Norge en utpost i Europa, og samtidig møtested for naturtyper og arter med ulik geografisk utbredelse. Blant annet har vi Europas sydligste forekomst av arktisk natur, og verdens nordligste edelløvkoger og furuskoger. Kombinasjonen av topografi, nordlig beliggenhet og påvirkning fra varme havområder gjør norsk natur ekstremt variert.

Variasjonen gjenspeiles i tallet på vegetasjonsgeografiske regioner: Norge har hele 26 slike, mens Danmark har 2, Finland 10 og Sverige 17. Innen hvert enkelt kystfylke fra Rogaland til Nordland finnes fra 15 til 22 forskjellige vegetasjonsregioner. På Vestlandet opptrer varmekjær edelløvskog side om side med isbreer. Variasjonen er unik i Europasammenheng.

Norges opprevne kyst som vender ut mot et mildt og produktivt hav, gjør at vi har noen av verdens tetteste konsentrasjoner av sjøfugl, med hekkekolonier som det ikke finnes maken til noe annet sted i EU-området. En rekke av sjøfuglbestandene våre forekommer i størrelser som gir dem stor internasjonal betydning og verneverdi<sup>35</sup>. Kysten vår er også Europas kjerneområde for arter som havørn og oter.

Norge har Europas viktigste forekomster av *boreal regnskog* (kystregnskog), men bare som små rester langs kysten av Midt-Norge. Her finnes lavarter som ikke forekommer noe annet sted i Europa, og som har sine nærmeste levesteder på Newfoundland eller den nordamerikanske Stillehavskysten.

Kulturlandskapstypen *kystlynghei* fantes opprinnelig langs det meste av Europas vestkyst, fra Portugal til Nord-Norge. I dag er den forsvunnet fra det meste av Europa bortsett fra Norge. Vi har fortsatt relativt store områder med kystlynghei. Dette er en av våre mest ”internasjonale” naturtyper, og sett med europeiske øyne er det unikt at denne naturtypen ennå finnes i Norge.

Norsk fjordnatur er enestående i et europeisk perspektiv. Mindre kjent er det at Norge har Europas største mangfold av myrtyper og myrvegetasjon. Vassdragene våre har de høyeste fossefallene, og de dypeste innsjøene i Europa, og er gyte- og oppvekststed for størstedelen av Europas villaksestammer. De er også levested for plantarter som ikke er vanlige ellers i Europa, slik som kortskuddplanter og elvemoser. Vassdragene er internasjonalt interessante ut ifra de store høydeforskjellene, kaldt klima, lavt ioneinnhold og forholdsvis lite menneskelig påvirkning.

Norge huser Europas siste rester av vill fjellrein. Villreinen vår er derfor en viktig *ansvarsart* for Norge i et europeisk perspektiv. Foruten svaldbardrein, isbjørn og hvalross på Svalbard, er også jerv, oter, stor salamander, flere hvalarter samt en rekke fuglearter klassifisert som norske ansvarsarter. Når det gjelder stor salamander er det grunn til å tro at Norge har en spesielt stor andel av den europeiske bestanden, men den regnes likevel som direkte truet i Norge.

## **6 Blir vi påvirket av direktivet selv om det ikke gjelder i Norge?**

Er habitatdirektivet relevant for norsk naturforvaltning, selv om vi verken er EU-medlem eller har implementert bestemmelsene i direktivet? Spørsmålet er av stor betydning for hvordan vi i Norge legger opp vår framtidige naturforvaltning. Hvis direktivet har betydning for prosesser som foregår i Norge, kan det være behov for å tilpasse deler av vårt regelverk og vår praksis til EUs regime. Her skal vi se nærmere på hvordan habitatdirektivet kan være relevant for oss på to grunnleggende måter.

### **6.1 Habitatdirektivet som regional standard**

#### **6.1.1 "De" og "oss"**

Habitatdirektivet legger avgjørende føringer for hvordan naturforvaltningen utformes i snart 25 europeiske land rundt oss. Direktivet blir dermed en stadig mer dominerende og innflytelsesrik regional standard for naturforvaltning. Virkemiddelbruken, målsetningene og resultatoppnåelsen som habitatdirektivet medfører i Europa, deriblant våre nærmeste naboland, legger på denne måten føringer for naturvernet også i Norge. For eksempel vil andre europeiske samarbeidsfora som vi deltar i på naturforvaltningssiden, slik som Nordisk Råd og Barentsrådet, kunne legge prinsipper fra habitatdirektivet til grunn for sine anbefalinger og beslutninger. Natura 2000-nettverket refereres til i de fleste sammenhenger der bevaring av europeisk natur og biodiversitet er agenda, som en felles hovedplattform for naturvern.

Naturvernorganisasjoner i Norge vil kunne bruke gjennomføringen av habitatdirektivet i våre naboland som sammenlikningsgrunnlag for vår egen naturforvaltning. Det er mer og mer legitimt å henvise til internasjonale forhold når vi evaluerer vår egen politikk. Det er for eksempel et faktum at det finnes en prosess i vårt nærmeste naboland som heter Natura 2000, der over 3000 verneområder opprettes med svært strenge regler i forhold til hva slags inngrep som tillates, både innenfor og utenfor de enkelte områdene. Et internasjonalt overordnet organ står som garantist for at områdene får det vernet de har krav på. Norske myndigheter må regne med til stadighet å måtte forholde seg til saker der det gjøres henvisninger til dette regimet.

#### **6.1.2 Felles natur**

Habitatdirektivet styrer naturforvaltningen i land vi deler viktige terrestriske naturområder og arter med (Sverige, Finland) og land vi deler viktige marine økosystemer med (Nordsjølandene). På sentrale felt blir Norge direkte påvirket av habitatdirektivet, ved at våre nabolands naturforvaltning påvirker vår egen natur. For eksempel vil utviklingen i våre felles rovdyrbestander med Sverige og Finland i stor grad være avhengig av de føringene habitatdirektivet legger for felling, samt EUs håndhevelse av regelverket. I kombinasjon med Bernkonvensjon og høye nasjonale ambisjoner, vil habitatdirektivet medføre en restriktiv avskyting av rovdyr i våre naboland. Dette må vi forholde oss til i Norge i form av økte rovdyrbestander også her, uansett hva vi selv foretar oss.

Gjennom samarbeidsprosjekter med andre nordiske land innen forskning og utvikling som gjelder felles natur, vil Norge måtte forholde seg til EUs praksis og regelverk på disse feltene. For eksempel skal det i 2002 utredes hvorvidt Norge kan delta i et fennoskandisk samarbeidsprosjekt for å bevare fjellreven<sup>36</sup>. Fjellreven er en prioritert art i habitatdirektivet,

og prosjektet er finansiert gjennom EUs LIFE-fond. Det har oppstått visse uenigheter mellom forskningsmiljøene i Norge og Sverige om hvordan problemene for fjellrevbestanden skal løses, men i et eventuelt samarbeidsprosjekt med et EU-land vil vi kunne bli nødt til å gjennomføre de samme tiltakene som i Sverige. Dette er imidlertid ikke avklart ennå. Uansett er det behov for koordinering av fjellrevforskning- og forvaltning mellom Norge og Sverige, og i dette perspektivet er det av betydning for Norge hvilke prioriteringer som gjøres i EU ut ifra bestemmelsene i Habitatdirektivet.

## **6.2 EU-lovverk som blir gjeldene i Norge gjennom EØS-avtalen**

Annet EU-regelverk, som er, eller blir gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen kan i større eller mindre grad være tilpasset bestemmelsene i habitatdirektivet. Det er en økende tendens i EU til å samordne regelverk i brede sektorovergripende initiativer, og Norge møter dermed utfordringer ved at EØS-regelverk refererer til EU-lovverk som ligger utenfor EØS-avtalen. Denne problemstillingen er anerkjent av norske myndigheter i forhold til vårt handlingsrom i EØS-avtalen generelt. I Stortingsmelding nr. 12 (2000-2001), ”Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre”<sup>6</sup>, heter det at ”Dersom nytt EØS-regelverk ikke får den virkning det skal ha for norsk konkurranseevne uten at det gjennomføres i samvirke med de delene av EUs initiativer som ligger utenfor EØS-avtalen, vil regjeringen i hvert tilfelle vurdere eventuell ensidig norsk tilpasning.”.

Både vanddirektivet<sup>1</sup> og direktivet om miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer<sup>2</sup> skal implementeres i norsk lovverk, og begge har klare referanser til habitatdirektivet. Norge får imidlertid unntak fra de delene av slike direktiver som referer til direktiver som ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Likevel bør Norge ikke avvike for mye fra EU-måten å tenke på, for å sikre en effektiv og konsistent gjennomføring av direktivene.

### **6.2.1 Eksempel 1: Vanddirektivet**

Kjernepunktene i EUs rammedirektiv for vann<sup>1</sup> er utarbeidelse og fastsettelse av forvaltningsplaner med tilhørende handlingsprogram for nærmere inndelte nedbørfeltdistrikt. Direktivet har høye miljøambisjoner for utviklingen i vannforekomstene (art. 4).

De vesentligste nye elementene i vanddirektivet i forhold til dagens norske vannforvaltning er:

- Krav til helhetlig forvaltning
  1. Administrative enheter basert på nedbørfeltdistrikt
  2. Planer og tiltak med utgangspunkt i nedbørfelt og nedbørfeltdistrikter
  3. Klare ansvarsforhold og koordinering mellom myndigheter (sektorovergripende forvaltning)
- Spesifiserte miljømål for alt vann og mer fokus på økologiske forhold
- Utvidet behov for kartlegging og overvåkning<sup>37</sup>

Til tross for at det finnes eksempler på sektorovergripende planer for vassdrag i Norge i dag, er regelen at ulike deler av forvaltningen fatter sine vedtak mer eller mindre uavhengig av hverandre. Det at direktivet fastsetter ambisiøse miljømål vil i seg selv legge nye føringer for vannforvaltningspolitikken, ved at Norge som nasjon forplikter seg internasjonalt til å bedre og opprettholde miljøtilstanden i vannforekomstene<sup>37</sup>. Norge får imidlertid unntak for direktivets referanser til habitatdirektivet, og annet lovverk som ikke gjelder gjennom EØS-avtalen.

Direktivet krever at den økologiske tilstanden skal være ”god”. Det betyr blant annet at fysiske og kjemiske forhold må være slik at det er gode forhold for planter og dyr, og at det biologiske mangfoldet ikke avviker for mye fra naturtilstanden. I henhold til vanddirektivet er det vesentlig at landene følger nøye kriteriene for klassifiseringen av økologisk kvalitet for å sikre sammenliknbare overvåkingskriterier internasjonalt. Vurderingen av økologisk kvalitet for å beskrive vannforekomster må med andre ord være internasjonalt sammenliknbar. Vanddirektivet krever opprettelse av et sett av overvåkingsstasjoner, såkalte referansestasjoner, for å utvikle sammenliknbare kriterier for de ulike klassene av økologisk tilstand (god, moderat, dårlig osv.). M.a.o. en europeisk interkalibreringsprosess. Et register over referansestasjoner skal være klart innen 2004, og senest et halvt år etter dette skal vannforekomstenes tilstand være fastlagt og offentliggjort.

Prinsippene i habitatdirektivet, direktivets lister over verneverdig natur, og vannforekomster vernet i Natura 2000 vil helt sikkert spille en sentral rolle ved utvelgelsen av referanselokaliteter og biologiske data til en slik prosess. Her vil Norge møte store utfordringer i forhold til å være på linje med det arbeidet som foregår i de fleste andre europeiske land, og som bygger på Habitatdirektivet. Et omfattende arbeide ligger bak klassifiseringen av natur som inngår i Natura 2000, som er ensartet for alle EU-landene. Norge bør ikke avvike for mye fra EU-måten å tenke på ved vurdering av miljøkvaliteter og tusler i norske vassdrag. For eksempel må kartleggingen av verneverdig og økologisk viktige vannforekomster i størst mulig grad følge EU-mønster, skal vi henge med i gjennomføringen av vanddirektivet.

Direktivet viser til fem typer beskyttede områder som skal inkluderes i registeret. En av dem er Natura 2000-områder. Norge for unntak for disse, siden vi ikke har noen slike. Implementeringen av direktivet i Norge vil altså avvike fra den som skjer i EU-landene med hensyn til beskyttede vannforekomster.

### **6.2.2 Eksempel 2: Direktivet om miljøkonsekvensvurderinger**

Direktivet om miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer<sup>2</sup> skal sikre høy grad av miljøbeskyttelse og bidra til at konsekvensutredninger blir integrert tidlig i prosessen ved forberedelse og vedtak av planer og programmer. Direktivet skal legges til grunn ved utarbeidelse av nye-, og ved revisjon av eksisterende planer og programmer dersom disse kan ha vesentlige miljøkonsekvenser. Direktivet omfatter også planer og programmer med grenseoverskridende virkninger. Andre medlemsland gis i den sammenheng rett til å delta i konsekvensutredningsprosessen.

Direktivet kan bidra til at miljøhensyn og andre viktige hensyn bedre kan bli tatt i betraktning ved planlegging og vedtak av planer og programmer, særlig fordi en kommer inn tidligere i beslutningsprosessen en på prosjektnivå<sup>38</sup>. I Norge er det kun krav til konsekvensutredning på enkeltprosjektnivå. Dessuten krever direktivet, til forskjell fra norsk lovgivning, at:

- det skal vurderes i hvilken grad planer eller programmer gjennom å påvirke andre planer og programmer kan ha negative effekter, også innen et hierarki av slike,
- det skal vurderes hvorvidt planer eller programmer er relevante for implementeringen av annen EU-miljølovgivning, og
- det skal tas hensyn til kumulative effekter.

Norge vil etter WWFs mening kunne komme til å måtte forholde seg til Habitatdirektivet gjennom å implementere EUs direktiv om miljøkonsekvensvurderinger. For det første åpner direktivet for at naboland som er EU-medlemmer kan delta i konsekvensutredningsprosessen ved fare for grenseoverskridende virkninger. For eksempel vil svenske Natura 2000-områder kunne bli berørt av virksomhet i Norge. For det andre krever direktivet at det skal tas hensyn til implementeringen av annet EU-miljølovverk, slik som for eksempel habitatdirektivet. Selv om ikke habitatdirektivet gjelder hos oss, og vi ikke har noen Natura 2000-områder å ta hensyn til når planer og programmer skal vurderes, har vi natur som *ville ha inngått* i Natura 2000 dersom vi var medlem. I situasjoner der en plan eller et program kan få effekter for natur som kvalifiserer for vern etter habitatdirektivet, men som ikke er vernet i Norge, har vi et forklaringsproblem overfor andre Europeiske land.

Norge vil sannsynligvis møte store utfordringer ved å innføre et europeisk regelverk for hvordan miljøkonsekvensutredninger skal utføres for å beskytte naturen, uten at vi har et europeisk regelverk *for hvilken natur og naturtilstand utredningene skal beskytte*.

## 7 Prioriterte problemstillinger for videre arbeid

Utformingen av en framtidig og langsiktig naturvernpolitikk i Norge er nødt til å ta hensyn til det naturvernregimet som omgir oss i snart 25 europeiske land, derav våre nærmeste naboland. Selv om EUs viktigste lovverk for naturforvaltning ikke gjelder i Norge, vil det representere en standard som det er naturlig å sammenlikne oss med. Vi vil også bli berørt av det gjennom implementeringen av annet EU-regelverk i EØS-avtalen. Dessuten vet vi ikke hvordan vår tilknytning til EU ser ut om 10-20 år, et tidsperspektiv som er kort i arbeidet med å bevare biologisk mangfold.

Det konkrete arbeidet som foregår på flere viktige felt innen norsk naturforvaltning i dag, legger rammene for *framtidens* naturvern i Norge. Blant annet arbeides det med ny biomangfoldlov, ny skoglov, revisjon av plan og bygningsloven, ny stortingsmelding om rovdyr, evaluering av verneplan for skog, videreføring av plan for nasjonalparker og andre verneområder, marin verneplan, havmiljømelding, ny havmiljølov og strategisk konsekvensutredning for Barentshavet. Disse prosessene bør i størst mulig grad ta hensyn til relevante prinsipper i EUs naturforvaltning, først og fremst bestemmelser i-, og oppfølging av habitatdirektivet.

WWF foreslår følgende prioriterte problemstillinger for det videre arbeidet:

- **Tilnærming til Natura 2000?** Bør Norge knytte utpekingen av norske verneområder nærmere til Natura 2000-prosessen, slik at vi er på linje med våre naboland når det gjelder ivaretagelsen av Europas mest truede og verneverdige natur? Skal vi for eksempel opprette bevaringsområder for norske arter og naturtyper som omfattes av habitatdirektivet, med tilhørende strenge krav om å sikre en viss bevaringsstatus? Det er viktig at våre prioriteringer hva angår truet ”europatur” er i tråd med EUs prioriteringer, særlig i forhold til implementering av andre direktiver gjennom EØS-avtalen, slik som vanddirektivet og direktivet for miljøkonsekvensutredninger av visse planer og programmer.
- **Naturvernlovgiving til havs?** Kan EUs policy når det gjelder habitatdirektivets virkeområde til havs være et argument for å utvide virkeområdet til vår egen

naturvernlovgivning utenfor territorialfarvannet? Dette er særlig relevant for utarbeidelsen av ny havmiljømelding, havmiljølov, biomangfoldlov, marin verneplan og strategisk konsekvensutredning for Barentshavet.

- **Tilstandsmål for miljøet?** Bør norsk naturvernlovgivning og sektorlovgivning gi strengere forpliktelser til å sørge for at kvalitative *tilstandsmål* for naturen oppnås, slik gjennomgangskravet er i habitatdirektivet? I norsk sektorlovgivningen for naturressursutnyttelse savnes forpliktende visjoner om hvilken tilstand vi ønsker naturen skal ha når alle planene og tiltakene er gjennomført. WWF mener dette er blant de viktigste utfordringene ved utformingen av framtidens naturforvaltning.
- **Sterkere virkemidler for å sikre at miljømål oppfylles?** Bør Norge få på plass bedre virkemidler som sikrer at fastslåtte miljømål blir nådd, for eksempel i form av overgripende retningslinjer, organer som ser til at avtaler/ intensjoner blir gjennomført, tidsfrister og sanksjoner mot dårlig oppfølging av kravene i naturforvaltningen, både nasjonalt og internasjonalt? Dette er spesielt aktuelt i forhold til desentralisering av naturforvalteransvar til kommunene, samt manglende oppfølging av internasjonale forpliktelser. Hvordan kan vi få på plass et slikt regime, selv om vi ikke er underlagt EUs overordnede styringsmekanismer?
- **Vektlegge virkning på økologiske funksjoner?** Bør koblingen mellom økologi, lovverk og virkemidler bli like sterk i Norge som i habitatdirektivet, slik at det er *virkingen* på de *økologiske funksjonene* som er hovedmålestokk for vernet? På denne måten blir det vanskeligere å prioritere bort de elementene av naturen som ikke direkte er knyttet til verneobjektene, men som er en forutsetning for dem. Dessuten kan virksomhet som ligger utenfor verneområder, eller som sammen med annen virksomhet kan gi kumulative effekter, pålegges strenge krav til hensyntagen.
- **Forpliktende arts/ habitatsamarbeid med EU-land?** Bør vi med henvisning til habitatdirektivet arbeide for et forpliktende samarbeid med EU-land for å sikre sammenhengende fellesbestander av enkelte arter som omfattes av direktivet, slik som store rovdyr med Sverige/Finland og marine bestander/ habitat med Nordsjøland? Kanskje kan for eksempel Norge i fellesskap med Sverige få på plass varige og mer forpliktende forvaltningstiltak i østkorridoren for jerv med henvisning til Habitatdirektivets krav om å gjøre Natura 2000 mest mulig sammenhengende. Dette vil kunne sikre utveksling av jerv mellom Sør-Norge og Nordkalotten, og bidra til mer levedyktig jervebestand for Skandinavia, og dermed for hele EU.

## Referanser

---

<sup>1</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy.

<sup>2</sup> Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment.

<sup>3</sup> Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna.

<sup>4</sup> Council Directive 79/409/EEC on the conservation of birds.

<sup>5</sup> Utenriksdepartementet (1994). Stortingsmelding nr. 40 (1993-94) Om medlemskap i den Europeiske union. Oslo.

<sup>6</sup> Utenriksdepartementet (2001). Stortingsmelding nr. 12 (2000-2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre. Oslo.

<sup>7</sup> WWF European Policy Office (2000). Habitats Directive. WWF European Shadow list. Brussel.

<sup>8</sup> Naturrådet (2001). Naturrådets vurdering af og forslag til Habitatdirektivets gennemførelse i Danmark. København. ([www.naturraadet.dk](http://www.naturraadet.dk))

<sup>9</sup> Naturrådet (2001). Naturrådets kommentarer til "Forslag til supplerende udpegning af Habitatområder". København. ([www.naturraadet.dk](http://www.naturraadet.dk))

<sup>10</sup> European Commission 2001. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Biodiversity Action Plans in the areas of Natural Resources, Agriculture, Fisheries, and Development and Economic Co-operation. Com 2001/162 final. Brussel.

<sup>11</sup> WWF European Policy Office (2001). A Race to Protect Europe's Natural Heritage. European snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive. Brussel.

<sup>12</sup> European Court (1993). Judgement of the Court of 2 August 1993. Case C-355/90.

<sup>13</sup> European Court (2000). Judgement of the Court of 6 April 2000. Case C-256/98.

<sup>14</sup> European Commission (2000). Managing Natura 2000 sites. The provision of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC.

<sup>15</sup> European Court (2000). Judgement of the Court of 7 November 2000. Case C-371/98

<sup>16</sup> Naturvårdsverket (2000). Promemoria – När och hur ska artikkel 6 i Habitatdirektivet tillämpas? Stockholm.

---

<sup>17</sup> Sveriges Miljödepartement (2000). Regeringens proposition 2000/01:111, Skyddet for vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer. Stockholm.

<sup>18</sup> European Commission (1998). Natura 2000, European Commission DG XI's Nature Newsletter. Issue 6. Brussel.

<sup>19</sup> Løfroth, M. (red.) (1997). Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000. Naturvårdsverkets förlag. Stockholm.

<sup>20</sup> European Commission (2000). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the sixth environment action programme of the European Community. COM (2001)31. Brussel.

<sup>21</sup> Cederberg, B. & Löfroth, M. (red.) (2000). Svenska Djur och växter i det europeiske nätverket Natura 2000. Artdatabanken, SLU, Uppsala.

<sup>22</sup> Naturvårdsverkets hjemmesider (2002).  
[www.environ.se/dokument/natur/n2000/n2000.html](http://www.environ.se/dokument/natur/n2000/n2000.html).

<sup>23</sup> Svenska Naturskyddsföreningen (2001). Natura 2000 skyddar redan i dag. Hållbart 4 – 01. Stockholm.

<sup>24</sup> Jødal, M. (1994). Naturvern og EU. Konsekvenser av et norsk medlemskap. WWF-Norge. Oslo.

<sup>25</sup> European Parliament (2000). Report on the implementation of Directive 92/43/EEC on habitats (2000/2111 (INNI)). Nr. A5-0387/2000. Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy.

<sup>26</sup> OECD (2001). Environmental Performance Reviews. Norway. Paris.

<sup>27</sup> Hågvar, S. & Berntsen, B. (red.) (2001). Norsk naturarv. Våre naturverdier i et internasjonalt lys. Andresen & Butenschøn AS. Oslo.

<sup>28</sup> Löfroth, M. (2002). Personlig kommentar. WWF-Sverige. Stockholm.

<sup>29</sup> Miljøstatus i Norge (2002).  
[www.mistin.dep.no/Tema/biologisk\\_mangfold/biologisk\\_mangfold.stm](http://www.mistin.dep.no/Tema/biologisk_mangfold/biologisk_mangfold.stm).

<sup>30</sup> European Commission (1999). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Fisheries Management and Nature Conservation in the Marine Environment. COM (1999) 363 final.

<sup>31</sup> WWF UK (2001). Implementation of the EU Habitats Directive Offshore: Natura 2000 sites for reefs and submerged sandbanks. Surrey.

<sup>32</sup> Miljøverndepartementet (2001). Pressemelding. Truede planter og virvelløse dyr fredes. 21.12.01. Oslo.

---

<sup>33</sup> Miljøverndepartementet (2002). Pressemelding. Opphevelse av kjerneområdet for jerv. 27.08.01. Oslo.

<sup>34</sup> Naturvårdsverket (2000). Åtgärdsprogram för bevarande av jerv (Gulo gulo). Åtgärdsprogram nr. 21. Stockholm.

<sup>35</sup> Heath, M. F. & Evans, M. I. (red.) (2000). Important Bird Areas in Europa. Priority sites for conservation. BirdLife International. Cambridge.

<sup>36</sup> Braa, J. T. (DN), m. fl. (2002). Personlig meddelelse. Styremøte i Prosjekt Fjellreven, 11.01.2001. Oslo.

<sup>37</sup> Statens Forurensningstilsyn (SFT) (2001). Vurdering av konsekvensene av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastsettelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk. Konsekvensutredning fra direktoratsgruppe ledet av SFT. Oslo.

<sup>38</sup> Miljøverndepartementet (2001). Rammenotat om parlaments- og rådsdirektiv om miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer, direktiv 2001/42/EF. Oslo.